

BULLETIN

de l'Institut Français
d'Études Andines

2014
Tome 43
N° 3

Colombie
Équateur
Pérou
Bolivie

Políticas de vivienda posdesastres en América Latina

Editado por Alice Beut, Jaime
Erazo Espinosa, Pascale
Metzger & Jérémy Robert



IFEA

INSTITUT FRANÇAIS D'ÉTUDES ANDES

BOULEVARD DE LA REINE 136 1017 AMÉRIQUE LATINE

Directeur : Gérard BORRAS

Responsable de l'édition : Anne-Marie BROUGÈRE

Comité Éditorial :

Steve BOURGET (archéologue)
Musée d'Ethnographie de Genève (Sz.)
Richard BURGER (archéologue)
Université de Yale (USA)
Chantal CAILLAVET (ethnohistorienne)
Université Sorbonne Nouvelle Paris 3 (Fr.)
Victor CARLOTTO (géologue)
Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (Perú)
Jean-Pierre CHAUMEIL (ethnologue)
CNRS (Fr.)
Philippe DESCOLA (ethnologue)
CNRS (Fr.)
Juan Carlos ESTENSSORO (historien)
Université de Lille 3 (Fr.)
Pilar GARCÍA JORDÁN (historienne)
Universidad de Barcelona (Es.)
Efraín GONZÁLES DE OLARTE (économiste)
Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú)
Javier HERRERA (économiste) IRD (Fr.)
Nicolas GOEPFERT (archéologue) CNRS (Fr.)
César ITIER (Linguiste)
Inst. National des Langues et Civilisations
Orientales (Fr.)
Luis Carlos JIMÉNEZ (géographe)
Universidad Nacional de Colombia (Col.)
Francis KAHN (biologiste)
IRD (Fr.)

Bernard LAVALLÉ (historien)
Université Sorbonne Nouvelle Paris 3 (Fr.)
Fabiola LEÓN-VELARDE (biologiste)
Universidad Peruana Cayetano Heredia (Perú)
Clara LÓPEZ BELTRÁN (historienne)
Universidad Católica Boliviana (Bol.)
Évelyne MESCLIER (géographe)
IRD (Fr.)
Christian de MUIZON (paléontologue)
CNRS (Fr.)
Frank SALOMON (ethnologue)
University of Wisconsin (USA)
Gonzalo SÁNCHEZ (sociologue)
Universidad Nacional de Colombia (Col.)
Jorge SILVA (archéologue)
Universidad Nacional Mayor de
San Marcos (Perú)
Charles-Édouard de SUREMAIN (ethnologue)
IRD (Fr.)
Alexandre SURRALLÉS (ethnologue)
CNRS (Fr.)
Gerald TAYLOR (ethnolinguiste)
CNRS (Fr.)
Pierre USSELMANN (géomorphologue)
CNRS (Fr.)
Jean Joinville VACHER (climatologue,
spécialiste en écologie)
IRD (Fr.)

Toute correspondance concernant la revue doit être adressée à :

Institut Français d'Études Andines (UMIFRE 17, MAEDI-CNRS) Éditions

Casilla 18-1217 - Lima 18 - Pérou

Tél : 51-1 447 60 70

Fax : 51-1 445 76 50

Courrier Électronique : abrouger@ifea.org.pe

Site Web : <http://www.ifeanet.org.pe>

Composition :

Anne-Marie BROUGÈRE
Vanessa PONCE de LEÓN

Impression :

TAREA Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Lima - Pérou

**Légende de la couverture / Leyenda de la carátula : Quartiers marginaux de La Paz /
Barrios marginales de La Paz © Jérémy Robert, 2013**



BULLETIN
de l'Institut Français
d'Études Andines

2014
Tome 43
N° 3

COLOMBIE
ÉQUATEUR
PÉROU
BOLIVIE



Número temático

**Políticas de vivienda
posdesastres en América Latina**

Editado por
Alice Beuf, Jaime Erazo Espinosa,
Pascale Metzger & Jérémy Robert

■ Gustavo Wilches-Chaux Prólogo: Reconstrucción y autoconstrucción de sujetos sociales	417
■ Alice Beuf, Jaime Erazo Espinosa, Pascale Metzger, Jérémy Robert Introducción	425
■ Mariana Siena Desastres y vulnerabilidad: un debate que no puede parar	433
■ Patricia Urquieta C. Los desafíos de las ciudades vulnerables. Construcción de ciudad y construcción del riesgo en La Paz y El Alto	445
■ Nury Bermúdez, Jairo Estacio Del entendimiento de la vulnerabilidad urbana a la reducción de riesgo de desastres, en búsqueda de una herramienta práctica para gobiernos locales	463
■ Daniel Rodríguez Velázquez El derecho a la vivienda y fallidas estrategias posdesastre en México	483
■ Jorge Andrés Cancimance López Catástrofes creadas y su invisibilización en los contextos urbanos: la migración forzada al interior de las ciudades en Colombia	507
■ Caroline Martínez Reyes Factores de vulnerabilidad y reconstrucción posterremoto en tres localidades costeras chilenas: ¿generación de nuevas áreas de riesgo?	529
■ Mercedes Castillo Cómo se construye la vulnerabilidad en Cundinamarca, Colombia, o la historia de la eterna pobreza (de la vivienda) rural	559
■ Carlos Alberto Torres Tovar, Solanyi Robles Joya Estrategias de inclusión-exclusión de la ciudad colombiana autoproducida mediante políticas de reasentamiento barrial	587
■ Gabriela Estrada Díaz Puesta en práctica de una política de desastres: los instrumentos de la gestión de riesgos en México	611
■ Raquel Rodnik Entrevista. 'Es la población pobre la que va a sufrir'	633
■ Compte rendus d'ouvrages/Reseñas	637
■ Évènements/Eventos	647

■ Gustavo Wilches-Chaux Prologue: Reconstruction and Self-construction of Social Subjects	417
■ Alice Beuf, Jaime Erazo Espinosa, Pascale Metzger, Jérémy Robert Introduction	425
■ Mariana Siena Disasters and vulnerability: a debate that can not cease	433
■ Patricia Urquieta C. The challenges of vulnerable cities: construction of the city and construction of risk in La Paz and El Alto	445
■ Nury Bermúdez, Jairo Estacio From understanding of urban vulnerability to disaster risk reduction in search of a practical tool for local governments	463
■ Daniel Rodríguez Velázquez Housing rights and the failure of post-disaster strategies in Mexico	483
■ Jorge Andrés Cancimance López Created catastrophes and their invisibility in urban contexts: forced migration in the cities of Colombia	507
■ Caroline Martínez Reyes Vulnerabilities and post-earthquake reconstruction in three Chilean coastal towns: generating new areas of risk?	529
■ Mercedes Castillo How is vulnerability constructed in Cundinamarca, Colombia, or a story about eternal rural poverty (of the home)	559
■ Carlos Alberto Torres-Tovar, Solanyi Robles-Joya Strategies for inclusion-exclusion in the Colombian city that are self-produced through a policy of resettled neighborhoods	587
■ Gabriela Estrada Díaz The operation of disasters policy: the instruments of risk management in Mexico	611
■ Raquel Rodnik Interview: 'It is the impoverished population that is going to suffer'	633
■ Book reviews	637
■ Events	647



Prefacio

Reconstrucción y autoconstrucción de sujetos sociales*

Reflexiones de Gustavo Wilches-Chaux

Gustavo Wilches-Chaux resume así su hoja de vida «ex alumno del terremoto de Popayán (1983) y ex alumno del terremoto de Tierradentro (1994), con un posgrado en el terremoto del Eje Cafetero (1999)». Nacido en Popayán, director regional para el Cauca del SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje —principal organismo público de formación técnica en Colombia—) en 1983, se comprometió de inmediato para la reconstrucción de su ciudad natal, y desde ese momento, no ha dejado de trabajar, investigar y pensar las problemáticas de gestión de los riesgos y los desastres, haciendo especial énfasis en la participación comunitaria para la reconstrucción. Dirigió la corporación Nasa Kiwe cuando fue creada por el gobierno colombiano en 1994 para atender a las familias desplazadas de la cuenca del río Páez después del terremoto de Tierradentro, un territorio con fuerte identidad indígena (paeces, guambianos, coconucos y totoroos). Relata este trabajo en el libro *En el borde del caos* (2000). Gustavo Wilches-Chaux fue el primer director del Ecofondo, dirigió la Fundación para la Comunicación Funcop Cauca en Popayán y es uno de los miembros fundadores de LA RED (Red de Estudios Sociales sobre Desastres en América Latina). Fue distinguido en 1994 por el Premio Sasakawa 2004 de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres. Es también escritor y poeta y ha publicado más de veinte libros, entre los cuales se destaca *Herramientas para la Crisis: Desastres, Ecologismo y Formación Profesional*, publicado por el SENA en 1989. Le gusta recordar que «no tenemos que trabajar para salvar al planeta, porque el planeta se salva solo. El verdadero reto es salvarnos a nosotros mismos para seguir siendo parte de él». Después de su participación al simposio internacional «Políticas de suelo y

* Texto ajustado por Alice Beuf.

vivienda post desastres en América Latina» (Bogotá, 2012), donde presentó la experiencia de la corporación Nasa Kiwe, nos dejó las siguientes reflexiones sobre la gestión de riesgos y desastres, con una mirada retrospectiva sobre su trayectoria profesional —y humana— en este campo.

Gustavo Wilches-Chaux

Quiero destacar que en las situaciones de desastres que conocí, la gente era capaz de resolver por sí misma un problema que en ese momento el Estado, por múltiples razones, era incapaz de solucionar. Posiblemente no había transcurrido todavía una semana desde el terremoto que semidestruyó a Popayán el 31 de marzo de 1983, cuando muchas familias de los barrios populares comenzaron, con sus propias manos, a levantar sus propios albergues y a reparar o a reconstruir sus viviendas caídas. Si bien en el SENA carecíamos de conocimientos específicos en construcción, y mucho menos de eso que hoy sabemos que se llama «sismorresistencia», sí teníamos más de dos décadas de experiencia en desarrollo comunitario y en formación profesional. Decidimos entonces que nuestra posibilidad y nuestra responsabilidad era acompañar a las comunidades afectadas por el terremoto para que si ellas mismas iban a reconstruir sus viviendas, lo hicieran técnicamente muy bien. Como institución comenzamos entonces a aprender construcción. En varias regiones del país el SENA tenía los conocimientos de los que nosotros carecíamos, y en Bogotá ya existía el Centro Nacional de la Construcción. A Popayán llegó Fred Cuny, el inolvidable director de Intertect, una firma especializada en prevención de desastres contratada por Usaid, que supo de nosotros a través del ingeniero Augusto Espinoza Silva, uno de los pioneros de la ingeniería sísmica en Colombia. Nos convertimos entonces en una nueva institución, diseñada a la medida de los desafíos de la crisis. Allí se elaboraron las primeras cartillas sobre construcción sismorresistente para vivienda popular que se hicieron en el país. El Código Colombiano de Construcciones Sismorresistentes se expidió un año después a partir, entre otras fuentes, de lo mucho que aprendieron los ingenieros colombianos tras el sismo de Popayán. Por supuesto en el SENA del Cauca no nos inventamos la autoconstrucción. En muchas comunidades de América Latina, incluida Colombia, las comunidades habían acudido y siguen acudiendo a ella como estrategia solidaria para resolver sus necesidades de vivienda, algunas veces con el apoyo del Estado, la mayoría de ellas solas o con el acompañamiento de ONG. Nosotros simplemente recogimos y seguramente contribuimos a enriquecer esa estrategia que nos permitió apoyar a más de tres mil familias del Cauca, en esas circunstancias en que su fortalecimiento como sujetos sociales era tan importante como el derecho a acceder a un techo integralmente adecuado.

He tenido esa experiencia en la mente desde que el Gobierno expresó su decisión de proveer de vivienda «gratuita» a cien mil familias colombianas. Estoy seguro de que si al menos un porcentaje de esas viviendas se llevaran

a cabo mediante autoconstrucción, o por lo menos a través de una real y eficaz autogestión, se podrían alimentar simultáneamente muchos pájaros con la misma guayaba.

Si la casa se convierte en un subproducto necesario y útil de la autoconstrucción, el principal resultado de ese proceso es en efecto el fortalecimiento de los sujetos sociales e institucionales que participan en él: la capacitación de la gente en oficios que les garantizan ingresos durante la autoconstrucción y que les servirán después; la consolidación de procesos organizativos; la generación y el fortalecimiento de alianzas entre el Estado, las organizaciones de base, el sector privado, las universidades, las agencias internacionales y otras organizaciones sociales que quieran aportar al proceso; y por supuesto los aprendizajes que de allí se derivan y que resultan necesarios y valiosos para la construcción de territorios integralmente seguros, capaces de afrontar sin traumatismos los múltiples desafíos a que se enfrentan el país y el mundo actual. Quien descubre que es capaz de tomar decisiones sobre su futura vivienda y construir con sus propias manos una casa adecuada, descubre también su capacidad para transformar la realidad. En Colombia y en otros lugares del mundo ha quedado plenamente demostrado que la diferencia de costo entre una vivienda popular sismorresistente o capaz de aguantar los embates de otras amenazas, como un huracán, es de apenas un 10% más que la que no lo es.

En contra de la autoconstrucción se suele blandir el argumento de que las comunidades de base carecen de la necesaria especialización para construir una casa adecuada, pero se olvida a qué estrato pertenecen los obreros que construyen los grandes rascacielos y que, con la capacitación y la dirección adecuadas, lo hacen muy bien. Si pueden levantar grandes torres ¿por qué no van a poder con sus propias viviendas si el Estado les proporciona terrenos seguros y acompañamiento adecuado? Ojalá el Estado y en general la sociedad colombiana no pierdan la oportunidad de aprovechar el «pretexto» de la vivienda para otorgarle pleno sentido, práctico y eficaz, a ese principio fundamental consagrado desde el artículo primero de la Constitución Nacional, según el cual Colombia es una república participativa. La participación no puede seguir siendo una mera frase de cajón. Como decía en un artículo anterior para *Razón Pública*¹, el país sí tiene con qué.

Más allá de la reconstrucción de las viviendas y de la adquisición de nuevas competencias individuales y colectivas, la ocurrencia de un desastre afecta las identidades.

Desde siempre me ha interesado la exploración de la identidad y el carácter difuso de los límites entre el YO y el paisaje del cual formamos parte. Otorgo

¹ Revista para el análisis de los asuntos públicos de Colombia y el mundo, por parte de expertos y académicos colombianos (www.razonpublica.com).

especial importancia a la que podríamos llamar «pulsión de identidad», entendida esta como el sentido a través del cual sabemos y sentimos —valga la redundancia— que pertenecemos y que somos expresión y parte de un determinado territorio. Podríamos describir también la identidad, en este caso por defecto, con las palabras de un amigo que se vio obligado a salir de Colombia por razones de seguridad, y que me hablaba del «dolor de caminar sobre un barro de cual uno no ha sido amasado». Esa identidad se manifiesta y defiende de manera expresa en las comunidades étnicas, que saben que su existencia y supervivencia resultan inseparables de su territorio —de la Madre Tierra— pero no se limita a esas comunidades. Consciente o inconscientemente, la mayor parte de los seres humanos heredamos y establecemos lazos de identidad y afecto con el territorio del cual formamos y nos sentimos parte.

De no ser así, el traumatismo no sería tan contundente para el alma —para nuestra seguridad afectiva, emocional y cultural— cuando ese territorio «madre» que sentimos (y del cual nos sentimos) como una prolongación, se convierte en «zona de desastre» y en fuente de amenazas actuales y potenciales que ponen en peligro la vida del territorio mismo y nuestras propias vidas, en la medida en que somos parte de él. Pongámonos en la situación del niño cuya madre —a quien identifica como territorio de identidad y de seguridad— se enferma gravemente o por alguna razón se convierte en amenaza para él. El niño es expulsado abruptamente del territorio de la certeza, para sumirse en el de la incertidumbre e inseguridad. Lo que antes, consciente o inconscientemente, era sinónimo de protección, se convierte en algo de lo que hay que huir, pero que no se quiere abandonar. La tensión entre Eros y Thanatos produce el desgarramiento doloroso de la unidad, de la identidad.

Resulta indispensable entender los desastres como situaciones que generan una crisis contundente de la identidad, ya sean generados por dinámicas naturales, como por ejemplo cuando el camino conocido y cotidiano desaparece por un deslizamiento o por una inundación, o cuando resulta necesario evitarlo por amenaza de caída de rocas; o ya sean desastres generados por actividades humanas: el camino conocido y cotidiano que no se puede volver a transitar porque de pronto aparece sembrado de minas antipersonal (alejándome un poco de la teoría sobre el tema, siempre he pensado, en el caso de las minas antipersonal, que no es necesario que alguien pise una mina y quede mutilado, sino que la mera existencia de esos artefactos criminales en un territorio, de por sí ya es un desastre). Para mí, el desastre se debe entender como crisis de identidad; como pérdida parcial o total del marco de referencia espacial, afectivo y emocional que le otorga estabilidad y sentido a la existencia; como periodo de dolorosa —o por lo menos de retardadora— transición, entre el YO que éramos antes de, y el YO que nace o debe nacer en y después de.

Esa crisis, por supuesto, genera importantes consecuencias sobre la salud, no solamente sobre esa dimensión que aquí hemos denominado salud

afectiva, emocional y cultural, sino sobre la salud como totalidad: lo que Antonio Gramsci definía —y hoy define la OMS— como un estado de bienestar en nuestra relación con nosotros mismos, con nuestro ambiente y con nuestra comunidad. Si bien, por supuesto, como consecuencia y expresión de un desastre, una persona puede sufrir traumatismos físicos o adquirir alguna enfermedad que requieren de atención médica inmediata y adecuada, también estas manifestaciones de la crisis deben entenderse y manejarse dentro de un determinado contexto afectivo, emocional y cultural. Y por supuesto, ambiental. Ejemplos recientes y extremos de esta realidad se encuentran entre las personas afectadas por los desastres desencadenados en Haití por el terremoto de enero de 2010 (luego del cual apareció una epidemia de cólera) y en Japón por el terremoto, el tsunami y el accidente nuclear de marzo de 2011 (como consecuencia del cual se desató la amenaza de la radiación sin control).

La atención médica, con todo lo que ello implica, resulta indispensable en todos los momentos que siguen a aquel en que se produce el desastre, pero el tema no se puede entender y manejar exclusivamente desde la medicalización. La salud individual y la salud pública están estrechamente relacionadas, para bien y para mal, con la salud del territorio, con eso que hemos denominado la seguridad territorial, que abarca desde la capacidad del territorio para ofrecer recursos y servicios ambientales (como el agua y la capacidad de regulación del agua), hasta la seguridad, la soberanía y la autonomía alimentaria (que incluye la posibilidad de consumir, aun en condiciones de desastre, alimentos que tengan «significado cultural» y que permitan avanzar hacia la construcción de una «nueva normalidad»). Pasando, entre otros muchos factores, por la seguridad jurídica e institucional, de la cual depende, fundamentalmente, que quienes han sido afectados por el desastre sepan y sienten que pertenecen a una sociedad y que cuentan con un Estado comprometido a ofrecerles protección y seguridad integral.

El sentimiento de anomia corresponde precisamente a esa pérdida de sentido de la existencia que se apodera de los seres humanos (y con seguridad de otras especies) cuando se pierde la identidad con el territorio. No es solamente un problema de depresión intensa a nivel individual, sino un problema cultural y, por ende, también colectivo. Así se entiende una serie de suicidios ocurridos en Gramalote, el pueblo de norte de Santander que desapareció como consecuencia del desastre invernal².

Así como el traumatólogo es absolutamente necesario cuando una persona ha sufrido fracturas como consecuencia de un deslizamiento, así mismo es necesario el acompañamiento psicológico e incluso psiquiátrico para quienes están sufriendo las consecuencias de un desastre. Pero la «sanación»

² <http://tinyurl.com/3auk9tp>

integral no depende solamente de la intervención profesional, ni se va a producir aisladamente de la «sanación» del territorio del cual forma parte la comunidad afectada. Hablábamos algunos renglones atrás de ese periodo de dolorosa —o por lo menos de retadora— transición, entre el YO que éramos antes de comenzar el desastre, y el YO que nace o debe nacer en el desastre y después de ocurrido el desastre. Ese es el periodo conocido como de «duelo» y que si bien puede requerir de acompañamiento profesional, tiene una única artífice y oficiante: la persona que está experimentando la crisis en carne y en espíritu propio y que debe asumir el protagonismo de su propia transformación. El nacimiento de ese nuevo YO es la construcción de una nueva relación de identidad con ese territorio también sumido en la crisis, lo cual implica la construcción de un discurso que le otorgue un sentido culturalmente significativo a la situación. Ese discurso se construye individual y colectivamente, con el cerebro y con las manos, a través del descubrimiento que cada cual va haciendo de su nuevo YO a medida que con el trabajo cotidiano, se va transformando la realidad. Por eso hay que afirmar de manera contundente que no existe verdadera sanación, sin verdadera participación.

Participar es ser parte, es reafirmación de los sentidos de identidad, pertenencia, propósito común, capacidad efectiva de decisión y transformación. Participar es correr los riesgos inherentes a cada decisión. En una situación de desastre (y recordemos que el desastre no es el fenómeno que lo desencadena sino el impacto que se deriva de él) sanamos en y con el territorio, no de manera paralela, sino trenzada, como partes que somos de un proceso común.

Si bien muchas veces resulta inevitable que una comunidad, o parte de ella, traslade su hábitat permanente a un nuevo lugar, por regla general ese recurso extremo debería considerarse como última opción. No solamente por el alto costo económico que implica, sino sobre todo por el costo afectivo, emocional y cultural inherente a que deba morir un YO anterior, para que nazca un nuevo YO a partir de la construcción de identidad con el nuevo territorio —con el nuevo paisaje físico, ecológico, afectivo, emocional— del cual se entra a formar parte. Cuando cambiar de territorio no significa necesariamente «abandonar» al territorio enfermo, sino que existe la posibilidad de «acompañarlo», desde una posición segura, durante el proceso de su propia recuperación, las condiciones para la sanación de quienes protagonizan la crisis también son más favorables. Distinto es cuando la gente no puede retornar, ni siquiera temporalmente, por ejemplo porque el territorio sigue siendo fuente de amenazas graves (como la radiación nuclear) o sencillamente porque el territorio ha desaparecido totalmente (como consecuencia, por ejemplo, de una explotación minera, de la construcción de un embalse o de cualquier mega-proyecto equivalente).

Prefacio: Reconstrucción y autoconstrucción de sujetos sociales

Como decíamos atrás, a este tema, estrechamente relacionado con el de los desplazamientos generados por desastres mal llamados «naturales», por violencia o por el «desarrollo», será necesario dedicarle mucho más».

Referencias citadas

- WILCHES-CHAUX, G., 1989 – *Herramientas para la Crisis: Desastres, Ecologismo y Formación Profesional*; Popayan: Sena.
- WILCHES-CHAUX, G., 2000 – *En el borde del caos*, 136 pp.; Santafé de Bogotá: Pensar, Instituto de Estudios Sociológicos y Culturales.



Introducción

*Alice Beuf**

*Jaime Erazo Espinosa***

*Pascale Metzger****

*Jérémy Robert*****

Este número temático del Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos propone abordar de forma conjunta las políticas urbanas y de gestión de riesgos, teniendo como punto central la gran problemática de la vivienda. Es el resultado de las comunicaciones efectuadas en el marco del Simposio Internacional «Políticas de suelo y vivienda posdesastres en América Latina» que tuvo lugar en Bogotá del 19 al 21 de septiembre de 2012. Propuesto como una mesa dentro del décimo seminario de la Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales (Aciur), fue organizado conjuntamente por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) de Ecuador, la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y el Instituto Francés de Estudios Andinos (UMIFRE 17 MAEDI/CNRS USR 3337 Amérique Latine). Reunió a 23 investigadores procedentes de 11 países de América del Sur, Central y del Caribe (Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Perú, Brasil, México, Chile, Honduras, Panamá y Haití).

A la ocasión de este simposio, la temática de la crisis urbana que afecta a las ciudades latinoamericanas, evidenciada por la incapacidad de las políticas

* Profesor del Departamento de Geografía. Universidad Nacional de Colombia. Investigadora asociada al IFEA Email: aabeuf@unal.edu.co

** Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales. El Colegio de México A.C. (Colmex). E-mail: jerazo@colmex.mx

*** Investigadora del IRD, UMR PRODIG. E-mail: pascale.metzger@ird.fr

**** Investigador asociado al Instituto Francés de Estudios Andinos-IFEA (Umifre 17 MAEDI/CNRS USR 3337-Amérique Latine), profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). E-mail: jrobert@pucp.pe

públicas, por cierto histórica, para atender las necesidades de la población y mejorar la calidad de vida urbana, ha sido abordada desde el punto de vista de las situaciones de riesgos, posdesastre o posconflictos. Parte de la idea que el análisis de estas situaciones particulares puede enriquecer el entendimiento de los grandes problemas urbanos. Los artículos aquí reunidos se enmarcan todos en esta línea y aportan cada uno con sus miradas particulares elementos para relacionar el papel de la vivienda en situaciones de catástrofe y las dinámicas urbanas en América Latina.

De hecho, a pesar de los avances del desarrollo en términos económicos, políticos y sociales en las últimas décadas, un alto porcentaje de la población de las grandes metrópolis de la región sigue soportando pésimas condiciones de vida. Una de las mayores dificultades se relaciona con las políticas de vivienda, tanto urbanas como rurales, que desde hace décadas no logran resolver de manera eficiente el déficit habitacional tanto a nivel cuantitativo como cualitativo para las clases populares. Frente a estas carencias de la producción de vivienda social, la solución al problema vino y sigue siendo de la propia población que por sí sola forma grandes asentamientos en la ciudad, a menudo autoconstruidos y más o menos legales. Así surgen espacios marcados por la pobreza, la precariedad de la tenencia del suelo y desproveídos de calidades urbanas. El acceso a la vivienda sigue estructurando la segregación socioespacial, rasgo característico y predominante de la ciudad latinoamericana, a pesar de las notables mejoras que las grandes aglomeraciones urbanas han conocido con la construcción de grandes equipamientos, infraestructuras para el abastecimiento de agua y el saneamiento o los transportes colectivos, por ejemplo.

A este breve panorama de las amplias dificultades de la cuestión de la vivienda en América Latina se debe agregar la problemática planteada por los riesgos, sean de origen natural o social. En efecto, estos afectan directamente el acceso a la vivienda, por los daños o la destrucción de la misma, o por los desplazamientos a veces forzosos que ocasionan, ampliando otro tanto los desafíos de la cuestión habitacional y las necesidades sociales de políticas públicas de vivienda adecuadas y eficaces (Oloiver Smith, 2014).

En este contexto, los riesgos ambientales y socionaturales, asociados con nuevas consideraciones en términos de derechos —derecho a la ciudad, derecho a la vivienda (Centro Cooperativo Sueco, 2012)—, proporcionan un nuevo relieve al problema de la vivienda. Empujados por las inquietudes relacionadas con los cambios climáticos, muchos países de América Latina y El Caribe se han adherido a los principios y objetivos de la comunidad internacional en materia de reducción del riesgo de desastres y se comprometieron a realizar esfuerzos a través del establecimiento de políticas comunes (Marco de Hyogo, etc.).

El cambio climático, y de manera más amplia los riesgos socionaturales, al toparse con los actuales modelos de uso del suelo y de acceso a la vivienda en las ciudades latinoamericanas, cuestiona frontalmente la capacidad de las políticas públicas urbanas de ordenamiento y planeación territorial, conjuntamente con las modalidades de gestión de riesgos, de reducción de la vulnerabilidad de los

territorios y de la población. En paralelo, el surgimiento en la agenda pública del derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada ha significado, más allá de los efectos retóricos, un cambio en la visión y las expectativas relativas a las políticas de vivienda. Una de las evoluciones en la forma de pensar y orientar las políticas habitacionales y urbanas es la integración de las problemáticas ambientales y de desarrollo sostenible. Coincide al mismo tiempo con una demanda social de políticas públicas y acciones concretas renovada por las nuevas modalidades de gobernanza y el espacio dado a la sociedad civil en los procesos políticos (Beuf & Duque Franco, 2012; Melé 2012).

Las relaciones entre el cambio climático, los riesgos medioambientales y el suelo urbano y la vivienda fueron una de las preocupaciones de la II Reunión y II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social que tuvo lugar en Caracas en 2011¹. Por ello, surgió la iniciativa de organizar en 2012 un simposio sobre esta problemática en la sede de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, sobre este tema actual que preocupa e inquieta, tanto a los Estados y gobiernos como a las universidades, los centros de investigación, los organismos internacionales y las instituciones públicas locales. Esta preocupación se inscribe en la continuidad de las investigaciones desarrolladas por el GTHI (Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social²) que basa sus trabajos e intercambios en las preocupaciones regionales sobre el hábitat popular y la inclusión social, las consecuencias urbano-espaciales y económico-sociales de las políticas urbanas, las categorías de «in-visibilidad» e «in-vivencia» que la ciudad otorga a los sectores menos favorecidos (Bolívar Barreto *et al.*). Investiga los sentidos de la exclusión y la insostenibilidad, las condiciones y mecanismos de/para acceso y gestión a suelo urbano de calidad y vivienda adecuada por/para pobres, los usos económicos de la vivienda para los hogares de menores recursos, los vínculos a los modelos de desarrollo en nuestros países. El evento de Bogotá en 2012, enfocado a «Políticas de vivienda y suelo post desastre en América Latina» buscó insistir e incidir conjuntamente con el GTHI, desde la investigación-acción-intervención que nace en la academia, en la (re)ubicación de las temáticas del hábitat popular y la inclusión social en las políticas locales, nacionales e internacionales, situándolas como objetos de abordaje para los gobiernos y los organismos multilaterales.

Con estos antecedentes, que señalan diversos avances en los ámbitos tanto académicos como políticos y sociales, se han invitado a investigadores de la región para abordar conjuntamente las cuestiones de la vivienda y de los riesgos, reflexionar sobre sus interrelaciones y sobre las condiciones necesarias al cumplimiento del derecho a la vivienda y derecho a la ciudad en las situaciones

¹ Organizado del 27 al 29 de julio por el Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (GT Clacso), y el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social (GTHI).

² De 2010 a 2013, en el marco del Programa de Grupos de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (GT Clacso), el GT Hábitat Popular e Inclusión Social (GTHI) desarrolló sus actividades académicas, investigativas y editoriales. En 2013, el GTHI culminó su periodo y dio impulso a un nuevo GT Clacso «Derecho a la ciudad en América Latina» (2013-2016).

particulares acareadas por los desastres y conflictos. El objetivo es dar cuenta de las múltiples problemáticas y experiencias relativas a la cuestión de la vivienda y de las políticas posconflicto y posdesastre, y así contribuir al debate sobre las políticas públicas de reconstrucción y sus impactos sobre la calidad de vida y la vulnerabilidad de la población. Se buscó entender las formas de actuar de los múltiples actores, las inercias históricas, políticas, sociales o económicas, o al revés las innovaciones exitosas o fracasadas de las políticas públicas de vivienda frente a estas situaciones particulares de riesgo, posdesastre o posconflicto. Se intentó en especial descifrar las relaciones entre Estado y sociedad en estas situaciones en las áreas de la ciudad en desventaja económica y social desplegadas al margen de la planeación urbana.

Las investigaciones realizadas, más allá de ver cómo nos podemos preparar para mitigar los impactos de los desastres, tiene como objetivo central entender cómo repensar y adaptar las políticas públicas, particularmente las políticas de vivienda, y tornarlas más eficaces frente a estas nuevas condiciones que revelan, se sobreponen y se acumulan a los problemas urbanos históricos de las grandes ciudades latinoamericanas. Con este fin, buscan responder a diferentes necesidades de conocimiento: evidenciar en primer lugar los costos, familiares y sociales, pero también políticos y económicos de los asentamientos en áreas vulnerables como respuesta al déficit de políticas habitacionales adecuadas; conocer mejor los procesos sociales, económicos y políticos involucrados en la gestión de riesgo de desastre y en las políticas de reconstrucción, así como sus consecuencias sobre la calidad de vida de los habitantes y su acceso a la vivienda; y en fin poner a la luz los instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y presupuestarios de estas políticas que remiten a la vez a la vivienda, a la gestión de riesgos y a la reconstrucción, resultando *in fine* en las condiciones de vida de la población vulnerable.

Se intenta así demostrar que la investigación sobre los contextos y condiciones de intervención frente a las diversas situaciones de desastre de las ciudades de América Latina es susceptible de aportar conocimientos útiles sobre la vulnerabilidad de los territorios, los límites, fallas y éxitos de las políticas públicas de gestión de riesgo y de reconstrucción y, de forma mucho más general, sobre las políticas urbanas.

El conjunto de textos aquí presentados ofrece un panorama diversificado de las problemáticas de vivienda acareadas por las situaciones de riesgos, aportando la visión de diversas disciplinas científicas tales como la sociología, la geografía, el urbanismo, la ciencia política o el derecho. Se apoya en el análisis tanto de experiencias concretas de reconstrucción y gestión posdesastre en América Latina, como de políticas públicas de gestión de riesgo, con una mirada que busca aproximar los estudios urbanos y los estudios de riesgos. Ponen énfasis en la cuestión de la producción social de los riesgos y de la vulnerabilidad urbana (García Acosta, 2005), insistiendo en los procesos sociales y políticos involucrados en la reproducción de las situaciones de vulnerabilidad operada por las propias políticas públicas de gestión de riesgo. Los autores han tomado varias puertas de entrada, desde la producción de la ciudad y estudios urbanos, las políticas públicas y su puesta en ejecución, hasta los desastres y su gestión.

La riqueza es asimismo el resultado de la diversidad de los sectores geográficos considerados, incluyendo casos de México, Chile, Colombia, Brasil y Bolivia. Por sí solos, los enfoques propuestos reflejan las preocupaciones tanto políticas como académicas de cada país: las interrogantes metodológicas en Ecuador, las cuestiones institucionales y de derecho en México, la pesada inercia de la historia política en Colombia. Por su lado, los procesos de construcción social sobresalen en Bolivia, interrogando la relación entre sociedad y Estado. Si bien los textos abordan en su mayoría casos urbanos, el ámbito rural no ha sido olvidado. Las situaciones de riesgos a las cuales se hace referencia son diversas, tratando del tsunami en Chile, con su carácter excepcional, hasta las recurrentes inundaciones en México, pasando por los conflictos políticos, imprescindibles al hablar de desastre en Colombia.

Además de los artículos científicos, las reflexiones de dos expertos internacionalmente reconocidos abren y finalizan este número: las inquietudes de **Gustavo Wilches-Chaux** que dirigió operaciones de reconstrucción y reasentamiento posdesastres en Colombia y una entrevista con **Raquel Rolnick**, que fue Relatora Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada de las Naciones Unidas entre 2008 y 2014, en la que nos presenta su visión integral sobre las políticas de vivienda en situación de crisis y posdesastres.

Mariana Siena nos propone una presentación y discusión de los conceptos movilizados en la problemática de los desastres y en las políticas públicas, en particular los conceptos de desastre, catástrofe, crisis y vulnerabilidad. Apoyándose en autores de diversos países, en particular en los trabajos de E. Quarantelli, subraya la brecha que existe entre dos grandes orientaciones: el desastre como producción social o el desastre como evento físico, y presenta finalmente la vulnerabilidad como un proceso insertado en las relaciones sociales. La autora señala el interés heurístico que presentan las controversias científicas, así como la aproximación de las investigaciones sobre los desastres «naturales» con los análisis de conflictos y guerras, en particular la visión del desastre o de la crisis como ruptura o desafiliación de la vida colectiva.

El artículo de **Patricia Urquieta** propone explorar la relación entre las dinámicas urbanas y los riesgos urbanos, mostrando que los estudios urbanos permiten enriquecer la reflexión sobre los riesgos y renovar tanto las problemáticas como la forma de abordarlas. En este sentido, el artículo es un aporte sustancial y original a la cuestión de los riesgos (y de lo urbano). Aborda elementos importantes sobre dos grandes ideas: la primera sobre la relación entre los estudios urbanos (en particular de sus dinámicas) y los riesgos; la segunda sobre la corresponsabilidad sociedad-Estado.

Después de presentar y discutir el concepto de vulnerabilidad, el texto de **Nury Bermúdez y Jairo Estacio** es un aporte sobre el caso ecuatoriano. Apoyándose en una experiencia en varios cantones, presenta una metodología original de análisis de la vulnerabilidad desde una perspectiva territorial, que se centra en la identificación y análisis de vulnerabilidad de los elementos esenciales de un territorio. Destinado a ayudar a los gobiernos locales a priorizar sus acciones para

reducir los riesgos, el método propuesto intenta vincular directamente la gestión de riesgo de desastre con las políticas públicas de planificación y de ordenamiento territorial.

El artículo de **Daniel Rodríguez** presenta un panorama interesante sobre las políticas de reconstrucción posdesastre en México examinadas bajo tres enfoques: el derecho a la vivienda, las prácticas de reconstrucción como expresión de relaciones entre Estado y sociedad y las relaciones entre reconstrucción y políticas públicas. Apoyándose en múltiples experiencias de reconstrucción y en los casos detallados de Chiapas y Tabasco, el autor propone una *grille de lecture* de las relaciones entre Estado y sociedad que surgen de los procesos de reconstrucción posdesastre, que van desde la expulsión la más autoritaria hasta los procesos negociados de reasentamientos. Recopila los compromisos de México en tratados internacionales relacionados con el derecho a la vivienda así como sus dispositivos de la reconstrucción posdesastre, insistiendo en particular sobre los aspectos neoliberales de los instrumentos financieros públicos y de mercados privados involucrados en las políticas de reconstrucción.

El texto de **Andrés Cancimance** propone un enfoque original que discute la cuestión de la migración forzada al interior de una misma ciudad. Para ello moviliza los conceptos de catástrofe humanitaria y vulnerabilidad y desarrolla unas lecturas en términos de violación o pérdida de derechos. Logra reconstruir una cronología de la movilidad forzada en los escenarios urbanos que le permite analizar el papel del Estado en cuanto al reconocimiento de estos procesos «invisibles». Según él, el desplazamiento forzado no solo debe entenderse del campo hacia las ciudades y como un fenómeno desorganizador y desestabilizador de las ciudades, sino como un proceso complejo que refleja el carácter urbano de los conflictos y que requiere la implementación de políticas públicas específicas, la identificación y atención a las personas afectadas para cumplir con los derechos de verdad, justicia y reparación.

Carolina Martínez centra su artículo en la reconstrucción postsunami en Chile, a partir de información de primera mano recolectada en tres localidades costeras de la Región del Biobío —dos de ellas rurales— y que fueron violentamente afectadas por el tsunami del 27 de febrero de 2010. Propone analizar el nivel de adaptación de las políticas nacionales al nivel local y considera las iniciativas locales como factor de resiliencia. Muestra que la reconstrucción está transformando estas localidades mediante diversos proyectos de infraestructuras costeras y habitacionales en los mismos lugares que fueron arrasados. Sin embargo, critica a los Planes Maestros de Reconstrucción que resultan desconectados de las prácticas y modos de vida de los habitantes costeros, que rompen las relaciones con los territorios y pueden al final aumentar la vulnerabilidad de las sociedades locales.

Mercedes Castillo cuestiona los impactos de la ola invernal en Colombia, con un enfoque hasta ahora poco estudiado —la reconstrucción de las viviendas rurales afectadas— y con base en un levantamiento de información posdesastre en 35 municipios del departamento. A partir del concepto de «construcción de vulnerabilidad» analiza las causas de la tragedia que se vivió allí debido a

las lluvias torrenciales de 2010 y que según ella no se debe solo a los cambios climáticos derivados de patrones de consumo irrespetuosos de la naturaleza y sus ritmos sino, sobre todo, a las amenazas de origen sociocultural, como la excesiva concentración de las tierras y el caciquismo como origen de las desigualdades y de la precariedad de las condiciones de vida de la población rural. Además, la vulnerabilidad también se observa en las dificultades de acceso a las políticas de reconstrucción posdesastre que muy a menudo no llegaron a las familias que tenían más necesidades.

Carlos Alberto Torres Tovar y Solanyi Robles Joya estudian los Programas de Reasentamiento Barrial que representan en Colombia una de las herramientas de política pública para la reorganización del contexto físico y social de las ciudades colombianas. Estos programas están asociados a cuatro tipos básicos de reasentamiento: por obra pública, por procesos de renovación urbana, por prevención del riesgo (altas condiciones de vulnerabilidad) o por desastre (procesos de remoción en masa, inundaciones, fallas geotécnicas y/o geológicas). Más allá del derecho y la preservación de la vida como ejes rectores, los autores insisten en el carácter cortoplacista y centrado en los aspectos físicos de estos procesos. En este sentido se requiere la construcción de una verdadera política pública sobre reasentamiento que construya verdaderas estrategias de inclusión de la Población de Bajos Ingresos. Políticas públicas basadas en la confluencia de saberes, donde se determine y reconozca lo colectivo como el instrumento más idóneo para la construcción y materialización de las políticas públicas.

En el texto de **Gabriela Estrada**, la política de desastres de México se desagrega en el conjunto de instrumentos que la hacen operable con la intención de indagar sobre la eficacia de los mismos en la reducción de la vulnerabilidad. Para cada uno de ellos se cuestiona si logra los objetivos para los cuales fue creado (coherencia interna) y si potencia o inhibe los resultados de otros instrumentos (coherencia externa) para el cumplimiento del objetivo general de la política. La vulnerabilidad, a su vez, se utiliza en un sentido amplio, al desagregar la vulnerabilidad en los factores que la constituyen, a saber: 1) factores estructurales ligados al funcionamiento actual de la sociedad y que incluyen los factores socioculturales, los sociodemográficos y económicos, los institucionales y político-administrativos, y los funcionales y técnicos; y 2) los factores geográficos y coyunturales, siendo los primeros determinados por los parámetros espacio-temporales del fenómeno natural en cuestión, y los segundos, derivados de fallas temporales e imprevisibles de alguna red de infraestructura o vía de comunicación que agravan las características del fenómeno natural. Se concluye que la política de desastres se ha dotado de herramientas para incidir primordialmente en el posdesastre y, en menor medida, de instrumentos eficaces para la prevención de desastres debiendo ser, en toda lógica, la última finalidad de una política pública en la materia.

Referencias citadas

- BEUF, A. & DUQUE FRANCO, I., 2012 – Reconstrucciones territoriales de las periferias de las metrópolis andinas. *Bulletin de l'IFEA*, **tome 41, n.º 3**: 333-636.
- BOLÍVAR BARRETO, T., GUERRERO ECHEGARAY, M. & RODRÍGUEZ MANCILLA, M. (eds.), 2014 – Casas de infinitas privaciones ¿Germen de ciudades para todos?, 710 pp.; Quito–Ecuador: Ediciones Abya–Yala.
- GARCIA ACOSTA, V., 2005 – El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desacatos*, **n.º 019**, septiembre-diciembre: 11-24; México: CIESAS.
- CENTRO COOPERATIVO SUECO (SCC), 2012 – *Derecho al suelo y la ciudad, en América Latina. La realidad y los caminos posibles*, 242 pp.; Montevideo: Ediciones Trilce.
- MELÉ, P., 2012 – Pour une géographie des conflits urbains de proximité en Amérique Latine. *Géocarrefour*, **Vol. 87/1**. geocarrefour.revues.org/8630
- OLIVER SMITH, A., 2014 – Changements climatiques et déplacements de populations : catastrophes et diasporas au XXe siècle. In: *Terres (dés) humanisées : ressources et climat* (C. Breda, M. Chaplier, J. Hermesse & E. Piccoli, eds.): 261-297; Louvain-la-Neuve: Academia, coll. « Investigations d'anthropologie prospective », n.º 10.



Desastres y vulnerabilidad: un debate que no puede parar

*Mariana Siena**

Resumen

El avance tecnológico ha facilitado la predicción de los fenómenos naturales, lo que permite dar avisos o alertas tempranas de intensos fenómenos venideros. La pregunta que queda es ¿por qué los desastres siguen ocurriendo después de la profusión de información sobre las «fuerzas de la naturaleza». A partir de una aproximación sociológica, este artículo responde a esta pregunta teniendo en cuenta el desastre como un fenómeno social y no solo como un hecho de la naturaleza.

Palabras clave: *desastres, vulnerabilidad, fenómeno social*

Désastres et vulnérabilité : un débat qui doit continuer

Résumé

Les nouvelles technologies ont facilité la prediction des phénomènes naturels, ce qui permet de lancer à temps des alertes quand se présentent des phénomènes de vive intensité. Néanmoins il reste à savoir pourquoi il y a toujours des désastres alors que nous disposons d'une profusion d'informations sur les «forces de la nature». À partir d'une approche sociologique, cet article aborde le problème en partant de la conceptualisation des désastres comme phénomènes avant tout sociaux.

Mots-clés: *désastre, vulnérabilité, phénomène social*

* Doctora y máster en Sociología por el Programa de Pós-Graduação em Sociologia de la Universidad Federal de São Carlos/Brasil (UFSCar). Investigadora del Núcleo de Estudos e Investigações Sociais em Desastres (NEPED) da la UFSCar/Brasil.
Departamento de Sociologia – UFSCar. Rodovia Washington Luis, km 235, Monjolinho. Caixa Postal 676, CEP: 13565-905 São Carlos - SP - Brasil. Email: mari_siena@yahoo.com.br

Disasters and vulnerability: a debate that can not cease

Abstract

Technological advancement has facilitated the prediction of natural phenomena, allowing give alerts or early warnings of intense events to come. The question that remains is why the disasters continue to occur after the profusion of information on 'forces of nature'. A sociological approach, this article answers this question considering the disaster as a social phenomenon and not just as an event of nature.

Keywords: *disaster, vulnerability, social phenomenon*

El avance tecnológico ha facilitado la prevención de los fenómenos naturales, permitiendo dar alertas o aviso anticipados de eventos intensos que se aproximan. La pregunta que persiste es por qué los desastres siguen ocurriendo después de la profusión de información sobre «las fuerzas de la naturaleza». A partir de un abordaje sociológico, la respuesta a tal indagación necesita considerar el desastre como un *fenómeno*, en el cual hay un desencadenamiento, no solo agudo/abrupto, de una crisis sino que también se manifiesta el problema crónico de las rutinas (Valencio, 2012).

A continuación, el objetivo de esta contribución es problematizar los conceptos de desastres y vulnerabilidad que están en el debate contemporáneo de las ciencias, principalmente las sociales, ya que algunos de esos conceptos se ajustan a ciertos discursos que orientan las políticas públicas de respuesta/prevenición a los desastres.

1. EL CONCEPTO DE DESASTRE: GRANDES DISCUSIONES Y POCOS CONSENSOS

En el debate internacional sobre la temática de los desastres, la recopilación *What is a Disaster?* (Quarantelli, 1998) es una referencia. El organizador, Enrico Quarantelli, reúne varios especialistas (geógrafos, antropólogos, científicos políticos, sociólogos) que se dedican a los estudios sobre desastres para responder a la pregunta que titula la recopilación. Y, a partir de los intentos de respuesta a tal pregunta, surgió un nuevo debate.

En el campo de estudio de la sociología de los desastres, el término desastre es objeto de grandes discusiones y pocos consensos. Para Quarantelli (1998), la falta de un consenso mínimo en la definición de lo que se llama desastre impide el avance en el debate científico. Según el análisis del autor, el énfasis en las discusiones y estudios de casos de desastres es un obstáculo para el perfeccionamiento teórico y comprensión del fenómeno. Además, señala otras dificultades para obtener esa definición, que son: la gran complejidad de los eventos a ser analizados

que combinan, por ejemplo, convulsiones sociales, terremoto y hambre en una determinada localidad; la distancia analítica entre las dos principales corrientes que entienden el desastre como acontecimiento o como construcción social.

Las dos principales corrientes problematizan la cuestión de forma diferente, de lo que derivan producciones de subsidios científicos que apuntan hacia rumbos múltiples y divergentes para reducir o mitigar los desastres. Mientras que en el desastre entendido como acontecimiento físico se enfoca más en las amenazas naturales, tales como lluvias, terremotos, tsunamis y el tipo de acción que se tomará será en relación a la prevención de tales amenazas, en el desastre entendido como construcción social el enfoque está centrado en la sociedad, y las medidas para amenazar los desastres serán al respecto, esencialmente, de las personas y sus lugares.

Con abordajes tan dispares sobre el mismo fenómeno, los subsidios científicos generados siguen múltiples y diferentes rumbos para la reducción de desastres. Aunque hubieron abordajes teóricos tan dispares en la discusión mediada por Quarantelli en el año 1998, prevalecía el entendimiento común de los investigadores de la temática, ahí involucrados en el debate, en tratarlo como un tipo de *crisis social*, involucrando tanto una construcción social como un acontecimiento físico.

En cambio para el autor Oliver-Smith (1998) la falta de consenso es propia de la práctica científica, ya que esta propicia la creación del ambiente de contestación y pluralidad de ideas. Según el autor, la falta de consenso no lleva al estancamiento del debate, porque el desastre es un término «movilizador» por sí solo e importante para explicar parte de nuestra realidad social. Sin embargo, Oliver Smith busca algunas respuestas para la imposibilidad de una definición consensual y algunas de ellas son las siguientes: el desastre consiste en la intersección de una colectividad de procesos y eventos sociales, ambientales, culturales, políticos, económicos, físicos, tecnológicos que están interrelacionados y ocurren en una variada dimensión de tiempo, o sea, los desastres son eventos totalizadores; el término «desastre» es de sentido común, literario, científico y esos diferentes usos reflejan cierta movilización por el tema. Para Oliver-Smith (1998), los desastres están asociados a un conjunto de efectos provocados por una coyuntura de procesos y condiciones sociales, ambientales y tecnológicas. El autor considera el desastre como una producción de efectos que tiene características internas complejas y multidimensionales. Tal complejidad y multiplicidad desarrollan puntos de vista relativos y contradictorios sobre los desastres y algunos son señalados por el autor. Son los siguientes:

- 1) en el paradigma del riesgo, el enfoque está en los agentes del ambiente natural y tecnológico distanciándose, así, fundamentalmente, de la naturaleza social del desastre e impidiendo la generalización y la construcción de la teoría;
- 2) en el paradigma del desastre como construcción social, su causa puede estar vinculada directamente a la sociedad y lo mismo pasa a ser definido por las expresiones y dimensiones socioculturales de determinada localidad;
- 3) el desastre involucra básicamente una interacción socioambiental;

4) el desastre entendido como fenómeno no rutinario que puede ser tratado como un desestabilizador, como incertidumbre y desorden, como un colapso.

Así, Oliver-Smith, a partir del análisis de otros autores en la temática, observa un consenso mínimo sobre la definición de desastre que necesita ser considerado: el desastre es un fenómeno que desafía la realidad viable socialmente construida, ya que provoca una ruptura colectiva en el cotidiano por tratarse de un evento no rutinario de la sociedad. Y, en sus palabras, «disasters disrupt routine life, destabilize social structures and adaptations and endanger world-views and systems of meaning» (Oliver-Smith, 1998: 182)¹ Según el autor, independientemente de haber consensos o no en torno al concepto de desastre, este es un fenómeno socioambiental a escala planetaria y, solo por eso, debería ser cada vez más estudiado por los científicos sociales.

Las diversas connotaciones sobre el problema de los desastres y los argumentos que resaltan la vivencia de estos por medio de las prácticas particulares de los varios grupos socioculturales afectados todavía separaban la contribución de los diversos investigadores, pero la importancia de la arena política y de los medios de comunicación masiva en el imaginario popular alrededor de los desastres los reunía nuevamente.

De esta manera, Quarantelli suscitó un nuevo debate con varios investigadores de las ciencias humanas alrededor del tema y, en 2005, publicó, justamente con Perry, una nueva obra donde retoman la cuestión —*What is a disaster? New answers to old questions*—. Los organizadores de la obra perciben que todavía no se llegó a un consenso consistente, pero observan un relevante punto de entendimiento: la concepción de *desastre como un fenómeno social*, o más precisamente, un evento de carácter disyuntivo de la dinámica y de la estructura social. Y, según Quarantelli, es exactamente este carácter disyuntivo de la dinámica social y/o estructura que diferencia un evento entre desastroso o catastrófico.

Para Quarantelli (2006), la variedad de los daños es considerada el factor que permite caracterizar una catástrofe, especialmente cuando las infraestructuras referentes a la vida cotidiana —como interrupción del abastecimiento de energía eléctrica, agua, servicios de comunicación, servicios de transporte (aéreo, terrestre, etc.)— son seriamente comprometidos. En un contexto de catástrofe, hay una mayor variedad de actividades de carácter social que necesitan ser restablecidas en comparación con la magnitud de los daños verificada en un desastre. Acorde con Quarantelli, tal diversidad de los daños en una catástrofe lleva a considerar la damnificación o destrucción de infraestructuras de órganos de emergencia y otras instituciones públicas (hospitales, escuelas, prisiones, etc.). Siendo así, otro aspecto que puede contribuir a la configuración de una catástrofe hace referencia a la imposibilidad de una capacidad de respuesta y reconstrucción frente al escenario de destrucción, en virtud de si el cuerpo técnico que compone

¹ «Los desastres causan una ruptura en la rutina, desestabilizan estructuras y adaptaciones sociales y colocan en peligro visiones de mundo y sistemas de significado» (Traducción libre).

los órganos de emergencia está herido, muerto o incomunicado, incapacitado momentáneamente.

De esa problemática, emerge otro elemento destacado por Quarantelli (2006), que se refiere a la cobertura de los medios de comunicación en la configuración de la construcción social de la catástrofe. Mientras que los desastres tienden a evocar, por lo menos, la cobertura de los medios locales de comunicación, algunos desastres de grandes proporciones despiertan la atención de la comunidad mediática durante un período relativamente largo. En el caso de las catástrofes, el papel cumplido por el sistema mediático se revela distinto de aquel que es desempeñado en un desastre. Entre uno de esos aspectos que permiten la diferenciación, se inserta el tiempo de cobertura dado por los medios de comunicación 'nacionales', esto es, aquella con difusión nacional de noticias. Otro aspecto se refiere a la presencia de los medios electrónicos en la conformación de una catástrofe, al difundir coberturas visuales diarias de los acontecimientos, permitiendo un acompañamiento casi *in situ* de la situación, lógicamente haciendo explícito y definiendo elementos convenientes a la producción simbólica de un punto de vista sobre la catástrofe, o sea, hay una selección de los relatos y testimonios de los afectados para componer determinado argumento.

Quarantelli (2006) cree que debido a la conjunción de los elementos de distinción citados anteriormente, la esfera política asume mayor importancia en una catástrofe que en un desastre. Eso porque en la mayoría de las veces, en una catástrofe están involucradas instituciones de esfera federal. Así, hay una mayor exposición de ellas, demostrando supuestas fallas en sus diseños institucionales, en la coordinación de sus actuaciones, en la disociación entre sus discursos y prácticas, etc.

Por lo tanto, para analizar los impactos de un desastre, según Quarantelli (2006), la variable fundamental es el nivel de organización social, quitando, de esa manera, la atención de la importancia del factor de amenaza y valorizando las *relaciones políticas que se reflejan territorialmente*. Hay un sujeto/grupo social con una determinada circunscripción espacial/socioambiental que recibe el impacto de una amenaza externa, por ejemplo, lluvias intensas. Tal impacto será un agente detonante dependiendo de la circunscripción socioambiental y también de la relación del grupo social con el sistema protector del Estado.

Quarantelli recuerda que un huracán, con la misma potencia que atravesase varios territorios, arremete contra un número diferente de personas en cada uno de ellos. Los daños del momento del impacto y posimpacto estarán asociados a la pobreza y al funcionamiento de la red de relaciones para aliviar el sufrimiento social, lo que tiene implicaciones directas en la *esfera política*, siendo algo que precede al acontecimiento trágico. Citando a Quarantelli, Valencio señala:

Podemos suponer que las sistemáticas temporadas de huracanes, en el contexto de miseria de Haití, permanecerán por largo tiempo, vividas como catástrofe, no solamente como un desastre, debido a la falta de solución y aumento interno de problemas de vivienda, saneamiento y alimentación, entre otros, que hacen explícita la imposibilidad de la población de promover la reproducción social de su medio (Valencio, 2008: 03).

Acosta (2005), enfocada en su estudio para el contexto mexicano de paso de un huracán, también señaló a la esfera política como uno de los puntos focales en el entendimiento del desastre, ya que este es «producto de la acumulación de riesgos y de vulnerabilidades, relacionados con y derivados del tipo de sociedad y de economía que se han ido desarrollando con el paso del tiempo» (Acosta, 2005: 22). Para la autora, aunque los desastres sean procesos multidimensionales y multicausales, muchos de ellos derivan de riesgos sólidamente establecidos en modelos de desarrollo (o sea, decisiones políticas) que refuerzan las desigualdades sociales, perpetuando la vulnerabilidad global.

Una de las importantes contribuciones que Quarantelli trajo en la discusión alrededor de lo que es el desastre, en la recopilación de 1998, fue la de Claude Gilbert (1998). Este autor identificó, en aquella época, tres diferentes abordajes sobre el concepto de desastre que podrían ser agrupadas en tres principales paradigmas que se dieron desde la década de 1940/1950 hasta el final de la década de 1990, y estos son: el primero, desastre como réplica de un tipo de guerra; el segundo, desastre como expresión social de la vulnerabilidad; y el tercero, desastre como un estado de incertidumbres por parte de las propias instituciones.

El paradigma del desastre como réplica de un tipo de guerra es aquel que movió las instituciones de Estado (especialmente a aquellas más directamente involucradas en el contexto de la Guerra Fría) para entender la ruptura de un espacio vivido como consecuencia de un acontecimiento físico devastador inducido por un agente externo considerado, entonces, como enemigo. Tal paradigma orientó las políticas públicas de los países inmersos en el contexto de Guerra Fría que anhelaban producir soluciones para la recuperación del espacio vivido a partir del uso de altas tecnologías, sobre todo tecnologías coincidentes con las militares, como por ejemplo aquellas de los centros de monitoreo y alerta de los factores de amenaza.

Tal paradigma, aunque ya superado en el debate científico internacional, todavía está vigente en el discurso estatal brasileño sobre los desastres, ya que nombra al fenómeno como «desastre natural» y el Estado financia, privilegiadamente, instituciones y órganos de investigación que monitorean solo las posibles amenazas de ese «enemigo natural». Además, el «desalojo» de los empobrecidos de las dichas «áreas de riesgo», de la forma práctica como se ha constituido en el territorio nacional, viene acompañada de un discurso institucional de preocupación con la vida humana, como bien mayor (protegida del «enemigo natural»), lo que toma forma, ante la opinión pública, como un elemento de compromiso del Estado con la integridad física de los individuos. Pero, haciendo referencia a Foucault, podemos poner el «desalojo» como un mecanismo de poder, de un biopoder, de «hacer vivir y dejar morir», el cual retira a los grupos empobrecidos de las «áreas de riesgo», preservando así su vida física, pero la falta de perspectivas, de alternativas garantizadas por el Estado, antes y después del desalojo, acaban por incrementar la muerte social de los sujetos.

Ya los otros dos paradigmas, nacidos a lo largo de las décadas de 1980-1990, buscan, sea con el recorte de la vulnerabilidad, sea con el recorte de la incertidumbre, al

interior del espacio vivido, en las relaciones sociales, la comprensión de lo que es el desastre. Tales paradigmas entienden el desastre no como una amenaza natural externa, sino como un *proceso social*.

A partir de la década de 1980 surge el paradigma del desastre como expresión social de la vulnerabilidad, en el cual el desastre, no es visto como una consecuencia social, y sí como una acción social, una acción colectiva creada al interior de la propia sociedad. Esto es, los desastres son crisis históricamente construidas y que se encontraban en una especie de «hibernación».

Nacido en la década de 1990, el paradigma del desastre como un estado de incertidumbre generada por las instituciones cree que la incertidumbre podría ser comprendida como producida por las sociedades complejas, a partir de disfunciones resultantes de las frágiles articulaciones entre las especialidades científicas, creando vacíos de representaciones e incertidumbres referidas tanto a los aprovisionamientos vitales como a lo que se refiere a una orientación más abarcadora para asegurar las rutinas de la vida social. La incertidumbre no sería solamente producida en razón de la ausencia de comunicación o información, sino también por los excesos de información, que no encajarían en la realidad y suscitaría una especie de desorientación colectiva (Gilbert, 1998).

El primer paradigma, que veía el desastre como un tipo de guerra, fue paulatinamente suplantado en el debate científico a partir de la década de 1980, los otros dos, más recientes, conviven como interpretaciones más complementarias que distintas y traen atados a sí, más contundentemente, el debate sobre el concepto de vulnerabilidad a los desastres. Por lo tanto, pasemos ahora a una breve caracterización sobre el estudio de vulnerabilidad que orienta los debates sobre desastre.

2. LA VULNERABILIDAD: DEL MARGEN AL CENTRO DEL DEBATE

Los estudios sobre vulnerabilidad, así como sobre desastres, vieron un «aumento» en relación a retirar los *procesos sociales del margen* de la discusión y traerlos al *centro* del debate. El uso científico del término vulnerabilidad tiene su origen en las investigaciones de geografía y riesgos naturales, o sea, del riesgo de ocurrencia de los eventos naturales y de su concretización, el desastre. Durante un largo tiempo los conceptos de riesgo, así como los de desastre (como fue expuesto anteriormente), se asimilaron a una posibilidad y a un efecto, asociados a una sola causa: un fenómeno externo, muchas veces dicho como «natural» (lluvias fuertes, terremotos, huracanes, tsunamis, volcanes, sequía), frente a lo cual no había mucho que hacer.

Sin embargo, el marco conceptual del término vulnerabilidad surgió de la experiencia humana en situaciones en que la propia vida diaria, considerada normal era difícil de distinguir de una situación de desastre, por ejemplo, como en situaciones de poblaciones viviendo en extrema pobreza (Cardona, 2001)

En los estudios que se enfocan en la vulnerabilidad de los desastres hay una gama de definiciones de lo que se entiende por vulnerabilidad. Según una red

internacional de estudiosos de la temática (weADAPT²), las interpretaciones y definiciones de vulnerabilidad pueden ser divididas en tres diferentes abordajes, que son: aquellas que se enfocan en el riesgo/peligro; las que se focalizan en la economía política; y aquellas que se centran en el concepto de resiliencia ecológica.

Entre tales interpretaciones diferentes hay un punto común: consideran la *vulnerabilidad como una producción social* y que *prácticas político-institucionales convergen para vulnerabilizar ciertos grupos sociales*. Pero, el locus de observación tiende a ser el individuo o las situaciones y no el proceso. En las definiciones más comunes sobre vulnerabilidad, la condición apuntada está puesta en los sujetos sociales y no en los procesos que los hacen «vulnerables» (Acselrad, 2006).

Así, una alternativa a estas definiciones de vulnerabilidad comunes en el debate internacional es la que considera el *proceso de vulnerabilización* (cf. Acselrad, 2006). Conforme esta alternativa, no se debe enfocar el déficit de capacidad de defensa de los sujetos frente a los desastres, sino el déficit de responsabilidades del Estado para con sus sujetos, o sea, el contexto sociopolítico que envuelve sociedad y Estado. Independientemente de los factores de amenaza a los cuales los desastres estén atados, estos no involucran solo marginalmente a las personas, sino se trata de aquello que pasa centralmente con ellas (Valencio, 2012). Por eso, es primordial para un análisis sociológico sobre desastres observar la calidad de la interacción de los grupos sociales afectados con las instituciones que adoptan providencias frente a sus necesidades y derechos (Valencio, 2012).

Como bien señala Acselrad (2006), cuando se enfoca en el *proceso de vulnerabilización* y no en la *condición de vulnerabilidad* de los sujetos los análisis deben volverse hacia «los mecanismos que hacen a los sujetos vulnerables y no sobre su condición de destituidos de la capacidad de defenderse» (Acselrad, 2006: 02). El autor además hace una acotación, indicando que la capacidad de los sujetos vulnerables de defenderse «es fundamental desde el punto de vista de la constitución de sujetos colectivos, más aún desde una confrontación con las obligaciones públicas que les corresponden como derechos y que deben, en primer lugar, ser cobradas» (Acselrad, 2006: 02).

Alerta Acselrad (2006) que cuando se centra el análisis en el déficit de la defensa de los sujetos es el Estado el que pretenderá dar a los vulnerables «defensa contra los daños», «capacidad de controlar las fuerzas que modelen su destino», «aumento en su capital social y cultural», siempre una sustitución de una carencia, pretendiendo dar al ciudadano «algo que no tenga» (Acselrad, 2006). Pero, cuando se centra el análisis en el proceso de vulnerabilización, se buscará algo que corresponde como derecho a los sujetos, por medio de la identificación del proceso por el cual sus capacidades de autodefensa son permanentemente substraídas por medio, de lo que el autor llama, de relaciones de vulnerabilidad. Para el autor la vulnerabilidad es una noción relativa.

² [Disponible en: www.vulnerability.net.org].

está normalmente asociada a la exposición de los riesgos y designa la mayor o menor susceptibilidad de personas, lugares, infraestructuras o ecosistemas que sufran algún tipo particular de agravio. Si la vulnerabilidad es consecuencia de una relación histórica establecida entre diferentes segmentos sociales, para eliminar la vulnerabilidad será necesario que las causas de las privaciones sufridas por las personas o grupos sociales sean ultrapasadas y que haya cambio en las *relaciones* que los mismos mantienen con el espacio social más amplio en que están insertos (Acselrad, 2006: 02).

Por lo tanto, es vital para un trabajo que enfoque el *proceso de vulnerabilización*, determinar los procesos de decisión que imponen riesgos (¿por qué no desastres?) a los más desprotegidos, tales como: decisiones de ubicación de equipamientos dañinos (cuando, se decide, por ejemplo, en que región de la ciudad será el relleno sanitario); dinámicas no igualitarias del mercado de tierras que empujan a los más pobres a las dichas «áreas de riesgo» (laderas de montañas, márgenes del río, etc.); programas habitacionales que descolocan compulsivamente grupos sociales de sus lugares tradicionales de convivencia. De este modo, es importante focalizar «la protección a los ciudadanos como responsabilidad política de los Estados democráticos, en lugar solamente de medir los déficits en las capacidades de autodefensa de los mismos» (Acselrad, 2006: 03).

PARA CONCLUIR

Considerando el proceso de vulnerabilización, Valencio (2012) avanza en el debate sobre desastres cuando los presenta bajo dos formas diferentes e indisolubles, que son: como una *crisis aguda* y como una *crisis crónica*, convergiendo, analíticamente, situación y proceso. Cuando analizamos solo la crisis aguda — un recorte socio-espacial que corresponde a la concepción del territorio como escenario que aglutina la destrucción de un amplio sistema de objetos, público y privados, de uso común de un grupo social dado— podemos perder de vista la crisis crónica en la cual determinado grupo social está inserto y le hace revivir recurrentemente el desastre. Por eso, estudios que mezclen las dimensiones macro y micro sociales son necesarios para buscar las lógicas productoras y operantes en un contexto de desastre.

De esa manera, el desastre es visto como un fenómeno social de perturbación del lugar, amenazándolo con la ruptura. Un lugar que

no es solamente un cuadro de vida, sino un *espacio vivido*, esto es, de experiencia siempre renovada, lo que permite, al mismo tiempo, la reevaluación de las herencias y la indagación sobre el presente y el futuro (Santos, 2000: 114).

Es decir, un lugar trabajado en la perspectiva de un mundo vivido, que toma en cuenta otras dimensiones del espacio geográfico, como señala Milton Santos (1997), que son los objetos, las acciones, la técnica y el tiempo. Por último, un lugar que no habla solamente con respecto a los objetos en el paisaje que los

configura, sino a las relaciones sociales en sí (pasadas, presentes y futuras), cuyo producto es, solo en parte, espacialmente visible (Valencio, 2012).

Por lo tanto, rompiendo con la concepción de «desastres naturales», creemos que no existen solo factores de amenaza que inciden aleatoriamente sobre un determinado lugar, aprehendido en la concepción de *espacio vivido*, sino también, y, principalmente, hay el *proceso de vulnerabilización*, que necesita ser así entendido para comprender cuáles rupturas y desvinculaciones sociales, sean ellas *agudas* o *crónicas*, los desastres causan en la dinámica de la vida social de un grupo que entendemos como afectado.

Referencias citadas

- ACOSTA, V. G., 2005 – El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desastros-Revista de Antropología Social*, n.º 19: 11-24; México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores em Antropología Social, Distrito Federal. Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/139/13901902.pdf>>. Acceso en: 15 may. 2012.
- ACSELRAD, H. , 2006 – Vulnerabilidade Ambiental, processos e relações. Comunicação ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, FIBGE; Rio de Janeiro. Disponible en: <<http://www.justicaambiental.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/17/File/VulnerabilidadeAmbProcRelAcselrad.pdf>>. Acceso en: 15 mar. 2012.
- CARDONA, O., 2001 – La Necesidad de Repensar de Manera Holística Los Conceptos de Vulnerabilidad y Riesgo. Una crítica una revisión. In: *Internacional Work-Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice*; Holanda.
- GILBERT, C., 1998 – Studying disaster: changes in the main conceptual tools. In: *What is a disaster? Perspectives on the question* (E. Quarantelli L., ed.): 11-18; London and New York: Routledge.
- PERRY, R. & QUARANTELLI, E., 2005 – *What is a disasters? New answers to old question*, 442 pp.; Bloomington, IN, USA: Xlibris Corporation.
- QUARANTELLI, E., 1998 – *What is a disaster? Perspective on the question*, xiii + 312 pp.; London and New York: Routledge.
- QUARANTELLI L., E., 2006 – *Catastrophes are Different from Disasters: some implications for crisis planning and managing drawn from katrina*. Disponible en: <understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli/>. Acceso em: 17 out. 2012.
- SANTOS, M., 1997 – *A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção*, 308 pp.; São Paulo: Hucitec. 2ª Edição.
- SANTOS, M., 2000 – *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*, 174 pp.; Rio de Janeiro-São Paulo: Record.
- OLIVER-SMITH, A., 1998 - Global changes and the definition of disaster. In: *What is a disaster? Perspectives on the question* (E. L. Quarantelli, ed): 177- 194; Routledge: London and New York.
- VALENCIO, N., 2008 – Da «área de risco» ao abrigo temporário: uma análise sociológica dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária. In: *Encontro Anual da ANPOCS*, 32: 1-30; Caxambu. **Anais...** Caxambu.

Desastres y vulnerabilidad: un debate que no puede parar

VALENCIO, N., 2012 – A Crise Social Denominada Desastre: subsídios para uma rememoração coletiva acerca do foco principal do problema. *In: Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. Volume III (N. Valencio, ed.): 3-22; São Carlos: RiMa Editora.



Los desafíos de las ciudades vulnerables. Construcción de ciudad y construcción del riesgo en La Paz y El Alto

Patricia Urquieta C.*

*... la ciudad es el mundo que el hombre ha creado,
también constituye el mundo donde está condenado a vivir en lo sucesivo.
Así pues, indirectamente y sin tener plena conciencia de la naturaleza de su obra,
al crear la ciudad, el hombre se recrea a sí mismo.*

Robert Park, *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana* (1999)

Resumen

En este artículo se plantea la necesidad de un giro metodológico para estudiar los riesgos en las ciudades desplazando la mirada más allá del binomio amenaza-vulnerabilidad hacia el funcionamiento de la sociedad. Se intenta aportar a la discusión de lo urbano desde el significado de las ciudades y en la perspectiva del desarrollo social. Al comprender el espacio como una construcción social es posible reconocer la complejidad de factores y formas de la ocupación del suelo, esto es, incluir la necesidad como un determinante de la formación de las ciudades, junto al mercado y a las acciones o falta de acciones del Estado. Se sostiene que la respuesta a esta realidad debe ser integral y solidaria: la construcción de la ciudad, lo mismo que la gestión del riesgo, deben verse como una corresponsabilidad entre Estado y sociedad.

Palabras clave: urbanización, espacio social, vulnerabilidad, corresponsabilidad, La Paz, El Alto

* Máster en Estudios Culturales por la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito y candidata a doctora en Ciencias del Desarrollo. Coordinadora de la Unidad de Estudios Urbanos y docente investigadora del Posgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) de La Paz, Bolivia.

Les défis des villes vulnérables. Construction de la ville et construction du risque à La Paz et El Alto

Résumé

Cet article propose un changement de cap méthodologique pour étudier la dynamique des villes en déplaçant le regard au-delà du binôme menace-vulnérabilité vers le fonctionnement de la société. Il vise à contribuer à la discussion sur « l'urbain » comme un concept qui comprend le sens des villes, et dans la perspective du développement social. En analysant l'espace comme une construction sociale il est possible de reconnaître la complexité des facteurs et des formes d'utilisation des terrains. C'est-à-dire, inclure le besoin comme un déterminant de la formation des villes, avec le marché et les actions ou l'absence d'actions de l'État. Nous soutenons que la réponse à cette réalité doit être globale et solidaire : la construction de la ville, ainsi que la gestion des risques, doivent être considérés comme une responsabilité partagée entre l'État et la société.

Mots clés : *urbanisation, espace social, vulnérabilité, responsabilité partagée, La Paz, El Alto*

The challenges of vulnerable cities: construction of the city and construction of risk in La Paz and El Alto

Abstract

This paper shows the need of a methodological shift in urban studies from the examination of threat and vulnerability dynamics formulas towards a more complete comprehension of how urban systems operate. It contributes to discussions on the meanings of urban systems and their role in social development. Understanding urban spaces as social constructions leads to the recognition of a complex set of factors and parallel forms of land use, including need as a determinant in the formation of cities, the presence of diverse markets and the actions and lack of actions of the State. It is argued that solutions to this reality must be comprehensive and include elements of solidarity and that the construction of cities and risk management within urban settings should be seen as a responsibility shared between State and society.

Keywords: *urbanization, social space, vulnerability, shared responsibility, La Paz, El Alto*

INTRODUCCIÓN

Es conocido que muchas ciudades latinoamericanas se construyen sin planificación alguna, o que esta aparece tardíamente para plantear normas que no siempre son atendidas por la sociedad, lo que a su vez produce mayor caos y empeora las condiciones ya precarias. Parecería que el precio para acceder a la ciudad —del desarrollo urbano, en general— es la convivencia con el riesgo. El aumento de la población en las ciudades, concentrada en escaso territorio urbano y siguiendo un patrón centrífugo, ha creado *existencias en peligro*, dada la suma de vulnerabilidades estructurales, de largo plazo, «de fondo», momentáneas, históricas y «circunstanciales».

Una preocupación recurrente en la planificación de la ciudad y en materia de prevención de riesgos y desastres es saber si la sociedad tiene el conocimiento e

información oportuno y disponible sobre la amenaza que suponen los fenómenos naturales, socio-naturales, los denominados antrópico-maliciosos y los de origen tecnológico. También se busca saber en qué medida la población está expuesta a ellos y si esta sabe cuan vulnerable es su situación.

Desde la perspectiva de la población y de las instituciones con dominio técnico sobre el tema, la preocupación es saber si la institución pública —principalmente a nivel de los gobiernos locales— tiene la capacidad de responder a la demanda de acciones de prevención, estimación/mitigación, preparación, alerta, respuesta y reconstrucción.

Por otra parte, el uso y ocupación del suelo y las condiciones de la vivienda en América Latina son factores que «pesan» cuando se piensa en los escenarios de desastre y se proyecta acciones y políticas urbanas de prevención. Posiblemente se deba a ello el reclamo de mayor investigación en nuestra región alrededor de las dimensiones sociales de la gestión del riesgo.

Es en este sentido que se plantea la necesidad de operar un giro metodológico para estudiar la dinámica de las ciudades. Aunque la clásica definición del riesgo se construyó alrededor del binomio amenaza-vulnerabilidad y la gestión del riesgo priorizó la amenaza en su enfoque de intervención, hoy se debate y aplica nuevos planteamientos que buscan no concentrarse exclusivamente en la amenaza sino en el funcionamiento de la sociedad para responder mejor a las necesidades tanto de los gestores como de las poblaciones (D'Ercole & Metzger, in Hardy, 2009a).

En el presente artículo se intenta aportar a la discusión sobre la importancia de comprender lo urbano desde el significado de las ciudades y en la perspectiva del desarrollo social. Se sostiene que el modelo de urbanización (de desarrollo) que se aplica en Bolivia, como en muchas ciudades latinoamericanas, no solo produce inequidad y desigualdad, segregación y autosegregación, sino también riesgo y vulnerabilidad.

El debate alrededor de los estudios urbanos en la región planteaba, a fines de los años 1980, la posibilidad de hablar de una urbanización andina con particularidades propias, relacionadas a su realidad pluricultural y pluriétnica (Carrión, 1988; Sandóval, 1988; Sandoval & Sostres, 1989; Saravia & Sandoval, 1991) y si esta podría «aportar en la construcción colectiva de una nueva interpretación de los procesos urbanos latinoamericanos» desde un enfoque más localizado pero entendiendo lo local como un ámbito micro de la sociedad global (Carrión, 1988: 13-15).

El espacio habitable en las ciudades andinas de Bolivia —para la amplia mayoría de sus pobladores— es escaso y el suelo no apto para la construcción de viviendas. A esta precariedad del suelo se suma el hecho de que la mayor parte de los asentamientos urbanos son autoconstruidos (el 70% de las viviendas en La Paz y el 80% en El Alto) (Fopevi, 2009) e informales. Solo más tarde el proceso de consolidación se irá alcanzando: conformada la junta vecinal se «luchará» para, primero, lograr la inscripción formal de la vivienda y, luego, poco a poco se «conseguirán» los servicios básicos. Así, al construir la vivienda se construye vulnerabilidad y, al formalizar la autoconstrucción, esta se consolida.

Comprender el espacio como una construcción social conduce a reconocer la complejidad de factores y formas de la ocupación del suelo en los procesos de urbanización de las ciudades. Del mismo modo, incluir la necesidad como un determinante de la formación de las ciudades, junto al mercado y a las acciones o falta de acciones del Estado, podría ayudar a desatorar algunos nudos en la investigación urbana.

Planteamos aquí que la respuesta a esta realidad debe ser integral y solidaria: la construcción de la ciudad, lo mismo que la gestión del riesgo, es una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.

1. LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL ESPACIO

Las diferentes acepciones que conocemos del espacio, desde la perspectiva de las ciencias sociales, pueden ser rastreadas a partir de tres grandes visiones filosóficas, explican Hiernaux & Lindón (1996): a) la que distingue el espacio como continente o receptáculo, b) aquella que entiende el espacio como reflejo y c) la que ve el espacio como una instancia o dimensión de la totalidad social.

En el primer caso, el espacio es entendido como un contenedor de objetos, sin la capacidad de incidir sobre los elementos que en él se manifiestan; en el segundo caso también se trata de una noción pasiva en la que el espacio es concebido como un espejo de las relaciones sociales, es decir, que todo cambio en la sociedad es reflejado inmediatamente en él; la tercera visión, que entiende el espacio como estructura o totalidad social, surge de distintos aportes disciplinares —desarrollada principalmente por la geografía crítica— y «procede de autores latinoamericanos identificados con la problemática regional y territorial, como Roñman o Coraggio». Desde este punto de vista «el espacio es una realidad objetiva, más allá de las particulares percepciones que de él puedan tener los individuos (...) es función de una sociedad al mismo tiempo que existe en sí mismo, y en este sentido se impone a la sociedad» (Hiernaux & Lindón, 1996: 92).

Nutrida de estas reflexiones epistemológicas, la geografía ha desarrollado diversas concepciones del espacio de acuerdo a su contexto de influencias. En la década de los años 1960, marcada por el análisis urbanístico y la antropología urbana y más tarde en la década de 1970, bajo la influencia de la psicología social, surge la noción de que en la representación del espacio influyen tanto la experiencia individual como las formas de socialización, por consiguiente, la cultura ((Hiernaux & Lindón, 1996: 97). Más aún, la geografía crítica latinoamericana liderada por Milton Santos considera al espacio «como un conjunto de relaciones que se desarrollan a través de funciones y de formas que representan una historia escrita por procesos del pasado y del presente» (Hiernaux & Lindón, 1996: 103).

Así, el espacio, objeto de la geografía, es un espacio social, dirá Ortega Valcárcel citado en Villafañez (2011), producto de la acción humana; no es un objeto dado ni preexistente sino que se produce socialmente, históricamente.

El espacio como producto social es un objeto complejo y polifacético: es lo que materialmente la sociedad crea y recrea, con una entidad física definida; es *una representación social* y es un proyecto en el que operan individuos, grupos sociales, instituciones, relaciones sociales, con sus propias representaciones y proyectos. El espacio se nos ofrece, además, a través de un discurso socialmente construido, que mediatiza al tiempo que vehicula nuestra representación y nuestras prácticas sociales (Villafañez, 2011: 150, énfasis añadido).

2. LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO Y EL ESTUDIO DE LO URBANO

Testigo de los cambios evidentes en el proceso de urbanización en el mundo, a principios de la década de 1970, Lefebvre (1974) anunciaba el nacimiento de un nuevo concepto: el de la producción del espacio. Intentando describir una nueva relación de la sociedad con el espacio. Se refirió a los espacios urbanos como los puntos fuertes de confluencia de los flujos económicos, para explicar cómo el capitalismo se apoya, no solamente sobre las empresas y el mercado, sino sobre el espacio. De acuerdo a su hipótesis:

Es el espacio y por el espacio donde se produce la reproducción de las relaciones de producción capitalista. El espacio deviene cada vez más un espacio instrumental (...) un espacio abstracto, como lo es el espacio del hormigón, por ejemplo (Lefebvre, 1974: 223).

A fines de la década de 1980, Carrión (1988) escribió que era posible plantearse la existencia de una urbanización andina, es decir, que hubiera existido un proceso de formación de las ciudades latinoamericanas del Ande con particularidades propias; que su conocimiento y caracterización podría aportar a las discusiones que se desarrollaban sobre lo urbano en ese momento. Era el tiempo en que se reconocía que las teorías de la urbanización existentes habían mostrado sus limitaciones para comprender las complejidades de estas «otras ciudades» de la región y que exigían métodos más locales, con énfasis en estudios de caso que den mayor importancia al particularismo como fuente de conocimiento en lugar de las generalizaciones.

Se intentaba ir más allá de las contradicciones sociales (la desigualdad e inequidad entendidas de manera general) como la principal perspectiva de aquellas teorías urbanas.

La realidad pluricultural y pluriétnica, propia del mundo andino, [permitiría] —de acuerdo al vaticinio de Carrión— formular aportes alrededor de los llamados economicismos, culturalismos, multidimensionalidades de las definiciones sobre la problemática urbana (Carrión, 1988: 13-23).

Para Mazurek (2006) lo urbano es la cristalización de lo social y lo espacial.

La ciudad, lo urbano, su crecimiento son un fenómeno complejo donde lo simbólico, lo cultural, lo social, lo geográfico, lo económico, etc. se entrelazan con la historia (Mazurek, 2006: 28).

La perspectiva histórica, precisamente —que privilegia el estudio de la estructuración urbana, la conformación espacial, la dinámica de crecimiento de las ciudades, etc.— dará las pautas para comprender cómo se producen las desigualdades basadas en la ocupación del suelo.

Aunque la formación urbana en cada caso refleja un modelo cultural, también es posible plantear una estructuración urbana de rasgos universales, «un modelo centro-periferia de tipo exponencial negativo» generador de segregación social y espacial. Efectivamente, si bien las ciudades miradas desde lejos simbolizan riqueza y progreso son, al mismo tiempo, la fuente generadora de desigualdad¹. Citando a Barón, pero probablemente mirando las ciudades andinas bolivianas, Mazurek dirá que la construcción de redes socioeconómicas alternativas y modalidades propias de territorialidad forman parte de la reacción o estrategias de respuesta a los procesos de exclusión que se dan en las ciudades en el nuevo marco de modernidad (2006: 27-33).

3. LO URBANO EN BOLIVIA

Como parte de los países latinoamericanos de urbanización tardía² y debido al débil desarrollo de sus fuerzas productivas, en Bolivia también se experimentó la priorización de los temas rurales en la investigación social (Urquieta, 2010). De acuerdo a Sandoval (1988), la indagación más constante sobre lo urbano fue realizada por arquitectos urbanistas. Hasta la década de 1990, las otras ramas científicas abordaron la problemática urbana influidas «más por las exigencias del crecimiento de los problemas y necesidades de consumo colectivo de la población urbana en expansión que por un interés por comprender la organización territorial y las relaciones sociales que allí se desarrollan» (Sandoval, 1988: 61)³.

Sin embargo, en los últimos años, aunque todavía dispersa, la investigación sobre la temática urbana es abundante y se realiza desde las distintas disciplinas de las

¹ Según Harvey (2008) la urbanización desempeña un papel importante para absorber el producto excedente del capitalismo, por eso las grandes revoluciones urbanas se han dado cada vez que el capital necesitaba oxígeno o debía estabilizar una situación de crisis. La transformación urbana basada en estas razones provoca una reestructuración de la ciudad en función de las clases sociales, privilegia a unos y margina a los otros. Por eso, dado que el proceso urbano es el canal esencial de uso del excedente, instituir una gestión democrática en este proceso es lo que constituye el derecho a la ciudad. El espacio como derecho.

² Junto a Ecuador, Paraguay y algunos países de Centro América. Bolivia se convirtió en un país predominantemente urbano a fines de los años 1980, casi tres décadas después de Argentina, Chile y Uruguay.

³ Carrión sostiene que la investigación urbana en el área andina es reciente no solamente por su tardío proceso de urbanización, sino también porque las ciencias sociales dieron a las ciudades andinas una jerarquía de segundo nivel, las ubicaron en un lugar secundario a la hora de analizar los procesos de formación social, por considerarlas sociedades agrarias, atrasadas, tradicionales, más rurales que urbanas. «La misma teoría y acción política impidieron entender estas formaciones porque las concebían como un epifenómeno resultante de contradicciones más importantes (primarias) y por lo tanto no fundamentales; o como problema local que no concierne a la sociedad nacional» (Carrión, 1988: 18).

ciencias sociales, en muchos casos, con enfoque interdisciplinario. Estos estudios abordan no solamente lo concerniente al crecimiento físico de las ciudades y las complejidades que de ello emanan para la planificación y la gobernabilidad, sino que vinculan aquello a su dinámica interna, a su dimensión social y cultural y a las diversas formas de apropiación del espacio.

La realidad que representa hoy el incesante proceso de urbanización y el crecimiento poblacional y espacial de las ciudades bolivianas, tal como lo demuestra el Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, no solo provee una riqueza de información para la investigación sino también exige mayor atención de las ciencias sociales.

4. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN DE LA CIUDAD DE LA PAZ

Excepto algunos intentos de planificación para el ordenamiento de las ciudades, desde una perspectiva institucional y de gestión, en Bolivia lo urbano ha sido un tema sistemáticamente postergado: ni el urbanismo ni el desarrollo urbano fueron una prioridad para el Estado y hasta hoy la ausencia de políticas públicas al respecto lo demuestran (Prado, 2008; Wanderley, 2009)⁴. El crecimiento y expansión de las ciudades, como en muchos casos en toda Latinoamérica, refleja con claridad aquello que Carrión denominó «la ausencia de política urbana como política urbana».

Para entender las ciudades bolivianas hay que entender cómo se urbanizaron y para comprender cómo se urbanizó el país hay que entender el curso que tomaron las migraciones (Pereira Morató: 2009; Sandoval, 1988).

Como sostienen Saravia & Sandoval (1991) el proceso particular de urbanización de la ciudad de La Paz⁵ está relacionado con la migración principalmente del campo a la ciudad, fruto de la desorganización de la sociedad rural y de las expectativas que ofrece la ciudad. La incipiente industrialización no logró absorber a la población sobrante y esto se tradujo en la ubicación de vastas poblaciones en áreas periféricas con poco acceso a los componentes del consumo colectivo. Esto naturalmente trajo aparejado el respectivo deterioro de su nivel de vida (Saravia & Sandoval, 1991: 26).

Siguiendo a Pereira Morató la formación de las ciudades bolivianas es resultado de tres factores: a) los cambios en la movilidad espacial causada por los flujos poblacionales (migración) del campo a la ciudad, b) la migración de origen urbano con destino urbano y c) el crecimiento vegetativo de la población. Otros aspectos

⁴ La única política urbanística específica que se desarrolló en el país es la Ley de Reforma Urbana de 1954.

⁵ La Paz es sede del gobierno boliviano y de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Junto a la ciudad de El Alto forma el núcleo urbano más grande y poblado del país (el censo poblacional de 2012 reportó 1 613 457 habitantes en este área metropolitana). La ciudad está asentada a las riberas del río Choqueyapu, que la cruza de norte a sur, y de pequeños ríos que nacen en las laderas altas y depositan sus aguas a lo largo del trayecto del Choqueyapu, que desemboca hacia el norte del país.

importantes son la acelerada intensidad promedio de crecimiento (3,62% anual) y, a diferencia de las ciudades de países industrializados que se urbanizan porque requieren fuerza de trabajo concentrada, en Bolivia la urbanización respondió más bien al crecimiento de un mercado de consumo y no a un sistema productivo industrial (2009: 97-110)⁶.

Fruto de una embrionaria industrialización, nacida del empuje proporcionado por el endeudamiento externo en las décadas de los años 1970, el crecimiento acelerado de la ciudad de La Paz produjo una fragmentación social del espacio urbano que dio lugar además a una división étnico-social. En palabras de Calderón, citado por Saravia, se trató de «nuevas relaciones sociales y culturales, en las que no solo sobresalen los desajustes entre crecimientos poblacionales y los niveles productivos de las sociedades dependientes, y las inconsistencias relativas al crecimiento del sector terciario de la economía, sino, sobre todo, las contradicciones entre estructura productiva y los niveles de reproducción social de la población, que han generado fuertes procesos de diferenciación y empobrecimiento social» (1991: 25-26).

5. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN DE LA CIUDAD DE EL ALTO

La ciudad de El Alto nació como una prolongación de La Paz. De acuerdo a Pereira, en la década de 1950 empezó a poblarse discretamente su periferia anterior, en la década de 1960 este poblamiento aumentó profusamente recibiendo la migración que se dirigía a La Paz, en los años 1970 los migrantes se ubicaron francamente en El Alto, ya no solamente como zona periférica de La Paz, y a partir de los años 1980 comenzó a crecer en todas las direcciones, pero siguiendo principalmente los ejes de transporte hacia Oruro (parte del circuito comercial que vincula al país con el puerto de Arica), hacia el Lago Titicaca (zona productiva de abastecimiento interno y de contacto comercial con el Perú) y hacia Vicha (zona industrial). Cuando fue declarada como ciudad diferenciada de La Paz (1985), el 63% de sus pobladores no había nacido en El Alto (PNUD, 2005); en 2001 el 70% de la población había nacido allí.

Según los datos del Censo de Población 2012, El Alto es la segunda urbe que más habitantes ha ganado en el país en cifras absolutas: de 649 958 censados en 2001 ha pasado a tener 848 840 en 2012, y se ubica por encima de La Paz. La sede de gobierno ha quedado detrás con 764 617 habitantes, 84 223 menos que El Alto.

Su rasgo central es haberse desarrollado en la lógica del abandono y la postergación (Sandóval & Sostres, Guaygua, 2011), creando y recreando un patrón de pobreza por falta de atención a las necesidades básicas de su población. Sin servicios

⁶ A esta característica del proceso de urbanización boliviano Pereira (2009) denomina *exógena* y cita otras: dice además que es *centrífuga* (del centro a la periferia), lo que da lugar a la turgurización, *policéntrica* (tanto La Paz como El Alto tienen por lo menos cuatro grandes núcleos), *metropolitana* (las ciudades principales forman un conurbano con las ciudades aledañas) y *no macrocefálica* (a diferencia de Lima, Santiago, Buenos Aires, etc.).

ni equipamiento, los alteños han desarrollado una existencia basada en la precariedad, lo que les ha llevado a organizarse para demandar atención de los gobernantes en varias formas de agrupación: «juntas vecinales, clubes de madres, organizaciones de educación popular, de producción, etc. En la mayoría de estas organizaciones, la pobreza aparece como el principal referente de identidad social» (Sandóval & Sostres, 1989).

Precisamente, la creación de El Alto como ciudad tiene como antecedente la constitución de diversas organizaciones vecinales, la primera de ellas en 1945. En 1947 habían ya media docena de juntas vecinales y diez años después, en 1957, surgió el Consejo Central de Vecinos de El Alto que impulsó su reconocimiento como capital de sección municipal. En 1970 se creó la Subalcaldía de El Alto y en 1988, mediante ley, fue elevada al rango de ciudad⁷.

Es una idea común que la ciudad de El Alto ha servido principalmente de establecimiento para migrantes del resto del país, en especial recién llegados de las áreas rurales en busca de una oportunidad en «la ciudad». La encuesta censal de 2012 confirmó que la mayoría de los migrantes provienen de los sectores rurales de los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, aunque también recibe migrantes extranjeros, principalmente del sur del Perú, de los que se tienen estimaciones pero no registros oficiales. Debido a este factor migratorio, la ciudad de El Alto puede considerarse una urbe moderna, de edificaciones nuevas, algunas de las cuales reflejan mucha pobreza y otras mucha riqueza.

6. LA PRODUCCIÓN DE LA VIVIENDA

La situación de la vivienda en Bolivia no es distinta a la del resto de Latinoamérica, como sostiene Abramo (2011), en la construcción de las ciudades impera no solo la lógica del Estado y la del mercado sino también la lógica de la necesidad⁸, que es la que construye las ciudades populares latinoamericanas a través del ciclo ocupación-autoconstrucción-autourbanización-consolidación de los asentamientos informales.

⁷ En 1945 se formaron las primeras juntas de vecinos, se establecieron los barrios Villa Bolívar y La Ceja y más tarde una segunda junta vecinal en Villa Dolores, zona de mucha influencia todavía hoy. En 1947 se organizaron las juntas vecinales de Alto Lima, Villa Ballivián y 16 de Julio. En 1957 surgió el Consejo Central de Vecinos de El Alto. En 1970, se creó la Subalcaldía de El Alto de La Paz y el 6 de marzo de 1985 el Congreso Nacional sancionó la Ley 728 que creó la cuarta sección municipal de la provincia Murillo del departamento de La Paz cuya capital se nombraba a El Alto. Por fin, la Ley 1014, del 26 de septiembre de 1988, elevó a esta capital de sección municipal al rango de ciudad.

⁸ La hipótesis de Abramo es que el mercado, con su hegemonía sobre las decisiones de uso del suelo, produce una estructura «híbrida» de ciudad: en parte tomando los modelos tradicionales de la ciudad moderna («modelo mediterráneo» o «continental», compacto y con el uso del suelo intensivo) y en parte del modelo anglosajón (ciudad difusa, con uso de suelo extensivo y baja densidad). De esta manera la forma compacta y a la vez difusa produce una ciudad ‘confusa’ y esta estructura confusa dificulta la puesta en marcha de políticas urbanas más equitativas en términos socio-espaciales. Se trata de un círculo perverso: la compactación alimenta la difusión y esta fomenta la compactación.

El acceso a la vivienda y al hábitat adecuado para amplios sectores de la población boliviana es una de las deudas sociales pendientes. Los esfuerzos estatales para lograr el acceso a la vivienda han sido exigüos y desacertados (Arévalo *et al.*, 2011: 128-129). Los programas de vivienda tradicionalmente estuvieron dirigidos a los asalariados —sector que no representa al contingente más empobrecido— posiblemente porque el Estado requería reproducir la fuerza de trabajo en actividades estratégicas o porque el gobierno de turno necesitaba contener la presión social. Así, en general, no se desarrollaron programas de vivienda en función de las necesidades, demandas y particularidades de la población, la «resolución de la problemática de la vivienda» no fue una respuesta institucional a los derechos básicos de las personas sino un mecanismo de cooptación de organizaciones sociales o una manera de lograr rédito político.

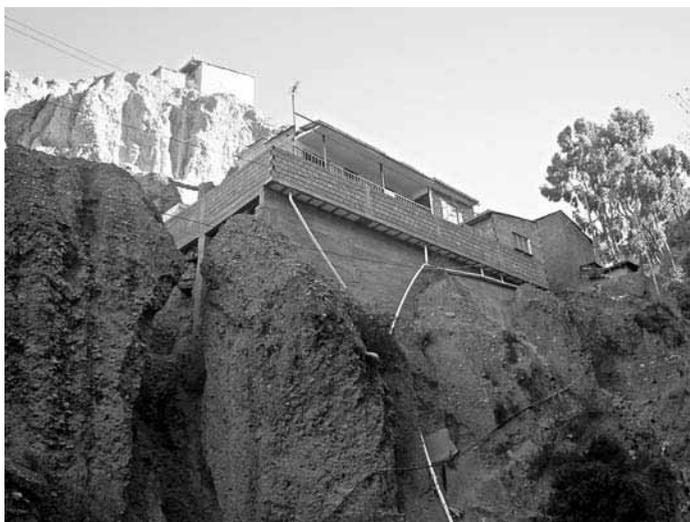


Figura 1 – La construcción de la vulnerabilidad: vivienda sobre suelo inseguro en La Paz

Foto: Fabien Nathan, 2004

Con todo, el 63% de la población cuenta con vivienda propia, el déficit es cualitativo: la vivienda es inadecuada. El déficit por carencia (cuantitativo) y por mala calidad (cualitativo) impactan particularmente en sectores de la población social, política y económicamente más vulnerables (Arévalo, 2011). Nuevamente, como en toda América Latina, los procesos de Producción Social del Hábitat en Bolivia nacen de la necesidad de vivienda y se apoyan en la capacidad organizativa de la gente, de modo que el 80% de las viviendas son autoproducidas, lo que está directamente relacionado con la calidad no solo de la vivienda sino del hábitat y con la construcción de vulnerabilidad.

7. LA VULNERABILIDAD URBANA⁹ EN ESTAS CIUDADES

Las ciudades de El Alto y La Paz forman juntas la primera aglomeración urbana más grande de Bolivia con 1 613 457 habitantes¹⁰ y poseen una fuerte relación de interdependencia tanto en lo productivo, comercial como social. Muchos alteños venden sus productos en los mercados de La Paz y una gran cantidad de empresas paceñas instalan sus fábricas en El Alto¹¹, razón por la cual contratan empleados y mano de obra alteña; por otra parte, muchas familias extendidas tienen doble residencia, una casa en La Paz cerca de su fuente laboral y otra en El Alto, cerca de su comunidad de origen; muchas personas que viven en La Paz compran su alimento, vestido y otros objetos en las ferias de El Alto, y muchos residentes alteños tienen su fuente de trabajo en La Paz. Los límites formales entre estos dos municipios son invisibles a su dinámica cotidiana.

Aunque existe una verdadera interfaz¹² entre La Paz y El Alto, y ambas ciudades coinciden en la problemática que deriva de su acelerado crecimiento y proceso de urbanización, los factores y causas de su vulnerabilidad son muy distintos.

Privilegiada por una continuidad institucional de más de una década en el gobierno de su municipio, la vulnerabilidad de la ciudad de La Paz es sobre todo física debido a sus características geomorfológicas. Al contrario, asentada en una amplísima meseta —no libre de sismos y deslizamientos de tierras por sus pequeños ríos subterráneos— en la ciudad de El Alto las amenazas naturales son las inundaciones (Sandoval & Sostres, 1989), pero su principal vulnerabilidad es el elevadísimo nivel de conflictividad y la falta de gobernabilidad que comprometen su desarrollo económico y social, a lo que podría aplicarse la noción de vulnerabilidad «de fondo» que D’Ercole *et al.* (2009 b) describen como resultante de procesos socio-históricos de largo plazo.

⁹ Utilizamos el término *vulnerabilidad urbana* en el sentido que propone Blaikie (cit. por D’Ercole *et al.*, 2009b): como la dificultad de las ciudades para anticipar y enfrentar fenómenos físicos o antrópicos (sismos, inundaciones, deslizamientos de tierra, incendios, explosiones o contaminaciones, etc.) capaces de causar daño, pero también para enfrentarlos y superarlos después de su ocurrencia; y como la capacidad de las ciudades y sus habitantes en fomentar estos fenómenos o al menos de multiplicar sus efectos. Por su parte, la Dirección Especial de Gestión Integral de Riesgos (DEGIR), del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, define vulnerabilidad como el «factor interno de riesgo de un sujeto, objeto o sistema, expuesto a una amenaza, que corresponde a su disposición intrínseca a ser dañado. Es el grado de fortaleza que presenta el sujeto, objeto o sistema ante un determinado evento; por lo que si esta susceptibilidad de ser dañado es grande se dice que tiene una alta vulnerabilidad y en caso contrario, que tiene una baja vulnerabilidad» (GAML, 2011: 83).

¹⁰ En: http://www.la-razon.com/sociedad/La_Paz-poblacion-El_Alto-Santa_Cruz_0_1883211728.html (revisado el 31/1/2014).

¹¹ La actividad comercial *minorista* en El Alto es muy grande, hay alrededor de 5600 pymes, fábricas y plantas de procesamiento de hidrocarburos; es lugar de exportación de los recursos minerales del país y de materia prima procesada.

¹² En informática es la «superficie de contacto», la conexión física y funcional entre dos sistemas o dispositivos dando una comunicación entre distintos niveles. La interfaz como espacio es el lugar de la interacción, el espacio donde se desarrollan los intercambios.

A pesar de ello, como previenen algunos estudiosos, al estar estas ciudades a cerca de 4000 metros sobre el nivel del mar «los eventos son en su mayoría de pequeña y mediana magnitud y principalmente de carácter hidromorfológico [...] las preocupaciones están todavía muy focalizadas en los riesgos de origen natural aun cuando los fenómenos de origen antrópico son cada vez más evidentes».

7. 1. La Paz

La ciudad de La Paz presenta condiciones naturales muy complejas por su configuración geológica, geotécnica y por su topografía de alta pendiente. Ubicada en una cuenca drenada por cientos de ríos y riachuelos, sus flancos muestran erosión regresiva y sus lechos acumulación de materiales.

Son muchos los factores de vulnerabilidad en esta ciudad —baja gestión ambiental de los desechos sólidos, construcciones precarias (casas con muros de adobe, techos en calamina y pisos de tierra); invasión de áreas susceptibles a inundaciones; pobreza y analfabetismo; déficit en la provisión de servicios de energía eléctrica, alcantarillado y agua potable— pero sin duda la precariedad del suelo es la principal: el 74% de la población asienta sus viviendas en suelo inestable¹³.

Siendo los eventos climáticos y sobre todo hidromorfológicos los más frecuentes (D'Ercole *et al.*, 2009a: 449), deslizamientos, derrumbes, mazamoras y flujos de barro recaen en especial en los barrios periféricos desarrollados en pendientes



Figura 2 – Deslizamiento en la zona de Alto Tacagua, La Paz

Foto: Luis Salamanca

inestables y resultan la mayor amenaza por la presión del agua fluvial que satura estos suelos que —de acuerdo a los registros históricos— en su gran mayoría ceden en caída lenta, razón por la cual los daños son principalmente materiales, de la infraestructura urbana y por eso son considerados eventos menores en número de muertos, en un contexto de análisis comparativo¹⁴.

Estos eventos adversos, generalmente reconocidos como fenómenos naturales externos, se incrementan por procesos de la actividad humana

¹³ En 1977 se encargó de la elaboración de un mapa de constructibilidad que determinó que el 62% de los terrenos no tenían condiciones favorables para la construcción, y en 1999 un nuevo estudio dio como resultado que 74% del suelo no era apto para construir (Programa de Gestión Integral del Riesgo del GAMLP).

¹⁴ El trabajo de D'Ercole *et al.* (2009a) ampliamente citado hace un balance de los desastres ocurridos en el área andina: Bolivia, Perú y Ecuador.

como el crecimiento urbano desordenado y la construcción en zonas no aptas para este fin, agravando las condiciones de inestabilidad geológica, socavando taludes empinados, rellenando quebradas sin planificación técnica y en otros casos por infiltración de aguas servidas. Como sostienen D'Ercole et al.:

resulta difícil distinguir los fenómenos de origen natural de los fenómenos antrópicos en función de un encadenamiento complejo de efectos, típico de los medios urbanos. Si bien los orígenes son a veces naturales, los efectos son siempre antrópicos (2009a: 464).



Figura 3 – Megadeslizamiento de la ladera este de la ciudad de La Paz, febrero de 2011: 140 hectáreas afectadas, ninguna persona muerta

Foto: P. Urquieta

7. 2. El Alto

A pesar de la ausencia total de vegetación (Sandóval & Sostres, 1989) y las condiciones de semiaridez (Hardy, 2009b), la constitución física de la ciudad de El Alto es un poco más favorable que la de La Paz, razón por la cual los eventos de desastre de origen natural y antrópico son comparativamente menos numerosos y están relacionados principalmente con el daño de la producción agrícola ocasionado por las temperaturas muy bajas, tormentas de viento, inundaciones, deslizamientos de tierra, y violentas precipitaciones de nieve, lluvia y granizo (Montes de Oca, cit. por Hardy, 2009b). Y aunque las amenazas de origen natural en esta ciudad están identificadas con precisión, los análisis demuestran que existen procesos formados por el hombre (Hardy, 2009b: 880-885) —fuerte crecimiento demográfico y espacial en un territorio con poco control—, que al mismo tiempo que constituyen una coerción para las actividades humanas, también son resultado de ellas.



Figura 4 – Deficiencias en la gestión de residuos sólidos, falta de normativas en algunos aspectos e incumplimiento de normas que existen son parte de las dificultades que tiene la ciudad de El Alto en su gestión

Foto: Manuela Paz, 2014

A todo lo descrito es posible añadir otros dos factores de riesgo: el elevado nivel de conflictividad y la inseguridad urbana. La movilización social (Guaygua, 2011) para lograr atención a las necesidades básicas de su población (carente de servicios básicos y de infraestructura urbana) con mucha frecuencia provoca pugnas entre dirigentes de organizaciones vecinales, gremiales, juntas escolares, etc. que rebasan los mecanismos institucionales y derivan en conflictos violentos. El Alto ocupa el primer lugar en el país en cuanto a violencia contra las personas o violencia interpersonal¹⁵.

En la práctica, la forma de gobierno de la municipalidad de El Alto es no convencional. La gestión se lleva a cabo en coordinación con los representantes de estas organizaciones. La ventaja de este empoderamiento social radica en que las demandas se canalizan de forma directa, pero a la vez existe el riesgo de que al participar las dirigencias en la vida política de la ciudad, también de manera directa, engrosen las filas de la corrupción y que los recursos económicos de la ciudad se utilicen en acciones más vinculadas a intereses particulares y de grupo que a los del conjunto de la población.

¹⁵ *La primera encuesta de victimización, prácticas y percepción sobre violencia y delito* —realizada en enero de 2012 en La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz por el Viceministerio de Seguridad Ciudadana— muestra que el robo y el hurto son proporcionalmente mayores en Cochabamba y El Alto. *Boletín del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana*, año 1, número 1.

8. CORRESPONSABILIDAD ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

A pesar de la importante interdependencia descrita persiste una mirada dicotómica entre las municipalidades de La Paz y de El Alto, basada en aspectos históricos, económicos y sobre todo sociales, que «no facilita la construcción de una visión de conjunto de los riesgos y de sus efectos» sobre este territorio común (D'Ercole *et al.*, 2009a: 463).

Frente a condiciones estructurales tan complejas cabe preguntarse hasta qué punto son estas modificables a través de políticas públicas enfocadas simplemente en acciones de educación, capacitación y sensibilización. Muchos estudios revelan que las personas conviven con el riesgo, que los vecinos conocen los problemas antes de habitar o construir pero lo hacen porque esas viviendas o terrenos son lo único accesible a sus posibilidades económicas y «una vez que comienzan a rajarse las paredes o quebrarse el suelo, utilizan sus conocimientos culturales tratando de tapar la 'evidencia' curando las paredes y taconeando los pisos, y en muchos casos cuando es época de lluvias, no duermen por las noches, [por temor a que] les ocurra algo malo» (Salamanca, 2009: 212).

Es importante crear conocimiento, identificar las amenazas, analizar los elementos o componentes del riesgo y lograr el reconocimiento de las diversas formas de vulnerabilidad, pero todo ello debe analizarse en un marco cotidiano, cercano a la realidad y en el contexto específico de los grupos vulnerables. El uso del espacio, la forma de ocupación del suelo, requiere una mirada multidisciplinaria que reconozca y distinga los hábitos y comportamientos que responden a condiciones materiales concretas y en muchos casos estructurales, y que por lo tanto no pueden ser simplemente «combatibles»¹⁶, de aquellos que son fruto de la falta de información, malas prácticas o conocimientos falsos o erróneos que se practican por emulación¹⁷.

La mayoría de los países cuenta con políticas de prevención de desastres y gestión de riesgos en general, pero estas están centradas en la necesidad de intervención y control de la emergencia¹⁸. Aunque tiene como principio «resguardar el bienestar común [...] procurando reducir la situación de vulnerabilidad y el retorno a la normalidad»¹⁹, la Ley Municipal de Gestión Integral de Riesgos de la ciudad de La

¹⁶ «... sí, nosotros hemos comprado en un lugar pendiente, en un lugar malo el terreno... pero cómo podemos acceder a este otro lugar que es más costoso... Tal vez por tener como siempre alguien dice en su verbo de alguien dice [sic] 'tener casa hasta en la punta del cerro pero que sea tuyo, que sea propio'. Tal vez por azares de la vida ha logrado conseguir esto, y no podemos acceder a este otro lugar, porque es un poco más costoso...» (vecino de Germán Jordán, en Salamanca, 2009).

¹⁷ Desconocimiento de la presencia de aguas subterráneas; la sobrecarga que ocasionan las edificaciones de varios pisos y el riesgo que constituye la construcción fuera de norma; la mala disposición de aguas servidas y utilización de pozos ciegos.

¹⁸ Estimación del riesgo, monitoreo, instrumentos; declaratoria y evaluación de la emergencia, evacuación, demolición, reposición de servicios, etc.

¹⁹ Ley Municipal Autónoma N° 005/2010. Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. Capítulo II. Principios, definiciones y siglas. Artículo 4°.- (Principios) Los principios que rigen la presente ley

Paz descuida la etapa de reconstrucción, de la que hay apenas dos referencias: un artículo relacionado con la rehabilitación del área afectada y su reordenamiento territorial con el objetivo de mitigar el riesgo de un futuro evento, y otro referido a la inversión para damnificados, previendo recursos para programas de construcción de viviendas.

Una vez que ocurre el desastre la gestión institucional del riesgo debe poner el énfasis en apoyar la construcción de resiliencia²⁰ en las comunidades. En esta ley no existe alusión —por ejemplo— a que las acciones y políticas en la etapa de reconstrucción deben tomar en cuenta la importancia de la reconstitución del tejido social.

Es conocido el poder de las poblaciones de La Paz y El Alto para organizarse y resolver la atención a sus problemas y necesidades, y es igualmente reconocida su capacidad resiliente, pero se sabe también que es una sociedad todavía desinformada en muchos aspectos y que persisten prácticas cotidianas que agravan la precariedad de sus viviendas y su hábitat y que, por lo tanto, aumentan el riesgo. La participación debe cualificarse a través de más conocimiento, mejor interacción, construcción de confianza y desde un enfoque de corresponsabilidad.

Corresponsabilidad significa que la sociedad y el Estado están dispuestos a asumir el desafío de la cogestión, entendiendo los nuevos alcances que este modelo impone a los roles tradicionales: los ciudadanos y ciudadanas dejan de ver al Estado como el único operador del cambio y el Estado altera su rol omnímodo y paternalista. Corresponsabilidad también implica intervención en decisiones; supone descentralización, democratización del poder y de los mecanismos de acceder a él; exige capacidad de interlocución, negociación y concertación de todos los actores involucrados.

La cogestión del riesgo consiste en un Estado más social, mejor informado con conocimiento, comprensión y sensibilidad respecto del espacio como una construcción social; y una sociedad más informada, más abierta a gestionar el riesgo con mayor conocimiento técnico y que canaliza sus fortalezas hacia la construcción compartida de la ciudad.

son: a) Interés colectivo: La gestión integral de riesgos de desastres está enfocada a resguardar el bienestar común con la preservación e integridad física de los habitantes y la implementación de acciones a favor de la colectividad, procurando reducir la situación de vulnerabilidad y el retorno a la normalidad.

²⁰ En términos amplios la resiliencia es la capacidad que tiene una persona —o un grupo de personas— de recuperarse luego de enfrentar una adversidad, para seguir proyectando su futuro.

Referencias citadas

- ABRAMO, P., 2011 – La ciudad confusa. La mano inoxidable del mercado y la producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *In: La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana* (P. Abramo, ed.): 337-380; Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). Colección Textos Urbanos, 9.
- ARÉBALO, M., BAZOBERRY, G. & LANDAETA, G., 2011 – La producción social del hábitat en Bolivia. *In: El camino posible. Producción Social del Hábitat en América Latina: 127-147*; Montevideo: Centro Cooperativo Sueco-TRILCE.
- BOLIVIA, 2010 – Ley Municipal Autónoma de Gestión Integral de Riesgos de Desastres Nº 005/2010 del 29 de diciembre de 2010. Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.
- CARRIÓN, F., 1988 – La urbanización andina: notas sobre el estado del conocimiento. *In: Investigación Urbana en el Área Andina* (F. Carrión, ed.): 11-44; Quito, Ciudad-Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA).
- D'ERCOLE, R., HARDY, S. & ROBERT, J., 2009a – *Balance de los accidentes y desastres ocurridos en La Paz, Lima y Quito (1970-2007)*. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, **38 (3)**: 433-465.
- D'ERCOLE, R., HARDY, S., METZGER, P. & ROBERT, J., 2009b – Vulnerabilidades urbanas en los países andinos. Introducción general. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, **38 (3)**: 401-410.
- FORO PERMANENTE DE LA VIVIENDA (FOPEVI), 2009 – *Propuesta de Política Estatal de Vivienda*; La Paz: Foro Permanente de Vivienda, Red Hábitat.
- GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ, 2011 – *Memoria del deslizamiento del complejo Pampahasi-Callapa del 26 de febrero de 2011*; La Paz: Anakainoó.
- GUAYGUA, G., 2011 – Identidad colectiva y movilidad social en la ciudad de El Alto. *En: Nuevas identidades urbanas. Tres miradas desde la cultura y la desigualdad* (G. Guaygua, C. Peña & A. Waldmann, eds.): 237-318; La Paz: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Cuaderno de Futuro 27. Informe sobre Desarrollo Humano.
- HARDY, S., 2009a – Granizada e inundación del 19 de febrero de 2002. Un modelo de crisis para la aglomeración de La Paz. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, **38 (3)**: 501-514.
- HARDY, S., 2009b – Evaluación y gestión de la vulnerabilidad de los distritos 5 y 6 del municipio de El Alto. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, **38 (3)**: 873-892.
- HARVEY, D., 2008 – *El derecho a la ciudad*. *New Left Review*, **53**, noviembre-diciembre. Versión electrónica disponible en <http://newleftreview.es/53>
- HIERNAUX, D. & LINDÓN, A., 1996 – *El concepto de espacio y el análisis regional. Secuencias*, núm. 25 de enero a abril: 89-110; México: Instituto Mora.
- LEFEBVRE, H., 1974 – La producción del espacio. *Papers. Revista de Sociología*, **3**: 219-229.
- PARK, R., 1999 – *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*, 148 pp.; Barcelona: Ediciones del Serbal.
- MAZUREK, H., 2006 – *Espacio y territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social*, 206 pp.; La Paz: PIEB, IRD.

- PEREIRA MORATÓ, R., 2009 – Las ciudades bolivianas, ¿cómo entenderlas? Migración y urbanización. In: *Estudios Urbanos en la encrucijada de la interdisciplinariedad* (F. Wanderley, ed.): 95-117; La Paz: CIDES-UMSA Colección 25 Aniversario, EPFL/NCCR North-South.
- PRADO SALMÓN, F., 2008 – El descuidado tema urbano en la Bolivia de hoy. *Tinkazos*, **25**: 11-85, noviembre. Revista Boliviana de Ciencias Sociales del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), 2005 – Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La economía más allá del gas; La Paz.
- SALAMANCA, L., 2009 – Estudio de resiliencia en desastres naturales en seis barrios de la ciudad de La Paz, Bolivia. In: *La gestión del riesgo urbano en América Latina: recopilación de artículos*. Plataforma Temática de Riesgo Urbano. EIRD: 206-222. Versión electrónica disponible en <http://www.eird.org/plataforma-tematica-riesgo-urbano/recopilacion-de-articulos/luis-salamanca.pdf>
- SANDOVAL, G., 1988 – Investigación urbana en Bolivia. In: *Investigación Urbana en el Área Andina* (F. Carrión, ed.): 47-62; Quito: Ciudad-IFEA.
- SANDOVAL, G. & SOSTRES, F., 1989 – *La ciudad prometida. Pobladores y organizaciones sociales* In: *El Alto*, 230 pp.; La Paz: ILDIS-SYSTEMA.
- SARAVIA, J. & SANDOVAL, G., 1991 – Observando el complejo mundo urbano. In: *Jach'a uru: ¿La esperanza de un pueblo?*: 25-42; La Paz: ILDIS/CEP.
- URQUIETA, P., 2010 – Introducción. In: *Ciudades en transformación: disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía* (P. Urquieta, ed.): 13-28; La Paz: CIDES-UMSA- EPFL/NCCR North-South - Oxfam - Plural.
- VICEMINISTERIO DE SEGURIDAD CIUDADANA, BOLIVIA, 2012 – La primera encuesta de victimización, prácticas y percepción sobre violencia y delito, *Boletín del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana*, año 1, número 1.
- VILLAFÁÑEZ, E. A., 2011 – Entre la geografía y la arqueología: el espacio como objeto y representación. *Revista Geográfica Norte Grande*, **50**, dic.: 135-150; Santiago. Versión electrónica disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071834022011000300008&lng=es&nrm=iso
- WANDERLEY, F., 2009 – Introducción: Los estudios urbanos en la encrucijada de la interdisciplinariedad. In: *Estudios Urbanos en la encrucijada de la interdisciplinariedad* (F. Wanderley, ed.): 13-23; La Paz: CIDES-UMSA Colección 25 Aniversario, EPFL/NCCR North-South - Plural.



Del entendimiento de la vulnerabilidad urbana a la reducción de riesgo de desastres, en búsqueda de una herramienta práctica para gobiernos locales

Nury Bermúdez*

Jairo Estacio**

Resumen

El presente artículo parte de la importancia de comprender la vulnerabilidad del territorio y presenta un nuevo enfoque para hacerlo. Describe la reconfiguración institucional que ha tenido el Ecuador, en los últimos años, en relación a la gestión de riesgos. Hace un breve relato de ciertos estudios que fueron pioneros en el país en cuanto a análisis de vulnerabilidad. Presenta los fundamentos de la metodología de análisis de vulnerabilidad a partir de la identificación de elementos esenciales. Finalmente, describe los logros alcanzados y las bondades de este enfoque para potenciar la concreción de políticas públicas prioritarias para la reducción de riesgo de desastres.

Palabras clave: vulnerabilidad, gestión de riesgos, planificación, prevención, PNUD, Ecuador

* Coordinadora Nacional de Gestión de Riesgos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Quito. E-mail: nury.bermudez@undp.org

** Investigador en temas de riesgo y vulnerabilidad, docente UASB, Consultor de temas de vulnerabilidad PNUD, Unesco. Quito. E-mail: jairo_estacio@yahoo.com.mx

De la comprensión de la vulnerabilidad urbana a la reducción de los riesgos de catastrophes, a la recherche d'outils pratiques pour les gouvernements locaux

Résumé

Cet article démontre l'importance de comprendre la vulnérabilité territoriale et cherche à présenter une nouvelle approche pour y parvenir. Il décrit la reconfiguration institutionnelle qui a eu lieu en Équateur au cours des dernières années sur la gestion du risque, et il nous rappelle brièvement certaines études pionnières dans le pays sur l'analyse de la vulnérabilité. Il présente aussi les bases méthodologiques de l'étude de la vulnérabilité à partir de l'identification des éléments essentiels. Finalement il décrit les résultats obtenus et les avantages d'une telle approche afin d'encourager la mise en place de politiques publiques prioritaires visant à réduire les risques de désastres naturels.

Mots-clés : *vulnérabilité, gestion des risques, planification, prévention, PNUD, Équateur*

From understanding of urban vulnerability to disaster risk reduction in search of a practical tool for local governments

Abstract

This article stems from the importance of understanding territorial vulnerability and it intends to present a new approach to do so. It describes the institutional reconfiguration that has taken place in Ecuador over the last few years regarding risk management, and it briefly summarizes some pioneering studies in Ecuador related to vulnerability analysis. It also presents the methodological foundations of vulnerability analysis based on the identification of essential elements. Finally it describes the achievements attained and the advantages of this approach in order to encourage the prioritization of public policies aimed at reducing disaster risks.

Key words: *vulnerability, risk management, planning, prevention, UNDP, Ecuador*

INTRODUCCIÓN

La comprensión del riesgo de desastres radica en gran parte en entender la vulnerabilidad y sus formas de apareamiento y evolución en el territorio. Un huracán puede pasar sin derrumbar edificaciones mientras una lluvia intensa puede echar a perder techos y a veces paredes (Chaux, 2007). Esto denota que la vulnerabilidad está en el centro de la formación de los desastres y es en muchos casos la que define la ocurrencia de un desastre. En este contexto, ¿cómo identificar la vulnerabilidad del territorio? ¿Qué conocimiento es útil al tomador de decisiones para empezar a priorizar acciones efectivas de reducción de riesgo de desastres? Si bien en el Ecuador se han realizado varios estudios sobre la temática de vulnerabilidad, esta es cada vez más amplia y requiere de una reflexión sobre

las diversas formas de abordarla. La comprensión del territorio con sus dinámicas, cambios y adaptaciones es una entrada al abordaje de la vulnerabilidad (Bohle, 1993). El conocimiento científico desde varias disciplinas de las ciencias sociales, tales como Sociología, Antropología, Economía, Psicología, entre otras, debe fortalecerse para comprender mejor los fenómenos sociales que conforman la vulnerabilidad del territorio. Es el entendimiento cabal del territorio el que ofrece la aproximación a la vulnerabilidad. La comprensión de los sistemas territoriales urbanos y rurales, el desarrollo socioeconómico, los modelos de gestión, el rol de las instituciones, su perfil cultural, permiten caracterizar la complejidad del territorio y al mismo tiempo comprender sus debilidades intrínsecas y sus capacidades. Desde una óptica de gestión de riesgos de desastres, son las medidas que se tomen con relación a sus características las que ayudarán a decidir sobre acciones para la reducción de riesgo de desastres.

El Ecuador sufre regularmente los estragos de eventos naturales y antrópicos que afectan severamente a la población, las actividades productivas y las inversiones amenazando con frenar y retrasar los logros alcanzados en su desarrollo. Una de las mayores causas es el poco entendimiento de la vulnerabilidad del territorio y especialmente de los territorios que se encuentran expuestos a diferentes amenazas. Consecuentemente los efectos de los eventos se convierten en emergencias, crisis y desastres. En los últimos años, a partir de la aprobación de la Constitución de 2008¹, el Ecuador ha ido fortaleciendo su institucionalidad pública en relación al manejo de la temática de gestión de riesgos. Es así como, en el año 2009, se creó la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR), entidad nacional a cargo de la coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR). En los años siguientes a la creación de la SGR, se han ido conformado 24 direcciones provinciales, que han formado una sólida estructura a nivel nacional. A la par de esta nueva institucionalidad, en este período se han ido creando varias herramientas, instrumentos y protocolos. Uno de los más importantes es el Manual de Comité de Gestión de Riesgos y el Manual de protocolos para la ayuda humanitaria internacional². El primero se ha convertido en una referencia importante para el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de

¹ La Constitución de la República del Ecuador, en su sección 9na. Art. 389 establece: «El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad. El Sistema Nacional Descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. (...)»

Art. 390 Principio de descentralización subsidiaria: «Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión de riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respecto a su autoridad en el territorio sin relevarlos de su responsabilidad.»

² Cabe mencionar que el Ecuador se ha convertido en los últimos años, en donante de ayuda humanitaria a nivel internacional. Resalta la ayuda a Cuba y a Haití y en el último tiempo, las donaciones a Filipinas y a los refugiados Sirios en el Líbano, realizados a través del PNUD.

Gestión de Riesgos en el país. A nivel de los gobiernos autónomos descentralizados el texto constitucional establece que deberán contar con una Unidad de Gestión de Riesgos, requerimiento que está en proceso de construcción. En este contexto, la SGR con el apoyo de la cooperación internacional viene trabajando a partir de varios modelos que son probados a modo de planes piloto en diversos territorios. Estos modelos van probando herramientas, metodologías y experiencia en diversas realidades locales del país.

Es en este proceso que la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el soporte financiero de la Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO) han venido trabajando. El objeto consiste en encontrar una metodología para identificar la vulnerabilidad en áreas urbanas, recuperando una óptica de comprensión integral. La concepción de esta herramienta requería cumplir una serie de parámetros. Por una parte, ser un instrumento de fácil aplicación por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), que les permita priorizar acciones efectivas de prevención y reducción de riesgo de desastres desde una perspectiva de desarrollo. Por otra parte, tener la versatilidad de adaptarse, sin perder su contenido, a las condiciones cambiantes de manejo de información y datos en las diferentes realidades de los gobiernos locales del país. Finalmente, se espera que los hallazgos de estos análisis y la priorización de las acciones se incorporen a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y logren arraigarse en mecanismos de gestión ya existentes en los territorios.

Este artículo presenta la filosofía que guía esta metodología y describe la experiencia de comprensión de la vulnerabilidad en diferentes territorios del Ecuador. Para ello, en una primera parte se reflexiona sobre la necesidad de comprender la vulnerabilidad desde una perspectiva territorial para aplicar medidas de reducción de riesgos de desastres. Una segunda sección presenta los avances metodológicos en el Ecuador, para mostrar los logros y perspectivas de esta herramienta para la priorización de acciones para la reducción del riesgo.

1. ¿POR QUÉ ES NECESARIO COMPRENDER LA VULNERABILIDAD TERRITORIAL PARA LA RRD?

Comúnmente la comprensión de la vulnerabilidad está asociada a las formas de exposición de las personas o elementos a amenazas y/o eventos adversos que pueden desencadenar daños y consecuencias muchas veces poco previsibles. No obstante, la vulnerabilidad presenta una dimensión más amplia y es objeto de muchas reflexiones y artículos científicos, por lo que su significado se encuentra en constante evolución epistemológica anterior inclusive a la definición de riesgo y desastre.

La vulnerabilidad permite explicar, desde el campo de las ciencias sociales, varios fenómenos sociales como la desigualdad, la dependencia o la marginalidad, las causas de los problemas de desarrollo a través de análisis multifactoriales

en lo económico, cultural, social o político y sus dinámicas complejas dentro de una visión de interrelaciones sociedad-naturaleza. Esta concepción de la vulnerabilidad acuñada por La RED en los años 1990, dio un giro a la temática de los riesgos (comprendida tradicionalmente desde las amenazas) considerando a las actividades humanas en un contexto particular de desarrollo, como factores gravitantes en la generación y agravamiento de los riesgos (riesgos sicionaturales). De ahí surge la reflexión de que los «desastres no son naturales», sino producto de problemas «no resueltos del desarrollo» (Lavell, 2000). Esta noción evidencia que más allá de comprender las amenazas es necesario focalizar la comprensión y la gestión de los riesgos en los procesos sociales dinamizadores y transformadores de los territorios.

Mientras la pobreza se puede cuantificar en términos económicos absolutos, la vulnerabilidad es un concepto relacional y social que depende de las contradicciones y conflictos sociales (Bohle, 1993 en Perez de Armiño, 1999).

Tradicionalmente los riesgos han sido abordados desde las amenazas y los peligros naturales como primer elemento de análisis, dejando a la vulnerabilidad como un concepto subsidiario de esta. Sin embargo, grandes desastres como las hambrunas (Sahel en la década de 1970) o los terremotos (Nicaragua, 1976), evidencian la vulnerabilidad de la sociedad. El desastre de la hambruna de Sahel (1974) por ejemplo, no fue exclusivamente por falta de alimentos o aumento de la población, sino, entre otros factores, por la mala accesibilidad de varios segmentos de la población para adquirirlos (Sen, 1981). El mismo caso ha ocurrido en el Sertao brasileiro, donde si bien la falta de alimento se atribuyó a la sequía (falta de lluvias); los problemas sociales relacionados a las hambrunas se relacionaron más con los circuitos de comercialización y accesibilidad a los mismos. En el caso del terremoto de Nicaragua (1972) los daños en grupos segmentados y marginales de la población evidenciaron la vulnerabilidad institucional al tener baja capacidad de coordinación y poca preparación para hacer frente a un evento de magnitud. Estos factores (falta de coordinación, poca preparación) y otros como los conflictos institucionales, la falta de políticas o percepción de los riesgos en el territorio, son parte de la comprensión de la vulnerabilidad denominada institucional. Por lo tanto, la vulnerabilidad institucional se define como la falta de coordinación, políticas, recursos y acciones de las instituciones, organismos y actores de un territorio enfocados a la reducción de riesgos.

En esta línea, el terremoto de Haití en 2010 permite comprender cómo la debilidad acumulada en el tiempo a través de problemas de gobernabilidad (Estado y poderes públicos disminuidos), problemas sociales (acentuados en la desigualdad y pobreza) o problemas de gestión territorial (ausencia de políticas de ordenamiento y planificación territorial), entre otros factores, agravaron el desastre (sin dejar de lado la intensidad del sismo). Muchos de los sectores afectados ya eran marginales y precarios incluso antes de que ocurra el sismo. El terremoto evidenció cómo la vulnerabilidad acumulada agravó el desastre y esto evidentemente trajo consigo una recuperación muy lenta de los medios de vida y

una paulatina consolidación de una sociedad aún fragmentada (que se mantiene actualmente).

Como se aprecia en estos ejemplos, la situación de la población y otros factores preexistentes han agravado los desastres. De ahí que la comprensión de los problemas de desarrollo, con sus factores sociales, económicos, institucionales, políticos, requieren ser analizados de forma prioritaria en un proceso de reducción de riesgos. El entendimiento de estos factores permite comprender cómo estos se acumulan en el tiempo y por ende cómo históricamente han construido sociedades vulnerables.

Por lo tanto, es necesario reflexionar en el sentido más amplio del concepto de vulnerabilidad y comprender los procesos sociales, territoriales e institucionales tanto en el tiempo como en el espacio, y cómo estos muestran debilidades en los modelos de desarrollo. En este ámbito para comprender la vulnerabilidad como proceso es importante considerar:

- Su proceso acumulativo en el tiempo (lo que se denomina construcción social del riesgo) (Le Breton, 2012). Una lectura histórica permite observar cómo los factores de vulnerabilidad se generan y se acumulan en el tiempo. Una vulnerabilidad política, institucional o económica (de crisis económicas) agravado por años puede ser un detonante importante en la generación de desastres.
- Su dinamismo y transformación: no son factores estáticos en el tiempo sino que están en continua evolución, así la vulnerabilidad de un territorio puede agravarse o reducirse en el tiempo
- Su comprensión multiescala: muchas veces la comprensión de la vulnerabilidad no se limita a jurisdicciones específicas del territorio, sino que en el marco de sus dinámicas y relaciones sociales, puede abarcar dimensiones espaciales más amplias en su construcción. Por ejemplo, la vulnerabilidad se construye desde una escala nacional con la carencia de políticas de un Estado para regular los riesgos en espacios urbanos. Posteriormente a una escala cantonal donde no existe la presencia de ordenanzas y formas de control de construcciones en un municipio. Finalmente se construye a escala local a través de la aparición de viviendas precarias localizadas en zonas marginales y susceptibles a amenazas. Este ejemplo muestra que la multiescala en la construcción de las vulnerabilidades se relacionan unas con otras, generando una cadena de vulnerabilidades o lo que muchos científicos denominan el enfoque «macro» a «micro» de la vulnerabilidad (sociedad e individuo) (Perez de Armiño 2006).

Por lo tanto, la contribución de la vulnerabilidad nos ayuda a comprender los desastres como fenómenos sociales, las acciones de desarrollo como producto de procesos acumulativos y estructurales en el tiempo y las crisis humanitarias. Si bien la amenaza puede tener efectos destructivos e imprevisibles, e inclusive recurrentes y duraderos, es la vulnerabilidad preexistente la que marca la verdadera magnitud del desastre.

Por ende el abordaje de la vulnerabilidad en la gestión de los riesgos es crucial. Este se focaliza en comprender no solo las consecuencias potenciales del desastre,

sino también en el entendimiento de las condiciones de desarrollo del territorio, condicionante para gestionar sus riesgos. La vulnerabilidad es cambiante y puede reducirse o agravarse. En períodos de bonanza económica y de mejoramiento de la calidad de vida, existe una aparente reducción de la vulnerabilidad llegando incluso a generar, en ciertos territorios, un ahorro contingente, un mejoramiento de capacidades locales (mejores ingresos, mejor nutrición, mejor acceso a servicios, mejores viviendas). Por el contrario, un decrecimiento de la accesibilidad y de estabilidad económica pueden provocar aumento de la vulnerabilidad (marginalidad, inadecuada explotación de recursos, falta de acceso a servicios como educación o salud) y esto coadyuva al aumento de desnutrición, viviendas inadecuadas, analfabetismo u otros fenómenos sociales que inciden en la gravedad de los desastres y limitan el proceso de recuperación. Esta visión posibilita comprender que la gestión de riesgos debe vincularse de forma necesaria en las agendas de desarrollo trazadas.

En conclusión, el concepto de vulnerabilidad entendido de forma integral permite tomar en cuenta los siguientes puntos de vista:

- Desde los niveles de exposición (como una visión tradicional de la vulnerabilidad).
- Desde las condiciones intrínsecas de desarrollo de la sociedad y del territorio (una visión desde lo social y territorial trabajada por la RED latinoamericana de Desastres).
- Desde las capacidades y fortalezas en la gobernabilidad que mejoran la resiliencia (una visión de la gestión de riesgos de desastres GRD desarrollada desde las instituciones internacionales).
- Desde la importancia de los elementos y espacios estructurantes y esenciales del territorio y que requieren protección (una visión estratégica desarrollada por el IRD —Institut de Recherche pour le Développement de Francia—).

Los tipos de intervención en las etapas de gestión de riesgo sea desarrollo, prevención, mitigación, manejo de emergencia, rehabilitación deben considerar la reducción de la vulnerabilidad y la sostenibilidad de capacidades locales, de forma que permitan el fortalecimiento del tejido social desde el individuo, la familia y la comunidad.

El esfuerzo por reflexionar sobre la vulnerabilidad es importante y siempre será un tema en discusión y reflexión multidisciplinaria. La multidimensionalidad de la vulnerabilidad se presta para reflexiones de distintos tipos (dependiendo de las escalas, temáticas y los lugares).

2. ¿QUÉ AVANCES HAY EN EL ECUADOR EN ESTA TEMÁTICA?

Los desastres en el país³ nos muestran la importancia de comprender la vulnerabilidad y trabajar desde ese conocimiento para prevenir, mitigar y

³ Como el ocurrido en la Amazonía en 1987 que afectó gran parte de la actividad económica petrolera o las diferentes inundaciones producidas en cada período del Fenómeno del Niño (caso de

reducir el riesgo de desastres. Así también, conocer la vulnerabilidad ayudaría a entender la magnitud y el impacto de los eventos con mayor precisión y en tiempos más cortos. Desde este enfoque, la construcción de vulnerabilidad en el territorio, especialmente la social, política e institucional, se vuelve visible y se concreta en el momento del desastre. Por ejemplo, las inundaciones del litoral ecuatoriano son una muestra de vulnerabilidad acumulada. En especial en lo institucional y poblacional donde, a pesar de las gestiones realizadas por las autoridades correspondientes para mitigarlos, estos no pueden ser reducidos a condiciones aceptables. Hacen falta políticas públicas locales, enfocadas en la gestión territorial y urbana. Estos procesos deberían ser sostenidos en el tiempo, para lograr que la sociedad tenga alternativas de ubicación y medios de vida, y de esta forma logren salir de los lugares propensos a inundaciones. Es decir el trabajo en políticas públicas sociales y de vivienda es mucho más importante que las medidas paliativas centradas en obras civiles y de protección.

En el Ecuador, varios han sido los intentos de analizar la vulnerabilidad, desde diferentes escalas y sectores. En el año 2005 la Senplades (Secretaría nacional de planificación y Riesgos), en el marco de un programa de Predecán y con el apoyo de la CAF, elaboró cuatro análisis de vulnerabilidad sectoriales de nivel nacional⁴; los sectores analizados fueron: salud, agua potable y saneamiento, vialidad y transporte y agricultura. En base a estos análisis se construyó un plan estratégico para la reducción del riesgo del territorio ecuatoriano. Estos estudios tenían como objetivo facilitar la incorporación de la gestión de riesgos de desastres en la planificación y gestión territorial. Sin duda, estos documentos son referentes teórico-metodológicos muy interesantes. Muestran nuevas formas de abordar la temática de reducción de riesgos.

Sin embargo, estos estudios carecieron de mecanismos de intervención, aplicabilidad y no fue posible replicarlos a nivel local. Es importante recordar que el país sufrió durante estos años de un período de inestabilidad política, lo que influyó para que estos esfuerzos no produzcan los cambios esperados.

Otro estudio que se realizó en la misma época fue el denominado: «Amenazas, vulnerabilidades, capacidades y riesgo en el Ecuador: los desastres, un reto para el desarrollo»⁵. El mismo determinó índices de vulnerabilidad y capacidades institucionales para cada cantón, a partir de los indicadores del Censo de población y vivienda de 2001. Este estudio presentó información, útil a escala nacional, mostrando el nivel de vulnerabilidad de cada cantón. Los indicadores analizados fueron: agua y saneamiento, salud, educación, pobreza, PEA agrícola; estos

1982, 1998 o 2005) que afectaron asentamientos humanos de la costa y sus niveles de producción agrícola, o las erupciones de los volcanes Tungurahua en 1999, Reventador 2002, o Guagua Pichincha 1999 cuyos efectos de lahares y cenizas abarcaron grandes extensiones territoriales y ocasionaron retrocesos en diferentes sectores de la población en la sierra del Ecuador.

⁴ De transporte y vialidad, salud, agricultura, agua y saneamiento, energía y educación, generados en el período 2000-2005 por Senplades, a través del Programa de Reducción de Riesgos del Área Andina (Preandino), apoyados por la Corporación Andina de Fomento (CAF).

⁵ Realizado por Oxfam, Coop e IRD en el año 2003.

parámetros dieron como resultado la construcción de un índice de vulnerabilidad por cantón. Sin embargo, esta herramienta no fue suficiente para la toma de decisiones, ni a nivel nacional, ni a nivel de los gobiernos locales. Las razones son varias, entre las más relevantes está la necesidad de afinar dichos indicadores a nivel local, para tener una comprensión al interior de cada cantón. Por otra parte, a nivel nacional, fueron años de una fuerte inestabilidad política, lo que no permitía que se prioricen acciones efectivas en ningún territorio.

El estudio de vulnerabilidad del Distrito Metropolitano de Quito, elaborado con el apoyo del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD) con el Municipio de Quito, entre los años 1999-2004, aportó nuevos fundamentos a la temática. Introdujo el concepto de elementos esenciales de un territorio y se centró en la comprensión de la vulnerabilidad de estos elementos para entender la vulnerabilidad de un territorio. Sin lugar a dudas, la entrada conceptual, metodológica de este estudio provocó un cambio en la concepción tradicional de mirar el riesgo, comenzando desde el análisis de las amenazas.

Otras herramientas han sido ensayadas con el objeto de entender los escenarios de riesgo y vulnerabilidad a nivel local en busca de alcanzar intervenciones específicas para reducción del riesgo. Vale mencionar los esfuerzos de CISP⁶ generando guías metodológicas para Esmeraldas y Manabí. Estas consisten en la elaboración de procedimientos metodológicos para generar planes comunitarios de gestión de riesgos (temática abordada como Gestión Local del Riesgo). Esto denota la necesidad de intervenir a otras escalas e incorporar a la población en estos procesos de reducción.

Estos referentes muestran que en el país y la región es necesario repensar la manera de abordar la temática de riesgos. Se requiere trabajar no solo desde los territorios amenazados, sino desde los territorios vulnerables. Hay que analizar lo que se requiere proteger y estudiar donde, continuamente, los desastres ocasionan pérdidas y retrocesos en el desarrollo. Es decir, hay que lograr incidir a nivel de políticas de desarrollo y enfocar en temas estructurales.

El Ecuador ha emprendido este proceso, a partir de la creación, vía constitucional, del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. Ha establecido que es necesario

... el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

Este párrafo, recogido en el artículo 389 de la carta constitucional, es un reconocimiento a la importancia de la vulnerabilidad como mecanismo de mejora de la calidad de vida de la población en sí misma. Es justamente este principio el que orienta el accionar de la Secretaría de Gestión de Riesgos que centra su accionar en cuatro líneas: 1) La gestión de conocimiento de los riesgos de desastres con énfasis en la comprensión de los territorios locales y sus formas

⁶ Realizado en el marco del Plan de Acción DIPECHO V.

de vulnerabilidad. 2) El fortalecimiento de las capacidades locales a través del mejoramiento de la institucionalidad (unidades de gestión de riesgos, salas de situación, etc). 3) El apoyo a las políticas públicas para la reducción del riesgos y el trabajo a nivel comunitario. 4) El fortalecimiento de la investigación aplicada y los estudios locales sobre vulnerabilidad y riesgos según las necesidades y a las problemáticas locales.

Para alcanzar estos retos, las alianzas entre los diferentes sectores, gobiernos autónomos descentralizados (GAD) Organizaciones No Gubernamentales y sectores ciudadanos son importantes. En este contexto, los avances son muy significativos en materia de gestión de conocimiento de los riesgos, el desarrollo de herramientas para la estimación de vulnerabilidad a nivel local y el abordaje del fortalecimiento de capacidades comunitarias. Es también muy importante en sectores estratégicos como salud y educación y se espera que se desarrollen mecanismos y herramientas más específicas y potentes de vulnerabilidad que puedan ser incorporadas a la gestión pública de cada territorio.

3. LA METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN DE VULNERABILIDAD PARA LOS MUNICIPIOS DEL ECUADOR: UNA PROPUESTA DESDE LA REFLEXIÓN TERRITORIAL

Con estos avances y en este contexto, surgió la iniciativa de reflexionar sobre las investigaciones realizadas y construir una metodología de análisis de vulnerabilidad que pueda ser aplicada a nivel local.

El reto de concebir cualquier metodología radica no solo en homologar una serie de criterios para que sean utilizados de manera estandarizada en diferentes realidades, sino en elaborar un procedimiento que desemboque en un conocimiento aplicable en acciones para reducir los riesgos. De ahí que no existen metodologías perfectas, sino que la gran mayoría es una mezcla de varios principios, teorías, técnicas y postulados. La búsqueda de una metodología para analizar la vulnerabilidad a nivel urbano cantonal, mediante un método práctico y sencillo no es la excepción.

La metodología de estimación de vulnerabilidad para los municipios del país ha contado con aportes de varios profesionales y técnicos a lo largo de 3 años de continuo debate. Durante este tiempo, se ha ido estructurando una metodología para estimar la vulnerabilidad de un territorio que se enfocaba inicialmente en analizar la exposición de los elementos territoriales (sin distinción entre ellos) frente a cuatro tipos de amenazas: sísmica, volcánica, inundaciones y movimientos en masa. Sin embargo, resultó complejo implementar el método debido a la necesidad de contar con información completa (por ejemplo catastros actualizados y completos, información georeferenciada de redes vitales y servicios, información de los modelos de desarrollo y aspectos político-institucionales, información de amenazas a escalas apropiadas y validadas por actores científicos, entre otros), homologada, de buena calidad y estructurada en un sistema de información geográfico. Para lograr eso fue necesario repensar el método que

se estaba proponiendo. Es así como se da un giro a este análisis, retomando los estudios de vulnerabilidad, realizado por D'Ercole & Metzger⁷ entre el año 2000 y 2006 para el Distrito Metropolitano de Quito.

Estos estudios parten de la idea «que para ser eficaz, una política de prevención de riesgos debe dedicarse a proteger los elementos que son a la vez: 1. Los más importantes en el sistema territorial, 2. Los que son más vulnerables (lo que incluye la exposición a peligro)». Esta conjunción permitirá empezar a proteger los elementos más importantes de un territorio urbano para garantizar su adecuado funcionamiento y desarrollo. Así también es necesario analizar la densidad poblacional, las características poblacionales y el nivel de pobreza de cada sector con el fin de enfocarse en políticas específicas de reducción de riesgo de desastres para los sectores sociales más vulnerables.

Esta metodología se fundamenta en que para que una política de prevención de riesgos sea eficaz es necesario proteger lo que tiene importancia, conocer la exposición ante amenazas de origen natural y conocer su nivel de vulnerabilidad (D'Ercole & Metzger, 2002). Entonces las preguntas clave que guían el análisis son: ¿cómo identificar lo que tiene importancia en cada territorio?, ¿Qué nivel de exposición tienen estos elementos importantes?, ¿Qué nivel de vulnerabilidad presentan?

El proceso parte de una contextualización territorial general; a esto se le ha denominado *perfil territorial*. Este perfil se elabora, como primer paso, antes de la identificación de los elementos esenciales, y tiene por objeto tener una visión de contexto del territorio local. Se tiene también que conocer sus características generales, población, densidad, superficie, problemas principales, actividades económicas importantes y proyectos de desarrollo movilizados que estén en marcha.

Una vez que el perfil territorial está construido, entonces se procede a la identificación de los elementos que tienen mayor importancia. Entonces, cabe preguntarse ¿Qué es lo que tiene importancia a escala de ese territorio? ¿Qué es lo que deberíamos proteger con mayor prioridad para garantizar el funcionamiento del territorio? Si es un territorio cantonal, la reflexión debe llevarse a ese nivel. Si se trata de un territorio provincial, la escala de análisis debe cambiar.

La primera respuesta a estas preguntas concierne a la población, seguida por una serie de elementos importantes para el funcionamiento del territorio. Entre las categorías que se analizan están: la red de agua potable y alcantarillado, la red de vialidad principal, los servicios de salud y educación, los edificios públicos, las industrias, los establecimientos de educación y salud, entre otros. Cada una de estas categorías debe desagregarse en sus componentes. No es suficiente establecer la importancia del sistema de agua potable, como un todo. Lo mejor será identificar, ¿cuáles son los componentes más importantes? Es decir, una planta, un tanque de distribución, la línea de captación, etc. Una vez identificados estos elementos importantes, entonces, se utilizan criterios para su categorización e identificación

⁷ Ver estudios de D'Ercole & Metzger (2004).

como esenciales. Los criterios que han considerado para identificar los elementos esenciales son: cobertura, especificidad, concentración y de vulnerabilidad fueron: accesibilidad y dependencia (ver cuadro 1).

La identificación de elementos esenciales tiene por objeto centrar el análisis en un número menor de elementos y de esta manera poder enfocar los análisis de vulnerabilidad específicos con más detalle. Pues es indispensable, para poder investigar y entender la vulnerabilidad de un elemento, enfocarse en «lo esencial», poder alcanzar una priorización en lo realmente necesario y garantizar el funcionamiento del territorio y de esta forma reducir el riesgo de desastres.

Una vez identificados los elementos esenciales, se procede con el análisis de la vulnerabilidad por exposición a amenazas, como una primera lectura de la vulnerabilidad. Según D'Ercole & Metzger, existen 6 formas de vulnerabilidad: la vulnerabilidad por dependencia a otros elementos, la vulnerabilidad intrínseca, la vulnerabilidad por exposición a amenazas, la vulnerabilidad por accesibilidad, la vulnerabilidad por ausencia de alternativas, la vulnerabilidad por capacidad de respuesta y preparación. A partir de la identificación de estos elementos y sus análisis de vulnerabilidad, entonces se podrán plantear acciones de reducción de riesgo de desastres, incidiendo de manera estratégica en la planificación del territorio; se podrá, de esta manera, reducir el riesgo y la vulnerabilidad del mismo. Este innovador enfoque de la vulnerabilidad, independiza de cierta manera la concepción tradicional de estudiar las amenazas como primer punto y focaliza el análisis de una manera diferente y estratégica.

La lectura de los elementos esenciales en el territorio se complementa con análisis de vulnerabilidad institucional, política y legal. Este ejercicio permitirá comprender la debilidad institucional o presupuestaria para ejercer el funcionamiento en los elementos esenciales y la capacidad de los entes públicos del cantón para conducir el desarrollo de su territorio. Es decir analizar la gobernanza y por ende la gobernabilidad existente mostrará la capacidad que existe para sostener el funcionamiento del territorio y hacer frente a eventos potenciales.

Esta metodología ha sido aplicada en 22 cantones del país, en el marco del proyecto «Estimación de vulnerabilidad a nivel local» financiado por la Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Unión Europea e implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Secretaría de Gestión de Riesgos. Su implementación nos ha dejado varias enseñanzas y lecciones.

La aplicación en cantones de distintos tamaños implicó re-pensar ciertos criterios. Por ejemplo, un cantón pequeño casi siempre depende de otro de mayor tamaño. Es en este cantón más grande donde están implantados ciertos elementos importantes para su funcionamiento, por lo tanto estos deben ser considerados. Por otro lado, existen cantones cuya actividad principal se encuentra en la zona rural, y es necesario considerar parámetros distintos, tales como centros de acopio, áreas agropecuarias, zonas de intercambio comercial, entre otras. Estos elementos, si bien no inciden en el funcionamiento de la ciudad, pueden afectar de forma considerable a la población, pues afectarían su medio de sustento.

Por otro lado, enfocarse en elementos esenciales deja de lado otras problemáticas y zonas vulnerables donde también se requiere implementar acciones de gestión de riesgos, tales como barrios informales o asentamientos precarios en zonas de peligro, entre otras, aunque estas zonas no influyen de forma directa en el funcionamiento de la ciudad, es necesario implementar acciones para prevenir su consolidación o plantear alternativas para reducir el riesgo.

La metodología analizó los siguientes tipos de elementos esenciales:

- **Área de comunicación, conectividad y movilidad:** antenas de telecomunicación, vías (estatal-panamericana, rurales y urbanas, puentes).
- **Servicio educativo:** establecimientos educativos.
- **Servicio de salud:** hospitales y unidades operativas públicos y del IESS, clínicas privadas.
- **Servicios básicos:** Subestaciones eléctricas, puntos de captación, líneas de conducción, tanques de almacenamiento, plantas de tratamiento, redes de distribución de agua, disposición final de desechos, centrales telefónicas.
- **Sector comercial y financiero:** mercados, centros comerciales, bancos, cooperativas de ahorro y crédito.
- **Edificaciones públicas:** gobernación, ministerios, edificio del municipio, de la provincia, otras entidades públicas.
- **Centros de concentración masiva:** parques, plazas, coliseo, iglesia, centro de rehabilitación, asilo de ancianos.
- **Organismos de respuesta:** bomberos, cruz roja, policía nacional, recinto militar.
- **Otros:** gasolineras, cementarios, museos.

Esta lectura de riesgos enfocada desde la vulnerabilidad del territorio ha sido ensayada en veintidós cantones⁸ con el apoyo de una red de investigadores de siete universidades⁹ del país. Actualmente, cada universidad cuenta con un grupo de profesores y alumnos que conocen la metodología y pueden aplicarla a nivel cantonal.

Los criterios señalados en el presente cuadro hacen referencia a una forma de analizar y priorizar los elementos esenciales y su vulnerabilidad. Si bien existen otros factores que podrían ser considerados en el análisis de categorización de los elementos esenciales (por ejemplo, capacidad o rol sistémico...) a menudo los que más se aplican en los análisis cantonales son aquellos que tienen un significado estratégico espacial y funcional. Conocer los elementos que ejercen exclusividad/funcionalidad, cobertura brinda una lectura de lo que es indispensable para el

⁸ Chone, Manta, Bucay, Santa Elena, Guaranda, San Miguel, Huaca, Ibarra, Esmeraldas, Cumandá, Latacunga, Pallatanga, Loja, Zaruma, Yantzaza, Orellana, Paute, San Vicente, La Troncal, Cuenca, Patate, Quijos.

⁹ Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL), Universidad Estatal de Bolívar (UEB), Universidad Técnica del Norte (UTN), Universidad Nacional de Loja (UNL), Universidad de Cuenca (UC), Escuela Politécnica del Chimborazo (ESPOCH), Escuela Politécnica del Ejército (ESPE).

Cuadro 1 – Criterios para la categorización de los elementos esenciales y su vulnerabilidad

Criterio	interpretación	Valoración
La cobertura	Es un criterio espacial y se entiende la cobertura de funcionalidad que un elemento puede brindar como zonas de cobertura por ejemplo de un servicio (caso de agua potable, salud, educación...).	Una cobertura a nivel de una localidad o ciudad tiene mayor importancia que una cobertura a nivel de un barrio o parroquia
Para los elementos esenciales	Es un criterio cualitativo que tiene que ver con la exclusividad y la funcionalidad de un elemento en el territorio. En efecto, un elemento o espacio puede ofrecer un rol o función único o exclusivo, irrepetible y codiciado por la demanda de la población (por ejemplo un hospital de especialidades, una universidad con únicas formaciones...) o a su vez ser capaz de generar varios servicios y funciones en el territorio (caso de una fuente de agua util para abastecimiento de agua potable, riego o reserva ecológica o un elemento patrimonial capaz de ejercer función cultural, ejercicio de poder o elemento arquitectónico...)	Un elemento que es exclusivo o único para la población representa una importancia elevada o alta. Si las funciones que tiene este elemento lo ejercen otros su importancia es menor. Por el contrario, si un elemento tiene más funciones a las designadas es más importante que los que solo ejercen una sola función. En definitiva un elemento puede ser más importante, sea por su elevada exclusividad o por su elevada funcionalidad.
La concentración	Es un criterio cuantitativo que tiene relación con los lugares o espacios de concentración de la población. Por ejemplo, lugares de concentración masiva como estadios, áreas recreativas o establecimientos de concentración de empleados por citar algunos.	Mientras más población o posibilidades de concentración presente un elemento o espacio en el territorio, mayor es su importancia
La accesibilidad	Es un criterio funcional que tiene que ver con el nivel de control y acceso del personal responsable del funcionamiento o de atención de problemas hacia los elementos.	Mientras el acceso es más difícil (sea por cualquier medio físico o de telecontrol) el elemento es más vulnerable.
La dependencia	Es un criterio funcional que hace referencia al grado de dependencia de un elemento o sistema hacia otro elemento o sistemas para funcionar.	Mientras exista mayor dependencia es mayor la vulnerabilidad.

normal funcionamiento territorial. Si a estos análisis se suma la vulnerabilidad de estos elementos, se tendrían lugares en el territorio con mayor fragilidad y funcionalidad.

Por ejemplo, la aplicación de estos criterios en los análisis territoriales del cantón Guaranda y San Miguel realizado por la Universidad Estatal de Bolívar (UEB) permite observar algunos resultados preliminares (observar figs. 1 y 2). Para llegar a estos resultados de «los elementos esenciales más importantes», la UEB logró establecer valores de importancia de los elementos esenciales. El cuadro 1 señala la interpretación y criterios para valorar estos elementos los cuales pueden

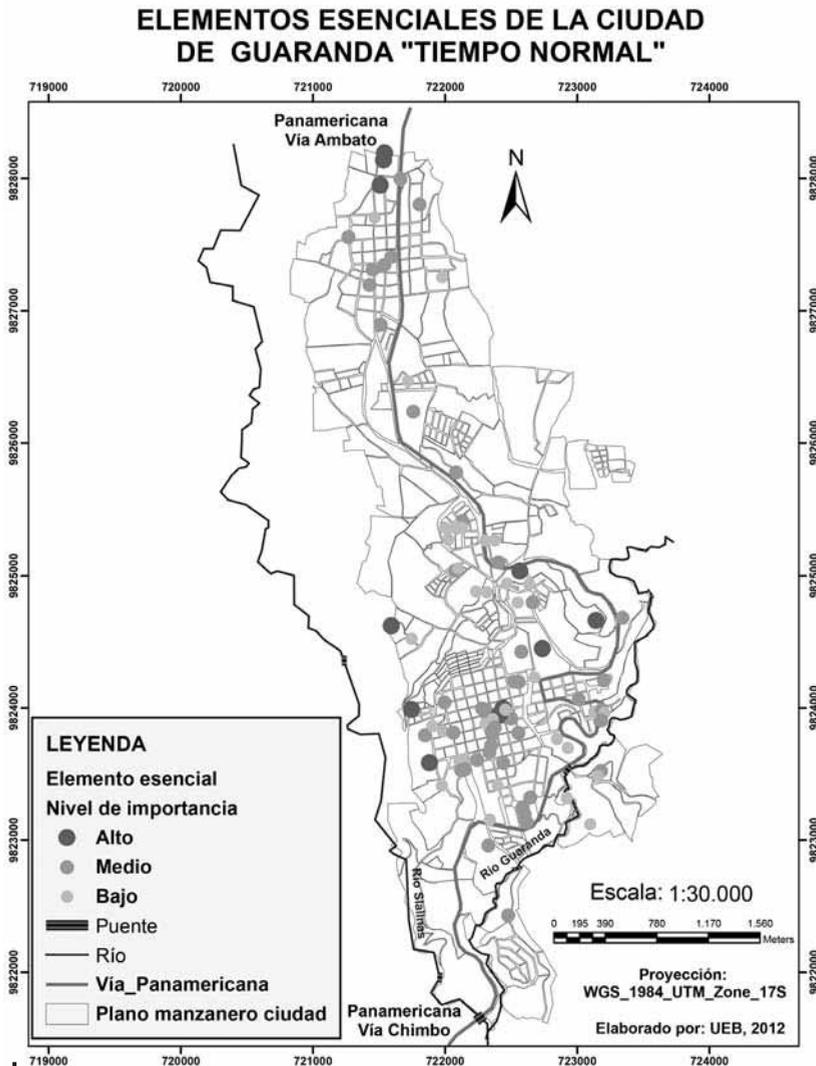


Figura 1– Elementos esenciales en ciudad de Guaranda

ELEMENTOS ESENCIALES DE LA CIUDAD DE SAN MIGUEL "TIEMPO NORMAL"

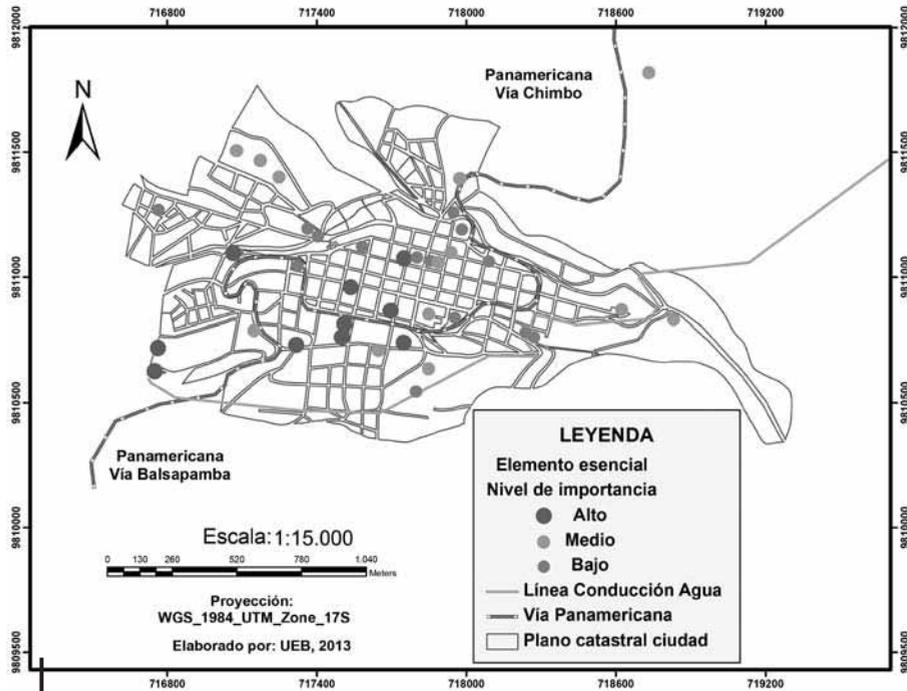


Figura 2 – Elementos esenciales en la ciudad de San Miguel

presentar alta, mediana o baja importancia (el mismo cuadro también señala los criterios de vulnerabilidad que para este ejemplo no se ha considerado).

Del análisis de los elementos esenciales en las ciudades de Guaranda y San Miguel, se puede apreciar que Guaranda presenta una alta concentración de elementos esenciales en su área central y en las zonas contiguas a la vía panamericana. San Miguel, por su parte, presenta una repartición de elementos esenciales a lo largo de su área urbana. Esta primera lectura permite identificar los lugares donde existe una elevada concentración de elementos esenciales y cuyos espacios son estratégicos para el establecimiento de acciones de protección y estudios más detallados de vulnerabilidad. La ciudad de Guaranda, concentra la mayor infraestructura y elementos esenciales del cantón e incluso a nivel de la provincia de Bolívar (hospitales —uno de ellos provincial—, vías importantes, sistemas de telecomunicaciones, redes de dotación de agua por citar algunos ejemplos), lo que supone que una disfuncionalidad de los elementos esenciales puede acarrear disfuncionalidades a nivel de la región de Bolívar. Esto se debe sin duda, al rol capital que representa este cantón donde existen elementos importantes de dotación de servicios y de funcionamiento administrativo y financiero (por ejemplo, gobernación, sedes ministeriales, bancos importantes). Al contrario, en la

ciudad de San Miguel, considerado un cantón pequeño, el número de elementos esenciales es menor pero, por la escala, estos son esenciales para garantizar el funcionamiento de este territorio. Adicionalmente, se conoce que este cantón presenta una elevada dependencia de ciertos elementos que se encuentran fuera de su jurisdicción, por lo que es de suponer que el territorio es muy vulnerable por factores de *dependencia* (por ejemplo la dotación de agua).

La concepción de la metodología para la estimación de los elementos esenciales y su vulnerabilidad es que sea de fácil comprensión y aplicación y además que brinde resultados estratégicos para la toma de decisión y el diseño de acciones prioritarios para reducir los riesgos. La reproductibilidad y la aplicación de este procedimiento es útil para los gestores de riesgos y del territorio porque permitirá actualizar permanentemente el conocimiento puesto que la vulnerabilidad es cambiante y muy dinámica. Lo que un día puede ser vulnerable en otro momento posiblemente no lo es.

4. LOS LOGROS Y PERSPECTIVAS DE ESTA HERRAMIENTA: HACIA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO

El reto de construir una herramienta metodológica consiste en ofrecer formas de construir conocimiento. Un conocimiento que implique comprender cómo se construye socialmente el riesgo, cómo se entienden los factores de escala en los análisis y cómo se comprenden las debilidades del territorio que impiden su buen desarrollo. Esta tarea puede resultar muy compleja, pues un solo instrumento aglutinador no permitiría lograr de forma fehaciente un análisis para toda la complejidad territorial. Por lo tanto, sería más bien útil forjar una serie de instrumentos que se complementen entre sí en busca de análisis más integrales. En el caso de la herramienta descrita constituye un esfuerzo por comprender lo que es estratégico en una localidad y que permite su desarrollo a diferentes escalas. Esta puesta en marcha implica una serie de pruebas que permitan ir perfilando un instrumento básico de fácil aplicación para los gobiernos locales, enfocado en sus necesidades y prioridades. Esto significa que ir decantando la metodología en cada territorio requiere de la participación de varios actores quienes muchas veces comprenden de diversas formas lo que es esencial. Por ende llegar a herramientas útiles y validadas requiere de un consenso y una reflexión sobre el territorio que no es fácil lograr en cada nivel institucional.

Frente al planteamiento de priorización de acciones de reducción de riesgos de desastres, se observa que la entrada de elementos esenciales permite focalizar las intervenciones en sitios estratégicos; es posible replicar este procedimiento en cualquier realidad urbano-territorial. Este ha sido uno de los logros de este proyecto: la identificación de un instrumento metodológico práctico y accesible para técnicos locales, decisivo para políticos y tomadores de decisión. Esta herramienta, ensayada como parte del proyecto Dipecho 2011-2012, ha logrado encajarse y cumplir su propósito: ser un instrumento práctico y de fácil acceso.

En este contexto, los veintidós análisis sobre los elementos esenciales y su vulnerabilidad realizados por la Red Universitaria con apoyo del PNUD y la SNGR, han perfilado una serie de acciones de reducción de riesgo de desastres, las mismas que deberían irse ejecutando vinculadas a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Por ejemplo, para la ciudad de Huaca (cantón pequeño de la provincia de Imbabura), el hospital regional Luis Dávila es considerado esencial por su exclusividad, su cobertura, pues es regional y además con especialidades únicas para la atención de salud del cantón y la provincia. Este hospital presenta una vulnerabilidad por dependencia, ya que depende de insumos y recursos que provienen de entidades centralizadas de gestión de la salud y además presenta vulnerabilidad funcional por sus limitadas capacidades de personal médico. A esto se suma una marcada vulnerabilidad del territorio de Huaca a este elemento ya que se encuentra fuera de su jurisdicción territorial. Para reducir esta vulnerabilidad territorial el Municipio de Huaca está incorporando en su plan de ordenamiento territorial lineamientos para el reforzamiento de las unidades de salud e ingresando otras alternativas de accesibilidad a otros centros hospitalarios de la provincia.

Por otra parte, se ha instalado en la academia la reflexión de la temática de vulnerabilidad permitiendo generar mayor conocimiento sobre esta problemática, así como apoyar la generación de geodatabases de información en cada municipio a fin de mejorar las capacidades de información y bases de conocimiento del territorio. Desde esta perspectiva, los análisis producidos constituyen la línea base para investigaciones futuras. Cabe mencionar que la vulnerabilidad es dinámica y debe irse actualizando en el tiempo, pues muchas políticas públicas o privadas pueden haber incrementado o disminuido en función de las acciones o inacciones que suceden en el tiempo. Desde esta lógica, las universidades deberán pensar nuevas investigaciones aplicadas al nivel cantonal que permitan generar nuevo conocimiento sobre la vulnerabilidad de los cantones.

En perspectiva, será la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos que deba continuar acompañando de manera más sustantiva al nivel local para que logre asimilar los hallazgos iniciales e implemente las acciones de reducción de riesgo de desastres. El rol que la SNGR pueda cumplir en este proceso es clave, desde su mandato de conformar y consolidar el sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos, y la necesidad de acompañar la elaboración de Agendas de RRD a nivel local e incluirlas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Incluso en los veintidós análisis ya realizados se requiere continuar trabajando, tanto para profundizar los análisis, como fortalecer la comprensión sobre la vulnerabilidad del territorio con los funcionarios locales.

Finalmente, la construcción de una metodología para analizar la vulnerabilidad urbano-territorial continúa, con el objetivo de encontrar una forma de abordar la vulnerabilidad que sea a la vez útil para los tomadores de decisión, de uso práctico para los técnicos y que permita orientar y priorizar las acciones concretas de RRD. Este sigue siendo el reto de cualquier construcción metodológica y reflexión académica.

Referencias citadas

- BOHLE, H. G., 1993 – The Geography of Vulnerable Food Systems. *In: Coping with Vulnerability and Criticality: Case Studies on Food-Insecure People and Places* (H. G. Bohle, T. E. Downing, J. O. Field & F. N. Ibrahim, eds.): 15-29; Saarbrücken: Verlag breitenbach Publishers. Freiburg Studies in Development Geography.
- CHAUX, W., 2007 – Presentación «Conceptos básicos de la Gestión del riesgo y seguridad territorial. *In: Taller Internacional PREDECAN «Gestión de riesgo y adaptación al cambio climático en el sector Agropecuario»*: 3-4; Lima-Perú.
- D'ERCOLE, R. & METZGER, P., 2002 – *Los lugares esenciales del DMQ*, xi + 206 pp.; Quito, Ecuador: IRD, MDMQ. Colección de estudios del Distrito Metropolitano.
- D'ERCOLE, R. & METZGER, P., 2004 – La vulnerabilidad en el Distrito Metropolitano de Quito, xi + 496 pp.; Quito, Ecuador: IRD, MDMQ. Colección de estudios del Distrito Metropolitano.
- LAVELL, A., 2000 – Del Desastre al Desarrollo Sostenible: El Caso de Mitch en Centroamérica. *In: Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica* (N. Garita & J. Nowalski J, eds.): 28 pp.; Ginebra, Suiza: BID, CIDHS.
- LE BRETON, D., 2012 – *Sociologie du risque*, 127 pp.; París, Francia: PUF editeur. Collection Que sais-je?
- PÉREZ DE ARMIÑO, K., 1999 – Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África. *Cuadernos de Trabajo*, n.º 24: 64 pp.; Bilbao: HEGOA, Universidad del País Vasco.
- PÉREZ DE ARMIÑO, K., 2006 – *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación para el Desarrollo*; España: Universidad del País Vasco, HEGOA. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/228>
- REVISTA DIGITAL, 2012 – Aportes a la lectura de la vulnerabilidad, a partir de los resultados de los análisis realizados a nivel cantonal; Cuenca: PNUD, CEDIA, Universidad de Cuenca.
- SEN, A., 1981 – *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*, ix + 257 pp.; Oxford: Clarendon Press.

El derecho a la vivienda y fallidas estrategias posdesastre en México

*Daniel Rodríguez Velázquez**

Resumen

La carencia de estrategias gubernamentales de prevención de desastres en México y la omisión de responsabilidades en una sociedad dominada por los mercados financieros y el libre comercio, da lugar a justificar los desastres como inevitables.

El enfoque del derecho a la vivienda adecuada contribuye a comprender que la vulnerabilidad aumenta por los programas de recuperación posdesastre y por la falta de voluntad política para trabajar con la población afectada.

Se propone un enfoque preventivo y participativo, desde una nueva concepción de seguridad, centrada en la persona humana.

Palabras clave: *normalidad, política de recuperación posdesastre, modernización, derecho a la vivienda, finanzas públicas, resiliencia social*

Le droit à un logement et échec des stratégies post-désastre au Mexique

Résumé

L'absence de stratégies gouvernementales de prévention des désastres au Mexique et le refus d'assumer toute responsabilité dans une société dominée par les marchés financiers et les rapports marchands, rendent les désastres inévitables.

* Profesor e investigador titular, Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM. E-mails: daniel060101@yahoo.com

Vue sous l'angle du droit à un logement adéquat, il est clair que les programmes de reconstruction après-désastre y le manque de volonté politique pour travailler de concert avec les populations sinistrées accroissent la vulnérabilité de ces populations.

Nous préconisons une action préventive et participative, reposant sur une nouvelle conception de la sécurité, centrée sur la personne.

Mots-clés : *normalité, politique de reconstruction après-désastre, modernisation, droit au logement, finances publiques, résilience sociale*

Housing rights and the failure of post-disaster strategies in Mexico

Abstract

The absence of governmental strategies of disaster prevention in Mexico and the omission of responsibility in a society dominated by financial markets and free trade, lead to a justification of disasters as inevitable.

The perspective of the right to appropriate housing contributes to an understanding that vulnerability is being increased by the post-disaster recovery programs and by the absence of a political decision to work with the affected population.

In this article the author proposes a preventive and participative focus, based on a new conception of security that is centered in the human individual.

Key words: *normality, post-disaster recovery policy, modernization, housing rights, public treasury, social resilience*

INTRODUCCIÓN

En México no se ha consolidado una política de recuperación posdesastre. En la historia reciente destaca la reconstrucción en la ciudad de México de cuarenta y cinco mil viviendas, previa expropiación de cientos de predios «excepcional y hasta ahora irrepentible acción institucional inspirada en el interés público en contextos de desastre», para enfrentar parcialmente los efectos del desastre asociado al sismo de 8.1 grados Richter (19 de septiembre de 1985). Esta reconstrucción fue instrumentada con base en el Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción (CCDR), suscrito por parte de diversos sectores: social (damnificados), no gubernamentales (ONG), académico y gubernamental.

Ese desastre tuvo un saldo devastador (en la ciudad de México murieron diez mil personas) causado por derrumbes de cientos de edificios. El éxito parcial de dicha reconstrucción se debió a la movilización de la sociedad civil, damnificados organizados y grupos solidarios, que durante varios meses generaron procesos de autogestión en diferentes ámbitos. Desde el rescate de personas, peritajes de inmuebles, proyectos de reconstrucción popular y gestión urbana en escala barrial, que superaron las inercias autoritarias de la clase política. Sin embargo, en experiencias posteriores la resistencia gubernamental ha impedido concretar

proyectos similares, al inscribir las acciones de respuesta posdesastre en la lógica del asistencialismo coyuntural, el saneamiento neoliberal de las finanzas públicas y el «respeto» a la propiedad privada, sin considerar el interés público.

El *objetivo* de este artículo es analizar distintos aspectos de la política posdesastre en México, revisando dos casos con base en el enfoque del derecho a la vivienda adecuada.

Se da cuenta de la cuestión de la normalidad subyacente como contexto pre-desastre y el diseño de los actuales programas de reconstrucción desde criterios financieros, cuya aplicación implica escasa atención a la reducción del riesgo de desastre y al fortalecimiento de la resiliencia social —entendida como un proceso autogestivo con apoyos institucionales—, y la precaria o nula planeación en una sociedad dominada por el mercado neoliberal. Se expone la modernización institucional que no resuelve el fondo de la crisis de vulnerabilidad. Finalmente se plantean diversas conclusiones, acotando la necesidad de replantear las políticas públicas.

1. ENTRE EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LAS POLÍTICAS POSDESASTRE

Los desastres son sociales, y remiten a los derechos de comunidades y personas, desde el concepto del derecho a la *vivienda adecuada*, establecido en el numeral 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), vigente en México desde 1981, con base en la *persona* como sujeto de derecho. Entre las condiciones para su realización, el Comité DESC (1991) incluye la *seguridad de la tenencia* y la *habitabilidad*, preceptos donde se incorporan aspectos de protección jurídica contra el desalojo forzoso y la «protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y riesgos estructurales». La mayoría de los países que suscribieron y ratificaron el Pidesc, incluido México, no han suscrito el Protocolo Facultativo, instrumento diseñado para hacer factible la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos correspondientes. Esto restringe en la práctica el ejercicio del derecho a la vivienda, influyendo en la reconstrucción habitacional en contextos posdesastre.

Existen dificultades para proteger y realizar este derecho en la toma de decisiones ejercida en los ámbitos gubernamentales: el no fortalecimiento de las capacidades locales de comunidades y grupos vulnerables, la «importancia desmedida que se da la propiedad privada individual» al no reconocer las diversas formas de tenencia de las viviendas en los programas de recuperación, así como «los riesgos de considerar la reconstrucción posterior a un desastre principalmente como una oportunidad de negocios o de desarrollo que beneficia solo a unos cuantos» (Naciones Unidas, 2011: 2). También se plantea la preocupación de que las iniciativas y acciones de socorro y recuperación tienen una «visión limitada» del significado del derecho a una vivienda adecuada, hecho evidente con los desalojos y reasentamientos forzosos instrumentados frente a los desastres. En

varios países asiáticos y centroamericanos se ha constatado que se imponen controles corporativos transnacionales sobre la reconstrucción y la solidaridad internacional para promover la privatización de infraestructura pública y de los recursos naturales (Klein, 2007: 503-527).

En el caso mexicano, observamos cinco tipos de relación entre el Estado (mediante la acción gubernamental) y la sociedad en condiciones de desastre (Rodríguez, 2010: 159-160). Estos derivan en diferentes modelos de respuestas posdesastre, algunos de ellos implican mayor deterioro respecto a las condiciones previas que vivía la población afectada:

- *Concertación y acuerdos operativos.* La reconstrucción en predios expropiados en las mismas zonas dañadas por efecto del desastre ocurrido en la ciudad de México en 1985 antes mencionado, a partir de un inédito convenio suscrito principalmente por dos actores centrales: el gobierno federal y la Coordinadora Única de Damnificados, organización social con capacidad propositiva y de movilización, establecieron por consenso las condiciones técnicas y financieras sin atentar contra el derecho a la vivienda de los pobladores que participaron en el diseño del programa referido. Tal concertación fue el resultado de un proceso de resistencia social ante tentaciones autoritarias por reubicar a los damnificados en otras zonas de la ciudad, para capitalizar la plusvalía socialmente generada en beneficio de inversionistas privados.
- *Conflicto y ruptura del tejido social.* Después de las explosiones de gasolina que arrasaron con viviendas, pequeños comercios y espacios productivos situados a lo largo de ocho kilómetros lineales del sector Reforma en la ciudad de Guadalajara, Jalisco (1992), el gobierno estatal creó un patronato de reconstrucción que impuso la reubicación fuera de la zona destruida, negando todo apoyo a los damnificados para obtener indemnización ante un desastre provocado por directivos de Petróleos Mexicanos (Pemex). Se excluyó a la población devastada, y cuando reclamó sus derechos ante la falta de respuesta institucional fue reprimida por la policía estatal y municipal, dando lugar a la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que emitió recomendación contra los abusos policíacos. No se instrumentan en estos casos las reubicaciones forzosas en sentido estricto. Se entregaron créditos para adquirir viviendas en áreas distantes de la comunidad destruida, en condición de abandono institucionalizado, no se incluye el empleo como componente programático, razón por la cual las familias vivieron procesos de individualización y pérdida del referente colectivo.
- *Reconstrucción fragmentada.* La irrupción de la tormenta tropical *Stan* en varias regiones de Chiapas, en octubre de 2005: se presentó en varios municipios y comunidades que ya habían enfrentado un desastre similar en 1998. El gobierno estatal respondió diferencialmente las demandas de la población afectada. En la ciudad de Tapachula hubo atención parcial con proyectos habitacionales erigidos en zonas de reubicación; en comunidades rurales de los municipios de Motozintla y Huixtla el gobierno recurrió a la represión contra los campesinos que demandaban apoyos a sus actividades productivas dada la destrucción de sus

medios de vida, destacando la producción de café por la pérdida total del suelo. No es suficiente reconstruir exclusivamente vivienda sin considerar la afectación de las economías locales y sin incorporar en los programas de reconstrucción la reactivación de las economías locales y regionales. Este modelo se replica año tras año en todo el país.

- *Emigración.* Varios desastres, asociados con inundaciones, han dado lugar a la expulsión de pobladores en varios estados. Por ejemplo, desde 1999 comunidades de Puebla, Veracruz y Chiapas iniciaron un éxodo silencioso ante la falta de opciones de trabajo en agricultura y pesca. Los programas gubernamentales no ofrecen soluciones de fondo, limitando su respuesta al asistencialismo generando dependencia de subsidios paliativos de la pobreza. Con la sequía de los últimos cinco años se ha incrementado la expulsión de habitantes de zonas rurales en varios estados del país (Zacatecas, Chihuahua, Oaxaca, etc.) ante la magnitud y persistencia de un desastre de «lenta» evolución con efectos devastadores de mediano y largo plazos. Las relaciones entre Estado y sociedad se caracterizan por la sustitución parcial de la interlocución entre los pobladores y los gobiernos nacional y local por nuevas relaciones de los primeros con instituciones de Estados Unidos y el envío de remesas a las familias sobrevivientes en las comunidades de origen.
- *Reubicaciones forzosas.* En los últimos años se ha consolidado una estrategia unilateral, no consensuada con la población supuestamente beneficiaria, consistente en imponer la reubicación a zonas seguras, para reducir los desastres en zonas «de alto riesgo». Casos como La Junta de Arroyo Zarco (Puebla) y Nuevo Juan de Grijalva (Chiapas) son ilustrativos de la desarticulación del tejido social para promover proyectos urbanos y habitacionales disociados del contexto rural. Este tipo de relación estado-sociedad muestra el autoritarismo para imponer la reubicación de comunidades a partir de la ideología de protección de las finanzas públicas buscando soluciones precarias que afectan el derecho a la vivienda. El gobierno federal, a través del programa «Ésta es tu Casa» (Conavi, 2012), documenta un total de 41 907 acciones de reconstrucción y reubicación en el periodo 2007-2012, más de 21 000 se concentraron en los estados de Quintana Roo, Veracruz, Campeche y Tabasco, localizados en la región Sur Sureste. No se tomaron en consideración el Pidesc y las Observaciones Generales n.º 4 y n.º 7, relativas al derecho a una vivienda adecuada y a la supremacía de este derecho ante los desalojos forzosos, respectivamente, que veremos más adelante.

Identificamos tres modelos de recuperación posdesastre (para identificar el fundamento teórico-metodológico de tales modelos, ver Rodríguez, 2006). El modelo «A», referido a la atención coyuntural del desastre «entendido como emergencia» y el retorno a la normalidad sin fortalecer las capacidades comunitarias, se presenta tanto en las ciudades como en el campo. Si bien es cierto que en las primeras tiene mayor viabilidad porque prevalecen orientaciones programáticas centradas en la vivienda, dado que en las ciudades la afectación directa al empleo tiene menor gravedad que en la sociedad rural, en las comunidades rurales es más importante el componente productivo, que es desatendido en las políticas

vigentes por lo que se promueven proyectos oficiales de *reconstrucción parcial* basados en reubicaciones no consensuadas con las comunidades. Este modelo se observa en los tipos c) y e) antes mencionados. Con frecuencia estos procesos se caracterizan por intervenciones empresariales basadas en la generación de negocios altamente lucrativos en el rubro de vivienda.

El modelo «B», enfocado en la reducción del riesgo de desastre y en la transformación de las condiciones previas, donde la organización y la participación comunitaria y la cooperación externa confluyen para reorientar los conflictos derivados de la imposición tecnocrática de falsas soluciones. Se basa en una concepción integradora, donde tanto la participación de los damnificados y la sociedad civil solidaria, como la intervención gubernamental generan procesos de recuperación basados en el diálogo y la concertación, en un marco de respeto y negociaciones que recuperan procesos participativos y de planeación en ámbitos locales. Denominamos este modelo como *participativo y de transformación social*. Tal es el caso a) que tuvo como momento emblemático la reconstrucción social y habitacional en la ciudad de México después de los sismos de septiembre de 1985.

El modelo «C», definido como *autoritario y de degradación de las condiciones generales de producción* de la sociedad, incluyendo la pérdida de los recursos propios, se basa en el control de la participación social por los agentes gubernamentales, apoyados por liderazgos ilegítimos en las comunidades. Expresa tanto la problemática de reubicaciones basadas en el desalojo forzoso como la nula respuesta para resolver los problemas derivados del desastre. En la práctica institucional mexicana dominante, el desastre termina cuando se retiran el ejército y los medios de comunicación; pasada la coyuntura de emergencia —se afirma una y otra vez— es tiempo de la reconstrucción, de no buscar culpables y hacer a un lado las diferencias. Este discurso ideológico legitima la violación del derecho a la vivienda adecuada y el empobrecimiento de las comunidades y personas afectadas; este modelo se observa en los casos b) y d).

Desde 2006 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC-UN) expresó al gobierno mexicano su preocupación por la omisión de información estadística sobre «el número de desalojos forzosos y las personas sin vivienda en el país», reconociendo situaciones diversas (por desastres, por «protección ambiental», por megaproyectos de infraestructura y por razones legales). Tres años antes, el Relator Especial sobre la vivienda adecuada reconoció la inexistencia de un marco jurídico congruente con los estándares internacionales «que garantice la protección legal contra los desalojos», insistiendo en la indivisibilidad de los derechos humanos (OACNUDH & HIC, 2009: 6 y 7). A la fecha persiste esta situación, a pesar de que se emiten respuestas limitadas a enunciar la normatividad vigente, con escasa aplicación. Lo anterior violenta lo estipulado en el artículo 2 de la Ley de Vivienda, que recupera los componentes del concepto de vivienda adecuada:

Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus

ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

Sin embargo, la prevención y la recuperación posdesastre no forma parte de la agenda de las políticas de protección civil y ordenamiento territorial. El Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) está diseñado para responder coyunturalmente a los desastres, por lo que se toman decisiones equivocadas como veremos más adelante.

1. 1. Dos casos: Chiapas y Tabasco

Los estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas concentran 24,4% del gasto federal autorizado para reconstrucción, asignado en el periodo 1996-2012, ocupando los 3 primeros lugares entre las 32 entidades federativas del país (Calderón, 2012; Peña, 2013). En el periodo 2000-2010 en estos 3 estados se registró un total de 113 990 viviendas completamente destruidas, que representan más del 72% del total nacional, concentrando la mayor vulnerabilidad social (Rodríguez, 2013: Cuadro 16).

En este siglo XXI los estados de Chiapas y Tabasco han sido escenario de la errática gestión institucional de los procesos de recuperación posdesastre, con resultados desiguales en materia de reconstrucción y reubicación de los pobladores afectados. En términos generales ambos casos muestran la persistencia del modelo centralista que limita la participación popular, como ocurre en otros países con sistemas políticos de corte unitario (para el caso de Chile, véase: Villagrán, 2011: 165).

En 2008 se promovió en el estado de *Chiapas*, la primera de las llamadas ciudades rurales sustentables (CRS), denominada «Nuevo Juan de Grijalva», con 408 viviendas en el municipio de Ostuacán, donde fueron reubicados pobladores de la localidad Juan de Grijalva destruida por una ola de varios metros de alto provocada por un deslizamiento de ladera en noviembre de 2007. En octubre de 2008 el gobierno del estado y el Sistema de Naciones Unidas en México firmaron el «Acuerdo de Cooperación Interinstitucional», enfocado formalmente en resolver los desafíos planteados para el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio en materia de pobreza y planteando como proyecto piloto la ciudad rural mencionada, en el marco de la alianza entre gobierno estatal, grupos empresariales y la ONU (Rodríguez Castillo, 2012: 2-5). A la fecha los campesinos no han obtenido el pago de indemnizaciones por las tierras de cultivo perdidas. Los proyectos productivos y de comercialización propuestos por empresas «socialmente responsables» a través de fundaciones filantrópicas no han funcionado, pues dependen de un mercado de consumo inexistente, las viviendas son reducidas y presentan filtración de agua de lluvia en muros y techos.

Este proyecto respondió más al esquema de asociación público-privada para fomentar comunidades artificiales, ejemplo de urbanizaciones impuestas a la comunidad, carentes de racionalidad social, cultural y territorial, sin articulación

con los procesos socioeconómicos regionales (ganadería menor de traspato, agricultura de milpa), y culturales, además de imponer esquemas de vivienda que no corresponden a la realidad social. Las condiciones climáticas son omitidas y los diseños urbano-arquitectónicos del conjunto y los prototipos de las viviendas son similares a los promovidos por las empresas desarrolladoras inmobiliarias en las zonas metropolitanas. Este proyecto y el construido en Santiago El Pinar, forman parte de la nueva modalidad de participación empresarial, que tiene población cautiva en territorios pobres, útil para sus planes de expansión comercial. En este caso tenemos la intervención de las fundaciones BBVA-Bancomer, Azteca, Teletón, etc., avalado por la ONU. Se excluye por definición la riqueza de la cultura popular como soporte de proyectos de recuperación.

Un antecedente de este tipo de proyectos es «Nuevo Milenio», conjunto habitacional edificado en el municipio de Motozintla, construido entre el cauce del río que recorre las partes bajas de la cabecera municipal y una ladera deforestada después de las inundaciones y deslaves ocurridos en varias regiones de Chiapas en 1998.

Este tipo de proyectos tiene como precedente el fracasado Programa de Servicios Rurales Concentrados (Seruc), diseñado hace más de 30 años con la finalidad de «Estimular la integración y el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa» (SAHOP, 1979: 4), para dotar de diversos servicios a los viejos o nuevos centros de población (escuela primaria, clínica rural, bodegas o centros de acopio, unidad de correos y telégrafo, teléfono o radiotelefonía, energía eléctrica, agua potable, alcantarillado, etc.). En estos casos, que muestran la política de reconstrucción centrada en la vivienda sin la reconstrucción del tejido comunitario, se imponen formas de concebir la realidad con soportes técnicos que no corresponden a la realidad social, tal y como se advierte en el informe de 2011 de la Relatora Especial para la vivienda adecuada:

(...) en la orientación existente sobre las situaciones de desastres se ha prestado poca atención al derecho a una vivienda adecuada. Cuando se lo menciona, se limita a la necesidad de proveer albergue o vivienda, o a los aspectos relativos a la protección (Naciones Unidas, 2011: 5).

El programa CRS se inscribe en el imaginario colonialista de la «concentración de indios» desarticulando la identidad cultural de las comunidades (Rodríguez, 2012: 2), razón por la cual la imposición de este modelo habitacional de carácter urbano requirió del control de la representación comunitaria, de tal modo que los pobladores no han generado formas de organización propias, asumiendo lo definido por las fundaciones y empresas proveedoras de empleo, que mediante un Consejo Consultivo influyen en las decisiones gubernamentales, sin la participación de los propios habitantes, que sobreviven en una condición de reubicación y desplazamiento forzoso.

En el estado de *Tabasco* la presunta racionalidad tecnocrática fue la causa de un desastre inducido por decisiones autoritarias. En agosto de 2010 la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Nacional del Agua (Conagua) acordaron desfogar las cuatro Centrales Hidroeléctricas de Complejo Hidroeléctrico Grijalva «conocidas como «Angostura», «Chicoasén», «Malpaso» y «Peñitas». Esta última tuvo mayores

efectos en la ciudad de Villahermosa», aumentando el nivel de los ríos Grijalva y Carrizal, en el centro y occidente de Tabasco. Por tal motivo en septiembre siguiente y sin informar y consultar a la población, se abrieron canales de alivio o «boquetes» para desviar el curso natural de las aguas del río Grijalva y varios afluentes hacia tierras no inundadas, lo que afectó a varias comunidades en cuanto a sus viviendas, tierras de cultivo y «animales» (ganado menor). No pidieron autorización y no hubo notificación previa o decreto expropiatorio: desalojar y desocupar fueron las órdenes, las comunidades fueron inundadas sin recibir apoyo económico alguno, ni indemnización por las graves afectaciones a su patrimonio. Ante la negativa de los pobladores, intervinieron fuerzas policiacas, los pobladores fueron objeto de agresiones físicas y «amenazas psicológicas en su contra, señalándoles que si no se deslazaban iban a morir ahogados» (CNDH, 2011).

Los pobladores perdieron sus medios de producción, debiendo buscar opciones de empleo y vivienda por cuenta propia o acudiendo a recibir apoyos ínfimos que no mitigaron los daños. En este proceso los gobiernos del estado de Tabasco y de los municipios de Centro, Nacajuca, Cárdenas, Huimanguillo, Cunduacán, Paraíso, Centla y Jalpa de Méndez, fueron omisos en materia de protección civil y del derecho a la vivienda, no observaron en momento alguno el marco jurídico nacional e internacional.

Los desalojos iniciaron el 27 de agosto de 2010 en las comunidades de Acachapan y Colmena del municipio de Centro, cuando personal de la Conagua llegó con apoyo de 800 policías antimotines, maquinaria pesada de demolición y vehículos de transporte para el desalojo de más de 2500 personas (CNDH, 2011: 14). Informaron que se realizaría una obra de «derivación urgente» del río Grijalva en la zona. En la primera semana de septiembre fueron desalojados cientos de habitantes de comunidades situadas en los ocho municipios antedichos. Algunos fueron reubicados en el fraccionamiento «Bicentenario», donde el entonces gobernador afirmaba tener más de 2000 viviendas disponibles para los reubicados, con la condición de que demostrasen ser «legítimos propietarios» de las viviendas demolidas, a pesar de tratarse de familias con legítima posesión pero sin títulos de propiedad al vivir anteriormente en asentamientos populares rurales y urbanos, lo que implicó violar el derecho a la vivienda adecuada que reconoce toda forma de posesión o propiedad, sin exclusión alguna. El argumento esgrimido por la Conagua y el gobierno estatal para desalojar con el uso de la fuerza pública fue que las comunidades serían inundadas por la apertura de «canales de alivio» y porque se encontraban en «zonas de alto riesgo», sin proporcionar un trato digno, que presupone la explicación detallada acerca de la magnitud de la contingencia y planeación del proceso de reubicación y, en algunos casos, la demolición de sus viviendas (CNDH, 2011: 35). Se afectaron directamente a más de 5700 personas e indirectamente a más de 140 000, violando lo dispuesto por el Comité DESC (1997) respecto a los desalojos forzosos..

Este proceso fue precedido por la inoperancia e irregularidades —con evidencias de corrupción documentadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF)— en la operación del Programa Integral Contra Inundaciones (PICI, inaugurado en 2003) y el Programa Hídrico Integral del Estado de Tabasco (PHIT, creado en 2007), que en 2013 habían dejado de operar.

El manejo autoritario de la reubicación también se expresa en las condiciones de habitabilidad y precariedad socioeconómica en que viven los pobladores. El 28 de octubre de 2010 habitantes del «Bicentenario» reclamaron al Instituto de Vivienda de Tabasco (Invitab) por el deficiente estado de las viviendas, los daños en la infraestructura, las bretaduras (rupturas en muros y techos) y filtraciones de humedad. A la fecha el proceso de desalojo y reubicación se encuentra detenido debido a que el proyecto no estaba considerado hacerse en una sola etapa; el pretexto oficial es que «se trata de una obra multianual», razón por la cual cientos de familias carecen de un espacio propio para habitar. Por otra parte, en 2012 el Invitab aseguraba que más del 70% de los reubicados en los fraccionamientos «Bicentenario» y «27 de Octubre» han caído en cartera vencida al no pagar las viviendas que les fueron asignadas mediante contrato de compra-venta, las mismas que son de menor calidad y superficie que las donde vivían antes de ser desalojados violentamente.

El precepto de vivienda adecuada no se reduce a la idea mercantil de vivienda como sinónimo de cuatro paredes y techo. Sin embargo el gobierno federal y las instancias estatal y municipales no trabajan en una política de vivienda digna, tal y como se prometió a los damnificados por una decisión política que provocó desplazamiento forzado.

En este caso no se realizaron los estudios en «todos los afluentes de los ríos que escurren libremente» ni se tomaron medidas técnicas para «desarrollar y ejecutar» un sistema de protección ante inundaciones (CNDH, 2011). Otros factores causales son el manejo deficiente de la cuenca del río Grijalva, la deforestación en las serranías de Guatemala y Chiapas, la destrucción de las selvas tabasqueñas y procesos de urbanización desregulados no limitados a los estigmatizados asentamientos irregulares que carecen de títulos de propiedad. Es una compleja mezcla que genera escenarios de alta vulnerabilidad y riesgo de desastres. Los tres órdenes de gobierno incumplieron con las funciones de protección civil y prevención, ante la decisión de la Conagua de desviar el cauce natural del río Grijalva e inundar campos de cultivo y viviendas en decenas de comunidades situadas en tierras *sacrificables* para reducir riesgos a la ciudad de Villahermosa, capital del estado.

Este desastre social muestra que desde 2007 a la fecha las lluvias en la región afectan a comunidades urbanas y rurales por el deficiente manejo del sistema hidroeléctrico por parte de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la propia Conagua, más que por las *explicaciones* presidenciales expresadas ese año, referidas a influencias de la luna llena o el cambio climático, entendido como fenómeno natural ajeno a la sociedad, discurso que expresa la ideología que omite reconocer la dependencia respecto de los «riesgos de la modernización» resultantes de la propia dinámica societal y no de factores ajenos a esta (Beck, 2006: 39-63).

En el caso de Tabasco se observa un ejemplo paradigmático de la anulación de los derechos a la vivienda, la consulta, la información, la salud y al empleo, entre otros. A lo anterior se suma el hecho comprobado de corrupción en el manejo de

recursos públicos para «apoyar a los damnificados», como se ha demostrado en evaluaciones de la Auditoría Superior de la Federación, que durante el año 2013 emitió diversas resoluciones, incluyendo el establecimiento de responsabilidades para la aplicación de procedimientos sancionatorios a diversas autoridades federales y estatales por el deficiente manejo de recursos del Fondo de Desastres Naturales (Fonden) para distintas obras de reconstrucción en el estado de Tabasco durante el año 2012 (ASF, 2013).

2. LA «NORMALIDAD» COMO COMPONENTE PROGRAMÁTICO

Desde la creación formal del SNPC en 1986, se incluyó como un ámbito de intervención posdesastre la llamada *reconstrucción y vuelta a la normalidad*, cuestionada en 1985-1987 por los movimientos sociales en la ciudad de México al defender el derecho al territorio después del desastre ocurrido en 1985. Se argumentaba que la idea de normalidad mostraba la intención política de no resolver las causas del desastre y dar continuidad a un orden social vulnerable. En los cuestionamientos y propuestas de los damnificados y en los primeros estudios de ciencias sociales en México sobre desastres, se expusieron las causas de la mayor devastación del siglo XX en el país, con enfoques no ceñidos a interpretaciones naturalistas que conferían al sismo el carácter de causa única. En el debate público las evidencias de corrupción y especulación se reconocieron como factores decisivos en el derrumbe de miles de inmuebles (hospitales, escuelas, oficinas gubernamentales y privadas, unidades habitacionales y edificios de viviendas densamente poblados), las deficiencias técnicas, la ausencia de supervisión de las obras, la falta de aplicación del marco jurídico y reglamentario, además de falta de mantenimiento. Así, la discusión sobre el origen del desastre tuvo un momento importante para dejar constancia de que el sismo no fue la causa principal, sino que sus efectos se debieron a factores políticos y económicos, principalmente.

La reconstrucción se ha limitado a la dimensión material, se privilegia la infraestructura pública y la economía empresarial por sobre la calidad de vida y economía del sector social, se ha adoptado un concepto de reconstrucción en su acepción restringida, como acción constructiva de inmuebles y obras, sin evaluar el conjunto de los daños sociales. En consecuencia, la «vuelta a la normalidad» recuerda el gatopardismo: «cambiar todo para que todo siga igual».

La vulnerabilidad es un proceso dinámico, inducido por fuerzas hegemónicas en el contexto de una sociedad de mercado, orientada al lucro y a fomentar la desigualdad urbana y social para preservar mecanismos de obtención de ganancias especulativas con base en el control político y social, legitimando políticas «públicas» incoherentes. En los últimos treinta años se ha consolidado un patrón de riesgo diferenciado en México, mayor en regiones y comunidades excluidas. En la región sursureste se registra una cifra de 4,7 millones de personas evacuadas respecto al total nacional de 4,9 millones, y 4,7 millones de damnificados del total de 5,8 millones en el periodo 2000-2010 (Rodríguez, 2013).

La normalidad se basa en el naturalismo, que está presente en los lenguajes institucional, mediático y en algunos sectores académicos de varios países. En México se constata con la persistente ideología de la *inevitabilidad* de los desastres asociados con fenómenos naturales (Rodríguez, 1998), a los cuales se les confiere un rol activo, confundiendo al peligro o amenaza con el desastre, de tal modo que la prevención se reduce a preparativos para atender coyunturalmente la primera fase del desastre mediante la combinación de acciones de control social con la intervención de las fuerzas armadas (SHCP, 2007; 2013a) y la aplicación de acciones asistenciales.

El pensamiento y la práctica naturalista están presentes en el corpus institucional mexicano, algunos ejemplos son los siguientes: el denominado «Componente de Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario» del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos (Cadena), bajo la responsabilidad de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación (Sagarpa); también el principal instrumento financiero del gobierno federal, el Fonden que contradice lo estipulado en la Ley General de Protección Civil que no define al desastre como «natural».

En materia de vivienda, ocurre algo similar con el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), que establece en las reglas de operación del Programa «Tu Casa» programas emergentes ante «desastres naturales» (Sedesol, 2011a) con apoyos mediante subsidios, condicionando la inclusión de población afectada a la emisión de la declaratoria de desastre emitida por la Secretaría de Gobernación para asignar recursos del Fonden. En el caso del programa «Ésta es tu Casa», bajo la responsabilidad de la Comisión Nacional de Vivienda, se define como población objetivo a damnificados directos y a personas que viven en «zonas de alto riesgo». Se establece que ningún beneficiario podrá recibir dos subsidios financiados con recursos fiscales federales, «salvo en las modalidades de mejoramiento y autoproducción previa adquisición de un lote con servicios y en el caso de desastres naturales». Adicionalmente incorpora el componente denominado «Acciones de reubicación en zonas de alto riesgo subsidiada» (Conavi, 2011: 105).

El panorama nacional mencionado contrasta con los postulados internacionales en materia de desastres. En 2005, durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres (Kobe, Japón), se definió el cambio de orientación de la estrategia y propuestas de Naciones Unidas, estableciendo la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD), al reconocer que *no existen los desastres naturales*, pues la multicausalidad muestra evidencias de la influencia societal en la conformación de vulnerabilidades y riesgos de desastre. Esta concepción coincide con el planteamiento del Panel Intergubernamental en Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), cuando en 2007 reconoció la evidencia científica de que el cambio climático hoy en curso es de carácter antropogénico pues las emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI) proceden de la generación de energía, transporte y deforestación, entre otros factores causales; en su quinto reporte (2014) el IPCC reiteró que el cambio climático entraña riesgos sociales emergentes.

México participa activamente en las conferencias internacionales sobre desastres y cambio climático, asumiendo compromisos relacionados con prevención y adaptación, respectivamente. Sin embargo, en febrero de 2009 solamente 62 países habían entregado el reporte acerca de los avances en la implementación del *Marco de Hyogo para la Acción* y México no formaba parte de este grupo (United Nations, 2009: Appendix 3). En octubre de 2010 el gobierno mexicano remitió un informe (CGPC, 2010), destacando los pocos avances en materia de ordenamiento territorial, prevención de desastres y estrategias de recuperación posdesastre. Respecto a la inclusión de las comunidades damnificadas en el diseño y ejecución de programas preventivos, el gobierno mexicano solamente mencionaba la creación y operación del Fopreden (Segob, 2010b) y del Fideicomiso Preventivo (Fipreden), sin demostrar tal inclusión. En cuanto a la planificación y gestión de los asentamientos humanos y la incorporación de la reducción de riesgo de desastres, se reconocen limitaciones financieras y de capacidades operativas, agregando que la Cámara de Diputados «acordó la creación de un marco normativo para lograr que el crecimiento urbano en México sea ordenado». Sin embargo la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitida por la Cámara de Diputados al Senado y la iniciativa de «Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio» (que abrogaría la actual Ley General de Asentamientos Humanos, LGAH) turnada por el Senado a dicha Cámara en 2011 se quedaron en la «congeladora legislativa» al año siguiente, sin que a la fecha se esté retomando el marco jurídico respectivo, a tal punto que el gobierno federal reconocía la «desvinculación entre la planeación territorial y las políticas para la prevención del riesgo» (Sedesol, 2011b: 2).

La desregulación en la planeación urbana ha tenido efectos de tal magnitud que, en el mediano plazo, no será viable resolver los problemas de riesgo; las estructuras socioterritoriales en las ciudades y el medio rural mexicano se caracterizan por ser escenarios altamente vulnerables. Hay desarticulación normativa y política, pero sobre todo carencia de una política de Estado en materia de ordenamiento territorial (Rodríguez & Dehays, 2008).

La relatora de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2011) al documentar la situación mundial, destacando los casos de Chile y Haití, países donde en 2010 los sismos afectaron a comunidades y regiones vulnerables, sobre todo en Haití, planteó la necesidad de que las acciones de recuperación no signifiquen el regreso al estado anterior, el de «la normalidad».

Esta normalidad burocrática en las políticas de seguridad o protección civil no resuelve el problema de la vulnerabilidad. Existe un esquema rígido que consiste en invocar la inevitabilidad de los desastres relacionados con fenómenos naturales. En los últimos años incluye un discurso ideologizado que confiere al cambio climático un carácter cuasi naturalista, reduciendo sus interrelaciones con los factores denominados antropogénicos a la manifestación inmediata de fenómenos hidrometeorológicos «extremos» (huracanes, precipitaciones pluviales, inundaciones y sequías). Esta noción es asociada a la idea de que solamente deben tomarse en cuenta los promedios «históricos» sin considerar los rangos observados en diferentes años para así instrumentar la respuesta emergente.

Cabe señalar que las acciones inmediatas están a cargo de las fuerzas armadas, como se reitera en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que concibe a estas como garantes principalísimos de la seguridad —léase el control social— en las zonas afectadas. Se excluye a las comunidades y las personas como sujetos de derecho, y se les define como receptores de programas de asistencia coyuntural de corto plazo. La sociedad civil se reduce a la noción de «grupos voluntarios», especializados en acciones de auxilio y rescate o a la idea de solidaridad inmediata para enviar a los centros de acopio las ayudas necesarias. En general se carece de diagnósticos participativos porque desde el enfoque tecnocrático «la gente» no puede decidir ni planear acciones, por eso es sustituida por el paternalismo autoritario.

Por otra parte, el discurso de la modernización se utiliza para justificar políticas privatizadoras y desreguladoras, cuyos resultados lesivos para la mayoría y de lucrativo beneficio para las élites en el poder son definidos como el cambio necesario o las reformas estructurales requeridas «para mover a México» (lema del actual presidente de México), reproduciendo errores del pasado sin resolver los problemas sociales: el desempleo, la violencia, el analfabetismo, el rezago productivo y social del medio rural, la deforestación y la vulnerabilidad social.

La LGAH no ha sido actualizada desde 1993, pero tampoco ha ofrecido respuestas consistentes frente a la crisis territorial. También hace falta evaluar las aplicaciones y resultados de los programas de ordenamiento territorial; subsisten dos visiones sectoriales: la urbana (con base en los preceptos de la LGAH) y la ambiental (acotada en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, LGEEPA), sin que se instrumenten programas que integren ambas dimensiones. Este proceso culminó con algo inédito en la planeación formal: en el periodo 2007-2012 no se elaboró el programa nacional de desarrollo urbano, que conforme a la LGAH debería ser la base de la planeación urbana de los tres órdenes de gobierno.

Respecto a la prevención y recuperación posdesastre, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978) inició una historia de falta de claridad programática y carencia de compromiso político para instituir una verdadera política territorial de Estado. Es evidente el predominio del mercado especulativo como factor decisivo, a tal grado que el sector empresarial se ha insertado en ámbitos de decisión en las instancias gubernamentales. El gobierno federal aporta información preocupante: solo 70 de los casi 2500 municipios mexicanos cuentan con atlas de riesgos y 17 de los 31 estados carecen de dicho diagnóstico (Conavi, 2012). A pesar de ello se plantea la reubicación de pobladores como medida preventiva para reducir el riesgo de desastre. No hay información objetiva y sistemáticamente elaborada; prevalece la improvisación. No existe una política de reservas territoriales como lo establece la LGAH y en la última década se incrementó el acaparamiento de suelo apto por parte de poderosas corporaciones inmobiliarias. El Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 estableció como estrategias de adaptación el ordenamiento territorial y la protección civil, limitando su propuesta a enunciados normativos (Rodríguez, 2011). Por otra parte, el Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 incorporó la gestión integral del riesgo considerando que lo

importante es fortalecer las instituciones, razón por la cual no establece líneas de acción para la resiliencia social (Rodríguez, 2010), a pesar de que al suscribir el Marco de Acción de Hyogo, el gobierno mexicano asumió acatar las prioridades de acción relativas a conocer el riesgo y adoptar decisiones, así como crear una cultura de seguridad con participación comunitaria (cf. EIRD, 2005).

Con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la República se actualiza el discurso modernizador, sin que se definan estrategias y lineamientos para una recuperación integral posdesastre. En materia de prevención se adiciona la noción de gestión integral de riesgo carente de participación social y reiterando la atención coyuntural de emergencias como pilar de la intervención oficial, con base en el concepto de seguridad nacional de corte militar e inteligencia. Se consolida el centralismo y los mecanismos de control social sin avanzar en un enfoque de derechos.

3. FINANZAS PÚBLICAS, MERCADOS Y DESASTRES

El devastado tejido social no es prioritario para lograr finanzas públicas sanas, no es rentable ni genera ganancias en la perspectiva de una economía de mercado especulativo. En la dimensión política los damnificados son concebidos como clientela cautiva, a la cual se atiende mediáticamente con apoyos puntuales (despensas, cobertores y alojamiento provisional), y con «ayudas económicas» para adquirir enseres domésticos a hogares en situación de pobreza (Coneval, 2010), siempre y cuando tengan legalizada la tenencia de sus viviendas (Sedesol, 2011c). Lo anterior se inscribe en la política habitacional, aplicada a casos de desastre, que privilegia desde hace una década la conformación de mercados hipotecarios en beneficio de los desarrolladores privados (Castro *et al.*, 2006).

Los programas gubernamentales excluyen el análisis de la problemática de los desalojos forzosos ante situaciones de desastre, bajo el argumento de la presunta imposibilidad de que los pobladores permanezcan en zonas consideradas de alto riesgo, legitimando el discurso con criterios principalmente técnicos. No se toma en cuenta la Observación General n.º 7 de la ONU en materia de desalojos forzosos, que plantea con claridad la necesidad de respetar el derecho a la vivienda adecuada, evitando subordinarlo a nociones ambiguas de seguridad ante desastres. Sin embargo, el gobierno federal reitera la imposición de reubicaciones como supuestas «acciones preventivas» (Conavi, 2012). Se adopta un modelo político-económico que retoma el discurso tecnocrático de adaptación frente al cambio climático, recurriendo a medidas autoritarias como ocurre con desalojos y reubicaciones forzosas, aplicados a los pobladores en un contexto de especulación y acaparamiento de suelo apto. Estas medidas en varios casos incrementan la precariedad habitacional en espacios con riesgo de inundación, por ejemplo, pero habilitados como supuestos espacios seguros para los damnificados.

Los mercados financieros reaccionan coyunturalmente, y «casi no están atados a ningún lugar físico específico» (Mills, 2008: 32). Esta volatilidad y eficiencia

competitiva es piedra angular de las erróneas estrategias globales diseñadas para enfrentar el cambio climático causado por la emisión de GEI, que tienen como finalidad «poner un tope a las emisiones y permitir el comercio de derechos de contaminación» (Mills, 2008: 32). Para tal efecto se promueven instrumentos financieros diversos, entre otros los derechos de emisiones negociables que en los llamados mercados de riesgos de catástrofe y riesgos climáticos incentivan la transferencia de riesgos de catástrofe mediante bonos. Se ha logrado consolidar el modelo del Mecanismo de Desarrollo Limpio que Naciones Unidas ha validado bajo el principio de que sean certificadas las reducciones de emisiones en los mercados emergentes «y en los países en desarrollo, donde son más baratas (...) posteriormente estas emisiones (son vendidas) como créditos para compensar emisiones en países de alto ingreso», destacando la Unión Europea.

Estos mecanismos tienen por objeto reducir a un mínimo el costo de un nivel dado de reducción de la contaminación mediante la creación de derechos de propiedad para emitir (Mills, 2008: 33 y 34).

En México la mayor parte de los bosques y selvas están bajo la jurisdicción de ejidos y comunidades, por lo que los convenios, por ejemplo en Chiapas, generan problemas para los campesinos que deben conservar los recursos forestales, para que las corporaciones emisoras de otros países sigan generando GEI y a cambio pagan a los pobladores rurales para que no aprovechen sus propios recursos.

Por otra parte, en 2006 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó acerca de la colocación de un Bono Catastrófico contra terremotos. Fue la primera emisión de bonos de riesgo catastrófico en América Latina; el monto fue de 160 millones de dólares (MDD) y fue colocado a través de la Deutsche Bank y Swiss Re. El objetivo fue *proteger* al Fonden durante tres años (CEFP, 2006) por ser el principal instrumento financiero del gobierno para responder a los impactos de los desastres relativos a fenómenos geológicos e hidrometeorológicos, a través de las declaratorias de emergencia (para proveer con artículos de primeros auxilios para atender las necesidades urgentes de la población afectada) y/o de desastre (proporcionar financiamiento para la reconstrucción, principalmente de la infraestructura pública).

En los informes oficiales se indica que la mayor parte de los recursos invertidos por el Fonden son destinados a infraestructura, siendo mínimos los montos asignados a reconstruir comunidades. El rubro de atención a damnificados se refiere a recursos ejercidos para la adquisición de suministros de auxilio, que en el periodo 2007-2013 representó 4,1%, en comparación con lo destinado a vivienda que tan solo recibió 1,3% del monto total. La preocupación de garantizar finanzas públicas sanas ha dado lugar a que 45,4% de los 141 000 MDP se canalice para infraestructura carretera e hidráulica (ver cuadro 1). La mayor parte del gasto federal autorizado asignado por entidad federativa entre 2007 y 2013, que asciende a más de 73 000 millones de pesos, se concentra en los estados de Veracruz (24,1%) y Tabasco (23,0%), con predominio regional del sur-sureste con más de 60% de dicho monto; en esa región prevalecen los mayores índices de pobreza y marginación.

En octubre de 2009 se llevó a cabo la colocación de un segundo bono, denominado MultiCat México, con una vigencia de 3 años, para ampliar la cobertura frente a sismos (en tres zonas, con profundidad de 200 km y magnitudes mayores de 7.4 grados en la escala de Richter, ampliando también la cobertura a los riesgos de huracanes en las costas del Pacífico y Atlántico, con categorías mayores de 3 en la Escala Saffir Simpson). En este segundo rubro se otorga protección por 150 MDD contra huracanes en dos de las zonas de mayor riesgo de la costa del Pacífico y en la zona de mayor riesgo de la costa del Atlántico (Pérez, 2010).

3. 1. La vivienda en la intervención del Fonden

El planteamiento financiero descrito se adopta en la normatividad vigente del Fonden (Segob, 2010a; 2011). Aunque el discurso institucional reitera en cada desastre que la preocupación central es resolver los problemas de los damnificados, lo cierto es que, además de la muy reducida inversión en reconstrucción de vivienda ya mencionada, la definición de prototipo de pies de casa o unidades básicas de vivienda en las reglas de operación del Fonden es precaria. Con superficies de 25 m² en 1999, se redujo a 22 m² en 2003 y 2004, tanto en reconstrucción en el mismo sitio como en reubicaciones (Rodríguez, 2008: 49). En 2006 se incrementó a 24 m² y en 2009 a 32 m². El hacinamiento es un resultado inevitable, la altura de estos pies de casa se estandariza a 2,20 m, lo mismo en regiones templadas que en el trópico húmedo. Los montos de los subsidios son diferenciados en tres categorías: reparaciones menores, rehabilitación estructural y reconstrucción *in situ* o con reubicación, y se establecen anualmente.

Cabe señalar que el Fonden no incluye aspectos de gestión y participación social y comunitaria, lo que deriva del enfoque —acotado en la Ley General de Protección Civil— que privilegia el protagonismo gubernamental y reduce la participación de la población afectada al rol pasivo del receptor de dádivas instituidas en los programas asistenciales aplicados en casos de desastre. Es particularmente grave que este tipo de soluciones no consideran la reconstrucción integral de las comunidades, anulando sus derechos y produciendo la fragmentación del patrimonio histórico-cultural de las mismas.

Lo anterior se inscribe en el marco del evidente desequilibrio de las asignaciones presupuestales para la reconstrucción y prevención. En el periodo 2004-2013 los recursos asignados al Fopreden representan menos del 6% del total del gasto federal autorizado al Fonden anualmente y en varios años ha estado por debajo del 2% (2006, 2007, 2008 y 2010). Respecto a las asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para ambos fondos, en 2014 Fonden cuenta con más de 14 000 millones de pesos y Fopreden 355 millones, lo que equivale al 2,36% (información construida con datos de Calderón, 2012; Peña, 2013; SHCP, 2013b). Esta situación se entiende por tres factores: en primer lugar, por la insistencia en racionalizar el gasto público en lo referente a la rentabilidad financiera de las inversiones; segundo, por la privatización de la reconstrucción basada en el ocultamiento de las causas y en privilegiar soluciones de corto plazo;

y tercero, por los usos político-electoral de los programas de reconstrucción, que contribuyen a legitimar a los funcionarios públicos que tienen en los desastres ocasión propicia para el lucimiento y para promover su imagen, lo que que actualmente resulta estratégico para el lucimiento político, como parte de decisiones en materia de propaganda mediática.

CONCLUSIONES

La ausencia de una política de recuperación posdesastre basada en la reducción de la vulnerabilidad implica la abdicación institucional de actuar en función del interés público, y al dar prioridad a la privatización de reconstrucción habitacional, excluye la participación social en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos respectivos. La Ley General de Protección Civil carece de un enfoque preventivo a pesar de incorporar el concepto de «gestión integral de riesgos».

El derecho a la vivienda adecuada no es considerado en la reconstrucción, por lo que esta no se orienta a la prevención y mitigación de desastres. En consecuencia la resiliencia social en el discurso gubernamental carece de sentido porque las reubicaciones presuponen desalojos forzosos. No se asume la responsabilidad pública de construir comunidades resilientes (Rodríguez, 2010).

En los últimos años las relaciones Estado-sociedad en situaciones de desastre muestran la escasa o nula observancia del derecho internacional por parte del primero, por tal motivo el modelo «B» (participativo y de transformación social) se ha tornado en excepcional, debiendo ser el eje de las políticas públicas de recuperación posdesastre.

Los casos analizados expresan la persistencia de prácticas institucionalizadas de exclusión social e incapacidad política de las autoridades para reconocer los derechos humanos en la definición de programas de reconstrucción. Se incumple con el mandato de Hyogo —suscrito por el gobierno mexicano— al abdicar de la responsabilidad por trabajar en el fortalecimiento de las capacidades locales (Naciones Unidas, 2005).

Como manifestación de las relaciones de dominación, la normalidad invocada desde las élites políticas significa el estancamiento o retroceso de la intervención oficial, distante de los planteamientos teóricos e internacionales referidos a la visión integral de prevención y reducción de desastres. Es importante «retomar la planeación territorial como una medida para la reducción de la escala de los riesgos y la vulnerabilidad» (Constantino & Dávila, 2011: 43).

Modernizar es falacia ideológico-política que encubre la intencionalidad institucional de promover finanzas públicas «sanas» para adecuar la reconstrucción a las exigencias del mercado y del libre comercio, de tal manera que se busca la defensa de los instrumentos financieros por sobre los derechos humanos. Los programas de reconstrucción de vivienda se caracterizan por perpetuar la precarización.

Un problema del derecho internacional y de las instituciones relacionadas con el derecho a la vivienda y recuperación posdesastre con sentido social radica en que no interiorizan «una perspectiva subalterna que permita una apreciación real de la función de los movimientos sociales en la evolución de tal derecho» (Sassen, 2013: 393).

Es importante ampliar el concepto de restitución de la vivienda y de la propiedad, debiendo reconocerse formas de tenencia consideradas no formales o ilegales y no estigmatizarlas (Naciones Unidas, 2011: 11-14), sin olvidar que la alianza suscrita en 2008 en Chiapas muestra las inconsistencias de la propia ONU ante la imposición autoritaria de proyectos de reubicación atentatorios. Además, en los procesos de recuperación posdesastre debe incorporarse el patrimonio económico y cultural comunitario y regional, con orientación participativa y de «codiseño» de planes y programas (Catricheo & Herrera, 2011: 198).

Aunque desde el punto de vista neoliberal se argumenta a favor de las políticas privatizadoras (Casanova, 2011), la apuesta por el crecimiento no basta. Deben promoverse la equidad y la redistribución como ejes de política pública (Ruiz, 2011: 15). Vivimos en la región más desigual del planeta (PNUD, 2007), siendo un escenario que dificulta las posibilidades de replantear las políticas urbanas, de prevención y recuperación posdesastre. En este contexto se reproduce la vulnerabilidad de la sociedad, con efectos destructivos en regiones y comunidades.

Referencias citadas

- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF), 2013 – FONDEN. Recursos Autorizados para la Atención de Desastres Naturales en el Estado de Tabasco (Auditoría Financiera y de Cumplimiento 12-0-06100-02-0388); México, DF.
- BECK, U., 2002 – *La sociedad del riesgo global*, 305 pp.; Barcelona: Paidós.
- CALDERÓN, F., 2012 – *Sexto Informe de Gobierno*; México, DF: Presidencia de la República.
- CASANOVA, L., 2011 – La década dorada latinoamericana. *Economía Exterior*, n.º 59, **Invierno 2011-2012**: 85-91; Madrid: Estudios de Política Exterior.
- CASTRO, J., COULOMB, R., LEÓN M., B. P. & PUEBLA C., C., 2006 – Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social. In: *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy* (R. Coulomb & M. Scheingart, eds.): 445-476; México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados-LIX Legislatura.
- CATRICHEO MARIANGEL, A. & HERRERA, P., 2011 – Terremoto del Walüing del 2010 en el Lafquenmapu de la Araucanía como pasar del mito del xeng xeng vilu y kay kay vilum a una reconstrucción participativa. In: *Acción interdisciplinaria y reconstrucción nacional* (R. Israel, et al, eds.): 185-198; Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile, RiL editores.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (CEFP), 2006 – El Gobierno mexicano emite por primera vez un bono catastrófico. *Información Económica Oportuna*, Vol. 1, año 4, n.º 304, mayo 16; México, DF: Cámara de Diputados, tomado de: <http://www.cefp.gob.mx> (consulta: 15 de julio de 2012).

- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH), 2011 – *Recomendación No. 61/2011 Sobre el caso de las inundaciones ocurridas en diversas localidades del estado de Tabasco*; México, DF: Comisión Nacional de Derechos Humanos, noviembre 10.
- COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA (CONAVI), 2011 – Acuerdo de la Junta de Gobierno por el que se aprueban las Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda Esta es tu Casa, para el ejercicio fiscal 2012; México, DF: *Diario Oficial de la Federación*, diciembre 26.
- COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA (CONAVI), 2012 – *Diagnóstico-inventario de las condiciones de la vivienda en zonas de alto riesgo y las acciones instrumentadas en el período 2008-2012*; México, DF: Comisión Nacional de Vivienda.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (COMITÉ DESC), 1991 – Observación general 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991); Ginebra: Naciones Unidas.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (COMITÉ DESC), 1997 - Observación General n.º 7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos (16º período de sesiones, 1997), U.N. Doc. E/1999/22, anexo IV (1997); Ginebra: Naciones Unidas.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), 2010 – *La pobreza por ingresos en México*; México, DF: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, octubre.
- CONSTANTINO, T. & DÁVILA, H., 2011 – Una aproximación a la vulnerabilidad y la resiliencia ante eventos hidrometeorológicos extremos en México. *Política y Cultura*, **núm. 36**: 15-44; México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco, otoño.
- COORDINACIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL (CGPC), 2010 – *México. Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2009-2011)*; México, DF: Coordinación General de Protección Civil (inédito).
- ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES (EIRD), 2005 – *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante desastres*, disponible en www.unisdr.org/hfa (consulta: 18 de diciembre de 2012).
- INTERNATIONAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC), 2007 – *Climate Change 2007: Synthesis Report*, XXVII Sesión Plenaria; Valencia, España, noviembre 12-17.
- KLEIN, N., 2007 – *La doctrina del shock*, 712 pp.; Barcelona: Paidós.
- LEY DE VIVIENDA, 2006 – México, DF (última reforma: 26 de diciembre de 2013).
- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (LGAH), 1993 – México, DF (última reforma: 9 de abril de 2012).
- LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL (LGPC), 2012 – México, DF. Nueva ley: 6 de junio.
- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (LGEPA), 1988 – México, DF (última reforma: 4 de abril de 2012).
- MILLS, P., 2008 – La era verde de los mercados. *Finanzas & Desarrollo*, **Vol. 45, Núm. 1**: 32-36; Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- NACIONES UNIDAS (UN), 2005 – *Declaración de Hyogo*, Kobe, Hyogo; Japón: Naciones Unidas, 18 al 22 de enero.
- NACIONES UNIDAS (UN), 2011 – *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*,

- presentado en el Sexagésimo sexto periodo de sesiones de la Asamblea General, agosto 5; Nueva York; Naciones Unidas.
- OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS & HABITAT INTERNATIONAL COALITION DE AMÉRICA LATINA (OACNUDH y HIC-AL), 2009 – *Derechos humanos, proyectos de desarrollo y desalojos. Una guía práctica*; México, DF, enero.
- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (PIDESC), 1966 – Asamblea General de Naciones Unidas, resolución 2200-A (XXI), 16 de diciembre de 1966, disponible en www.ohchr.org (consulta: 22 de noviembre de 2012).
- PEÑA NIETO, E., 2013 – *Primer Informe de Gobierno*, México, DF: Presidencia de la República.
- PÉREZ MALDONADO, S., 2010 – *Estrategia integral de administración de riesgos del Gobierno Federal* (conferencia); México, DF: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), 2007 – *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*; Madrid: Mundi Prensa.
- RODRÍGUEZ CASTILLO, L., 2012 – Desarrollo social y gobernabilidad precaria. *Ciudades*, n.º 93: 2-8, México, DF: Red Nacional de Investigación Urbana.
- RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ, D., 1998 – Desastre y vulnerabilidad. Entre las ciencias naturales y las ciencias sociales. In: *Los desastres en México. Una perspectiva multidisciplinaria* (M. Garza Salinas & D. Rodríguez Velázquez, eds.): 19-38; México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Iberoamericana (UIA), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco.
- RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ, D., 2006 – Contradicciones del proceso de recuperación posdesastre en el México rural. In: *Enfoque territorial para el desarrollo rural en México* (J. Delgadillo Macías, ed.): 237-272; Tlaxcala: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, El Colegio de Tlaxcala, Unidad de Ciencias del Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Guerrero.
- RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ, D., 2008 – La política pública frente a desastres en el contexto de la reforma del estado. Opciones desde la sociedad civil. In: *Políticas públicas y desastres* (D. Rodríguez Velázquez & S. Lucatello, eds.): 39-62; México, DF: Instituto Mora, Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres.
- RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ, D., 2010 – Social Resilience, Disaster Prevention and Climate Change: Challenges from Mexico. *Journal of Disasters Research*, Vol. 5, n.º 2: 155-163; Tokio, Japan: Fujipress Ltd.
- RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ, D., 2011 – Adaptación y prevención de desastres en el contexto nacional de inseguridad. In: *Las dimensiones sociales del cambio climático: un panorama desde México, ¿Cambio social o crisis ambiental?* (S. Lucatello & D. Rodríguez Velázquez, eds.): 112-158; México, DF: Instituto Mora, Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM.
- RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ, D., 2013 – Reporte final del proyecto de investigación *Gobernanza y planeación para la adaptación en zonas metropolitanas* (inédito); México, DF: Escuela Nacional de Trabajo Social, Programa de Investigación en Cambio Climático-UNAM.
- RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ, D. & DEHAYS, J., 2008 – Desafíos del ordenamiento territorial como estrategia para la prevención de desastres. In: *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio* (J. Delgadillo Macías, ed.):

- 409-449; México, DF: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Secretaría de Desarrollo Social, Plaza y Valdés.
- RUIZ, J. R., 2011 – Latinoamérica 2.0: la memoria y la experiencia. *Economía Exterior*, Núm. 59, Invierno 2011-2012; Madrid: Estudios de Política Exterior.
- SASSEN, S., 2013 – *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, 599 pp.; Buenos Aires y Madrid: Katz Editores.
- SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS (SAHOP), 1979 – *Programa de dotación de servicios rurales concentrados* (versión abreviada); México, DF, mayo.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2011a – Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda «Tu Casa» para el ejercicio fiscal 2012. *Diario Oficial de la Federación*, Tercera Sección diciembre 30; México, DF.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2011b – Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos, para el ejercicio fiscal 2012. *Diario Oficial de la Federación*, Novena Sección; México, DF, diciembre 27.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2011c – Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2012. *Diario Oficial de la Federación*; México, DF, diciembre 30.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (Segob), 2010a – Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales. *Diario Oficial de la Federación*; México, DF, diciembre 03.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (Segob), 2010b – Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, en *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, México, DF, diciembre 23.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (Segob), 2011 – Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales. *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección; México, DF, enero 31.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), 2007 – Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; México, DF: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), 2013a – Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; México, DF: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), 2013b – Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014; México, DF: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- UNITED NATIONS (UN), 2009 – *Risk and poverty in a changing climate. 2009 Global Assessment Report in Disaster Risk Reduction*; Kingdom of Baharain: Oriental Press.
- VILLAGRÁN ABERZÚA, M., 2011 – Desarrollo local de actores no estatales en el proceso de reconstrucción: oportunidades de participación ciudadana. In: *Acción interdisciplinaria y reconstrucción nacional* (R. Israel et al., eds.): 153-166; Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile, RiL editores.

Cuadro 1 – Fondo de Desastres Naturales

Gasto federal autorizado por rubros sectoriales, 2007-2013 (millones de pesos corrientes)

Rubro de cobertura	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	Totales	%
Carretera y de transporte	2664,9	4148,1	2682,2	6087,3	7889,0	6737,2	5146,0	35 354,7	25,0
Educativa	83,4	40,4	36,9	709,5	66,3	276,0	185,4	1397,9	1,0
Salud	74,3	46,7	38,1	286,3	152,9	76,2	10,4	684,9	0,5
Hidráulica y Urbana	751,3	724,4	860,0	5842,1	4873,0	7272,4	1559,8	21 883,0	15,4
Pesquera, acuícola y portuaria	25,6		3,7		98,4	108,3	-	236,0	0,2
Naval	55,9	74,6	36,0	5,8	76,1	82,6	-	331,0	0,2
Medio ambiente			19,4	29,3	26,0	1,9	-	76,5	0,1
Forestal		40,7	22,5	28,8	230,8	51,8	3,6	378,2	0,3
Vivienda			444,4	397,7	467,8	534,4	36,2	1 880,5	1,3
Residuos sólidos						-	4,2	4,2	0,0
Turística						23,7	-	23,7	0,0
Subtotal infraestructura pública	3655,4	5074,9	4143,2	13 386,8	13 880,4	15 164,5	6948,9	62 254,1	43,9

Fuente: Elaboración propia, con datos de Calderón (2012) y Peña (2013).

Atención a damnificados	889,3	1466,6	133,2	552,7	1551,2	974,9	229,9	5,797,8	4,1
Atención a áreas naturales	53,7						-	53,7	0,0
Subtotal no infraestructura	943,0	1466,6	133,2	552,7	1551,2	974,9	229,9	5851,5	4,1
Equipo especializado	160,2	652,3		271,9	32,8	424,6	-	1541,8	1,1
Recursos no ejercidos	2,8	105,6	114,4	9304,2	142,9		-	9669,9	6,8
Seguro de riesgo		1772,1	94,2	71,7	4595,6		-	6533,6	4,6
Fondo de reconstrucción	8000,0						-	8000,0	5,6
Reserva financiera	2949,6	7383,9			21 400,0		-	31 733,5	22,4
Autorizaciones	2704,5	243,3	1046,6				-	3994,4	2,8
Dependencias de gobierno	3774,3	780,0		550,0			-	5104,3	3,6
Ramo 23	6906,2	16,5					-	6922,7	4,9
Otros					213,5		-	213,5	0,2
Subtotal otros conceptos	24 334,6	10 953,7	1255,2	10 197,8	26 384,7	424,6	-	73 550,6	51,9
Totales	28 933,0	17 495,2	5531,6	24 137,3	41 816,2	16 564,0	7178,8	141 656,1	100,0

*/ Al 30 de junio

Fuente: Elaboración propia, con datos de Calderón (2012) y Peña (2013)



Catástrofes creadas y su invisibilización en los contextos urbanos: la migración forzada al interior de las ciudades en Colombia*

*Jorge Andrés Cancimance López***

Resumen

El cambio en las lógicas del conflicto armado en Colombia, en cuanto a escenarios, objetivos, actores y estrategias bélicas, ha hecho que la migración forzada se transforme, de tal forma que actualmente no es posible hablar únicamente de las migraciones forzadas con trayectorias campo-ciudad (de lo rural a lo urbano), sino que se debe reconocer la existencia de una variación en esta lógica de movilidad impuesta: la migración forzada al interior de una misma ciudad. En Colombia, aún no se reconoce que la migración forzada al interior de sus espacios urbanos sea un fenómeno social que amerita el diseño de políticas públicas para atender el desastre que la violencia está creando en un entorno «civilizado»: la ciudad. En lo que sigue de este artículo me interesaré por esta temática.

Palabras clave: *ciudad, migración forzada, Colombia, política pública, catástrofe*

Création et invisibilisation de catastrophes dans l'espace urbain : la migration forcée dans les villes en Colombie

Résumé

Le changement de logiques du conflit armé en Colombie, en ce qui concerne les objectifs, acteurs, stratégies de guerre et scénarios, a fait évoluer les migrations forcées de telle manière qu'il n'est plus

* Una primera versión de este texto se hizo en el marco del proyecto de investigación: «Reconstrucción de la memoria histórica del desplazamiento forzado en Colombia», adelantado por el entonces Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (junio-diciembre de 2011) y en el que el autor participó como consultor independiente.

** Candidato PhD en Antropología por la Universidad Nacional de Colombia. Maestro en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador y Trabajador Social de la Universidad Nacional de Colombia. E-mail: jacancimancel@unal.edu.co

possible aujourd'hui de parler de migrations forcées en se référant seulement aux trajectoires en provenance des campagnes vers les villes. Il est nécessaire de reconnaître l'existence d'une logique de migration imposée : la migration forcée à l'intérieur d'une même ville. En Colombie, la migration forcée intra-urbaine n'est toujours pas reconnue comme un phénomène social qui nécessite l'élaboration de politiques publiques pour faire face au désastre que la violence génère dans un espace « civilisé » : la ville. Cet article présente des pistes de recherche sur cette thématique.

Mots clés : *ville, Colombie, migration forcée, politique publique, catastrophe*

Created catastrophes and their invisibility in urban contexts: forced migration in the cities of Colombia

Abstract

The change in the logic of Colombian armed conflict —scenes, objectives, actors and warlike strategies— has made forced migration evolve in such a way that it is not possible now to talk only about forced migration from rural environments to urban ones but also about the existence of variations in these imposed mobility such as the forced migration inside the same city. In Colombia, forced migration among urban spaces is not recognized yet as a social phenomenon that requires public policies to cope with the disaster of violence that it is creating within a “civilized” urban setting.

Key words: *city, forced migration, Colombia, public policies, catastrophe*

La migración forzada intraurbana en Colombia ha sido definida recientemente como una tipología de migración forzada fruto del conflicto armado interno presente en este país desde hace más de medio siglo¹, y de las conflictividades propias de la ciudad que integran a su vez violencias sociales, políticas y económicas (Codhes, 2013; 2014; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014). Estas violencias producen escenarios de conflicto y vulnerabilidad para las poblaciones en los que la única opción es huir del lugar de residencia trasladándose forzosamente a barrios periféricos de las ciudades en que las condiciones materiales, de vida y de seguridad resultan iguales o peores a las abandonadas, según muestran los informes de derechos humanos de la Defensoría del Pueblo colombiana (2006; 2004). Por lo tanto, es un fenómeno que da cuenta de la continuidad en los hechos violentos asociados con este conflicto, pero ahora en un escenario urbano. Como tal, y según señala la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-Codhes en su última publicación sobre esta temática, «muestra la necesidad de revisar la imagen de las urbes como zonas de seguridad, en oposición al mundo rural donde transcurre la confrontación armada» (Codhes, 2014: 7). Durante los

¹ Según la Corte Constitucional Colombiana, el conflicto armado interno es: «Un fenómeno complejo que no se agota en la ocurrencia de confrontaciones armadas, en las acciones violentas de un determinado actor armado, en el uso de precisos medios de combate, o en la ocurrencia del hecho en un espacio geográfico específico, sino que recoge la complejidad de ese fenómeno, en sus distintas manifestaciones y aún frente a situaciones en donde las actuaciones de los actores armados se confunden con las de la delincuencia común o con situaciones de violencia generalizada» (Corte Constitucional, 2012: Sentencia C-781 de 2012).

últimos diez años, este tipo de migración se ha convertido en uno de los retos más apremiantes con miras al logro de soluciones sostenibles para las víctimas.

Mi objetivo con este artículo es mostrar los principales comportamientos de esta modalidad de migración durante el periodo 1980-2011. Para ello, reviso cronológicamente desde cuándo y cómo dos actores (prensa e instituciones estatales) empiezan a referenciar este fenómeno. Mi propósito es aportar elementos analíticos para posteriores ejercicios investigativos relacionados con las políticas del suelo, el hábitat popular y la inclusión social de las víctimas de esta modalidad de violencia en las políticas locales, regionales y nacionales sobre la atención y la reparación. Está claro, en efecto, que la migración forzada al interior de las ciudades en Colombia es aún una temática ausente de un reconocimiento cabal tanto en las agendas investigativas como en las políticas de prevención del desplazamiento forzado y de atención, protección y reparación de las víctimas. En lo que sigue de este artículo me interesaré por abordar tres aspectos: i) la migración forzada campo-ciudad-ciudad como catástrofe humanitaria; ii) el proceso de reconocimiento de la migración forzada en la ciudad y un panorama nacional del comportamiento de esta modalidad de violencia; iii) la cronología de la movilidad forzada en los escenarios urbanos. Finalizaré con unos breves comentarios conclusivos.

1. LA MIGRACIÓN FORZADA CAMPO-CIUDAD-CIUDAD COMO CATÁSTROFE HUMANITARIA

Algunos investigadores (Naranjo, 2004; Uribe, 2002; Jaramillo *et al.*, 2004; Bello & Jiménez, 2008) afirman que la migración forzada representa una de las peores catástrofes humanitarias y de violación de derechos que existen en Colombia, y por lo tanto, llaman la atención sobre la necesidad urgente de una respuesta institucional más adecuada y el estudio sistemático de las implicaciones que este flagelo tiene para la sociedad colombiana, su territorio y, especialmente, para sus víctimas:

[...] el conflicto armado y la crisis humanitaria hacen del desplazamiento forzado un verdadero desastre humanitario, confirmándose como un asunto de carácter público, no sólo porque sea un problema que afecta a una cantidad considerable de personas, sino porque el desplazado es un ciudadano en el que se sintetiza la violación de todos sus derechos humanos, políticos y sociales, individuales, familiares y colectivos, de género y generación (Naranjo, 2004: 25).

Martha Bello & Sandro Jiménez (2008) afirman que el Estado ha reconocido el fenómeno, ha asumido la responsabilidad de la atención al mismo y ha hecho un esfuerzo enorme por responder de manera adecuada. Sin embargo, aseguran también que estos esfuerzos se han quedado en el intento de atender la emergencia que representa la migración forzada como hecho, a través de la ayuda humanitaria de emergencia, sin ofrecer realmente una solución de restablecimiento a largo

plazo, que le permita a las víctimas recuperar su dignidad, su cotidianidad, su proyecto de vida y superar esa situación —en un principio transitoria— de éxodo forzado.

Todos estos autores (Naranjo, 2004; Uribe, 2002; Jaramillo *et al.*, 2004; Bello & Jiménez, 2008) también se han encargado de mostrar las consecuencias e impactos de la migración forzada para las víctimas en general y en las ciudades, reafirmando la existencia de la violación sistemática de derechos y producción de vulnerabilidades que hace que sus víctimas, sean cada vez más vulnerables.

La población desplazada es el grupo más vulnerable entre los vulnerables, no solo por las carencias materiales que afronta al huir de su lugar de origen sino por el efecto que tiene el desarraigo en su capacidad de agenciar su propio proyecto de vida (Naranjo, 2004: 28).

El cambio en las lógicas del conflicto armado en Colombia, en cuanto a escenarios, objetivos, actores y estrategias bélicas, ha hecho que la migración forzada se transforme, de tal forma que actualmente no es posible hablar únicamente de las migraciones forzadas con trayectorias campo-ciudad (de lo rural a lo urbano), sino que se debe reconocer la existencia de una variación en esta lógica de movilidad impuesta: la migración forzada al interior de una misma ciudad. Esto ha generado varias tensiones, pues no resulta «sencillo» que ciudades capitales como Bogotá, Cali o Medellín, se reconozcan como centros expulsores de población por causa de la violencia sociopolítica, o que en ellas se admita la presencia, el accionar y la confrontación de actores armados (legales e «ilegales») tal como se manifiesta claramente en contextos rurales². El resultado de estas tensiones es la invisibilidad que las ciudades están otorgando a un amplio sector de personas desarraigadas de sus territorios rurales. Las ciudades aún no reconocen que la migración forzada al interior de sus espacios urbanos sea un fenómeno social que amerita el diseño de políticas públicas para atender el desastre que la violencia está creando en un entorno «civilizado»: la ciudad.

También es importante mencionar que la población que está siendo re-desplazada de las zonas en las que se han reasentado en las ciudades —por lo general se trata de zonas periféricas—, está expuesta no solo a la tragedia que implica un nuevo éxodo, sino a patrones de exclusión y riesgos propios de una dinámica urbana. Por tal razón resulta fundamental reflexionar sobre el fenómeno de la migración forzada al interior de las ciudades en Colombia, un problema que aún no ha sido abordado como neurálgico en las acciones integrales de reducir los riesgos urbanos debido a su poco conocimiento y formas de intervención. Como académicos tenemos el reto de proporcionar elementos para el diseño de planes de mejoras, que para el caso que trataré en esta sección, tiene que ver con el reconocimiento del fenómeno, el diseño de políticas públicas que lo atiendan y el imperativo de conducir la gestión urbana a un lugar en el que se evite la proliferación de vulnerabilidades para un gran número de personas perseguidas

² Al respecto ver las declaraciones de la Secretaria de Gobierno de Bogotá: revista *Semana* (2011).

hasta en la ciudad por el accionar de los violentos. La migración forzada al interior de las ciudades como desastre de un desastre mayor (la migración forzada) nos pone en el imperativo de pensar y reflexionar sobre los desastres que la guerra sigue creando en Colombia. En un contexto aún de conflicto armado ¿cómo podemos pensar en políticas posdesastres?

1. 1. La migración forzada al interior de las ciudades

La migración forzada al interior de las ciudades se ha venido definiendo en Colombia³ como aquella forma específica de migración forzada, que resulta de la articulación del conflicto armado con dinámicas de violencia urbana y que se expresa en los trayectos que al interior de una misma ciudad, una persona o un grupo de personas se ve obligado a recorrer al huir por causa de hechos de fuerza o coacción. La presencia y el accionar de actores armados del conflicto armado en la ciudad —como parte de su estrategia de expansión y dominio territorial— y los contextos urbanos caracterizados por desigualdad, exclusión, conflictos y violencias —que representan ambientes propicios para el ingreso y establecimiento de estos actores armados— son dos aspectos centrales en la definición que se ha hecho de este tipo de migración.

Según la propuesta de las investigadoras colombianas Gloria Naranjo y Deicy Hurtado, históricamente las ciudades colombianas se han formado a partir de la exclusión y de la lucha por el reconocimiento y por el derecho a la ciudad. En este sentido las autoras aseguran que los procesos de urbanización han estado marcados por la segregación socioespacial y han respondido a una lógica de «colonización urbana», que explican de la siguiente manera:

En la base de la urbanización y estructuración física y social de la gran mayoría de ciudades colombianas se encuentran procesos socioculturales, políticos y organizativos que, con Jacques Aprile, bien podríamos denominar colonización urbana. Se trata de una suma de acontecimientos, donde se destaca la ocupación de zonas deshabitadas de las ciudades mediante tomas, invasiones o posesiones, pero también diversas relaciones con urbanizadores piratas, partidos políticos e instituciones estatales. La construcción de territorios barriales por vía de la colonización urbana ha estado marcada por una relación de conflicto con el Estado y con el resto de la sociedad urbana. Es decir, el sentido de co-pertenencia se construye, necesariamente, a partir del conflicto por el uso y ocupación del espacio urbano, que es desigual por las relaciones de poder existentes, y es allí donde han construido y reconstruido sus formas de relacionamiento (Naranjo & Hurtado, 2004: 11).

³ En Colombia se usa la expresión Desplazamiento Forzado Intraurbano. Para un entendimiento mayor del término en este artículo lo manejo como Migración Forzada al Interior de las Ciudades.

Para estas autoras la ciudad se presenta entonces como un contexto en el cual hay una constante disputa por el territorio y uso del suelo, en la que pobladores que llegan deben «colonizar» espacios para hacerse a un lugar en ella. Sobre estos pobladores que llegan, que es el caso de los desplazados forzadamente, las autoras afirman que son percibidos como un problema para la ciudad, desconociendo su realidad y las razones por las cuales se encuentran en esas situaciones de precariedad y necesidad, que entre otras, es el sistema mismo de concentración de propiedad, uso del suelo y desigualdad social propios del entorno urbano.

Migrantes y desplazados expulsados a la ciudad, no pueden verse más como los disruptores del orden, como los que han venido a alterar la «coherente» estructura urbana; ellos son el resultado de un orden societal injusto, intolerante, que ha perpetuado patrones de concentración de la propiedad y del ingreso y tolerado altos índices de pobreza y miseria. En fin, son el producto también de un Estado que, sumido en un burocratismo y una corrupción extrema, pierde aceleradamente su capacidad de control cediendo el paso a otros actores (armados la más de las veces) para que tomen decisiones sobre el devenir de la población civil a la que someten e intimidan (Naranjo & Hurtado, 2004: 11).

El papel que el Estado colombiano ha jugado para los migrantes y desplazados que llegan a la ciudad es también importante en el sentido que este no tiene el control y la soberanía sobre algunos de los territorios urbanos y por lo tanto no puede garantizar la seguridad y el libre ejercicio de los derechos ni de los habitantes de la ciudad, ni de los que llegan a esta. Al contrario, en muchos casos se ha comprobado que el Estado facilita el accionar de actores armados o no ofrece la suficiente resistencia como para que estos no cumplan con sus objetivos. De esta manera se crea un ambiente en el cual los diferentes actores armados, propios del conflicto armado y los propios de los conflictos y violencia de la ciudad (bandas, pandillas, etc.) pueden articularse para complejizar sus relaciones y hacer difusa su presencia y su forma de actuar. Es por esto que Naranjo reconoce que

lo cierto es que ambas [violencias] entran en interacción para fortalecerse y robustecerse y la llamada violencia difusa se convierte en un excelente escenario para ampliar el accionar de la violencia organizada (Naranjo, 2004: 285).

La ciudad se convierte entonces en un espacio en el cual se mezclan varios tipos de violencia y actores que la ejercen, provocando entre otras cosas, la migración forzada dentro de esta y al mismo tiempo recibiendo constantemente migrantes y desplazados forzados que llegan con la intención de encontrar un lugar en ella, así sea en la periferia. Estas se caracterizan generalmente por ser zonas de alto riesgo, cuyos habitantes (nuevos y viejos) se encuentran en un estado de alta vulnerabilidad. Por lo tanto, la ciudad también se entiende como agudizadora de la vulnerabilidad e invisibilidad de la migración forzada al considerar que los migrantes forzados que llegan representan un problema, un «exceso innecesario», en vez de reconocer la grave situación en la que se encuentran y brindarles atención y protección adecuada para que se integren y encuentren un lugar en la ciudad.

Además de los anteriores contextos explicativos, resulta relevante considerar también los intereses de actores que no necesariamente están armados, pero que sí tienen un impacto en la generación de la migración forzada en las ciudades. Estos pueden ser actores políticos o de redes de economías ilegales que tienen intereses políticos (obtención de poder y control) o económicos (economías ilegales, tráfico de drogas y armas, captura de recursos) que, por alcanzar un objetivo específico de acuerdo a sus intereses, aportan a la generación de la migración forzada o al contexto urbano conflictivo en el cual esta se genera. En este caso son megaproyectos, proyectos de infraestructura, corredores estratégicos, planes de desarrollo nacionales, regionales y locales, los que juegan un papel importante y enmarcan los intereses de los actores involucrados.

2. RECONOCIMIENTO DE LA MIGRACIÓN FORZADA EN LA CIUDAD: PANORAMA NACIONAL

2. 1. Algunos antecedentes de la migración forzada en la ciudad

En 1984 el Estado colombiano, a través del decreto 1547 del 21 de junio, creó el *Fondo Nacional de Calamidades*. En este decreto se definió que una *catástrofe* era:

toda situación de emergencia que altere gravemente las condiciones normales de la vida cotidiana en una área geográfica o región del país determinada y que, por lo mismo, requiera de la especial atención de los organismos del Estado y de otros de carácter humanitario o de servicio social. Las situaciones de emergencia [...] pueden ser causadas por: a) Fenómenos naturales o artificiales de gran intensidad o violencia; b) Sucesos infaustos únicos o repetidos; c) Enfermedades o afecciones de carácter epidémico; d) Actos de hostilidad o conflictos armados de alcance nacional o internacional, que afecten a la población (Decreto 1547 de 1984, Artículo 1).

Este decreto es la base para que en el año 1989, se organizara el *Sistema Nacional para la prevención y Atención de desastres*, creado a través del Decreto 919 de 1989 (Art. 70). La idea de *catástrofe* se plantea ahora como:

daño grave o [...] alteración grave de las condiciones normales de la vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social (Decreto 919 de 1989. Art. 18).

Bajo esta definición el Gobierno de Virgilio Barco, creó el Comité Nacional para la prevención de Desastres, el Plan Nacional para la prevención y Atención de desastres, así como una serie de comités operativos y técnicos de carácter nacional y regional para la atención de desastres. Esta es la primera institucionalidad creada para atender la migración forzada en Colombia entendida como un

desastre natural. Varias décadas después, el fenómeno de la migración forzada persiste, a punto tal que ha sido catalogado como una crisis humanitaria, y la institucionalidad que la atiende se ha transformado notablemente. Sin embargo, una nueva variedad de migración está siendo reconocida en el país en los últimos años: la que sucede al interior de una misma ciudad.

En mayo de 2001, 180 familias desplazadas que vivían en el asentamiento El Esfuerzo⁴, de Medellín⁵, fueron *re-desplazadas* por integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia cuando se disputaban este territorio con la Banda de Frank⁶. El trayecto seguido por estas familias fue al interior de la misma ciudad y el fenómeno se explicó como fruto de la agudización de la confrontación armada en Medellín⁷. Así relató este evento Atehortúa (2007):

Las amenazas y el posterior incendio de los ranchos [el 1 de mayo] produjeron, en menos de tres semanas, el desplazamiento masivo de todo el asentamiento [...] el incendio fue denominado por los mismos habitantes del sector y por algunos medios de comunicación como un hecho que había sido anunciado por el actor armado y que estaba en conocimiento de las autoridades administrativas de los municipios de Bello y Medellín [...] Por fuera de las personas que recurrieron a familiares, vecinos y amigos de la ciudad, luego de dejar el asentamiento, se pueden identificar dos grupos que de forma colectiva buscaron refugio en el tejido urbano. El primer grupo, cerca de cuarenta familias [...] se dirigieron a La Honda, un asentamiento de población en situación de desplazamiento en el centro-oriental de la ciudad. La evacuación y ubicación temporal [del segundo grupo]; es atendida por la administración del municipio de Bello; las personas son acogidas en dos sitios: -El Coliseo Tulio Ospina y Casa Betania- y carpas (Atehortúa, 2007: 125-126).

Este re-desplazamiento, fue la primera noticia que se conoció en el país como *desplazamiento forzado masivo* (migración forzada masiva) dentro de un contexto urbano y con ello se supo también que, así como ocurre con el desplazamiento forzado con trayectoria del campo a la ciudad, la experiencia de pérdida y desarraigo está presente en la vida de las personas que se desplazan dentro de una misma ciudad, pero con un impacto adicional: «la pérdida de un derecho conquistado a través de los años por los pobladores urbanos residentes en sectores marginales o no regularizados: el *derecho a la ciudad*» (Sánchez, 2008: 167) y todo lo que ese término implica en relación con varios temas como los reasentamientos,

⁴ El Esfuerzo era un asentamiento nucleado, en Medellín, establecido en terrenos que fueron invadidos por población en situación de desplazamiento a mediados de los años 1990. Para profundizar sobre este caso, ver: Atehortúa Arredondo, 2007; Sánchez, 2008.

⁵ En este mismo año, la Defensoría del Pueblo señala que 22 familias del barrio Pablo Acuña, en Barrancabermeja, fueron desplazadas intraurbanamente por la disputa territorial entre milicias populares y las autodefensas (ver: Arboleda, 2004).

⁶ Sobre la presencia de las AUC en Medellín y concretamente sobre la disputa territorial entre las AUC y la banda de Frank ver: Atehortúa, 2007; Granada Vahos, 2003; Arboleda, 2004.

⁷ Ver por ejemplo: Sánchez, 2008.

el uso del suelo, la vivienda y el ejercicio de ciudadanías. Sin embargo, a pesar de la gravedad y magnitud de este caso, no se desplegó ninguna acción o respuesta institucional en función de su reconocimiento, y su cubrimiento en los medios quedó relegado a unas reducidas notas en la prensa regional⁸.

Un año después, en el 2002, se produjo un «nuevo» desplazamiento masivo bajo las mismas características: expulsión de población asentada en Medellín y con trayectorias de movilidad forzada al interior de la ciudad. Se trató del caso del Barrio El Salado en la Comuna 13 de Medellín. Así documentó este caso el Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación⁹:

El sábado 29 de junio de 2002, paramilitares del Bloque Cacique Nutibara (BCN) de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) incursionaron en la parte alta del barrio El Salado, sectores 6 y 7, en la Comuna 13 de Medellín. Durante la incursión asesinaron a un habitante, incendiaron nueve ranchos, amenazaron, maltrataron física y verbalmente a los residentes y forzaron el desplazamiento de aproximadamente 170 de las 200 familias que habitaban el sector (Grupo de Memoria Histórica-Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2011: 13).

Para las relatoras de este informe¹⁰, las circunstancias en las que ocurrió este desplazamiento, las diversas formas de terror empleadas y las respuestas institucionales frente a su reconocimiento constituyen un caso ilustrativo del desplazamiento forzado en contextos urbanos. De hecho, y según la Defensoría del Pueblo, este caso «tiene particular importancia en el reconocimiento del desplazamiento intraurbano como parte del fenómeno del desplazamiento forzado por el conflicto armado interno, y, en consecuencia, en el reconocimiento de los afectados como personas en situación de desplazamiento, sujetos de protección y atención en el marco de la Ley 387 de 1997¹¹» (Arboleda, 2004: 42), fruto del fallo que la Corte Constitucional profirió el 23 de abril de 2003 a través de la Sentencia T-268 (Corte constitucional, 2003), después de que en julio de 2002 la Red de Solidaridad Social —hoy Acción Social— se negara a registrar a esta población como víctima del desplazamiento forzado¹².

⁸ Ver por ejemplo *El colombiano*. Tierra arrasada, drama que persigue a los desplazados (2 de mayo de 2001). Citado en: Atehortúa, 2007.

⁹ Sobre este mismo caso también puede verse: Atehortúa, 2007; Sánchez, 2008; Arboleda, 2004; Corte Constitucional Sentencia T-268 de 2003.

¹⁰ Luz Amparo Sánchez, Marta Inés Villa, Pilar Riaño, Martha Nubia Bello, Ana María Jaramillo, Sandra Milena González.

¹¹ Ley por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

¹² Para profundizar sobre este proceso jurídico ver: Grupo de Memoria Histórica-Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2011; Atehortúa, 2007; Corte Constitucional, 2003.

2. 2. Cifras de la migración forzada al interior de las ciudades: panorama nacional

Si bien los dos casos revisados anteriormente se presentaron en Medellín¹³, y el del barrio El Salado representa el avance más significativo en términos de interpretación de la migración forzada en las ciudades como una tipología de migración forzada interna (Grupo de Memoria Histórica-Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2011: 235), este fenómeno no es «exclusivo» de esta ciudad, ni solo se presentó durante los años 2000-2002. Así lo demuestran los datos de la entonces Acción Social (ahora Departamento de la Prosperidad Social). Para esta entidad estatal, entre 1980 y agosto de 2013 se ha presentado un total de 123 903 casos en el Registro Único de Víctimas —RUV— de personas afectadas por la migración forzada intraurbanamente en comparación con un total de 5 027 964 personas registradas como víctimas de migración forzada. Esto significa que, durante este periodo, el 2,46% de la población expulsada en el país ha sido víctima de esta forma de violencia. Esta modalidad mostró un proceso de ascenso paulatino desde los inicios de los años 1990, presentando un comportamiento más dinámico luego de 1994, lo cual coincide con el escalamiento de la guerra en el país que se expresó en las múltiples ofensivas de los grupos guerrilleros y en la vehemente respuesta paramilitar. Para la siguiente década el incremento es alarmante, especialmente durante los años 2002, 2006, 2008 y 2011:

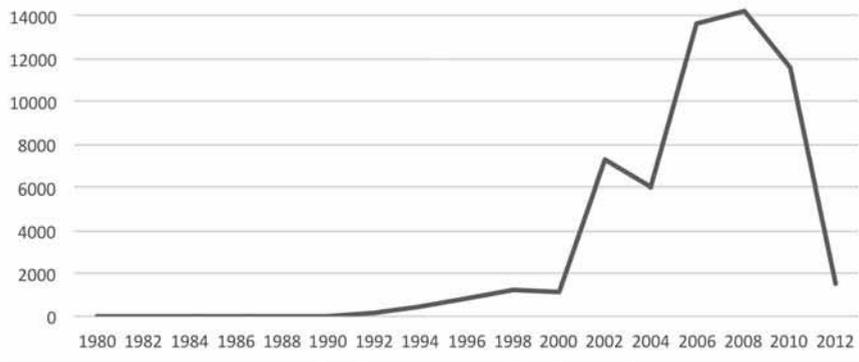


Figura 1 – Registros de migración forzada intraurbana 1980-2013

Gráfica que muestra el comportamiento de la migración forzada intraurbana en Colombia durante el periodo 1980-2013

Fuente: Registro Único de Víctimas

¹³ Para esta misma ciudad habría que agregar el desplazamiento masivo que en el año 2003 se presentó en el asentamiento de La Honda, ocasionado por el desarrollo de la Operación militar Estrella VI en el marco de la «pacificación de la ciudad». Para profundizar sobre este caso ver Atehortúa, 2007.

Ahora bien, resulta interesante señalar que entre 1980 y 2002 las cifras de la migración forzada intraurbana se presentan de forma ascendente lo que guarda estrecha relación con la dinámica histórica del conflicto armado interno en Colombia. Ciertamente, durante los años 1980 las FARC-EP inician una etapa de crecimiento exponencial a través del desdoblamiento de sus frentes (Ferro & Uribe, 2002). De igual modo, los grupos paramilitares empiezan a tomar fuerza en regiones con previo dominio guerrillero (Romero, 2007). En síntesis, para la década de los años 1980 los grupos armados ilegales se encuentran en un momento de ascenso militar que los prepara para el escalamiento de la guerra que caracteriza los años 1990. En 1995 se inicia el proceso de organización político-militar de las AUC que coincide con un conjunto de victorias militares alcanzadas por las FARC-EP para esta época: Patascoy (diciembre de 1997), Miraflores (agosto de 1998), El Billar-Caquetá (marzo de 1998), entre otras (Granada et al., 2009). Comienza entonces la expansión paramilitar que se ubica entre los años 1997 y 2002.

Para el año 2003 las cifras de migración forzada intraurbana comienzan a descender. De 7297 registros de personas expulsadas intraurbanamente que se presentan en el año 2002 se pasa a un número de 4336 registros en 2003, 5986 en 2004 y 5981 en 2005. En esta etapa se puede hablar de una cierta hegemonía paramilitar que se mantiene hasta el año 2005 con el proceso de desmovilización de las mismas. Para los años 2006 y 2008 se tiene otro ascenso en las cifras de migración forzada intraurbana que descienden en 2009 cuando se presenta un número de 7302 registros. Finalmente, el último pico que se presenta, como ya se ha señalado, corresponde al año 2011. El ascenso de las cifras en este último periodo puede estar relacionado con los resultados del fallido proceso de desmovilización paramilitar, con lo que Granada et al. (2009) denomina un «desgaste de la política de seguridad democrática» y con la aparición en la escena de las llamadas bandas criminales —Bacrim—.

Las ciudades más afectadas por este fenómeno en el periodo 1980-2013, en orden de magnitud, corresponden a:

CIUDAD	DEPARTAMENTO	n.º DE REGISTROS 1980-2013
Buenaventura	Valle del Cauca	33 706
Medellín	Antioquia	31 586
Timbiquí	Cauca	2278
Quibdó	Choco	2092
Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	1610
San Onofre	Sucre	1278
Apartado	Antioquia	1230
Valledupar	Cesar	1174
Riosucio	Choco	1014
San José Del Guaviare	Guaviare	929

En términos de migración forzada intraurbana de carácter *individual* que se presentó durante el periodo 1980-2013 vemos que: Medellín (Antioquia) presenta un registro de 31 027 personas expulsadas individualmente, Buenaventura (Valle del Cauca) un total de 23 835 personas expulsadas individualmente, Bogotá (Cundinamarca) 1611 personas, Quibdó (Choco) 1610 personas y Timbiquí (Cauca) 192. En estas ciudades, el registro más alto de migración intraurbana de carácter *masivo* (equivalente a 10 familias o 50 personas) corresponde a: Buenaventura (Valle del Cauca) con un registro de 10 204 personas expulsadas masivamente, Medellín (Antioquia) con 624 registros, Timbiquí (Cauca) con 2093 registros, Quibdó (Choco) con 620 registros y finalmente Bogotá (Cundinamarca) con un registro de 0 personas expulsadas masivamente.

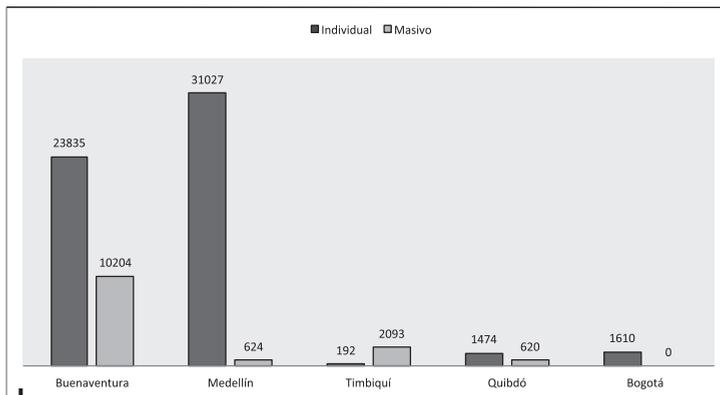


Figura 2 – Migración intraurbana individual vs. migración intraurbana masiva 1980-2013. Principales ciudades afectadas

Gráfica que muestra comparativamente las principales ciudades afectadas por la migración forzada intraurbana en Colombia durante el periodo 1980-2013

Fuente: Datos Registro Único de Víctimas

Respecto a los presuntos autores de los desplazamientos forzados intraurbanos, el RUV registra entre los actores más desplazadores a grupos guerrilleros y grupos paramilitares. Sin embargo, la categoría de no identifica, es decir, cuando la víctima no reporta a su presunto victimario, cuenta con un número bastante alto de registros:

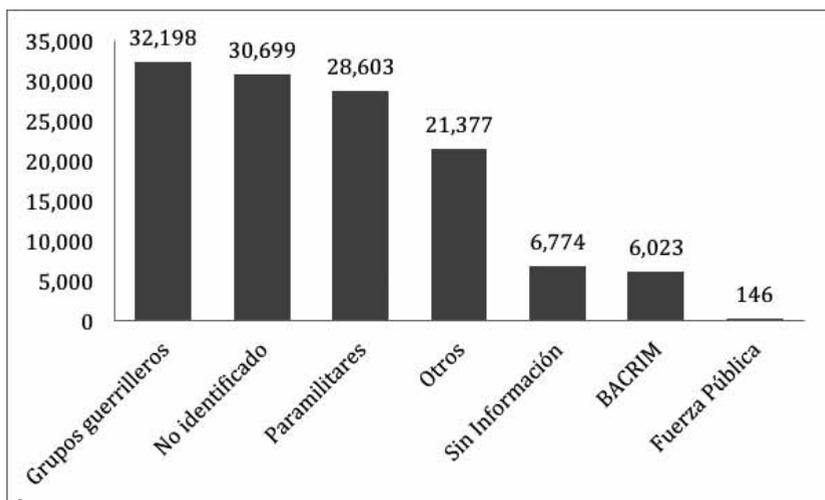


Figura 3 – Total de personas desplazadas intraurbanamente y participación por actor armado (antes de 1980-2013)

Gráfica que muestra el total de personas afectadas por la migración forzada intraurbana y su relación con los actores armados responsables del hecho para el periodo 1980-2013

Fuente: Registro Único de Víctimas

En términos nacionales no es fácil ubicar a un actor que prevalezca como autor de la migración forzada intraurbana. Los grupos desplazadores son aquellos que han resultado protagonistas en el conflicto armado interno del país: grupos guerrilleros y paramilitares. Junto a estos, aparecen registros relacionados con Bacrim y Fuerza Pública. Pese a esto, parece que el actuar de grupos que hacen parte del conflicto armado interno no está claro en términos de la migración forzada intraurbana puesto que las personas afectadas por este fenómeno no pueden identificar a su agresor, o por el contrario, es tan clara la responsabilidad de un grupo u otro en estos desplazamientos que las personas que se registran en el RUV prefieren omitir la identidad del agresor por miedo a ser victimizados de nuevo.

3. REPRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTO DE LA MOVILIDAD FORZADA EN LOS ESCENARIOS URBANOS

Desde las instituciones estatales delegadas para el seguimiento y evaluación de la política pública sobre el desplazamiento forzado en Colombia¹⁴, la migración

¹⁴ Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y Gobierno Nacional a través del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada —SINAIP— (Ministerio del interior y de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) dirigido por Acción Social.

forzada en las ciudades se empieza a referenciar en el año 2002. Este año, la Defensoría del Pueblo no solo remite a la Unidad Territorial de Antioquia de la Red de Solidaridad Social el caso de las familias desplazadas del asentamiento El Salado, en Medellín, sino que, ante la negativa de esta entidad de registrar a estas familias como víctimas del desplazamiento forzado, inicia un proceso jurídico que involucró no solo la solicitud de demanda ante la Corte Constitucional, sino que además, organizó una Audiencia Pública Defensorial (3 de octubre de 2002) sobre el desplazamiento intraurbano¹⁵.

En el año 2004, la Defensoría presenta un informe sobre esta modalidad de desplazamiento forzado y la conceptualiza como una *consecuencia del conflicto armado en las ciudades*. Para esta entidad, la migración de pobladores urbanos al interior de una misma ciudad está asociada con el desplazamiento forzado por el conflicto armado interno y concretamente por la intensificación, en las zonas marginales de las ciudades, del accionar bélico de «milicias urbanas, grupos paramilitares y bandas delincuenciales que se disputan el control de territorios y habitantes, así como de enfrentamientos permanentes entre estos grupos, y entre la Fuerza Pública y los mismos» (Arboleda, 2004: 7).

En el año 2006, es la Procuraduría General de la Nación la que se refiere al tema de la migración forzada en las ciudades (Informes n.º 5 y n.º 6, Procuraduría General de la Nación, 2006b), advirtiendo en sus informes el rechazo de esta modalidad en los registros de Acción Social por no considerarla parte del desplazamiento forzado en el país¹⁶. Así lo señala esta entidad:

La PGN ha podido probar que, [...] desde sus inicios el conteo gubernamental ha tendido al subregistro. Según datos suministrados a la PGN por las unidades territoriales de la Red de Solidaridad, ahora Acción Social, el subregistro en ocasiones ha alcanzando un porcentaje de hasta el 33.42%. Así ocurrió en el año 2004, en el cual de 138.888 personas que solicitaron ser registradas, un total de 33.105 no fueron aceptadas como desplazadas y, por tanto no fueron incluidas en el Registro Único de Población Desplazada. Las principales causales de rechazo están asociadas con la noción crecientemente restrictiva de desplazamiento forzado con la que opera Acción Social para alimentar el SUR (Sistema Único de Registro). **Por ejemplo, las solicitudes originadas por desplazamientos intra-urbanos, intra-veredales y, en el caso de grupos étnicos, dentro de los territorios colectivos, tienden a ser rechazadas por no considerarlas**

¹⁵ Sobre este proceso ver: Grupo de Memoria Histórica-Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2011). Sobre este proceso y otros relacionados con los casos de El Esfuerzo y La Honda, ver Atehortúa, 2007.

¹⁶ Al respecto también puede verse el Auto 218 de 2006 emitido por la Corte Constitucional que plantea que los problemas del Registro Único de Población Desplazada persistían, especialmente en aquellos casos relacionados con «segundos desplazamientos, desplazamientos intraveredales e intraurbanos, desplazamientos originados en operaciones de policía o militares en las que no se ha incluido un componente humanitario ni un plan de contingencia humanitario, así como las solicitudes de registro después del primer año de ocurrido el desplazamiento» (Auto 218, 2006. Considerando 2.1.).

como desplazamientos propiamente dichos. Lo mismo sucede cuando el desplazado individual y, en algunos casos, los integrantes de desplazamientos masivos, han conseguido retornar en un plazo relativamente breve a su lugar de origen, en cuyo caso Acción Social ha tendido a no incluirlos en el registro (Procuraduría Nacional, 2006a: 5-6) [Negrillas fuera del texto]

Para este mismo año, la Defensoría del Pueblo emite su decimocuarto informe al Congreso de la República y en este documento identifica que

Los desplazamientos intraurbanos son más intensos en Bogotá, Soacha, Buenaventura, Bucaramanga y otras grandes y medianas urbes, dentro de las zonas periféricas, que, además, se caracterizan por ser receptoras de población víctima de desplazamientos forzados donde las milicias de la guerrilla y las bandas emergentes se disputan el control de negocios legales e ilegales; allí, las víctimas sufren un segundo o tercer desplazamiento en la mayoría de los casos (Defensoría del Pueblo, 2006: 74).

Desde el año 2004 y hasta la fecha, la Defensoría del Pueblo a través de la «Defensoría delegada para la evaluación del riesgo de la población civil como consecuencia del conflicto armado. Sistema de alertas tempranas —SAT—», ha emitido una serie de informes de riesgo en los que advierten la existencia de la migración forzada en las ciudades. Bogotá, Soacha, Medellín, Buenaventura, Bucaramanga y Cartagena han sido ciudades objeto de estos informes¹⁷.

Para el caso de la prensa, en los diarios *El Tiempo*, *El Espectador* y la revista *Semana*, la migración forzada en las ciudades puede rastrearse a través de tres grandes bloques temporales: i) antecedentes (1997-2000); ii) surgimiento y menciones esporádicas (2000- 2007); y iii) aumento de frecuencia e intensidad (2007-2011). El primero ilustra algunos textos que antecedieron el surgimiento del desplazamiento forzado en la ciudad, anunciando su posible aparición, alertando sobre la complicación de orden público y seguridad en las ciudades colombianas, o diagnosticando el desarrollo del conflicto armado hacia la ciudad.

El segundo tiene algunas particularidades. En el año 2002 la migración forzada al interior de las ciudades empieza a hacerse visible, ejemplo de ello son algunas notas en el diario *El Espectador* y *El Tiempo* y en la revista *Semana* en relación con los enfrentamientos entre bandas y milicias en la ciudad de Medellín¹⁸. La hipótesis de estos medios de comunicación es que «en la medida en que la guerra se fue acercando a las ciudades, comenzó a registrarse un desplazamiento intraurbano» (Revista *Semana*, 2002b). En agosto de 2006, empieza a hacerse referencia al «descubrimiento» del fenómeno en la ciudad de Bogotá (Periódico *El Tiempo*, 2006). Finalmente, tres meses más tarde también se menciona la situación de «desplazamiento intraurbano en la ciudad de Buenaventura, en la cual son desplazadas 1.000 personas de sus hogares».

¹⁷ Ver por ejemplo los Informes de Riesgo n.º 062-02; 013-04; 053-05; 036-06; 948-06; 012-07; 021-08.

¹⁸ *El Tiempo*, 23 de agosto 2000; *El Espectador*, 2011; Rojas, 2002; *Semana*, 2002a: «Guerra en las comunas». Octubre 20. Sección Nación. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/guerra-comunas/66056-3.aspx> [Visitado el 10 de septiembre de 2011]; *Semana*, 2002b.

No obstante, es a partir de octubre de 2007 que aumenta el registro sobre este tipo de migración forzada, al incrementar la frecuencia e intensidad con las que se informa sobre el fenómeno. Este es mencionado, por ejemplo en el diario *El Tiempo*, más constantemente y en casos concretos (como de octubre de 2007 a marzo de 2008, noviembre de 2008 o junio a noviembre de 2010), en lo que se puede ver una mayor intensidad en el tratamiento de la migración forzada en las ciudades. Se puede ver cómo la migración forzada en las ciudades se menciona de forma más continua y constante, se va volviendo recurrente, y el discurso alcanza algún grado mayor de profundidad, en la medida en que se discute sobre el fenómeno y la respuesta estatal frente al mismo, en vez de hacer una simple mención de su existencia en el contexto de violencia en la ciudad (Periódico *El Tiempo*, 2008; 2010a; 2010b; 2011).

Si en el año 2002 los medios de comunicación evidenciaron la existencia de una «guerra» dentro de los espacios urbanos, con ocasión de la urbanización del conflicto armado y las nuevas estrategias de control territorial de los actores armados en disputa, durante los años 2010-2011, se ve que los medios de comunicación enfatizan en la idea de que el fenómeno de la migración forzada al interior de las ciudades responde a dos situaciones:

- i) A un *problema político de seguridad ciudadana* que no se resolvió con la desmovilización paramilitar¹⁹ y que aún no se ha resuelto a pesar de la implementación de políticas de militarización, principalmente, en las zonas más periféricas de la ciudad²⁰. Este argumento está respaldado en aquella idea de que la instauración de un nuevo orden de seguridad en las márgenes de algunas ciudades como Medellín y Bogotá no está en manos de las Fuerzas Militares del Estado sino en una gran variedad de grupos armados y delincuenciales. Este factor explicativo de la inseguridad ciudadana también está profundamente relacionado con el creciente asesinato y amenazas a líderes de organizaciones sociales en situación de desplazamiento forzado que en la prensa se han venido registrando desde el año 2009.
- ii) La *migración forzada en las ciudades responde también a las profundas desigualdades sociales y económicas* que se presentan en los bordes de las ciudades.

El caldo de cultivo para la proliferación de estos grupos han sido los amplios niveles de pobreza, en una ciudad a donde sigue llegando población desplazada y donde los niveles de pobreza crecen en las zonas de periferia (Periódico *El Expectador*, 2011).

¹⁹ Tal como señala esta nota de prensa: «el paramilitarismo se está reinventando en Colombia a través de formas de violencia que encuentran en las ciudades un escenario idóneo para reproducirse» (Azuero, 2008).

²⁰ Como puede observarse en esta nota de prensa: «La crisis de seguridad que vive Medellín tiene inquietos a diversos sectores de la capital antioqueña. Los está impacientando no sólo la falta de efectividad de las medidas que ejecutan las autoridades para enfrentar la desenfrenada lucha por el control de amplios territorios urbanos que libran decenas de bandas armadas urbanas que en el pasado integraron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), sino las afectaciones sociales y económicas que sufren por cuenta de esa situación» (Restrepo, 2010).

Con base en estos dos grandes argumentos (seguridad y factores económicos), la prensa ha señalado que la migración forzada en las ciudades es un fenómeno que se presenta por:

La toma de las zonas más pobres de la ciudad por actores armados ilegales, que dominan micro territorios, con el uso de la fuerza y el control social y territorial... el desplazamiento intraurbano también tiene entre sus motivos la no colaboración con grupos armados ilegales, el ser testigo o tener conocimiento de delitos, haber sido víctima de atentados, la extorsión y el despojo de viviendas... Es común que las familias se resistan a abandonar sus domicilios y, en la mayoría de los casos, solo se desplacen «después de recibir amenazas directas o de atentar en contra de la vida de alguno de sus integrantes (Periódico *El Espectador*, 2010).

A MODO DE CIERRE

El recorrido hecho en este artículo sobre las dinámicas de la migración forzada en las ciudades de Colombia, permite establecer que este fenómeno se ha venido intensificando en el país y cada vez más genera múltiples impactos que afectan al conjunto de la población que habita las ciudades en zonas marginales o periféricas. Desde esta perspectiva, la migración forzada al interior de las ciudades no solo da cuenta de la confrontación armada, propia de un conflicto armado interno, sino que también da cuenta de un conflicto urbano, operacionalizado básicamente a partir de la complejidad de los dominios territoriales que se presentan en la ciudad. Estos dominios en la ciudad no pasan exclusivamente por acciones de confrontación armada. Los actores (legales e ilegales) recurren a una serie de prácticas de terror que no pasan necesariamente por acciones de violencia directa, sino muchas veces por acciones de amenazas, miedo, incertidumbre y desconfianza, bajo el control de actores armados que pretenden dominar la vida cotidiana. Esto revela, tal como lo señala Luz Amparo Sánchez (2008), que «el desplazamiento intraurbano hace parte de la dinámica de desplazamiento forzado interno que pervive en el país y que ha sido experimentado por varias generaciones; y por otro lado, que por lo menos para una buena parte de la población, las ciudades no son, como lo fueron en los años sesenta, un lugar que significa refugio y protección» (Sánchez, 2008: 176).

La migración forzada al interior de las ciudades también debe aportarnos a reflexionar sobre la relación *ciudad-migración forzada*. Al inicio de este artículo retomaba aquel planteamiento de entender los procesos migratorios forzados como parte del proceso de formación y establecimiento de las ciudades en Colombia. Esta propuesta se construye en contraposición a las visiones que estudian el desplazamiento forzado como un fenómeno desorganizador y desestabilizador de las ciudades. En este sentido, se busca entender la relación de las migraciones y la ciudad en una doble perspectiva: «a) desde el punto de vista de los desplazados, lo que ellos aportan y demandan a la ciudad (lo que los desplazados hacen con la ciudad); b) desde el punto de vista de la ciudad, lo que ella entrega o niega a

los desplazados (lo que la ciudad hace con los desplazados)». Esta premisa hace que la relación entre el desplazamiento forzado y la ciudad tenga una mirada compleja en la que se deben «explorar las experiencias sociales y las formas de interacción e intercambio familiar, vecinal, urbano, las transacciones, las relaciones, la transposición y transferencia de límites entre lo legal y lo ilegal, lo formal y lo informal, las situaciones de hecho y los derechos y la ley» (Naranjo, 2004: 95).

En la exploración que hizo el Centro Nacional de Memoria Histórica (2014) respecto a las percepciones elaboradas en torno a la respuesta institucional recibida por parte de las víctimas de migración forzada intraurbana, identificaron que para estas víctimas la respuesta es insuficiente y precaria. Esto debido a que existe una institucionalidad poco preparada y sensibilizada frente al tema, unas rutas y procedimientos que no son claros para la población que intenta acceder a la oferta institucional y unos «cuellos de botella» que entorpecen el proceso, lo hacen lento y muchas veces ineficiente. La respuesta institucional resulta fundamental frente al tema de la migración forzada intraurbana pues como se ha venido exponiendo a lo largo del artículo, al ser esta un fenómeno que aún cuenta con poco reconocimiento y visibilización, la respuesta y atención al problema se tornan en un reto que es preciso adelantar para garantizar una respuesta integral, diferenciada y oportuna. Ahora bien, para afrontar el desafío propuesto no es suficiente con explorar las percepciones asociadas a la respuesta institucional; es necesario ir más allá y, a partir de estas percepciones, proponer recomendaciones de interés para trabajar y atender este problema.

En su informe nacional sobre este fenómeno, el Centro Nacional de Memoria Histórica, recomienda varios aspectos centrales con los cuales quiero cerrar este artículo:

La primera recomendación tiene que ver con la necesidad de visibilizar la migración forzada intraurbana como una modalidad de migración forzada y como un hecho victimizante. Así, para este centro de investigación estatal, resulta urgente que organizaciones sociales, líderes, lideresas, población víctima y funcionarios alcancen una mayor comprensión sobre este tipo de migración y lo incluyan en sus agendas de trabajo. Es necesario también llamar la atención de la academia, los medios de comunicación y otras instancias de generación de conocimiento, para que investiguen el tema, sus dinámicas, actores, expresiones, consecuencias y posibles soluciones.

Otro aspecto central en perspectiva de recomendación tiene que ver con la necesidad de fortalecer las instituciones del Estado encargadas de atender y reparar. Si se tiene una capacidad institucional instalada a nivel territorial que pueda efectivamente atender el volumen de demandas ciudadanas presentadas en términos de atención y asistencia a víctimas, sumadas a una visibilización y sensibilización frente al fenómeno, muy posiblemente los problemas relacionados con el subregistro puedan disminuirse. Ciertamente, el subregistro de población migrante forzada intraurbanamente, resulta un problema mayor no solo porque no se conoce las dimensiones reales del fenómeno sino porque imposibilita tener

un universo certero de población que debe ser atendida. Así, la orientación de recursos humanos, técnicos y financieros destinados a la atención de esta población siempre serán sobre o subdimensionados e imprecisos. Por ello, se recomienda contar con registros ajustados para poder identificar las tendencias del fenómeno, sus dinámicas, en qué momento se presenta de forma más alarmante, cuáles son sus picos, etcétera. Esta información resulta fundamental para conocer el fenómeno, tomar medidas para su atención e, incluso, diseñar políticas de largo plazo que le permitan a la población víctima lograr estabilización socioeconómica y garantía de derechos. Entonces, es necesario trabajar en el fortalecimiento del registro para lograr cifras ajustadas que permitan establecer un panorama de trabajo, intervención y acción.

Referencias citadas

- ARBOLEDA, S., 2004 – *Desplazamiento intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades*, 75 pp.; Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- ATEHORTÚA ARREDONDO, C. I., 2007 – Caracterización del desplazamiento forzado intraurbano. Medellín 2000-2004; Medellín: Universidad de Antioquia. Trabajo de grado para optar a la maestría en Ciencias Políticas.
- AZUERO, A., 2008 – Cuando morir ya no es noticia. *Revista Semana*, Febrero 02. Sección Opinión. Disponible en: <http://www.semana.com/opinion/cuando-morir-no-noticia/109148-3.aspx> [Visitado el 10 de septiembre de 2011].
- BELLO, M. N. & JIMÉNEZ O., S., 2008 – *Dinámicas regionales del conflicto armado y el desplazamiento forzado. Ciudades: Bogotá, Soacha, Medellín, Cartagena*, 79 pp.; Cartagena: Grupo de Investigación en Desarrollo Social-Gides, Universidad de San Buenaventura.
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, 2014 – *Desplazamiento Forzado Intraurbano. Aproximaciones desde un enfoque de Memoria Histórica*; Bogotá: CNMH.
- CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO-CODHES, 2013 – *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha*; Bogotá: Colombia.
- CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO-CODHES, 2014 – *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Vol II: Bogotá, Cúcuta y Quibdó*; Bogotá: CODHES.
- CORTE CONSTITUCIONAL, 2003 – Sentencia T-268. Sala de Revisión sexta. 27 de marzo de 2003. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, 2012 – Sentencia C-781. Actor: Gustavo Gallón Giraldo y otros. Ponente: Magistrada María Victoria Calle; Bogotá, Colombia.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2004 – *Desplazamiento intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades*; Bogotá: Defensoría del Pueblo.

- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2006 – *Decimocuarto informe del defensor del pueblo de Colombia al Congreso de la República*, 74 pp.; Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- FERRO MEDINA, J. G. & URIBE RAMÓN, G., 2002 – *El orden de la guerra, las FARC-EP: entre la organización y la política*; Bogotá: Centro editorial Javeriano, CEJA.
- GRANADA, S., RESTREPO, J. & Vargas, A., 2009 – El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano. *In: Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones* (J. A. Restrepo & D. Aponte, eds.): 27-124; Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA-COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN, 2011 – *La Huella invisible de la guerra. Desplazamiento forzado en la Comuna 13*; Bogotá: Tauros Editorial.
- GRANADA VAHOS, J. A., 2003 – Desplazamiento forzado intraurbano, contextualizado desde el conflicto socio-político armado en Medellín; Medellín: Universidad De Antioquia. Facultad De Ciencias Sociales y Humanas. Monografía de grado (trabajo social).
- JARAMILLO A., A. M., VILLA M., M. I. & SÁNCHEZ M., L. A., 2004 – *Miedo y desplazamiento: experiencias y percepciones*, 244 pp.; Medellín: Corporación Región.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN., 2006b – *Sexto informe de la Procuraduría General de la Nación sobre el cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia T-025 de 2004 y los autos 176, 177 y 178 del 29 de agosto de 2005 y 218 y 266 de 2006*; Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- NARANJO G., G., 2004 – Ciudades y desplazamiento forzado en Colombia. El reasentamiento de hecho y el derecho al restablecimiento en contextos conflictivos de urbanización. *In: El desplazamiento forzado, Dinámicas De Guerra Exclusión Y Desarraigo*: 279-310; Bogotá: Editorial Universidad Nacional De Colombia, Acnur.
- NARANJO G., G. & HURTADO G., D., 2004 – «El derecho a la ciudad. Migrantes y desplazados en las ciudades colombianas». De Paso. Rostros y Caminos. *Revista de la mesa interinstitucional en torno al desplazamiento forzado por el conflicto armado en Caldas*, 1: 7-14; Manizales: Gobernación de Caldas/ Universidad de Caldas.
- OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, 2010 – *Diagnóstico de la situación de los municipios habitados por las comunidades afrocolombianas priorizadas por la Honorable Corte Constitucional en el Departamento Valle del Cauca*; Bogotá: Vicepresidencia de la República de Colombia.
- RESTREPO, J. D., 2010 – Se teje solución violenta a crisis de seguridad en Medellín. *Revista Semana*, **Agosto 18**. Sección Opinión. Disponible en: <http://www.semana.com/opinion/teje-solucion-violenta-tesis-seguridad-medellin/143189-3.aspx> [Visitado el 10 de septiembre de 2011].
- ROJAS, J., 2002 – Una sociedad en medio del colapso. *Revista Semana*, **Septiembre 09**. Sección Opinión. Disponible en: <http://www.semana.com/opinion/sociedad-medio-del-colapso/65280-3.aspx> [Visitado el 10 de septiembre de 2011].
- ROMERO, M. (ed.), 2007 – *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*; Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.
- SÁNCHEZ, L. A., 2008 – El desplazamiento forzado intraurbano: negación del derecho a la ciudad. *In: Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá* (P. Riaño & M. Villa, Eds.): 173-213; Medellín: Corporación Región.

URIBE, M. T., 2002 – El desplazamiento forzado interno —Notas para un debate—. *In: Desde la región, n.º 37*: 2-3; Medellín: Corporación Región.

Periódicos y revistas

PERIÓDICO EL ESPECTADOR, 2008 – «Alarma en Ciudad Bolívar y los Altos de Cazucá. 'Águilas Negras' están en Bogotá», marzo 19. Sección Judicial. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/cuadernilloa/judicial/articuloimpreso-aguilas-negras-estan-bogota> [Visitado el 15 de septiembre de 2011].

PERIÓDICO EL ESPECTADOR, 2010 – «Más de 2.300 personas se desplazaron dentro de Medellín en seis meses», julio 30. Sección Paz. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/articulo-216329-mas-de-2300-personas-se-desplazaron-dentro-de-medellin-seis-meses> [Visitado el 15 de septiembre de 2011].

PERIÓDICO EL ESPECTADOR, 2011 – «Crítico panorama de violencia en la Comuna 13 de Medellín. Los jóvenes, en la mira», abril 10. Sección Judicial. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-262099-los-jovenes-mira> [Visitado el 15 de septiembre de 2011].

PERIÓDICO EL TIEMPO, 2000 – «Con armas consiguen casa propia», 23 de agosto de 2000.

PERIÓDICO EL TIEMPO, 2006 – «La toma de Bosa por parte de desplazados se convirtió en una prueba de resistencia», 11 de agosto de 2006.

PERIÓDICO EL TIEMPO, 2008 – «Los desplazados invisibles de Soacha». 13 de noviembre de 2008.

PERIÓDICO EL TIEMPO, 2010a – «El drama del desplazamiento intraurbano», 3 de julio de 2010.

PERIÓDICO EL TIEMPO, 2010b – «Desplazamiento intraurbano, otro reto», 11 de noviembre de 2010.

PERIÓDICO EL TIEMPO, 2011 – «Medellín aún desconoce desplazados intraurbanos por conflicto urbano», 8 de mayo de 2011.

REVISTA SEMANA, 2002a – «Guerra en las comunas», Octubre 20. Sección Nación. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/guerra-comunas/66056-3.aspx> [Visitado el 10 de septiembre de 2011].

REVISTA SEMANA, 2002b – «Un país que huye...», Diciembre 23. Sección Nación. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/pais-huye/67267-3.aspx> [Visitado el 10 de septiembre de 2011].

REVISTA SEMANA, 2011 – «En Bogotá no hay bandas criminales: secretaria de Gobierno», Agosto 20. Sección Seguridad. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/bogota-no-bandas-criminales-secretaria-gobierno/162700-3.aspx> [Visitada el 10 de septiembre de 2011].



Factores de vulnerabilidad y reconstrucción posterremoto en tres localidades costeras chilenas: ¿generación de nuevas áreas de riesgo?

*Carolina Martínez Reyes**

Resumen

Se analiza la vulnerabilidad asociada al tsunami del 27 de febrero de 2010 en tres localidades costeras de Chile centro sur, afectadas violentamente por este evento. El proceso de reconstrucción que se desarrolla en estas áreas lleva a plantear que se están produciendo nuevas áreas de riesgo favorecidas por este proceso. Se analizan los factores de la vulnerabilidad y su relación con las transformaciones socioterritoriales actuales vinculadas a lineamientos centralizados y que no han incorporado los elementos de creación de espacios a un nivel local, fundados en relaciones de dependencia con los recursos naturales como es el caso de las caletas de pescadores.

Palabras clave: *riesgo natural, vulnerabilidad, planificación territorial, tsunami, resiliencia social*

Vulnérabilités et reconstruction post-séisme dans trois villes côtières chiliennes : la création de nouvelles zones à risque ?

Résumé

Cette article analyse la vulnérabilité associée au tsunami du 27 février 2010 dans trois villes côtières du centre-sud du Chili, violemment touchées par cet événement. Le processus de reconstruction en cours dans ces régions permet de voir qu'il existe de nouvelles zones à risque que ce processus favorise. Sont analysés les facteurs de vulnérabilité et leur relation avec les transformations socio-territoriales actuelles liées aux directives centralisées et n'ont pas intégré les éléments de l'espace de décision au

* Académica del Departamento de Geografía, Universidad de Concepción, Victoria s/n Barrio Universitario, Concepción, Chile. Casilla 169-C Fono: 41-2207197/ 2203233. E-mail: carolmartinez@udec.cl

niveau local, en fonction des dépendances sur les ressources naturelles comme c'est le cas pour les villages de pêcheurs.

Mots-clés : *risque naturel, vulnérabilité, planification, tsunami, résilience sociale*

Vulnerabilities and post-earthquake reconstruction in three Chilean coastal towns: generating new areas of risk?

Abstract

In this article, we analyze the vulnerability associated with the tsunami of 27 February 2010 in three coastal towns in south-central Chile that were violently affected by this event. The Reconstruction that is currently under way in these areas leads us to propose that new risk areas are being by this process. Vulnerability factors and their relationship to the current socio-territorial transformations linked to centralized guidelines have not incorporated the elements of space at the local level, based on dependencies on natural resources such as case of fishing villages.

Keywords: *natural risk, vulnerability, territorial planning, tsunami, social resilience*

INTRODUCCIÓN

Los terremotos tsunamigénicos son unos de los fenómenos con mayor recurrencia histórica en la costa de Chile debido a su localización en la cuenca del Pacífico. Durante décadas han sido causantes de daños en la población y su infraestructura; sin embargo, dado el proceso de urbanización intensa que ha experimentado la costa chilena en los últimos años, este gran evento ocurrido el 27 de febrero de 2010 (27/F) generó una devastación sin precedentes, afectando especialmente pequeñas caletas de pescadores y puertos principales de la costa de Chile centro sur.

Los efectos del terremoto ($M_w=8,8$) del 27/F de 2010 y posterior tsunami fueron percibidos a lo largo de 600 km en la costa chilena, donde habita el 23% de la población del país dividida en tres regiones administrativas. Unas 500 personas perdieron la vida, asimismo hubo destrucción de infraestructura costera y asentamientos humanos. El costo económico asociado se estimó en el 18% del PIB nacional, debiendo destinarse recursos para reconstrucción principalmente de viviendas, infraestructura de salud, educación y obras públicas, en especial conectividad. Solo en infraestructura pública y privada el país habría perdido unos US\$ 20 000 millones.

La ocupación de espacios expuestos a amenazas naturales es un problema común a nivel mundial pero se agrava particularmente en sociedades vulnerables. El ordenamiento territorial en su visión más moderna se concibe como un proceso en el cual la actividad humana se distribuye en forma sustentable en el territorio (Mc-Donald & Simioni, 1999), identifica potencialidades y limitaciones (Vargas,

2002) y, por lo tanto, constituye un medio para la corrección o el manejo de desequilibrios socioterritoriales (Gómez Orea, 1998). El uso sustentable de los recursos naturales y culturales, la localización de asentamientos en áreas seguras y el uso múltiple del suelo según aptitud y roles deberían ser orientados de acuerdo a lineamientos fundamentados en el conocimiento técnico-científico de los sistemas naturales y socioculturales, para su proyección en términos de adaptación ante escenarios de cambio, como por ejemplo cuando ocurren perturbaciones naturales de gran escala.

En Chile, los instrumentos de planificación territorial que plasman los criterios del ordenamiento territorial incorporan el tratamiento de los riesgos en las escalas comunales e intercomunales. Sin embargo, el énfasis está en ordenar los usos de suelo, las densidades habitacionales y la conectividad estructurante de las áreas exclusivamente urbanas, desatendiendo criterios de escalas de trabajo que requieren los estudios específicos de riesgos y las metodologías adecuadas para su análisis (Romero *et al.*, 2010). En la mayoría de estos instrumentos, los estudios de riesgos naturales aparecen relegados a descripciones generales y no pueden ser considerados como criterios para proyectar adecuadamente los usos de suelo y el crecimiento urbano, lo cual explica en gran medida el grado de desastre que los eventos naturales de gran magnitud generan sobre asentamientos vulnerables.

En este sentido, la vulnerabilidad representa una configuración de condiciones objetivas y subjetivas de existencia, históricamente determinadas y protagonizadas por sujetos colectivos concretos que originan o acentúan su predisposición ante ciertas amenazas y potencian la acción agresora de esta últimas (Campos, 1998 citado en Rojas & Martínez, 2011). De este modo, las zonas con bajo valor de uso de suelo y expuestas a amenazas suelen ser áreas preferentes para emplazamiento de viviendas sociales que terminan configurando áreas segregadas, con escaso acceso a servicios públicos, falta de infraestructura comunitaria que facilite la cohesión social y ausencia de un manejo efectivo de los riesgos naturales. La vulnerabilidad, por lo tanto, se asocia a una falta de capacidad de la sociedad para responder a un suceso, en este caso un fenómeno natural peligroso (Anderson & Woodrow, 1989 en Cardona, 2001; Wilches-Chaux, 1993).

De acuerdo con estudios de La Comisión Económica para América Latina (Cepal, 2007), de las 342 comunas que conforman el territorio nacional, el 39,5% no tiene plan regulador¹ y el 28,9% no está actualizado. Según estas cifras, el 68,4% del total de comunas no presenta instrumentos adecuados de planificación, ya sea porque no se han elaborado o porque estos son muy antiguos. Conforme a estos estudios, la principal debilidad es la calidad de estudios de riesgo y su incorporación a las zonificaciones que norman los usos de suelo. Esto último

¹ El Plan Regulador Comunal es el principal instrumento de planificación territorial a nivel comunal en el país, orientado a promover el desarrollo armónico del territorio de acuerdo con las metas regionales de desarrollo económico-social. Es una figura legal emanada de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Norma el uso de suelo y fija límites urbanos, así como jerarquiza la red vial y proyecta la expansión urbana de la ciudad.

sumado a una falta de coordinación y dispersión de funciones entre instituciones encargadas de la gestión del riesgo en el país, explicó en gran medida el nivel de destrucción generado por el terremoto y tsunami del 27/F de 2010.

Así como el terremoto de 1960 generó un avance sustantivo en materia de edificación y a la vez posibilitó la coordinación entre países ribereños de la cuenca del Pacífico en torno a un sistema internacional de alarma de tsunami (PTWC), el terremoto de 2010 posibilitó la inclusión de estudios fundados de riesgo en los nuevos planes reguladores a nivel comunal, modificó la norma antisísmica para las nuevas construcciones y creó directrices para una nueva institucionalidad encargada de la gestión del riesgo de desastres siguiendo el Marco de Acción de Hyogo². A pesar de esto y a escala local, la reconstrucción de las ciudades afectadas se realiza a partir de Planes Maestros de Reconstrucción (PRBC-18)³, los cuales han materializado cambios en el territorio difíciles de dimensionar debido a la complejidad que implica medir procesos sociales en un territorio cambiante. Sin embargo, la nueva configuración urbana y rural que se presenta, se piensa, está generando nuevas áreas con un potencial de riesgo mayor debido al énfasis que se ha puesto en la reconstrucción física del territorio emanada de una visión de gobernanza centralizada o nacional y no regional/local.

El propósito de esta contribución, por lo tanto, es analizar los factores de vulnerabilidad ante un tsunami y cómo se asocia el proceso de reconstrucción posterremoto con las nuevas áreas de riesgo, proceso que se desarrolla actualmente en gran parte de Chile centro sur. Para ello se han considerado tres localidades costeras de la Región del Biobío (37°S), dos de ellas rurales, caracterizadas por vinculaciones profundas con el medio natural, asociadas a la extracción de productos del mar, condiciones socioeconómicas vulnerables y que fueron violentamente afectadas por el tsunami del 27/F. Estas localidades fueron elegidas por el nivel de destrucción que tuvo el tsunami y porque actualmente experimentan una notable transformación en torno a una infraestructura costera y habitacional en los mismos lugares arrasados por el tsunami y en aquellas que aún son rurales, transitan rápidamente a situaciones de periurbanización.

² El Marco de Acción de Hyogo (MAH) fue el resultado operativo de la Segunda Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción de Desastres celebrada en Kobe (Hyogo), Japón, en 2005. A través de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (UNISDR) se pretende que para el año 2015 todos los países miembros logren aumentar la resiliencia de los grupos humanos y sus asentamientos. Esto con el fin de reducir el riesgo de desastres a partir de objetivos estratégicos y áreas prioritarias de acción, entre ellas la planificación para el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de la institucionalidad en la gestión del riesgo.

³ Los Planes de Reconstrucción del Borde Costero (PRBC-18) fueron diseñados desde la Intendencia Regional para planificar la reconstrucción en 18 comunas costeras de la Región del Biobío que fueron severamente afectadas por el terremoto y tsunami del 27/F de 2010. Tienen un componente de diagnóstico y otro de participación ciudadana; sin embargo, el escaso tiempo en el cual fueron diseñados hizo que se presentara el mismo diseño estructural para todas las localidades, dificultando la restauración de barrios y elementos de identidad local.

1. EL CONTEXTO GEOGRÁFICO DE LAS LOCALIDADES COSTERAS

La costa de la Región del Biobío forma parte de un sistema conjugado de bahías abiertas al norte. En esta costa se incluye el tercer conglomerado urbano del país (Concepción Metropolitano), el cual ha sido históricamente desarrollado en torno al eje costero. Es así que de las 54 comunas que forman la región, 14 corresponden a comunas costeras, las que agrupan al 51% de la población regional.

Las localidades de Tubul, Coliumo y Dichato, corresponden a asentamientos costeros. La primera se ubica en el Golfo de Arauco y las dos últimas dentro de la bahía de Coliumo (fig. 1). Caleta Tubul se localiza en la ribera del río Tubul (37°S) el cual forma parte de un sistema interconectado de cuencas costeras (Tubul y Raqui) cuya superficie conjunta es de 274 km², las cuales dan origen a uno de los humedales costeros más importantes de la región por su diversidad biológica. La caleta posee una superficie no superior a 3 km² y vincula una población rural de unos 2000 habitantes cuya principal actividad era hasta antes del tsunami del 27/F, la pesca artesanal y la recolección de algas. Dichato y Coliumo (36°S) comparten el mismo sistema de bahía, donde la primera se localiza en la zona norte. La alta ubicuidad de la bahía, la presencia de planicies de playa con desarrollo de humedales y la presencia de los esteros Dichato y Coliumo hacen de esta bahía una zona vulnerable ante la amenaza de tsunamis, tal como ha ocurrido con eventos históricos. Dichato hasta antes del tsunami del 27/F poseía una población de 3488 habitantes (INE, 2003) dedicada a actividades económicas ligadas a la pesca, al comercio y principalmente al turismo. Coliumo por su parte, es un antiguo asentamiento rural de unos 931 habitantes (INE, 2003), vinculado a la pesca artesanal. Esta actividad se desarrolla en tres áreas geográficas de la bahía siendo la principal Vegas de Coliumo.

Las tres áreas se caracterizan por el perfil socioeconómico vulnerable de su población, dado que presentan una fuerte condición de pobreza que se agravó luego de ocurrido el tsunami: gran parte de la población perdió su fuente de ingreso, sus viviendas y su medio de trabajo.

2. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA AL ESTUDIO DE VULNERABILIDADES SOCIOTERRITORIALES

Dado que los efectos provocados por el tsunami de 2010 en las localidades costeras de Chile centro sur generaron una instancia de trabajo interdisciplinario en el estudio de vulnerabilidades socioterritoriales ante este tipo de fenómenos naturales, la experiencia recogida en los aspectos metodológicos se expone en Martínez *et al.* (2012) y Martínez (2014), destacando las siguientes actividades aplicadas a las localidades analizadas:

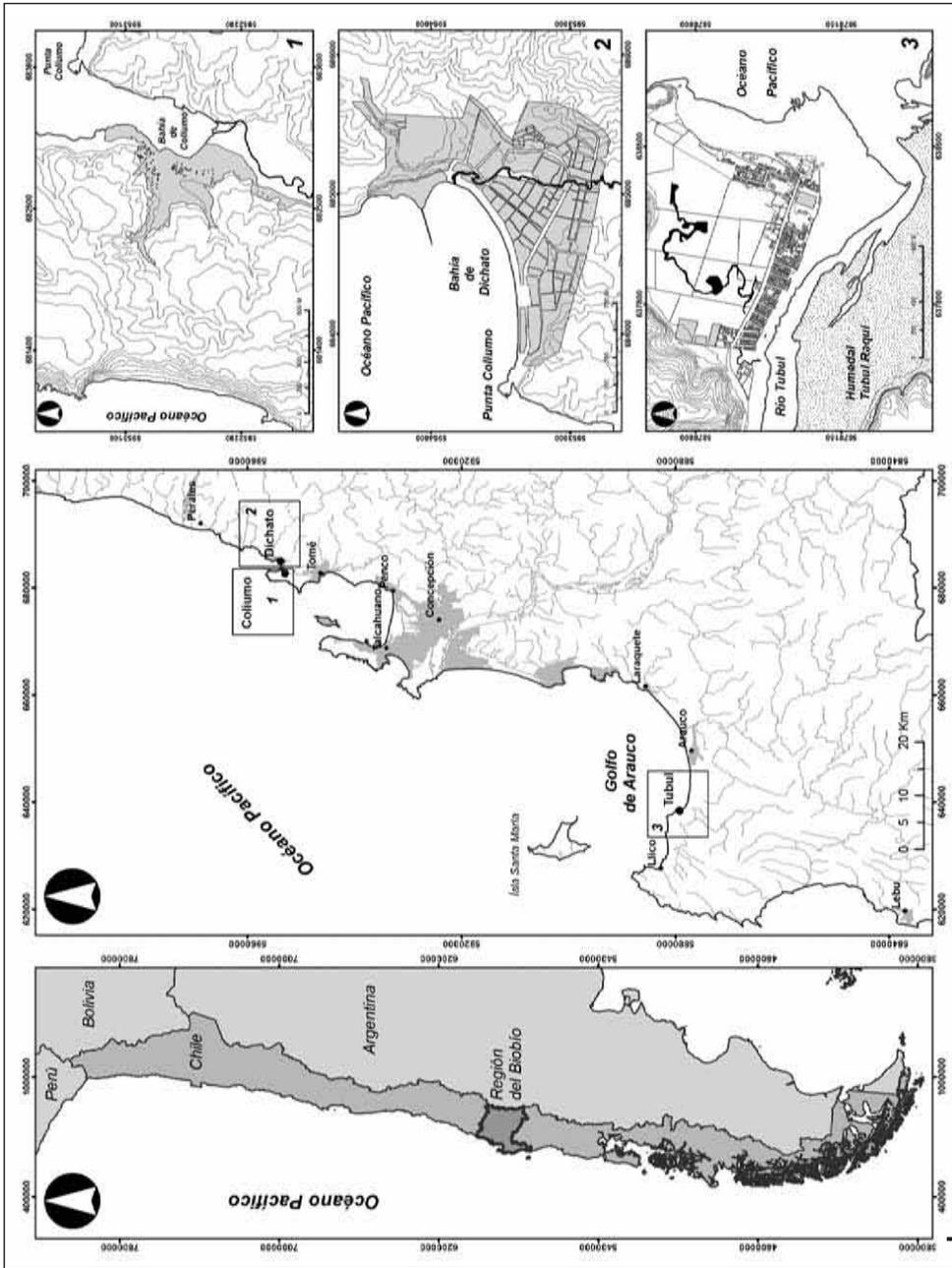


Figura 1 – Localidades costeras de Dichato, Coliumo y Tubul en el contexto regional de Chile central

Fuente: Elaboración propia

2. 1. Determinación de escenarios extremos de tsunami que definen áreas de inundación y altura de ola máxima (la condición más desfavorable)

Estos fueron determinados mediante análisis de recurrencia histórica utilizando información de catálogos sísmicos y crónicas históricas disponibles en Lomnitz (1970; 1971), Kausel (1986), Urrutia & Lanza (1993), Díaz (1992), Monge (1993), Lorca & Recabarren (1994), Lagos (2000), Quezada *et al.* (2010) y Palacios (2012). Esta actividad permitió delimitar el área de influencia del tsunami en función del peor escenario esperado y sus efectos sobre la población.

2. 2. Análisis de vulnerabilidad

Se consideró la vulnerabilidad en función de sus diferentes dimensiones de acuerdo con los criterios de Wilches-Chaux (1993) con el propósito de adoptar variables de análisis adecuadas a la realidad sociocultural de cada localidad. La mayoría de autores coinciden en que la vulnerabilidad se asocia a elementos frágiles de una persona o grupo humano que generan una predisposición a sufrir daño (Cardona, 2001; Lavell, 2001). Según Wilches-Chaux (1993), estos elementos o condiciones de fragilidad pueden ser agrupados en diferentes dimensiones: física, social, organizacional, educativa y otras. Los factores que la originan dependen del grado de exposición al evento, la fragilidad social (marginalidad y segregación social) y la falta de resiliencia o incapacidad de respuesta para absorber el impacto (Blakie, 1994 citado en Rojas & Martínez, 2011). En función de esto, fue necesario conocer previamente la realidad socioeconómica y cultural de los asentamientos para seleccionar las variables que pudieran reflejar mejor la vulnerabilidad global.

La unidad de análisis adoptada fue la manzana censal para las localidades urbanas (Dichato) o unidades definidas con herramientas de Sistemas de Información Geográfica para localidades rurales (Coliumo y Tubul). Las dimensiones de la vulnerabilidad consideradas fueron física, socioeconómica y educativa, de acuerdo con criterios de valoración. En Coliumo, fue posible medir la vulnerabilidad ideológico-cultural a través de las variables identidad territorial y apego.

Dado que la única localidad urbana es Dichato, fue posible utilizar datos de manzana censal del último censo (INE, 2003) y validar el análisis de vulnerabilidad con los efectos del tsunami de 2010. Las otras dos áreas (Coliumo y Tubul) no poseen información censal por lo cual los datos fueron extraídos a partir de encuestas posterremoto con muestreo estratificado para poblaciones finitas y con significancia estadística (Ireland, 2012; Altamirano, 2012; Martínez *et al.*, 2012).

A cada variable relacionada con una dimensión de la vulnerabilidad se le asoció un nivel de vulnerabilidad en tres clases: alta (A), media (M) y baja (B), según la ponderación indicada en los cuadros 1-3 donde los resultados fueron espacializados en el Sistema de Información Geográfico (SIG ArcGis).

Cuadro 1 – Variables consideradas para la vulnerabilidad física

Variable	Característica	Ponderación	Fuente
Tipo de vivienda	Casa o departamento	1	Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, 2004)
	Conventillo o mediagua	2	
	Rancho o choza	3	
Materialidad de la vivienda	Hormigón, ladrillo	1	Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, 2004)
	Madera, paneles estructurados	2	
	Internit, adobe o barro	3	
Calidad y resistencia de la vivienda	Muy resistente	1	Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, 2004)
	Medianamente resistente	2	
	Poco resistente	3	
Cercanía a la costa	No inundable (sobre cota segura de 25 m)	1	Modificado de Flores (2011)
	Intermedia (entre cota de inundación de evento extremo y los 25 m)	2	
	Inundable (dentro de cota de inundación histórica)	3	

Cuadro 2 – Variables consideradas para la vulnerabilidad socioeconómica

Variable	Característica	Ponderación	Fuente
Nivel de ingreso	Quintil 1 y 2 (< US\$ 380)	1	MIDEPLAN (2007) y encuestas
	Quintil 3 y 4 (US\$ 381-840)	2	
	Quintil 5 (> US\$ 840)	3	
Actividad económica	Terciario (dentro de la localidad)	1	Encuesta
	Terciario y secundario (fuera de localidad)	2	
	Primario (actividades vinculadas a la pesca)	3	
Viviendas con hacinamiento	De 1 a 2,5 personas por habitación	1	Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, 2004) y encuesta
	De 2,5 a 3,5 personas por habitación	2	
	> 3,5 personas por habitación	3	

Cuadro 3 – Variables consideradas para la vulnerabilidad educativa

Variable	Característica	Ponderación	Fuente
Nivel de conocimiento sobre tsunamis	Tiene conocimiento formal	1	Encuesta
	Asigna la causa a fuerzas divinas	2	
	No tiene conocimiento	3	
Nivel de reacción	Evacuó el área oportunamente y se dirigió a zona segura	1	Encuesta
	No sabía cómo reaccionar, sin embargo evacuó a zona segura	2	
	No evacuó, se quedó en su vivienda	3	
Viviendas con hacinamiento	De 1 a 2,5 personas por habitación	1	Encuesta
	De 2,5 a 3,5 personas por habitación	2	
	> 3,5 personas por habitación	3	

Para la síntesis final de la vulnerabilidad, se realizó un álgebra de mapas ponderando las cartografías síntesis de cada dimensión de la vulnerabilidad de acuerdo con los criterios de Venegas (2012).

3. EL PEOR ESCENARIO Y LOS FACTORES QUE EXPLICAN LA VULNERABILIDAD EN LAS LOCALIDADES COSTERAS

3.1. La recurrencia histórica y los escenarios extremos en las localidades analizadas

Los terremotos de 1730 y 1835, de acuerdo con los registros históricos (cuadro 4), son los que han generado mayor grado de desastre en las costas de la Región del Biobío; sin embargo, el de 1730 se ha destacado por algunas investigaciones en desarrollo, como uno de los gigantes de la historia (Cisternas *et al.*, 2011).

De este modo, para Caleta Tubul se determinó que el evento extremo constituye el tsunami de 1835 el cual alcanzó alturas de ola de 10 m (Martínez *et al.*, 2012), mientras que para Dichato el evento extremo fue el tsunami del 27/F de 2010 (fig. 2) y para Coliumo correspondió al tsunami de 2010 (Ireland, 2012). Se debe destacar también que a un año de producirse el terremoto de 2010, la costa de la región volvió a ser afectada por un tsunami pero esta vez de campo lejano. El 11 de marzo de 2011 se produjo el terremoto de Honshu, en Japón, el cual se propagó en toda la cuenca del Pacífico, registrando en Vegas de Coliumo una superficie de propagación mayor de inundación que para el evento de 2010 (fig. 3). El tsunami de Japón se registró en todas las localidades afectadas por el tsunami de 2010, con alturas de flujo bajas y no como olas violentas; sin embargo, en la mayoría de los casos el área de inundación fue la misma que en 2010.

Cuadro 4 – Sismos tsunamigénicos históricos en la costa de Chile centro sur

Fecha	Localización	Magnitud	Run up (m)	Efectos
1562 (28 de octubre)	38°S - 73°W	8,0	16	El tsunami afectó la costa a lo largo de 1200 km
1570 (08 de febrero)	36,5°S - 74°W	8,5 L=240 km	4	2000 muertos debido al tsunami. La ciudad de Concepción se ubicaba entonces en el lugar que hoy ocupa Penco (bahía de Talcahuano)
1575 (16 de diciembre)	38,5°S - 74,5°W	8,5	4	Ciudades más afectadas fueron Valdivia, Osorno y Villarrica
1657 (15 de marzo)	37°S - 72,8°W	8,0 L=150 km	4	Hubo unos 40 muertos y reiterados trenes de olas. Los efectos fueron comparables a los tsunamis de 1570 y 1835
1730 (08 de julio)	32,5°S - 71,5°W	8,7 L=900 km?	16	A pesar de que el terremoto no se registró frente a las costas de la región, el tsunami generado es uno de los más devastadores de la historia en la región y en la costa del Pacífico
1751 (25 de mayo)	36,5°S - 74°W	8,5 L=330 km	3,5	Tsunami destructivo, arrasó la costa de la región, alcanzó el archipiélago Juan Fernández y habría alcanzado hasta las costas de Japón. La ciudad de Concepción, localizada en Penco, tuvo que ser refundada en su actual sitio
1835 (20 de febrero)	36,8°S - 73°W	8,0 L=280 km	15	La costa de la región fue asolada por el terremoto y tsunami posterior. En Concepción se registraron 60 muertos y 500 heridos
1960 (20 de mayo)	38,5°S - 74,5°W	9,5 L=900 km	15	Hubo 2000 muertos, terremoto y tsunami devastador en la costa de Chile y Hawaii, Oceanía y Japón. Considerado el evento más catastrófico de la historia humana. El tsunami fue registrado en toda la cuenca del Pacífico
2010 (27 de febrero)	36,2°S - 72,9°W	8,8 L=500 km	10	Hubo 524 muertos. Los efectos se registraron a lo largo de 500 km de costa, alcanzó el archipiélago Juan Fernández y las costas del Océano Pacífico

Fuente: Belmonte-Pool (1997); Martínez et al. (2011)

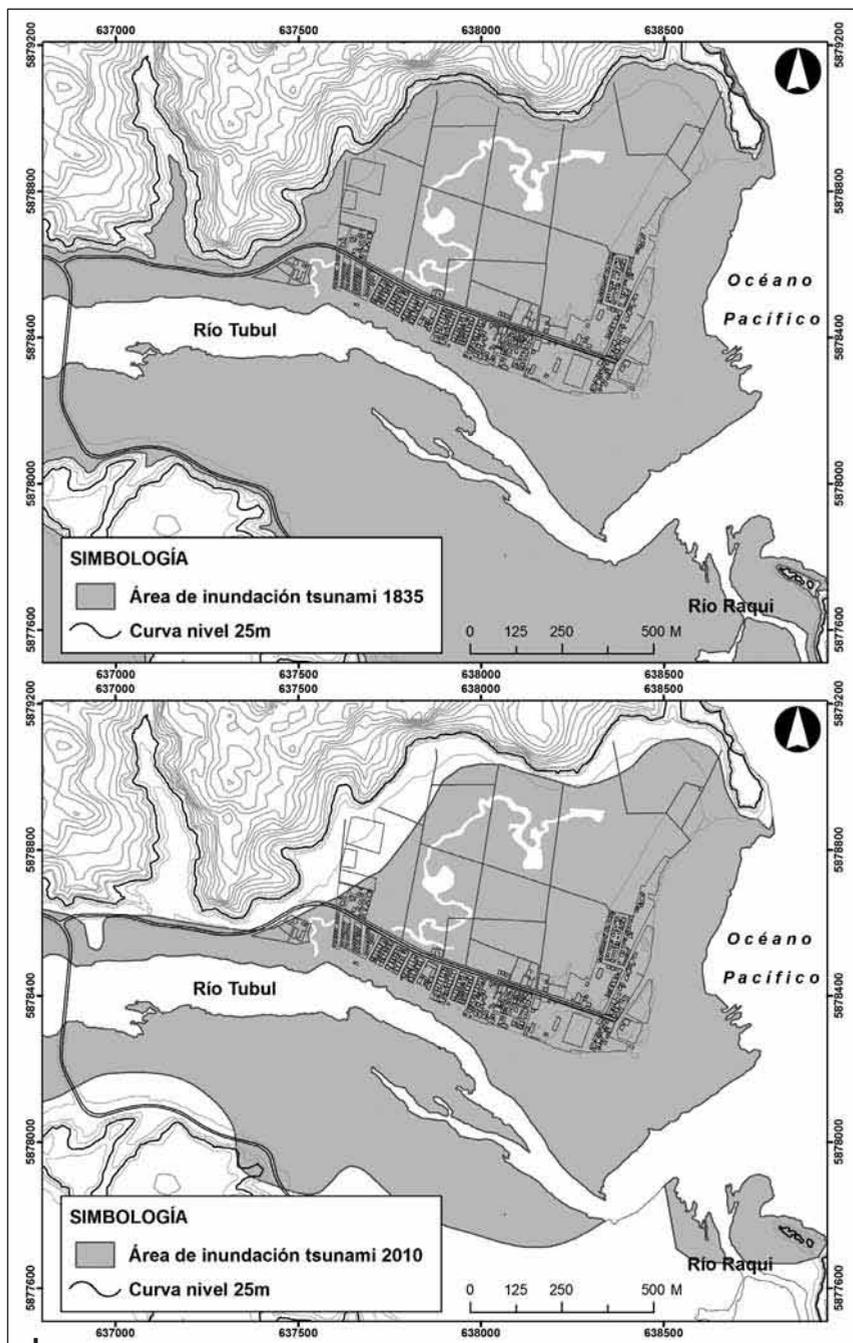


Figura 2 – Área de inundación por el tsunami del 27/F de 2010, localidad de Tubul

Fuente: Modificado de Martínez et al. (2012)

En el caso del tsunami de 27/F de 2010 en Tubul, la inundación se propagó hasta 3 km al interior afectando gran parte de la planicie de playa entre los ríos Tubul y Raqui. El tsunami afectó con mayor violencia el asentamiento costero en aquellos sectores próximos a la playa, donde el *run up* de la ola alcanzó los 5 m. Las alturas de flujo en el resto de la localidad llegaron a 1 m (Martínez *et al.*, 2012).

En Dichato, el tsunami actuó con gran impacto (fig. 4), arrasando totalmente el asentamiento con olas que alcanzaron un *run up* entre 7 y 9 m. En Vegas de Coliumo el *run up* de la ola alcanzó los 7 m y la superficie inundada fue de 1,5 km² con una máxima distancia de propagación de 3 km; es decir, el tsunami bordeó la paleobahía (Martínez *et al.*, 2011). Las viviendas más cercanas a la orilla fueron arrasadas y arrastradas hacia el interior.

En las tres localidades el tsunami utilizó los cursos de agua locales para incrementar la superficie de propagación, así las condiciones naturales de las bahías asociadas (alta ubicuidad y orientación de las bahías, baja altura y escasa pendiente de las planicies de playa, presencia de esteros) facilitaron los daños ocasionados.

3. 2. Los factores de la vulnerabilidad social ante el evento

3. 2. 1. Dichato

Antes del tsunami del 27/F de 2010, la localidad de Dichato era reconocida por sus actividades socioeconómicas ligadas a la pesca artesanal y al turismo, consolidando un núcleo urbano diferenciado de las localidades costeras aledañas, como Perales y Coliumo. Según el censo de 2002 (INE, 2002) la población llegaba a 4384 habitantes, donde el área urbana concentraba a 3488 habitantes.

El estudio de vulnerabilidad total realizado comparando los escenarios pre y posevento a nivel de manzana censal (Venegas, 2012), estableció que en el caso de la vulnerabilidad física para condiciones preevento, el 51% de las manzanas censales registró alta vulnerabilidad en función del tipo de vivienda, su materialidad y precariedad, involucrando al 47% de la superficie del área bajo inundación (cota segura 25 msnm) y al 57% de la población total.

Considerando el perfil socioeconómico de la población, el 73% de las viviendas registró vulnerabilidad media, involucrando el 61% del área y al 67% de la población. Lo anterior se explicó debido a la localización de la población en usos de suelo residenciales donde habita más del 75% de esta, además posee ingresos bajos pero vive sin hacinamiento. Al respecto, el 44% de los habitantes percibe ingresos inferiores a \$ 118 000 chilenos (unos US\$ 100). Para la vulnerabilidad educativa se determinó que el bajo nivel de escolaridad influyó en la vulnerabilidad total dado que el 42% de los habitantes solo tiene educación básica o no ha completado este nivel y el 55% tiene educación secundaria. Es importante destacar que el 58% de la población atribuyó a un terremoto las causas de un tsunami, pero el 42% lo atribuyó a causas divinas, incluso al calentamiento global y al apocalipsis. De acuerdo con esto, el 54% de la población presentó vulnerabilidad educativa alta involucrando al 74% del área.

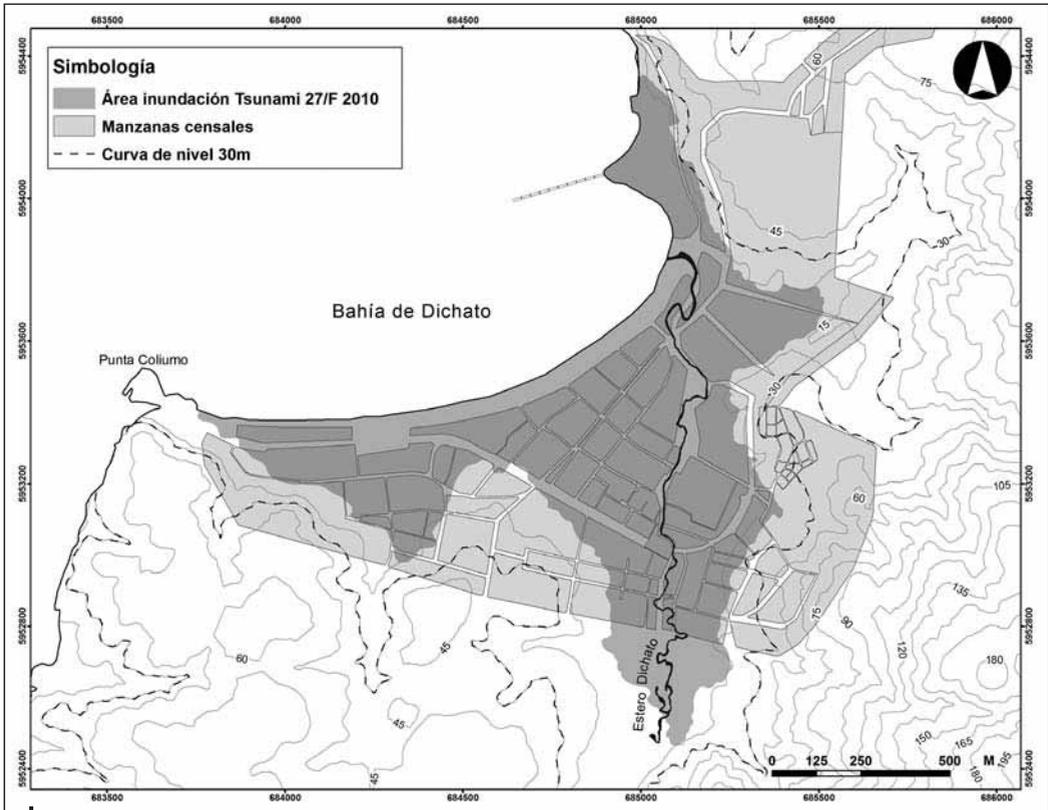


Figura 4 – Área de inundación por el tsunami del 27/F de 2010, localidad de Dichato
Fuente: Elaboración propia

Se estableció que para condiciones posevento el 74% de la población de Dichato, localizado bajo la cota de los 25 msnm, presentó vulnerabilidad total alta (fig. 5), involucrando el 94% de la superficie total del área, 66% de las manzanas censales y 69% de las viviendas. Una vez ocurrido el tsunami, es decir para condiciones posevento, se determinó que el 72% de las manzanas censales fueron afectadas por el tsunami, así también el 73% de los habitantes y el 70% de las viviendas.

3. 2. 2. *Vegas de Coliumo*

Se determinó para Vegas de Coliumo que el 44% de la población (190 habitantes) presenta una vulnerabilidad física alta y el 30% de esta un nivel medio (Ireland, 2012), lo cual se explica por la localización de las viviendas en áreas propensas a tsunamis y por la baja materialidad de las viviendas, catalogadas de baja resistencia ante estos fenómenos. Desde el punto de vista socioeconómico se estableció que el 65% de la población (279 habitantes) presentó un nivel de vulnerabilidad alto

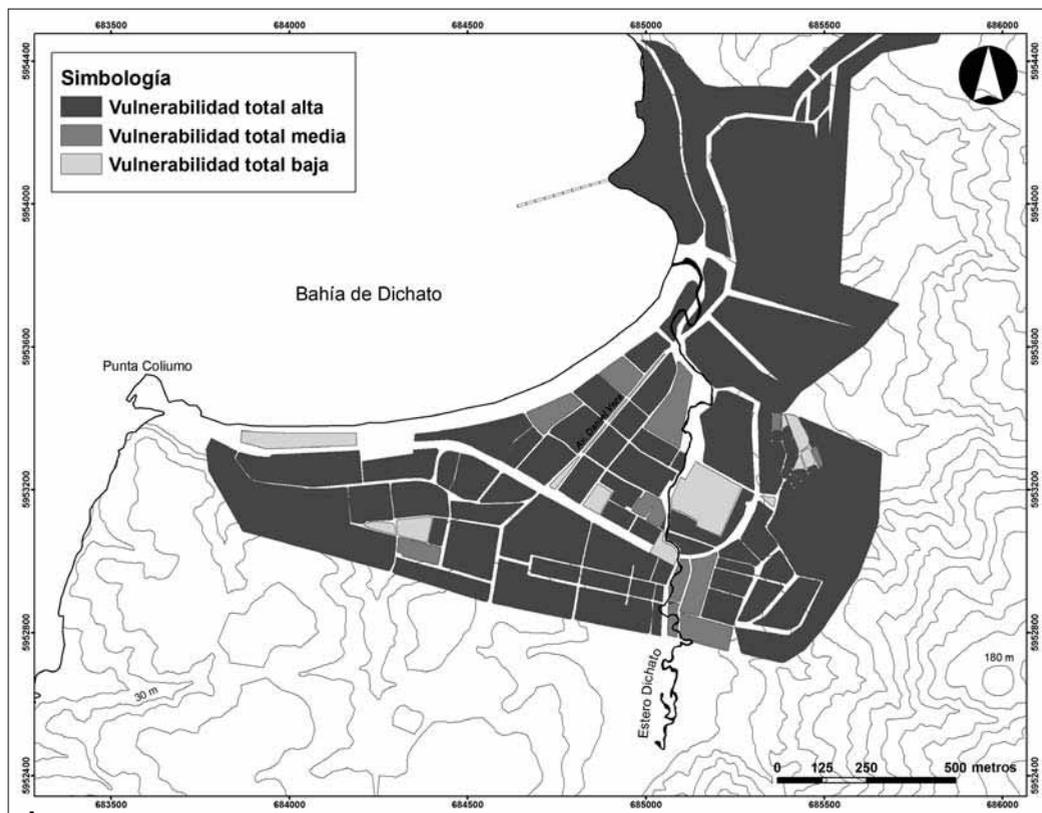


Figura 5 – Nivel de vulnerabilidad total por tsunami, localidad de Dichato

Fuente: Modificado de Venegas (2012)

y el 28% un nivel medio. Esto último se asoció por un lado a la dependencia de la población en actividades primarias de pesca, agricultura y ganadería, las cuales vincularon al 85% de la población. Por otro lado, el 70% de la población se clasificó en el I y II quintil; es decir, los niveles de ingresos más bajos.

El sector de Vegas de Coliumo presentó características propias del medio rural. Además tiene una influencia pesquera, lo cual se reflejó en el tipo y calidad de la vivienda, pero sumado a una localización propensa los resultados fueron una alta vulnerabilidad física. En este marco, el sector presentó mayoritariamente bajos niveles de precariedad, dado que la mayoría de las viviendas está en la categoría de casas. Respecto a la calidad de las viviendas, estas fueron construidas principalmente de madera, material común en viviendas rurales; por lo tanto, son consideradas medianamente resistentes frente al riesgo de tsunami.

Desde el punto de vista ideológico-cultural, el 2,6% de la población presentó una vulnerabilidad alta, mientras que el 60% un nivel medio. Esto debido a que se encontró un bajo nivel de adaptabilidad de la población ante un nuevo evento de

tsunami ya que presentan un sentimiento de indiferencia ante la posibilidad. El nivel de conocimiento del evento es adecuado debido a que este ha sido transferido de generación en generación, por tratarse de una de las caletas pesqueras más antiguas de la región. De acuerdo con esto y considerando el comportamiento de las diferentes dimensiones de la vulnerabilidad, se estableció que el 35% de la población presenta vulnerabilidad total alta y el 53% media (fig. 6).

3. 2. 3. *Tubul*

La vulnerabilidad física para la localidad presentó solo niveles altos (42% de la población) y medios (58% de la población). En todos estos casos, todas las viviendas se localizaron bajo la cota de los 10 msnm. La vulnerabilidad socioeconómica de la población de Tubul se determinó como alta para el 33% de la población, donde primaron los bajos niveles de ingreso y altos niveles de pobreza asociada. La vulnerabilidad media afectó al 64% de la población. La vulnerabilidad educativa media se presentó en el 79% de la población, con un nivel de escolaridad hasta enseñanza básica, mientras que la vulnerabilidad alta se estableció para el 21% de esta.

Los niveles de vulnerabilidad total de la localidad fueron medios y altos (Altamirano, 2012), explicados por la localización de las viviendas en cota de inundación, su materialidad (madera o lata), el nivel de ingreso, la escolaridad y la reacción frente al fenómeno (fig. 7).

En la localidad el grado de dependencia de actividades extractivas asociadas a la pesca es alto, vinculantes a nivel de grupo familiar. Los niveles de ingresos se situaron entre los dos primeros quintiles, por lo tanto son bajos. Cerca del 90% de la población se catalogó como pobre, lo cual se agravó en condiciones posterremoto debido a la pérdida de la fuente laboral. Si bien la escolaridad es baja en la localidad (educación primaria incompleta), el nivel de conocimiento sobre las causas que generan un tsunami es bueno sobre el 40% de la población, por lo cual la vulnerabilidad educativa resultó con un nivel medio.

3. 3. El proceso de reconstrucción y las nuevas áreas de riesgo

La reconstrucción posterremoto de las ciudades y localidades costeras del país fue abordada por los gobiernos regionales de las regiones de Valparaíso, del Maule y del Biobío. En el caso de esta última, la Intendencia Regional a través de una Comisión Intersectorial de Reconstrucción diseñó el Plan de Reconstrucción del Borde Costero (PRBC-18) para las 18 localidades afectadas por el terremoto y tsunami del 27/F de 2010. Este plan ha sido ejecutado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo bajo el principio de orientar la reconstrucción hacia una restauración urbanística de calidad, inclusiva e integral, capaz de articular con los instrumentos de planificación territorial a nivel local. A través de fondos centralizados del gobierno se aplicó una política de subsidios para la reconstrucción compartida en el caso de sitios propios o pérdida parcial, o social en el caso de relocalizaciones

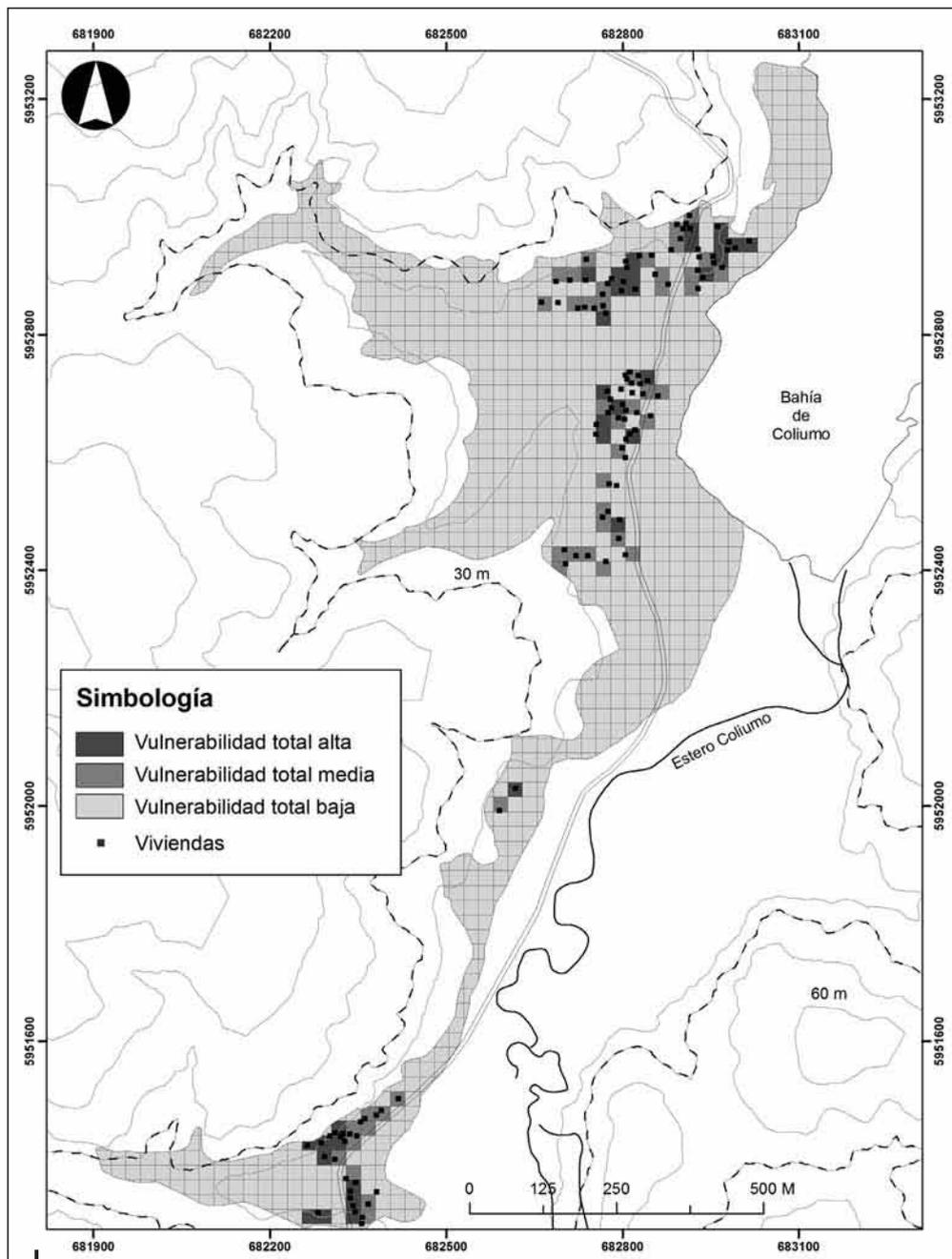


Figura 6 – Nivel de vulnerabilidad total por tsunami, localidad de Vegas de Coliumo

Fuente: Modificado de Ireland (2012)

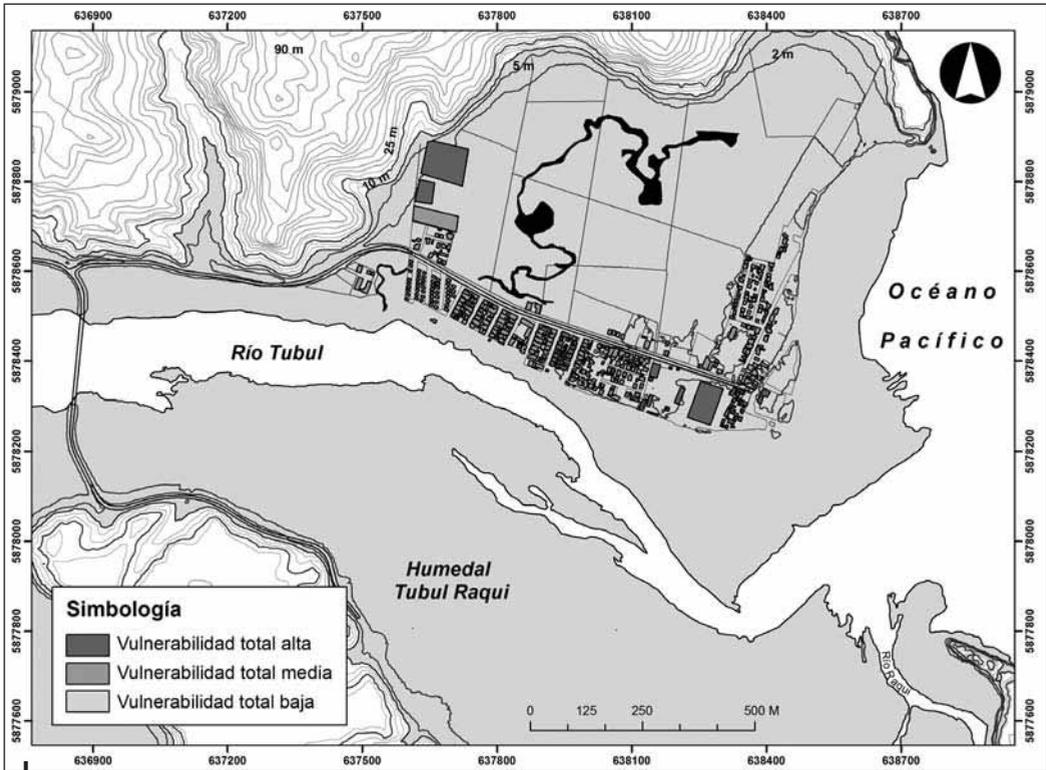


Figura 7 – Nivel de vulnerabilidad total por tsunami, localidad de Tubul

Fuente: Martínez et al., (2012)

de construcción de viviendas sociales. Una prioridad fue la ejecución de proyectos de inversión para recuperación de infraestructura, principalmente conectividad y mitigación (muros de contención y parques de mitigación).

3. 3. 1. Dichato

Actualmente la localidad de Dichato es el área con mayor transformación a cuatro años de ocurrido el terremoto del 27/F y donde se han emplazado las viviendas tsunami-resistentes y antitsunami, actualmente denominadas «viviendas del borde costero». Estas últimas están emplazadas en la zona más cercana a la orilla de playa y colindan con el parque de mitigación (arboleda) que se proyectó en la mayoría de las localidades costeras afectadas por el tsunami (fig. 8).

Las viviendas tsunami-resistentes observadas se caracterizan por una base de pilares de hormigón de 3 m de alto con unos 30 m² de superficie construida en dos pisos (fig. 9A). Se han construido sobre los mismos terrenos de propietarios, de manera dispersa ya que muchos de los pobladores afectados son personas de la tercera edad que no están en condiciones de hacer uso de las escaleras debido a

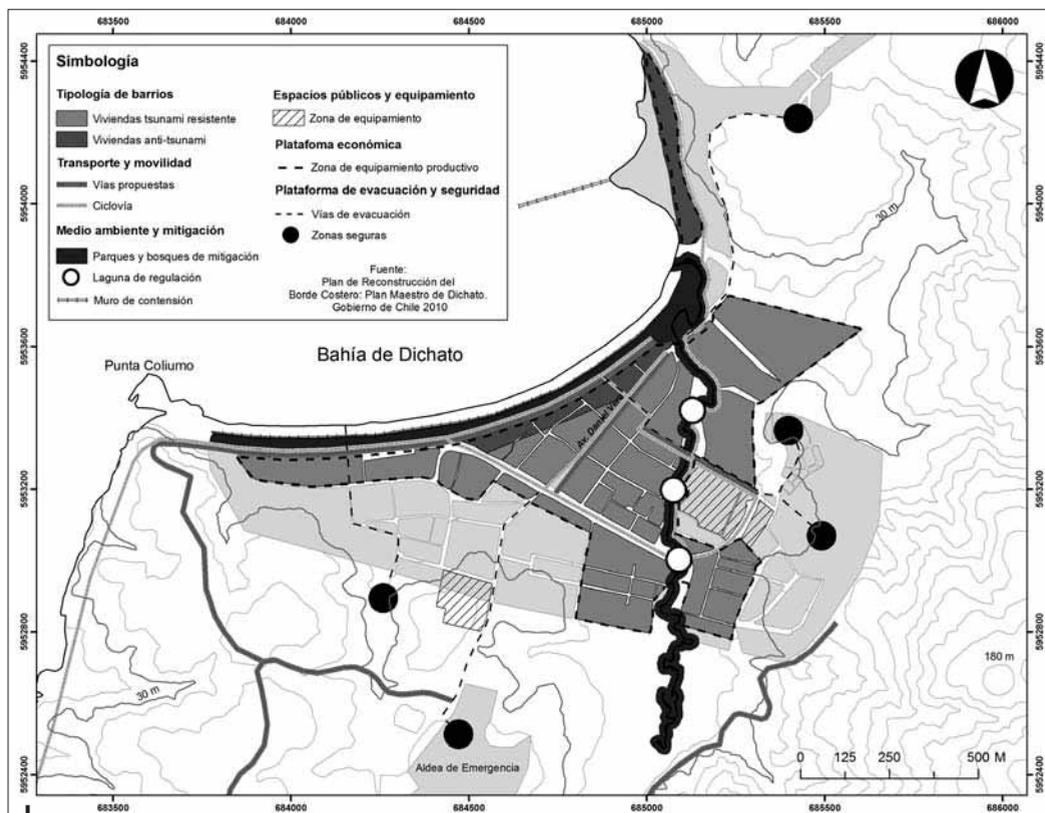


Figura 8 – Plan de Maestro de Reconstrucción posterremoto 27/F 2010, localidad de Dichato

Fuente: Elaboración propia a partir de Plan Maestro de Reconstrucción

su gran altura, por lo cual optaron por erradicar a sectores de cerros donde se están construyendo las viviendas definitivas. Se ha observado además que el sistema de palafito está siendo utilizado para ampliar el primer piso de la vivienda y se ha cubierto con internit o madera en la mayoría de los casos; por lo tanto, su diseño y razón de ser no se ha asimilado o no es compartido por los habitantes (fig. 9B).

Una segunda versión de vivienda tipo palafito (anti-tsunami) se localiza en el sector de Villarrica de Dichato, donde se emplazaron unas 12 viviendas con pilares de base metálica y construcción en altura en dos pisos, se estimó una superficie de 40 m² aproximadamente (fig. 10). Estas viviendas se localizan en la primera línea de edificación y son las más cercanas a la línea de playa.

El Plan de Reconstrucción de Dichato modificó el 29% de la superficie total de la localidad, donde el 15% se estableció como zona de edificación condicionada, sin incluir la expropiación. El 12% del área total se destinó a parques de mitigación, construcciones a lo largo de la costanera y el borde del estero de Dichato, por donde se encauzó el tsunami y se generó la mayor destrucción.



Figura 9 – Viviendas anti-tsunami localizadas en el borde costero de Dichato
A. Viviendas tipo palafito con pilares de hormigón, zona centro de Dichato;
B. Viviendas tipo palafito con pilares metálicos, sector Villarrica, Dichato



Figura 10 – Viviendas anti-tsunami localizadas en el sector Villarrica de Dichato

Fuente: Elaboración propia

El 1,6% de la superficie total fue destinada a la actividad pesquera, con la construcción de un muelle pesquero y un mercado en el sector de la Caleta Villarrica. A la fecha, el parque de mitigación no se ha construido aquí ni en alguna de las localidades que cuentan con un Plan Maestro de Reconstrucción, mientras que las obras de encauzamiento del estero Dichato aún se están ejecutando.

En general, lo que aquí se observa es una mezcla de viviendas derivadas del proceso de reconstrucción y autoconstrucción en sitios propios, que generan dicotomías de barrios en torno a una identidad perdida y en proceso de lenta restauración.

Las viviendas sociales proyectadas y que ya han sido entregadas corresponden a soluciones habitacionales para aldeas que albergaron durante tres años a los damnificados del tsunami, principalmente la Aldea El Molino, ubicada en sectores más altos dentro de la cota segura. La nueva solución habitacional se emplazó frente a la aldea y ahí se han conformado unas 200 viviendas nuevas. Los otros sectores de relocalización tales como El Sauce, Villa Miramar, Ferrocarriles y Villarrica, que comprenden en total unas 330 viviendas, se localizan todas dentro de la cota de inundación por tsunami.

3. 3. 2. *Vegas de Coliumo*

En la localidad de Vegas de Coliumo se identificaron unas 21 viviendas tsunami-resistentes de tipo palafito, similares a las encontradas en Dichato, que fueron las proyectadas por el Plan de Reconstrucción de Coliumo (fig. 11) a lo largo del borde costero. Fueron construidas en terrenos propios, pero hoy presentan graves problemas de urbanización con filtrado de aguas servidas. Los antiguos propietarios indicaron en las encuestas realizadas que esas viviendas no podrían reemplazar a aquellas que tenían y que los vinculaba al medio; sin embargo, decían no entender la situación de insalubridad con la que actualmente deben convivir (figs. 12 y 13). El primer piso de la vivienda (sector palafito) es ocupado para guardar equipamiento pesquero o arreglar redes de pesca.

3. 3. 3. *Tubul*

La localidad de Tubul actualmente experimenta un fuerte proceso de urbanización que de acuerdo al Plan Maestro de Reconstrucción (fig. 14) considera ocupar las mismas áreas de peligro que los tsunamis históricos han inundado. Se trata de una zona de humedal que contiene áreas frágiles y que hasta antes del tsunami del 27/F desarrollaba actividades extractivas estrechamente vinculadas a una organización social cohesionada en sindicatos de pescadores y recolectoras de algas, las cuales llevaban explotando el alga *gracilaria* («pelillo») desde los años setenta. El tsunami del 27/F desecó el humedal que ha venido recuperándose lentamente, sin embargo la población de algas aún no se ha recuperado. Actualmente los grupos de mujeres recolectoras organizadas se han reconvertido a diversos trabajos temporales, incluso se les ve como personal obrero en las obras de construcción de caminos y servicios básicos que se están ejecutando en el área.

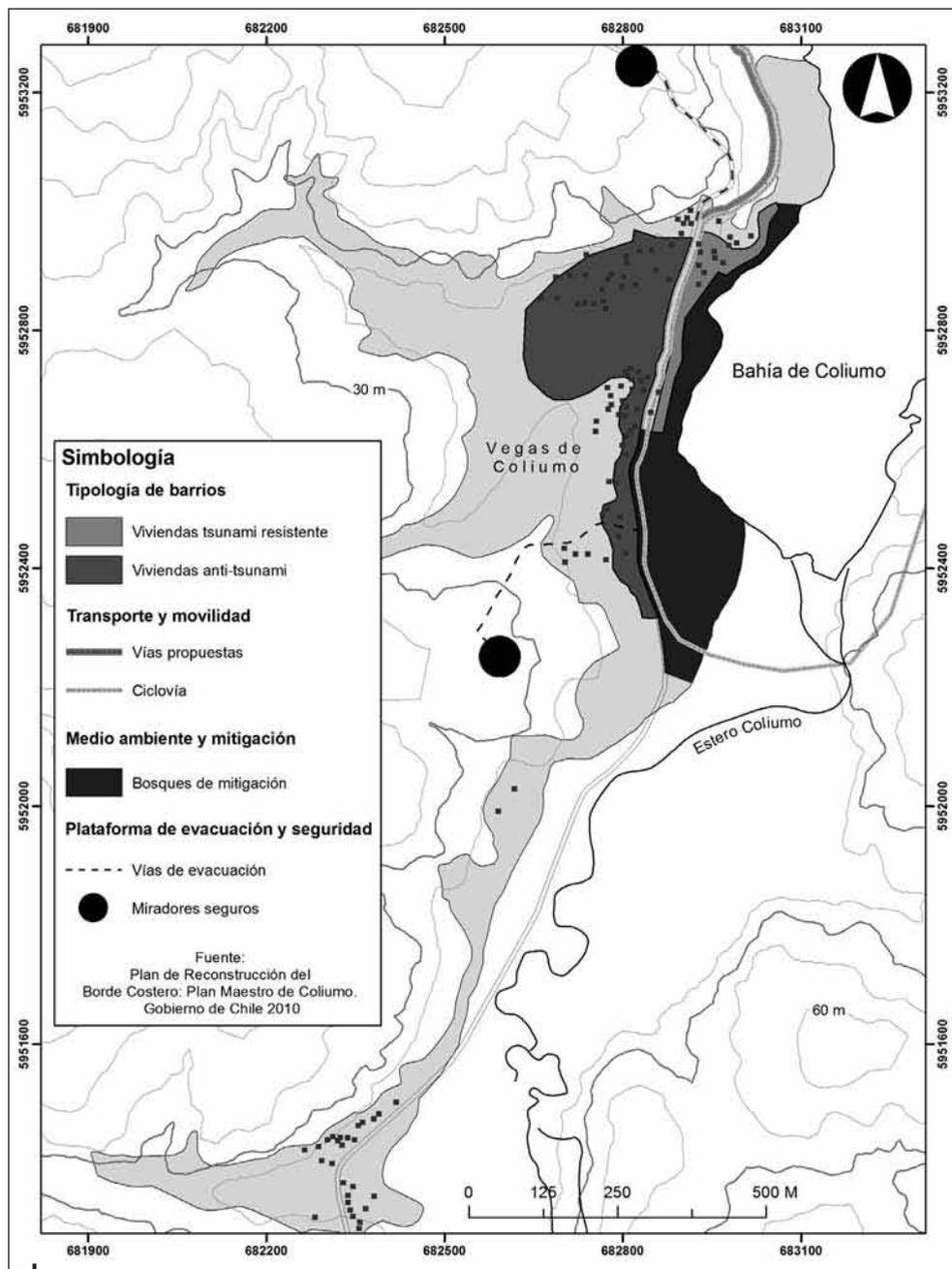


Figura 11 – Plan de Maestro de Reconstrucción posterremoto 27/F de 2010, localidad de Vegas de Coliumo

Fuente: Elaboración propia a partir de Plan Maestro de Reconstrucción



Figura 12 – Viviendas tsunami-resistentes (tipo palafito) en caleta Vegas de Coliumo

Fuente: Elaboración propia



Figura13 – Vista general de viviendas tsunami-resistentes en caleta Vegas de Coliumo

Fuente: Elaboración propia

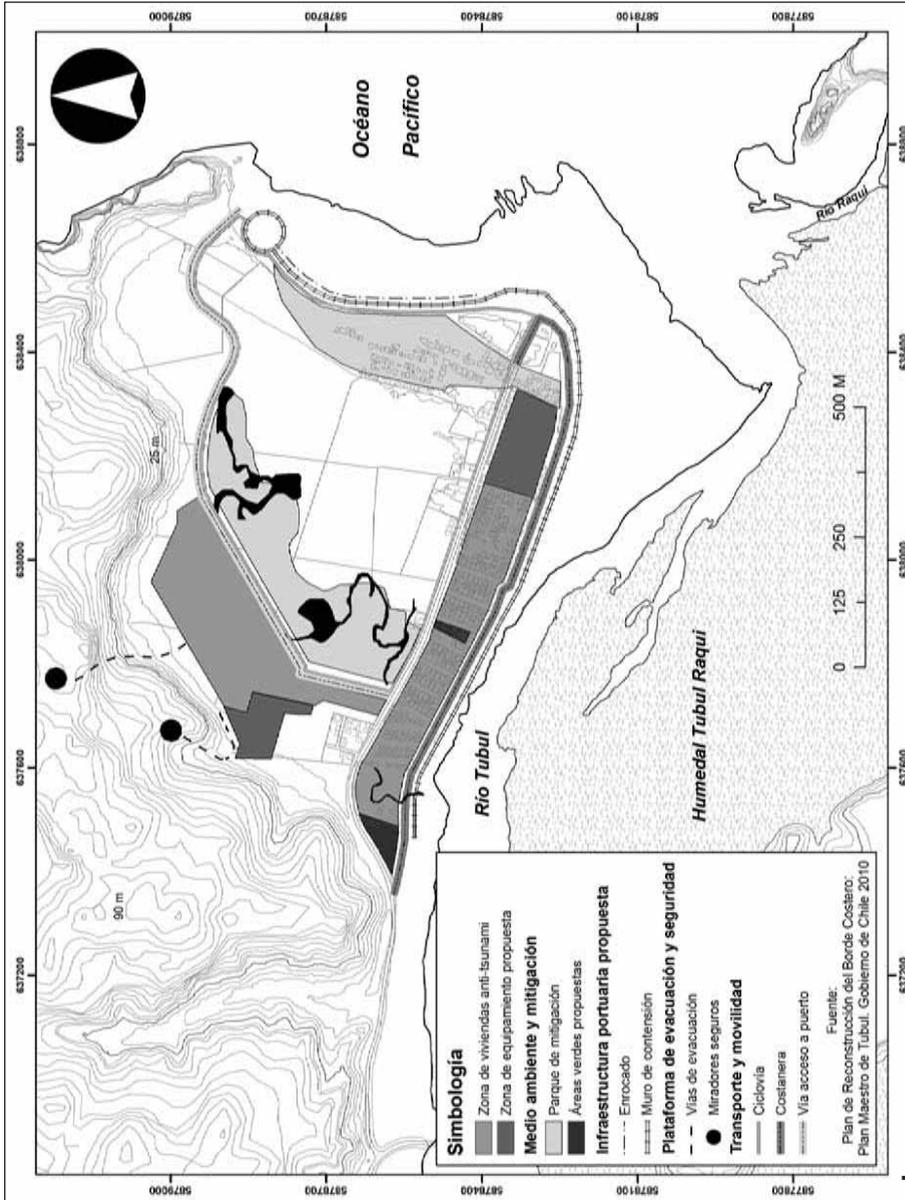


Figura 14 – Plan de Maestro de Reconstrucción posterremoto 27/F de 2010, localidad de Tubul

Fuente: Elaboración propia a partir de Plan Maestro de Reconstrucción

El tipo de vivienda que se está construyendo como parte de la reconstrucción en Tubul no se ha encontrado en otras localidades afectadas por el tsunami del 27/F, ya que se trata de unas 40 viviendas con base de hormigón, de 52 m² de superficie construida y un segundo piso de madera; emplazamiento que contrasta con el tipo de vivienda de material ligero y de alta precariedad que imperaba en la caleta antes del tsunami (fig. 15). Sin embargo, esto ocurre solo en los sectores localizados en la ribera del río Tubul, en manzanas que antes ocupaban viviendas precarias y que hoy en día están consolidando el asentamiento en las áreas de peligrosidad más altas.

Otros proyectos de viviendas sociales de menor superficie y calidad se están construyendo en las áreas húmedas interiores, en zonas donde los niveles freáticos



Figura 15 – Viviendas definitivas (A) y provisorias (B) en la localidad de Tubul

Fuente: Elaboración propia

ascienden instantáneamente durante la época de lluvias invernales. Dichas áreas, por ubicarse dentro de una antigua llanura fluvio-marina con características estuariales, deberían ser tratadas a través de un plan de manejo. Estas viviendas ya forman grupos consolidados con vialidad asociada y representan soluciones habitacionales para familias afectadas de otras localidades. Se estima que unas 150 viviendas ya han sido emplazadas en estos sectores de áreas húmedas, localizadas en cotas inferiores a 10 m. Estos nuevos emplazamientos de población relocalizada no se encuentran representados en el Plan Maestro al igual que la caleta de pescadores que actualmente se construye en la playa Tubul. Estas obras han destruido la fisonomía del estuario y generado continuos trabajos de dragado por la alteración en sus procesos sedimentarios.

La infraestructura que se construye contrasta con la realidad social y cultural de la localidad donde un proceso de urbanización intensiva se superpone a un área rural que aún no se adapta a la nueva realidad geográfica posterremoto, donde los recursos naturales asociados al mar y al humedal hoy ya no están disponibles según la antigua organización social. A esto se agrega la intensa carga sobre estas escasas áreas húmedas con población que ha duplicado la que había antes del tsunami.

CONCLUSIONES

En Chile, efectivamente se está desarrollando un proceso de reconstrucción que, en términos de recuperación y mejoramiento de infraestructura posterremoto, se puede considerar exitoso. Sin embargo, la realidad que viven los asentamientos de pequeñas caletas y localidades costeras de la Región del Biobío no guarda relación con las propuestas centralizadas de los Planes Maestros de Reconstrucción (PRBC-18), dado que no están pensados desde lo local y ni en relación con las características de los grupos humanos que habitan estos territorios transformados. Si bien estos Planes Maestros de Reconstrucción fueron proyectados con la finalidad de generar una reconstrucción correctiva, es decir con obras de mitigación ante la posibilidad de nuevos tsunamis, de calidad, inclusiva y con estándares de sustentabilidad urbana, reforzando la identidad local, esto no ha podido cumplirse debido a que se ha priorizado la reconstrucción física sobre lo social.

En varias de estas localidades se está elevando la vulnerabilidad ante tsunamis futuros y con ello creándose nuevos escenarios de riesgo debido a que no se conoce el tipo de sociedad que habita dicho territorio y sus relaciones vinculantes. Esto último es claro en Tubul donde investigaciones que han analizado el proceso de reconstrucción han establecido un aumento en la densificación de la población expuesta a nuevos eventos de tsunamis, una disminución del ingreso de los hogares especialmente en mujeres, aumento de inseguridad de la población (delincuencia) y disminución generalizada de la calidad de vida de la población (Martínez *et al.*, 2012; Rojas *et al.*, 2014). De ahí la importancia de estudios de vulnerabilidad y resiliencia social a nivel local y su inclusión en los instrumentos de planificación territorial.

En Coliumo, por ejemplo, se observaron rasgos de topofilia muy marcados dado que la población local ha perdido el miedo ante estos fenómenos al arriesgar cotidianamente su vida en el mar y realizar sus actividades bajo un sentimiento de identidad con su entorno (la caleta) como reflejo de un modo de vida heredado ancestralmente (Ireland, 2012). Si se asume aquí una relación inversa con la resiliencia (Klein *et al.*, 2003) la adaptabilidad es baja, por lo tanto las medidas que se deben adoptar para aumentar la resiliencia social deben ser no estructurales y orientadas fuertemente al trabajo de participación comunitaria, con el fin de aprovechar la alta cohesión social que presentan; situación que no se observó en Tubul o Dichato.

En Tubul, área rural, y al igual que Coliumo fuertemente dependiente de los recursos del mar, más que reconstruir estos vínculos se ha ido imponiendo un modelo de ciudad que no guarda relación con la identidad del lugar, con infraestructura que por otro lado destruye ambientes costeros frágiles, como son las marismas y áreas húmedas, hoy en día rellenadas para asentar las viviendas sociales.

En Dichato, localidad urbana, se está registrando por el contrario una pérdida de identidad como resultado del proceso de reconstrucción. Los nuevos barrios carecen de elementos armónicos y estructurantes priorizándose la solución habitacional con modelos traídos de otros contextos culturales (viviendas palafito). En este caso se impone una imagen de ciudad-balneario que genera dos áreas diferenciadas y contrastantes: la costanera-*boulevard* en el borde costero, destinado al equipamiento turístico y las viviendas del interior, irregulares en su fisonomía y funcionalidad, con población socialmente vulnerable y que aún no reconstruye su tejido interno.

Estas localidades tienen en común rápidas transformaciones territoriales que transitan más que a un control y manejo efectivo de las áreas de riesgo en la planificación, a la generación de nuevas realidades geográficas con elevadas vulnerabilidades socioterritoriales y nuevos riesgos asociados, debido a un manejo centralizado de las políticas públicas y sus instrumentos, donde se dificulta la inclusión social a un nivel local.

Agradecimientos

Este trabajo forma parte del Proyecto FONDECYT N° 11100379 de CONICYT-Chile. Se agradece a los alumnos tesistas geógrafos María Fernanda Ireland, Jocelyn Venegas y Álvaro Altamirano por su participación y contribución en este proyecto.

Referencias citadas

ALTAMIRANO, A., 2012 – Análisis de vulnerabilidad por tsunami en la localidad de Tubul, Región del Bío Bío, Chile. Tesis para optar el título de Geógrafo; Universidad de Concepción (Inédito).

- BELMONTE-POOL, J., 1997 – Análisis del contacto sismogénico interplaca a lo largo de Chile, 148 pp. Tesis de Magíster en Ciencias (Inédito), Universidad de Chile, Departamento de Geofísica.
- CARDONA, O., 2001 – Estimación Holística del Riesgo Sísmico utilizando Sistemas Dinámicos Complejos. Tesis Doctoral, Universitat Politècnica de Catalunya (versión electrónica).
- CEPAL, 2007 – Información para la Gestión de Riesgos de Desastres. Estudios de Caso de Cinco Países, 54 pp.; Ciudad de México: Naciones Unidas, BID.
- CISTERNAS, M., GOROGITÍA, N., TORREJON, F. & URBINA, X., 2011 – Terremoto y tsunami de Chile central de 1730: ¿un gigante o una serie de eventos menores? XXXI Congreso Ciencias del Mar, 16-19 de agosto, Viña del Mar.
- DÍAZ, J., 1992 – Estudio de fuentes de tsunamis y de terremotos: aplicación en el Norte de Chile y Sur de Perú. Memoria para optar el Título de Oceanógrafo; Universidad Católica de Valparaíso, Chile (Inédito).
- FLORES, P., 2011 – Análisis de Vulnerabilidad por tsunami en la localidad de Arauco, Región del Bio-Bío, 157 pp. Tesis para optar al título de Geógrafo. Universidad de Concepción, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía, Departamento de Geografía.
- GÓMEZ OREA, D., 1998 – Evaluación de Impacto Ambiental, 260 pp.; Madrid: Agrícola Española.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE), 2003 – Censos de Población y Vivienda año 2002 según país, Región del Biobío. Santiago.
- IRELAND, M., 2012 – Análisis de vulnerabilidad por tsunami en la localidad de Coliumo, Región del Biobío, 273 pp. Tesis para optar el título de Geógrafo; Universidad de Concepción, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía, Departamento de Geografía.
- KAUSEL, E., 1986 – Los terremotos de agosto de 1868 y mayo de 1877 que afectaron al sur de Perú y norte de Chile. *Boletín de la Academia Chilena de Ciencias*, vol. 3, n.º 1: 8-13.
- KLEIN, R., NICHOLLS, R. & THOMALLA, F., 2003 – Resilience to natural hazards: How useful is this concept? *Environmental Hazards*, n.º 5: 35-45.
- LAGOS, M., 2000 – Tsunamis de origen cercano a las costas de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, n.º 27: 93-102.
- LAVELL, A., 2001 – Sobre la Gestión del Riesgo: apuntes hacia una definición. Disponible en <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/riesgo-apuntes.pdf>
- LOMNITZ, C., 1970 – Major earthquakes and tsunamis in Chile during the period 1535 to 1955. *Soderdruck aus der Geologischen Rundschau Band*, vol. 59, n.º 3: 938-690.
- LOMNITZ, C., 1971 – Terremotos y Tsunamis en Chile. *Revista Geofísica Panamericana*, n.º 1: 151-178.
- LORCA, E. & RECABARREN, M., 1994 – *Terremotos y Tsunamis o Maremotos*, 119 pp.; Santiago de Chile: Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile, Comisión Oceanográfica Intergubernamental, Centro Internacional de Informaciones de Tsunami.
- MARTÍNEZ, C., 2014 – Vulnerabilidades y desastres socio-naturales: aportes desde la Geografía al proceso de Reconstrucción en la Región del Biobío. *Revista Geográfica del Sur*, vol. 3, n.º 2: 33-58.
- MARTÍNEZ, C., ROJAS, O., JAQUE, E., QUEZADA, J., VÁSQUEZ, D. & BELMONTE, A., 2011 – Efectos territoriales del tsunami del 27 de febrero de 2010 en la costa de la

- Región del Biobío. *Revista Geográfica de América Central, Número Especial EGAL, Costa Rica*: 1-16.
- MARTÍNEZ, C., ROJAS, O., ARÁNGUIZ, R., BELMONTE, A., QUEZADA, J., ALTAMIRANO, A. & FLORES, P., 2012 – Riesgo de tsunami en Caleta Tubul, Región del Bio-Bío: escenarios extremos y transformaciones territoriales post-terremoto. *Revista de Geografía Norte Grande*, n.º 53: 85-106.
- MC-DONALD, J. & SIMIONI, D., 1999 – *Consensos urbanos: aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*, 78 pp.; Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (MIDEPLAN), 2007 – Serie análisis de resultados de la encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Casen 2006). Santiago.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU), 2004 – *El déficit habitacional en Chile. Medición de los requerimientos de vivienda y su distribución espacial*, 102 pp.; Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MONGE, J., 1993 – Estudios de riesgo de tsunami en costas chilenas. *Jornadas Chilenas de Sismología e Ingeniería Antisísmica*, n.º 2: 3-22.
- PALACIOS, A., 2012 – Sismicidad histórica de la ciudad de Concepción desde su fundación en 1550 hasta su traslado en 1751. *Boletín. Servicio Nacional de Geología y Minería*, n.º 64: 3-41.
- QUEZADA, J., JAQUE, E., BELMONTE, A., FERNÁNDEZ, A., VÁSQUEZ, D. & MARTÍNEZ, C., 2010 – Movimientos cosísmicos verticales y cambios geomorfológicos generados durante el terremoto Mw=8,8 del 27 de febrero de 2010 en el centro-sur de Chile. *Revista Geográfica del Sur*, vol. 1, n.º 2: 11-45.
- ROJAS, O. & MARTÍNEZ, C., 2011 – Riesgos Naturales: evolución y modelos conceptuales. *Revista Universitaria de Geografía*, vol. 20, n.º 1: 83-116.
- ROJAS, O., SÁEZ, K., MARTÍNEZ, C. & JAQUE, E., 2014 – Efectos ambientales postcatástrofe en localidades costeras afectadas por tsunami en Chile: desde la emergencia a la Reconstrucción. *Interiencia*, 39 (en prensa).
- ROMERO, H., FUENTES, C. & SMITH, P., 2010 – Ecología política de los riesgos naturales y de la contaminación ambiental en Santiago de Chile: necesidad de justicia ambiental. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol XIV, n.º 331 (52). Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-52.htm>
- URRUTIA, R. & LANZA, C., 1993 – *Catástrofes en Chile, 1541-1992*, 440 pp.; Santiago de Chile: Editorial La Noria.
- VARGAS, J., 2002 – *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales*, 84 pp.; Santiago de Chile: Cepal.
- VENEGAS, J., 2012 – Análisis de vulnerabilidad por tsunami en la localidad de Dichato, Región del Biobío, Chile, 210 pp. Tesis para optar el título de Geógrafo. Universidad de Concepción, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía, Departamento de Geografía.
- WILCHES-CHAUX, G., 1993 – La Vulnerabilidad Global. In: *Los Desastres no son Naturales* (A. Maskrey, ed.): 11-44; Bogotá: La Red, Tercer Mundo Editores.

Cómo se construye la vulnerabilidad en Cundinamarca, Colombia, o la historia de la eterna pobreza (de la vivienda) rural*

*Mercedes Castillo***

Resumen

El presente ensayo expone reflexiones sobre el levantamiento de información que acompañó el proceso de gestión técnica, administrativa y financiera realizado por el grupo Gidest para diagnosticar viviendas rurales y urbanas afectadas por lluvias intensas en 2008 y 2009 en treinta y cinco municipios de Cundinamarca. Se establece que, más que las *emergencias naturales*, lo que representa un problema para la población rural es la vulnerabilidad física, ambiental, económica, social, política y legal en la que se encuentra inmersa y que existen enormes dificultades en el acceso de esta población a las políticas de subsidio para la reconstrucción, por variadas causas, entre ellas, la falta de interés de las administraciones locales.

Palabras clave: vulnerabilidades, Cundinamarca (Colombia), desastre natural, pobreza

Comment la vulnérabilité est construite en Cundinamarca, Colombie, ou l'histoire de l'éternelle pauvreté rurale (du logement)

Résumé

Cet article présente quelques réflexions sur la collecte d'informations qui a accompagné le processus de gestion technique, administrative et financière réalisé par le groupe Gidest pour faire un diagnostic

* Algunos partes de este ensayo fueron mostradas en la ponencia «De la política de vivienda a la legitimación de la vulnerabilidad rural. Una aproximación a la emergencia invernal en Cundinamarca» presentada con Nubia Ruíz, Jhennifer Almonacid y Didier Rey, compañeros de grupo y a quienes agradezco grandemente, y que fue recogido como publicación virtual por el Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo.

** Docente investigadora, Universidad Nacional de Colombia. E-mail: mercedescastilloherrera@yahoo.es, mcastillod@unal.edu.co

concernant les ménages ruraux et urbains touchés par de fortes pluies en 2008 et 2009 dans trente-cinq communes de Cundinamarca. Il a été établi que, plutôt que *les catastrophes naturelles*, ce qui représente un problème pour la population rurale c'est la vulnérabilité physique, environnementale, économique, sociale, politique et juridique dans laquelle elle est immergée. Cette population doit faire face, en outre, à d'énormes difficultés pour accéder aux politiques de subvention pour la reconstruction, pour diverses raisons, notamment le manque d'intérêt des gouvernements locaux.

Mots-clés : *vulnérabilité, Cundinamarca (Colombie), catastrophes naturelles, pauvreté*

How is vulnerability constructed in Cundinamarca, Colombia, or a story about eternal rural poverty (of the home)

Abstract

This paper presents reflections on the information gathering that accompanied the technical, administrative and financial management process performed by the group Gidest to diagnose rural and urban households affected by heavy rains in 2008 and 2009 in thirty-five municipalities of Cundinamarca. It has been established that, rather than natural emergencies, the rural population is immersed physical, environmental, economic, social, political and legal vulnerabilities that are a problem for them as well the enormous difficulties that exist in gaining access to reconstruction subsidy policies, for various reasons, including the lack of interest of local governments.

Keywords: *vulnerability, Cundinamarca (Colombia), natural disaster, poverty*

INTRODUCCIÓN

En Colombia no hay estaciones, sino regímenes de lluvias y sequía. Aun así, las entidades públicas y los medios de comunicación llaman *Ola invernal* a los periodos de lluvias intensas que se incrementan cada año a causa del calentamiento global. Las olas invernales han ocasionado desastres en varias regiones del país desde 2007, por desbordamiento de ríos, derrumbes, anegación de terrenos o generación de vendavales, destruyendo viviendas y cultivos, causando la pérdida de animales domésticos y, a veces, vidas humanas, intensificándose paulatinamente en los últimos años, sobre los que se enfoca este artículo. Sin embargo, la tragedia que se repite cada año tiene múltiples causas asociadas, en buena medida, a las condiciones de vulnerabilidad, no solo física, sino ambiental, económica, social, política y legal de una población inmersa en la pobreza, el desamparo y el abandono. La atención sobre las *emergencias invernales* vividas en el país se ha dirigido hacia las consecuencias medioambientales únicamente, soslayándose esas condiciones de vulnerabilidad. Por ello afirmamos que sigue siendo necesario construir soluciones para minimizar los factores de riesgo y las vulnerabilidades, en este caso, de los grupos humanos que habitan en el departamento de Cundinamarca, en zonas alejadas del principal centro urbano del país, bajo la consideración de que, si bien las amenazas son inevitables, el riesgo se puede mitigar o eliminar si las vulnerabilidades se reducen o eliminan, es decir, se debe propender por gestionar los riesgos, cuando existen, y no esperar para gestionar los desastres.

Enmarcados en las consideraciones hechas por Ulrich Beck en *La sociedad del riesgo global* (2002) y por Beck *et al.* (1997) según las cuales mucha de la incertidumbre que existe hoy en día fue creada por el propio desarrollo del conocimiento humano, incluyendo en ellas los riesgos ecológicos, químicos, nucleares y genéticos, producidos industrialmente, externalizados económicamente, individualizados jurídicamente, legitimados científicamente y minimizados políticamente (Guivant, 2001, en Esteves, 2011), acogemos la definición de vulnerabilidad como la falta de preparación o de condiciones para enfrentar un peligro, aumentando sus impactos. «[P]uede definirse como la capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos» (ifrc, 2014) o como «una función inversa de la capacidad de los individuos, grupos, hogares y comunidades de prever, resistir, enfrentar y recuperarse del impacto o efecto de eventos que implican una pérdida [sic] de activos materiales e inmateriales» (Lampis, 2004: 71, subrayado original). Riesgo es el grado de exposición a una amenaza, es la posibilidad de que ocurra un evento sin que se tenga control total sobre él (CDMB, 2013).

En el debate sobre riesgo son fundamentales las tesis de Ulrich Beck (2002) en las que propone una distinción entre la primera y la segunda modernidad. Su argumento central sostiene que la sociedad industrial, marcada por la producción y distribución de bienes, fue sustituida por la sociedad de riesgo, en la que la distribución de los riesgos no corresponde con las diferencias sociales, económicas y geográficas propias de la primera modernidad. El desarrollo científico y técnico ya no podría dar cuenta del pronóstico y control de los riesgos que crea, cuyas consecuencias ambientales y para la salud humana nos son desconocidas a largo plazo y que, una vez descubiertas, pueden ser irreversibles (Esteves, 2011). Santos argumenta que

Siempre vivimos en sociedades de riesgo; lo que cambió a lo largo de los siglos fueron los tipos de riesgo y los modos de prevenirlos o minimizar sus consecuencias. Durante muchos siglos la producción de riesgos tuvo poco o nada que ver con la protección contra los mismos. En los últimos doscientos años, a medida que se fue avanzando hacia «una sociedad totalmente administrada», la producción del riesgo y la protección contra el mismo se fueron vinculando más y más la una a la otra. Es decir, que las instancias que produjeron el riesgo fueron las mismas a las que se recurrió para protegerse contra él.

Dos de esas instancias merecen ser destacadas: el Estado y la ciencia. Al promover el capitalismo, el Estado produjo o sancionó muchos de los riesgos sociales (hambre, desempleo, criminalidad, enfermedades, falta de vivienda) que, paulatinamente y por acción de múltiples luchas sociales, fue llamado a prevenir o a mitigar sus consecuencias más corrosivas (Santos, 2001, traducción propia).

Cundinamarca tiene características climáticas, hidrográficas y físicas que la hacen propensa a eventos naturales extremos. Sin embargo, las amenazas de origen antrópico son las que ponen en grave peligro la integridad física y la calidad de

vida de las comunidades (CDMB, 2013). En otras palabras, cuando hablamos de vulnerabilidad, no solo queremos referirnos a los cambios climáticos derivados de patrones de consumo irrespetuosos con la naturaleza y sus ritmos sino, sobre todo, a amenazas de origen sociocultural; paramilitarismo, conflicto armado y el desplazamiento humano que generan; violencia; escasas oportunidades de desarrollo humano en áreas rurales; imposición del monocultivo y desprecio por los cultivos de pancoger privilegiando la producción a gran escala; gran minería, que no atiende las condiciones físico-geográficas del departamento; estructura rígida de propiedad de la tierra; marginalidad social, pobreza extrema y la transformación de la estructura demográfica que estas generan y al clientelismo y gamonalismo que no desaparecen sino se refuerzan, haciéndose funcionales a los cambios en la distribución socioespacial del campo colombiano. Por todo ello cabe diferenciar cinco acepciones de vulnerabilidad adicionales, como son ambiental, económica, social, política y legal.

Comencemos diciendo que las personas o grupos están en condición de vulnerabilidad física cuando su vivienda, su hábitat, su entorno no ofrecen las condiciones físicas y técnicas para enfrentar amenazas como inundaciones, vendavales, derrumbes o terremotos y están localizados en zonas de riesgo o en áreas de ronda de ríos, por ejemplo. Esta situación se relaciona directamente con la vulnerabilidad ambiental, que aparece cuando no se utilizan los recursos naturales pensando en su capacidad de renovación sino solo en su potencial económico, agotándolos, es decir, no utilizándolos de manera sostenible, debilitando la capacidad de los ecosistemas para absorber sin traumatismos las amenazas naturales. Un claro ejemplo de ello es el reemplazo de suelos de vocación agrícola por ganadería extensiva pues los rebaños dañan el suelo a gran escala.

La vulnerabilidad económica aparece cuando las personas o grupos no pueden generar ingresos para satisfacer sus necesidades fundamentales y lo que consiguen apenas les alcanzan para llevar un nivel de subsistencia (ya sea a partir de sus pequeños cultivos de pancoger, o de economías informales o populares), o porque no pueden conseguir ningún tipo de trabajo como asalariados o jornaleros o les pagan muy mal en el que tienen, es decir, su situación es de altísima precariedad.

Son socialmente vulnerables cuando están en situación de fragilidad que los expone a niveles significativos de desagregación social, a procesos acentuados de exclusión, discriminación o debilitamiento provocados por pobreza, crisis económicas, nivel educacional deficiente, localización geográfica precaria y bajos niveles de capital social, humano, o cultural (Ximenes, 2014). Cuando, junto a la exposición al riesgo hay una vulneración (Lampis, 2004: 71), que incluso puede ser de los derechos humanos más fundamentales, como es la imposibilidad de protegerse contra personas armadas que ejercen diferentes formas de violencia sobre ellos.

Las personas están en condición de vulnerabilidad política cuando las élites o los grupos de poder no tienen ningún interés en ellos (Bales, 2000) y ellos no

son capaces de constituirse en sujetos sociales de cambio de esa realidad, es decir, tienen poca o ninguna capacidad para tomar decisiones o influir en su toma, para negociar o para gestionar frente a factores externos. Y son legalmente vulnerables cuando la policía no hace cumplir las leyes, desinteresándose por lo que sucede en los lugares que habitan. Además, son completamente impotentes ante la corrupción de la policía y del gobierno (Bales, 2000).

El objetivo del presente artículo es exponer, aunque brevemente, las diversas causas de la tragedia que cada año vive Cundinamarca y más específicamente en 2008 y 2009, así como nuestros hallazgos en un levantamiento de información posdesastre y formulación en treinta y cinco municipios del departamento. Este fue realizado en 2010 y 2011 cuando la Gobernación de Cundinamarca en convenio con la Universidad Nacional de Colombia designó al Grupo de investigación en dinámicas económicas y socioterritoriales en la producción del hábitat (Gidest)¹ para adelantar un diagnóstico del desastre por lluvias torrenciales sufridas por 4965 viviendas y, de manera conjunta con las alcaldías y la misma Gobernación, culminar con el diseño técnico y financiero de proyectos de reparación, reconstrucción y/o reubicación de las familias afectadas, según la condición de los terrenos y el grado de afectación de las viviendas buscando su postulación para obtener subsidio de vivienda estatal, según el caso.

Iniciaremos, entonces, haciendo una contextualización necesaria de Cundinamarca, para después explicar cómo las diversas formas de vulnerabilidad definidas se construyen en el departamento. Esto nos permitirá presentar la afectación de la ola invernal sobre un número grande de personas y nuestra experiencia con respecto a la forma en que el gobierno departamental buscó ayudarlas a recuperarse, sin demasiada suerte, dejando al final algunas recomendaciones sobre cómo prevenir la emergencia y mitigar su impacto.

1. CUNDINAMARCA: UNA BREVE CONTEXTUALIZACIÓN NECESARIA

1. 1. Características generales de Cundinamarca

Cundinamarca está situada en el centro de Colombia, en un altiplano de la cordillera oriental y abarca los flancos oriental y occidental de la misma, dentro de las regiones del valle del Magdalena y el piedemonte llanero. Tiene una superficie de 22 605 km² sin incluir Bogotá y una población de 2 639 059 habitantes, para 2014 según proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, excluyendo la capital del país, que tiene 7 776 845 habitantes.

¹ En ese momento el grupo estaba integrado por Nubia Ruiz, psicóloga demógrafa; Gabriela Pérez, socióloga; Jhennifer Almonacid, geógrafa; María Fernanda Uribe y Didier Rey, arquitectos magíster en hábitat y yo misma, economista urbanista. Estuvimos, además, acompañados por un grupo de doce estudiantes de último semestre de Arquitectura.

Se compone de 116 municipios repartidos en 15 provincias, de las cuales el levantamiento de información cubrió 8 en el flanco occidental y 3 en el oriental. Cundinamarca es uno de los departamentos que más aporta al Producto Interno Bruto nacional debido a condiciones favorables como su cercanía a los grandes mercados de Bogotá, una importante infraestructura física especialmente vial, actividades industriales desarrolladas mayormente en los municipios contiguos a la capital y gran oferta de servicios. Sin embargo la vocación de Cundinamarca es agrícola por la alta disponibilidad de tierras cultivables y la gran variedad de pisos térmicos que, no obstante, se dedican en un 60% a la ganadería extensiva y solo un poco más del 12% a la agricultura (Machado, s.f.: 10), lo que genera conflictos sociales y vulnerabilidad económica y social para los campesinos que viven de sus mini o microfundios. Estas vulnerabilidades se reflejan en indicadores como el de Necesidades Básicas Insatisfechas que muestra que el 31,4% de la población del área urbana del departamento (1 293 826 habitantes) y el 46,7% de la población del área rural (865 071 habitantes) tenía una necesidad básica insatisfecha, lo que los coloca en un nivel de pobreza, y el 8,6% de la población urbana y el 14,7% de la población rural tenían aún más necesidades básicas sin satisfacer, lo que los pone en un nivel de miseria. Se refleja también en el Sisbén² que para el año 2010 «ascendió a 2 158 892 personas, lo que corresponde al 87,1% del total de la población calculada por el DANE para el mismo año» (SPGC, 2011: 29), de las

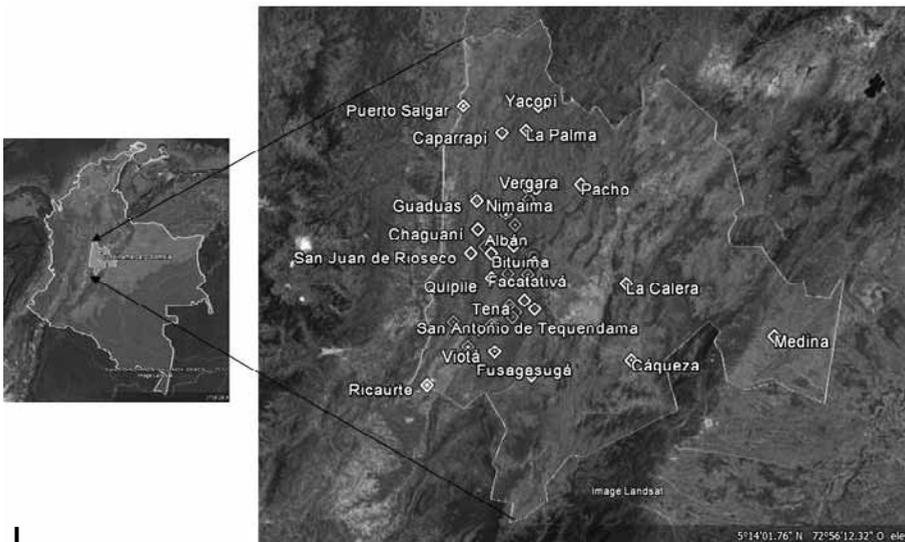


Figura 1 – Localización de Cundinamarca y municipios del levantamiento

Fuente: Elaboración propia sobre imágenes de Google Earth

² Sisbén: Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para los programas sociales en Colombia.

cuales el 40,1% está ubicada en zonas rurales; mientras que por niveles, el 39,7% de los sisbenizados están en nivel 1, el 45,7% en 2 y el 13,3% en 3. Los municipios sobre los que se hizo el levantamiento presentan cifras realmente dramáticas de pobreza y miseria, como es el caso de Caparrapí que en el área rural suman 99,5% y Apulo, que suman 96,2% (ver Anexo 1, columnas 7 a 10). Cabe resaltar que los municipios que presentaron mayores tasas de analfabetismo en la zona urbana fueron Yacopí (14,7%) y Viotá (13,5%) y para la zona rural fueron Yacopí y La Palma (26,1%). La situación no es muy diferente para los otros municipios estudiados, pues tienen porcentajes altos de analfabetismo en el área urbana Viotá y La Palma (13%). Y en el área rural, donde es más aguda la situación, Viotá (19,5%); Puerto Salgar, Apulo, Caparrapí, San Juan de Rioseco, Nimaima y La Palma (más de 17%); Tena, Quipile y Tocaima (alrededor de 15%) y Villeta, Vergara y Anolaima (13%). Los demás presentan indicadores por debajo del 10%. La estructura de usos del suelo responde a los altos grados de concentración de la tierra que reportan un coeficiente de Gini de 0,65 para 2009³. Los municipios donde hay mayor concentración son Caparrapí y Yacopí, como se verá más adelante.

Los municipios estudiados tienen actividad agropecuaria. Solo en Facatativá hay varias fábricas en el área urbana que no están agrupadas en una zona industrial definida y en Pacho hay actividad minera con tres explotaciones carboníferas. Elcuadro 1 muestra los municipios estudiados por provincia, además del número de viviendas afectadas por la Ola Invernal de 2008 y 2009.

1. 2. Vulnerabilidad física del departamento, dadas sus características físico-geográficas

Cundinamarca tiene unas características físico-geográficas que lo hacen propenso a eventos naturales extremos. Primero, sus ríos alimentan a dos de las más grandes cuencas hidrográficas del país, Magdalena y Orinoquía. Las precipitaciones totales anuales en condiciones normales varían alrededor de 500 mm hacia la zona central del departamento, alrededor de 3000 mm hacia el noroccidente y alrededor de 7000 mm hacia el piedemonte llanero, en la parte oriental, con un promedio de 200 días de lluvia (Ideam, s.f.). Segundo, su estructura geológica está conformada por materiales que responden activamente al contacto con el agua, lo que unido a las fuertes pendientes de la cordillera oriental, muchas veces desprovistas de cobertura vegetal por la deforestación, crea las condiciones propicias para fenómenos de remoción en masa e inundaciones. Tercero, la dirección e intensidad de los vientos producen más precipitaciones sobre el lado oriental de la cordillera oriental que sobre el occidental y fuertes vendavales y ráfagas de viento. Además, ante la presencia del fenómeno de La Niña se producen

³ Este indicador de concentración de la propiedad oscila entre «0» y «1». Cuando hay demasiada desigualdad el valor se acerca a «1», cuando hay un nivel bajo de desigualdad el valor se acerca a «0».

Cuadro1 – Número de levantamientos por provincia y por municipio y número de viviendas afectadas por la Ola Invernal de 2008 y 2009

	PROVINCIAS (1)	MUNICIPIO (2)	VIVIENDAS URBANAS			VIVIENDAS RURALES			TOTAL CENSO INICIAL (9)	
			DES TRUIDAS O NO ENC	CON DAÑOS SEVEROS	CON DAÑOS LEVES	DES TRUIDAS O NO ENC	CON DAÑOS SEVEROS	CON DAÑOS LEVES		
1		Bajo Magdalena	CAPARRAPI				30	138	22	190
2		GUADUJAS	38	192		69	266		565	
3		PUERTO SALGAR		339			197		536	
4		Magdalena Centro	BITUIMA				27	50		77
5		CHAGUANI		3		15	73		91	
6		SAN JUAN DE RIOSECO					20		20	
7		VIANI				4	38		42	
8		Alto Magdalena	GIRARDOT	42	545					587
9		JERUSALEN					104		104	
10		RICAURTE			32		14	25		71
11		TOCAIMA						144		144
12		Rionegro	LA PALMA	6	94		26	75		201
13		PACHO	35	79		31	48		193	
14		YACOPI			2			245		247
15		Gualivá	ALBAN					54		54
16		NIMAIMA						18		18
17		NOCAIMA			3		3	37		43
18		SASAIMA						13		13
19		VERGARA						17		17
20		VILLETA	26				11	24		61
21		Tequendama	ANAPOIMA					19		19
22		ANOI AIMA			7		1	22		30
23		APULO	5	253			20	58		336
24		CACHIPAY	2	3	3		1	34	5	48
25		EL COLEGIO					50	87		137
26		LA MESA			55		8	86		149
27		QUIPILE	9	26			3	8		46
28		SAN ANTONIO					3	339		342
29		IENA	2	6			25	85		118
30		VIOTA	2	45			12	43		102
31		Sabana Occidente	FACATATIVA				10	5		15
32		ZIPACON			35		2	24		61
33		Sumapaz	FUSAGASUGA					88		88
34										88
34		Onente	CAQUEZA	2	18			6		26
35		CHIPAQUE					52	8		60
36		Guavio	LA CALERA		32		1	14		47
37										47
		Medina	MEDINA					72		72
										72
TOTALES				169	1769	3	418	2584	27	4970
					1941			3029		

aumentos de la precipitación en un 160% y disminuciones del 40% al 80% en un evento de El Niño (Ideam, s.f.).

1. 3. Vulnerabilidad ambiental y factores que contribuyen al cambio climático en Cundinamarca

Cundinamarca es un territorio rico en agua y biodiversidad gracias a sus cuencas hidrográficas, al Páramo de Sumapaz (el más grande del mundo) y a los humedales. Estos han sido afectados por diversas prácticas como ganadería extensiva e intensiva, sistemas de producción inadecuados, uso inadecuado de fuentes de agua superficial y subterránea, quemas indiscriminadas y cultivos ilícitos, que generan erosión, compactación o lixiviación de nutrientes, contaminación, salinización y sodificación (MAVDT, 2005: 38). En Cundinamarca se están produciendo procesos erosivos severos con susceptibilidad a la salinización en los valles interandinos del río Magdalena. Entre las cuencas que presentan mayor cobertura de afectación por desertificación está la de Bajo Magdalena, afectada en más de tres cuartas partes de su área. Otra cuenca prioritaria para el país, la del Río Bogotá, posee un nivel de afectación superior al 50% de su área (MAVDT, 2005: 39).

1. 4. Cómo se construye la vulnerabilidad económica y social

Colombia se ha caracterizado históricamente por un tipo de estructura agraria enmarcada dentro del latifundio-minifundio de manera que, al finalizar el siglo XX, los grandes propietarios con más de 1000 hectáreas disponían del 38,2% de la superficie agrícola y representaban el 0,13% del total, pero lo más grave era que el 75% de la tierra cultivable y con vocación agrícola en el país estaba dedicada a ganadería extensiva (DAPC, 2004: 9). En Cundinamarca, por su parte, para el año 2000 el 90% de los propietarios poseían apenas el 33% del suelo disponible (Rodríguez & Cepeda, 2011: 34), llegándose a un coeficiente de Gini de concentración de la tierra rural de 0,75, a pesar de caracterizarse el departamento por el minifundio intenso y por la continua subdivisión de la pequeña propiedad relacionada con procesos de herencia. Un informe del Banco Mundial de 2004 afirma que la desigualdad en la tenencia del suelo se debe a tres aspectos: subutilización de la tierra productiva donde el suelo apto para actividades agrarias y zonas ecológicamente frágiles se usa en ganadería; poca inversión de los gobiernos locales en el mejoramiento de los servicios públicos; e incremento de la violencia en áreas con ausencia de oportunidades económicas, generando desplazamiento e inequidad social (Banco Mundial, 2004 en Centanaro, s.f.: 7). Otros autores hablan de procesos de relativización, producto de la conjunción de fenómenos económicos y políticos tales como la expansión de grupos paramilitares que propiciaron desplazamientos de población y apoyaron procesos de concentración de tierra (en manos de narcotraficantes, ganaderos, especuladores y de los mismos dirigentes paramilitares); la economía del narcotráfico que produjo una nueva capa de compradores de tierra latifundistas y elevó los costos del dinero y del crédito fortaleciendo la especulación con la tierra; la apertura económica iniciada en la década de los 1980, que aumentó

en 700% las importaciones de alimentos y provocó una drástica reducción del área sembrada, especialmente en cereales; y la «praderización» del suelo para ganadería extensiva en áreas de cultivos permanentes (Mondragón, 2000: 11).

Las zonas donde aparecen medianas propiedades se localizan en el Magdalena alto, medio y bajo y en el piedemonte llanero, más exactamente en Puerto Salgar, Yacopí, Caparrapí, Chaguaní, Jerusalén y Medina, todos ellos con uso ganadero a pesar de su vocación agrícola. Los demás municipios se caracterizan por pequeñas propiedades y microfundios, anteriormente dedicados a cultivos transitorios de café, caña panelera, papa, cebada, sorgo, trigo, maíz, plátano, arroz, flores, algodón, hortalizas y frutales y la pequeña ganadería, pero la excesiva parcelación de los predios, el debilitamiento de las estructuras de producción agropecuaria, los bajos costos pagados por los productos y la baja cualificación de las técnicas de producción, han obstaculizado la obtención de ingresos y el mejoramiento de las capacidades productivas de los campesinos, agudizando su condición de pobreza. Además de que «la presencia de los actores armados ilegales y la precaria situación económica motivaron el auge de cultivos de hoja de coca para uso ilícito, ‘los cuales fueron sustituyendo otras pequeñas plantaciones que existían en la región’» (www.verdadabierta.com, 2014a). Otra característica importante es el alto porcentaje de fincas de recreo, generalmente de los habitantes de Bogotá.

Las grandes dificultades para los campesinos para acceder a la tierra generó el fenómeno de las llamadas familias sin tierra, jornaleros pobres a destajo, que muchas veces emigraban a las ciudades en especial a Bogotá y los municipios aledaños, en busca de fuentes de ingreso, junto a otras personas atraídas por el empleo y los múltiples servicios que brindan, y los desplazados por el conflicto interno y la amenaza paramilitar. De esta forma, la población económicamente activa del departamento se concentra especialmente en los municipios cercanos a Bogotá, representando el 58,7% del total de la población de cada municipio, al contrario de lo que sucede con los municipios que bordean el departamento, que registran un porcentaje de PEA entre 27,5% y 40,3% (GCSP, 2005). La contraparte de esta situación en las áreas rurales es la pérdida permanente de población joven y adulta joven que migra a buscar empleo, quedando población mayor. Son significativas las tasas de crecimiento intercensal en el departamento entre 1993 y 2005 que muestran que la tasa de crecimiento en la zona urbana fue del 3,11%, mientras que en la zona rural fue negativa del 0,49%, en especial en la mayoría de municipios sobre los que aplicamos el levantamiento (ver Anexo 1, columnas 5 y 6). Como dato curioso se anota que durante 2008, en municipios como Albán, Bituima, Nimaima, Nocaima y Ricaurte solamente nació un niño, en Chaguaní y Jerusalén nacieron dos y en Tena no nació ninguno.

Asimismo, la tasa de mortalidad del departamento registra porcentajes entre 2,9 % y 5,6 %, con notorios aumentos en los municipios del Alto, Centro y Bajo Magdalena (con tasas entre 8,5% y 11,2%) y en Viotá, donde está entre 11,3% y 17,3% (GCSP, 2005).

En conclusión, se ha construido una vulnerabilidad económica y social para los habitantes de Cundinamarca porque la alta concentración de la tierra los ha

arrojado a lugares en condición de riesgo para construir ahí su vivienda, en las riberas del río Magdalena o los ríos afluentes o en zonas inestables, de remoción en masa, en donde tampoco tienen espacio para cultivar o criar animales; también porque se les ha despojado del suelo, o tradicionalmente nunca lo han tenido, y no pueden contratarse en ese suelo ajeno como jornaleros porque ahora son de ganadería extensiva o fincas de recreo; o porque a los pequeños productores y pescadores se les paga muy mal por su producto, o no hay condiciones para ellos para transportarlo a mercados más grandes; o porque son obligados a cultivar coca y no los productos que ellos consumen o comercian por su cuenta, y se les abandona para que asuman las consecuencias legales por estos cultivos. También se construye una vulnerabilidad económica y social cuando las escasas oportunidades de desarrollo y los factores de violencia obligan a las personas económicamente activas a trasladarse a Bogotá a buscar empleo, dejando adultos mayores con niños pequeños a cargo de la pequeña vivienda, perpetuando así la miseria en la que viven.

1. 5. Cómo se construye la vulnerabilidad política y legal en Cundinamarca

Esta se construye a través de una estructura donde el gamonal representa el poder, que ejerce mediante la violencia y el miedo para concentrar y acaparar el poder local, tierras y negocios lucrativos, apoyado en grupos paramilitares. El gamonal tuvo un origen colonial en el funcionario y el hacendado que expresaba una dominación semifeudal basada en su calidad de terrateniente y en su inserción en las redes comerciales nacionales e internacionales. Su metamorfosis se produce por el contacto con el capitalismo, mediante enclaves y luego apropiándose recursos del Estado para acumular capital (Mondragón, 2000: 3). Aunque su papel y características han evolucionado substancialmente, el gamonalismo aún existe en el país, sigue rigiendo y es uno de los elementos fundamentales de la crisis colombiana (Mondragón, 2000: 2), antes unido al bipartidismo y ahora, al neoliberalismo, narcotráfico, gran capital, a los grupos financieros y a las transnacionales. El gamonal es a la vez propietario de tierras rurales y urbanas; ejerce el poder local y es parte del poder departamental o regional, articulándose al gobierno nacional, especialmente mediante el parlamento (Mondragón, 2000: 2), financia campañas políticas y recibe a cambio favores mediante contratos, leyes y protección desde el Estado.

Los grupos paramilitares han sido funcionales a estos procesos de concentración de tierras y desarrollo de megaproyectos en Cundinamarca. Estos grupos armados ilegales de extrema derecha surgieron en la década de los años 1960 por recomendación de asesores militares norteamericanos para contener el avance del comunismo. Fueron legitimados con la creación de las Convivir y operaron en Cundinamarca desde los años 1980 en los municipios de Caparrapí, La Palma, Pacho, Puerto Salgar, Yacopí y otras poblaciones del noroccidente del departamento,

desmovilizándose parcialmente en los años 1990. Las facciones de alias ‘El Águila’ y alias ‘Beto’ continuaron operando bajo el nombre de Bloque Cundinamarca, apoyando a narcotraficantes y esmeralderos y combatiendo a las Farc.

Según cifras del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) en el 2000 se presentaron 342 desplazamientos; en 2001 la cifra aumentó a 986; y en 2002, llegó a los 3.000 (www.verdadabierta.com, 2014b).

A finales de 2002 cuando el ejército colombiano bombardeó la zona para desarticular a las FARC, muchos campesinos abandonaron sus tierras. Así se ha construido una vulnerabilidad política para los pobladores de Cundinamarca, que los atrapa entre el accionar de grupos violentos y el desinterés de los políticos, que les produce miedo y el sentimiento de no poder hacer nada, no poder constituirse en sujetos sociales de cambio de esa realidad tan amenazante y, por ello, aceptar situarse en condiciones de riesgo aun sabiendo que no tienen ninguna preparación para reaccionar frente a un desastre latente todo el tiempo.

2. LA EMERGENCIA POR LLUVIAS INTENSAS 2008-2009 EN CUNDINAMARCA

2. 1. El desastre: la vulnerabilidad «en acción»

Hacia el año 2007, Colombia empezó a sufrir los efectos del fenómeno de La Niña que se extendieron hasta el primer semestre del 2012, teniendo sus repercusiones más graves en 2008 y 2011. Cundinamarca, por su ubicación, recibió fuertes precipitaciones y vientos, generándose inundaciones, remociones en masa y vendavales, amenazas latentes que, sumadas a la vulnerabilidad física, ambiental y social, detonaron el desastre, sobre todo porque después del primer evento de 2007 no hubo capacidad de respuesta efectiva del Estado, ni gestión del riesgo.

Los municipios afectados—donde se hizo el levantamiento—fueron treinta y cuatro, localizados en ocho provincias del occidente del departamento y tres del oriente, como se vio en el cuadro uno. Tras la construcción de los primeros diagnósticos, la Gobernación de Cundinamarca anexó a Cáqueza que tenía veintiséis viviendas afectadas por terremoto y a Facatativá, que tenía quince afectadas seriamente por incendio en un asentamiento de familias dedicadas al reciclaje.

El primer contacto se estableció con los alcaldes y jefes de planeación de cada municipio, aunque no fue fácil porque no todos estuvieron dispuestos a colaborar. En una primera revisión con ellos y la Gobernación para verificar los listados con la realidad, efectuada entre febrero y marzo de 2010, se encontró que 168 viviendas urbanas habían quedado destruidas por inundación, vendaval, terremoto o incendio y 404 viviendas rurales, por estar localizadas cerca de ríos o quebradas, no necesariamente en la ronda, fueron arrastradas por la crecida o por una remoción en masa posterior. 4338 viviendas habían sido afectadas con daños severos y su estado o su localización amenazaba la vida de los ocupantes y 30 habían sufrido daños menores y podían ser reparadas. Surgió, entonces, la primera dificultad

porque las alcaldías se tomaron demasiado tiempo para enviar los censos de damnificados que, una vez comparados con los entregados por la Gobernación, no coincidían, aparecían más personas, o personas distintas, y los programas solo podían atender a los registrados en tres documentos al mismo tiempo: en el Acta del Comité Local para la Atención de Desastres (Clopad); en el censo de viviendas avalado por el Crepad de Cundinamarca y refrendado por la Dirección General de Atención y Prevención de Desastres (DGPAD), donde estaba el nombre del propietario y la ubicación del predio; y en la Resolución del Ministerio de Interior que declaraba la situación de calamidad pública y afectación de las viviendas. De esta manera, de un registro inicial de 4970 viviendas quedaron descartadas 1688.

El trabajo de campo se realizó con el apoyo de algunas alcaldías que facilitaron los medios de transporte o enviaron junto con cada equipo, personas que sirvieron de guías para llegar hasta las viviendas. La prueba piloto se inició el 10 de marzo en La Calera y continuó en exhaustas jornadas desde marzo hasta diciembre. Uno de los municipios con mayores dificultades para el levantamiento fue Guaduas, por la falta de accesibilidad a las distintas veredas y el escaso apoyo de la administración local.

Nos llamó la atención que varios habitantes de Nocaima, Guaduas, Cedrales y otros municipios de la primera etapa permanecieran en la casa que era una amenaza para sus vidas pues en cualquier momento podía desplomarse y que no hubieran hecho ninguna reparación después de uno o dos años. La razón que ellos dieron durante el levantamiento fue la falta de dinero, aún para gastos que parecían menores, porque al costo de los materiales se sumaba el del transporte y este se elevaba, aún más, en el caso de viviendas muy retiradas de un centro poblado; o que en la casa solo quedaban los abuelos y los nietos pequeños, personas que no podían asumir ese tipo de trabajos. La figura 2 muestra viviendas afectadas por la ola invernal, incluyendo algunas que aún no habían podido ser reparadas por sus habitantes.

La evaluación técnica inició un proceso de diagnóstico detallado sobre las condiciones estructurales, habitacionales y geotécnicas de las viviendas y el terreno, lo que permitió definir si había posibilidad de reparar o reconstruir la vivienda o, por el contrario, si era necesaria la reubicación de la familia en otro lugar. En esta primera evaluación se descubrió que no todas las familias afectadas permanecían en el lugar del desastre sino que quince se marcharon de las viviendas que ocupaban y no se pudo establecer hacia donde se trasladaron, lo que implicaba para nosotros que ellas perdían la posibilidad de postularse para el subsidio.

Junto a la evaluación técnica, se aplicó a las 3282 familias que permanecían en el programa un formato oficial para establecer el número de miembros con parentesco, sexo y edades de cada uno; tipo de tenencia de la propiedad, ya fuera propiedad, posesión o arrendamiento y tipo de documento que lo avalaba; la condición de discapacidad de algún integrante de la familia, la de ser cabeza de familia y la afiliación a EPS o Sisbén, pues estos privilegian la selección en el momento de otorgar los subsidios. Adicionalmente, fueron interrogados sobre sus fuentes de ingresos, actividades económicas, tipo de ayuda de los familiares lejanos, acceso a mercados para sus productos, distancia de la escuela; condiciones

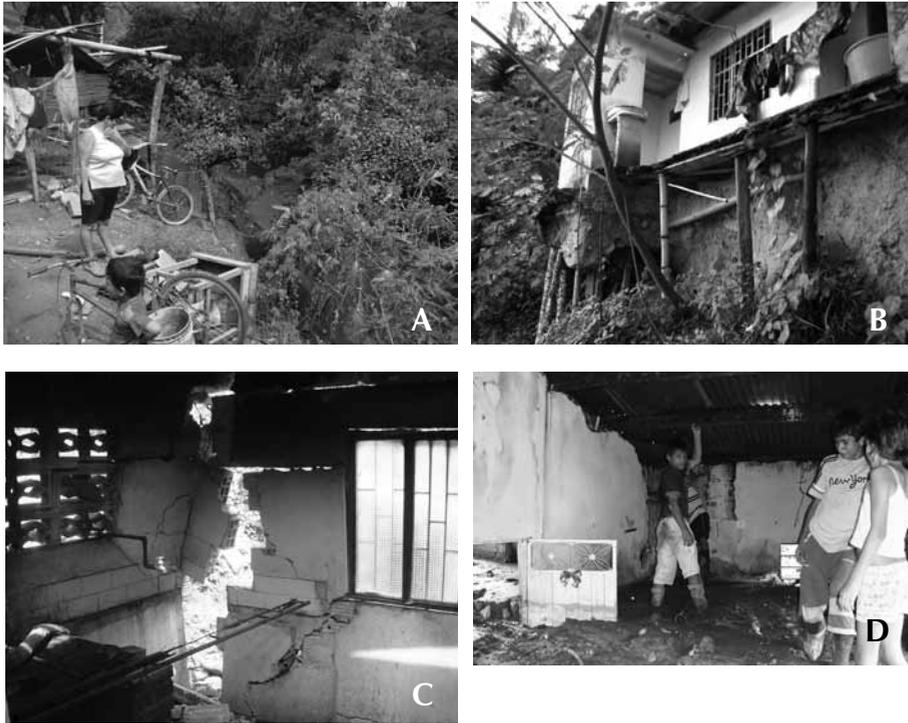


Figura 2 – Viviendas afectadas

A, B: Viviendas afectadas por la crecida del río Magdalena que se llevó parte del terreno o por remoción en masa.

A: Puerto Bogotá, Guaduas, foto tomada el 30 de marzo de 2010, © Germán garcía. B: San Juan de Río seco, foto tomada el 9 de junio de 2010, © Jhon Pachón

C: Vivienda semidestruida por la ola invernal, Chaguaní, foto tomada el 12 de junio de 2010, © Guillermo Cubillos

D: La inundación llenó la vivienda de lodo, Caparrapí, foto tomada el 6 de septiembre de 2010; © Didier Rey

de habitabilidad como número de personas por cuarto y condiciones de vida en general, tales como hacia dónde migraron los hijos, cada cuánto los veían, si se habían llevado a los nietos o estos permanecían con los abuelos, la razón de ello y su relación con las formas de tenencia de la tierra.

3. DE LAS MÚLTIPLES VULNERABILIDADES AL DESASTRE

3. 1. La vulnerabilidad puesta de manifiesto, ingresos precarios y viviendas precarias

En el levantamiento encontramos que la población más afectada fue la rural, en parte porque sus condiciones de vida eran bastante precarias desde antes del desastre. La familia promedio tenía entre 3 y 4 miembros (3,4), generalmente

compuesta por personas mayores y niños pequeños (52%), aunque también había familias nucleares clásicas, compuesta por la madre, el padre y los hijos (15%), familias de dos personas solas, adultos o adultos mayores (20%) de un adulto y una persona joven (3%) y otros tipos de familias (10%). En especial el primer grupo nos contó que sus hijos vivían en Bogotá y viajaban los fines de semana a llevar dinero y ver a sus hijos, pues trabajaban en servicio doméstico, transporte, celaduría o ventas ambulantes, y guardaban la esperanza de regresar y hacerse cargo de la casa.

Los habitantes urbanos estaban generalmente vinculados a actividades de comercio, servicios personales y reciclaje, en particular los de Facatativá. Los habitantes rurales eran en su mayoría campesinos pobres, propietarios de microfundios arrinconados en los suelos de peor calidad o las riberas de los ríos. Una gran mayoría, los localizados en las provincias de Rionegro, Gualivá, Tequendama y en Guaduas, vivían de actividades ligadas al cultivo de caña panelera y a la siembra de frutales. Fueron las personas de más difícil acceso porque la carretera no llegaba hasta sus viviendas y no había caminos secundarios. Al preguntarles, consideraban ese el principal problema a resolver cuando iban a comercializar sus productos. Otros problemas eran las altas pendientes y que el transporte era costoso, cuando lograban acceder a él. También estaba el hecho de que el precio del producto era demasiado bajo cuando llegaban a venderlo, pero debían aceptar porque no había otra posibilidad. Otras personas se dedicaban al cultivo de papas y hortalizas, especialmente en Sumapaz; también se quejaban de los precios del producto y de la falta de canales de comunicación. El resto eran pescadores, del río Magdalena o de los pequeños ríos que cruzan el territorio, que intercaban la pesca con la siembra de plátano y yuca.

En forma general, campesinos y pescadores hicieron comentarios sobre las presiones sufridas para sembrar cultivos ilícitos o transportar cosas en las barcas; sabían de campesinos afectados por estos hechos, pero no quisieron profundizar. Varios pescadores del Bajo Magdalena nos relataron masacres, cómo el río se enrojecía con montones de trozos humanos; a eso atribuían que el río no quisiera «botar» peces.

Quizás nosotros mismos fuimos testigos de la forma en que se construye la vulnerabilidad política a través del miedo y diferentes formas de violencia pues en la vereda Cedrales, cerca de Puerto Salgar, cuyo acceso es por el río Magdalena, se nos hizo una advertencia. Las viviendas afectadas eran varias enramadas sobre la orilla, junto a predios inmensos, propiedad de un jefe paramilitar. Llegar allí desde donde estábamos solo era posible si don Pedro daba permiso, él mismo nos recogió con un subalterno en dos pequeñas barcas y nos advirtió:

Oigan pues... ustedes están aquí sentados en esa barca porque yo los dejo. Porque yo podría meterle un balazo aquí (se señala la frente) a la profesora y los estudianticos de la Nacional. Lo que pasa es que necesito que me hagan las casas para esta gente, pero que me las hagan todas juntas, yo les digo dónde, porque así los puedo vigilar mejor, que todo el mundo se acueste tempranito y trabajen juiciosos. Así también me queda más fácil

recoger las cédulas [de ciudadanía] y llevarlas al puesto de votación... si..., aquí a la gente le da pereza ir a votar, me toca a mí recoger las cédulas y yo mismo las llevo...⁴

Por otro lado, la propia vulnerabilidad económica de los habitantes, en ocasiones, se constituye en impedimento para su superación, ya que buena parte de los damnificados o eran arrendatarios o tenían su pequeña parcela en posesión, pero no eran propietarios y esto terminó dificultando la posibilidad de reconstruir su vivienda o adquirir una nueva por medio del subsidio; fue una situación que se presentó en todos los municipios en mayor o menor grado. Estas personas estaban en las peores condiciones de precariedad, en condiciones de miseria si se atiende a la medición de NBI, pero no podían aprovechar la oportunidad para modificar la situación. De hecho, nuestro cálculo fue que tres cuartas partes de la población tenían una o más necesidades básicas por satisfacer y la otra cuarta parte tenía los medios para proveerse, al menos, lo básico.

La vulnerabilidad también se hace patente en las condiciones de habitabilidad de los encuestados, aunque se encontró una diferencia grande entre las viviendas urbanas y rurales. Las viviendas urbanas estaban construidas en bloque o ladrillo y algunas en madera mientras las rurales en materiales temporales (zinc, latas, plástico o esterilla) aunque también en otros más duraderos como guadua, caña, materiales vegetales, madera burda, bahareque o tapia pisada. En su mayoría tenían baja calidad técnica y habitacional. También encontramos una cantidad menor de viviendas más consolidadas de ladrillo o bloque.

Las cocinas rurales estaban generalmente afuera de la vivienda, varias de ellas eran enramadas o cocinas al aire libre mientras que los sanitarios estaban adentro de la vivienda, aunque también los había afuera o no los había. Casi todas las viviendas urbanas contaban con los servicios públicos de agua, alcantarillado y energía eléctrica, casi todas las viviendas rurales carecían de ellos (fig. 3).

3. 2. Perpetuación de la vulnerabilidad: los múltiples problemas en la construcción de soluciones

El objetivo del trabajo para el cual fue contratado el grupo Gidest de la Universidad Nacional era el de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros a los de las administraciones locales para la elaboración de diagnósticos y formulación de proyectos de reparación, reconstrucción y/o reubicación de viviendas de interés social rural y urbano para familias afectadas por desastres naturales buscando su postulación ante el Ministerio del Interior para optar por un subsidio. El decreto 2480 de 2005 estableció las condiciones de la postulación, asignación y aplicación del subsidio familiar de vivienda urbana y rural otorgado a estas familias por el Fondo Nacional de Vivienda y el Banco Agrario de Colombia. Estipulaba también las modalidades de mejoramiento, para las viviendas con afectaciones leves; vivienda nueva en sitio propio, para viviendas destruidas o seriamente afectadas,

⁴ Grabaciones realizadas durante el levantamiento de información.

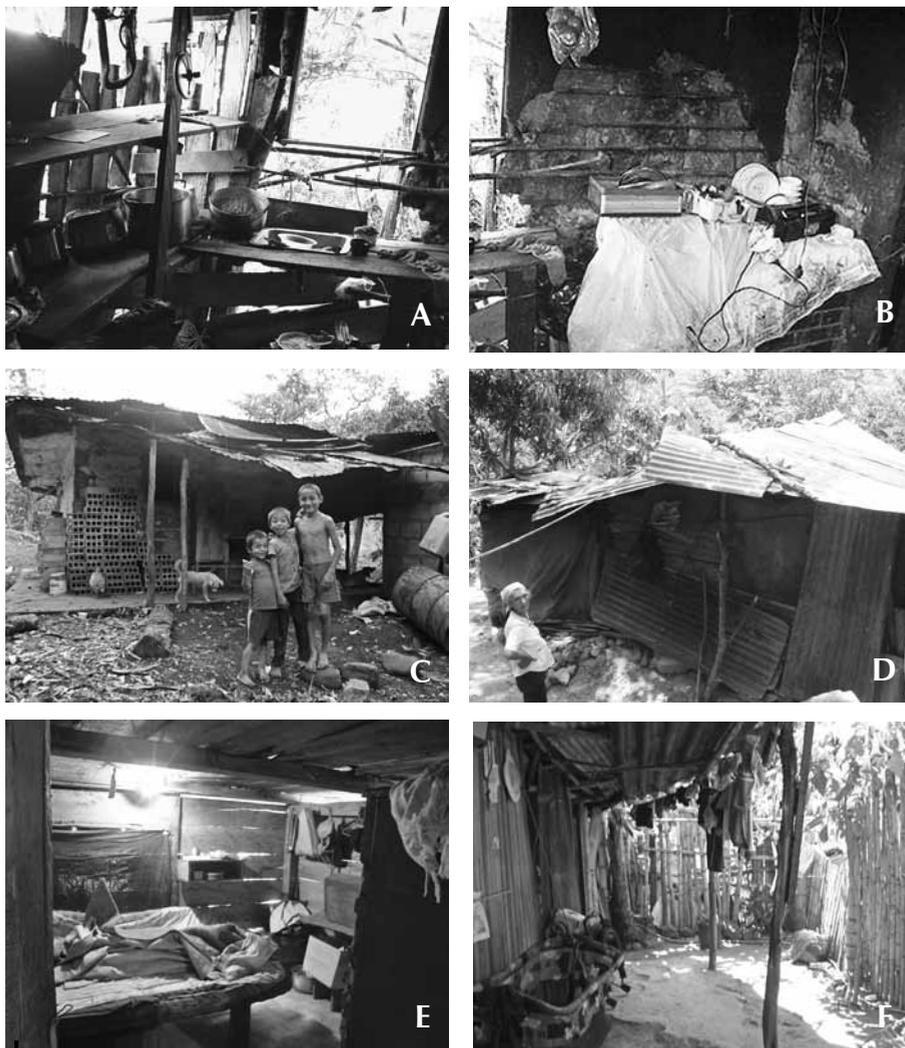


Figura 3 – Viviendas rurales

A, B: Dos aspectos de la cocina de una vivienda rural en San Juan de Rioseco, © Andrés Castañeda, 9 de junio de 2010

C, D: Viviendas rurales en Nocaima y Guaduas: C: © Didier rey, 15 de marzo de 2010; D: © Javier Abella, 29 de marzo de 2010

E: Habitación en vivienda rural en Medina, © Sebastián Alvarado, 15 de junio de 2010

F: Patio en vivienda urbana de Guaduas, © Ricardo Fagua, 28 de marzo de 2010

mediante la construcción de una vivienda nueva en el mismo lote o en otro de propiedad del afectado; y reubicación, para viviendas y terrenos destruidos o tan afectados que no permitían la construcción de una vivienda nueva. De entre los requisitos para la postulación se contempla que debe ser hecha por los hogares de manera individual y entre las fechas de apertura y cierre de las convocatorias

determinadas por el Fondo Nacional de Vivienda, presentando ante las cajas de compensación el formulario de inscripción. También estipulaba que para los programas de mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio era necesario presentar, en el momento de la postulación, el certificado de tradición y libertad del inmueble, documento que demuestra la propiedad por parte del hogar. En caso de reubicación, el decreto exigía demostrar la transferencia al municipio del derecho de dominio o posesión del inmueble desalojado mediante certificación expedida por este para que se efectuara el desembolso. Así, el gobierno se aseguraba de proteger las vidas de los damnificados cuya casa estaba en zona de riesgo no mitigable, pero estos, a su vez, estaban firmando la pérdida de sus medios de sustento y la forma de vida que habían tenido hasta el momento.

Con estos parámetros, tras el levantamiento técnico y la recolección de documentación básica de las más de 3000 familias, finalmente fue posible formular proyectos para 273 familias en las 3 modalidades, aparte de los de 476 que los municipios de Vianí, Ricaurte, Albán, Apulo y Fusagasugá decidieron gestionar por su cuenta. El cuadro 2, columnas 6 a 14, muestra el número de proyectos formulados por municipio y por modalidad y el número de subsidios realmente postulados, incluyendo los gestionados por los municipios.

El por qué de tan pocos proyectos formulados se encuentra en las múltiples dificultades surgidas durante el proceso, como la decisión del municipio de Villeta después de haberse realizado el diagnóstico, de no adelantar el proyecto para no generar expectativas en la población. O el escaso compromiso de las personas encargadas de algunas alcaldías, pues debían conseguir los documentos faltantes y gestionar los recursos. Sin embargo, de los doce meses disponibles para formular los proyectos, conseguir recursos para lograr el cierre financiero y postular las familias en el Ministerio del Interior, cuatro municipios tardaron hasta ocho solo consiguiendo los avales de los tres documentos iniciales, como Caparrapí y tres nunca los consiguieron: Ricaurte, Tocaima y La Palma.

Recoger la documentación básica de las familias resultó complicado cuando se trataba de veredas muy alejadas del centro poblado y que requerían el uso de diferentes medios de transporte para llegar hasta él. Por difícil que pueda parecer, muchas familias no tenían el dinero para los desplazamientos, las fotocopias de los diferentes documentos y los costos notariales, sin embargo había un obstáculo mayor, conseguir el certificado de tradición y libertad que, en muchos casos no existía. Para postular un proyecto era necesario tener la documentación completa del municipio y de todos los beneficiarios, y también sucedió que mientras unas familias la reunían, la adjuntada por otras perdía vigencia y se debía volver a tramitar. En esta fase, cerca de mil familias no pudieron aplicar por ser arrendatarias, o poseedoras de hecho o por no tener todos los documentos solicitados. En veintiún municipios los proyectos no pudieron ser postulados porque la alcaldía nunca entregó estos documentos completos, como se verá más adelante.

En el caso de las viviendas para reparación, solo era necesario recoger la documentación, disponer de un depósito para almacenar todos los materiales de los diferentes trabajos y tener transporte para llevarlos desde el depósito hasta

Cuadro 2 – Número de proyectos por municipio, por modalidad

No	PROVINCIAS	MUNICIPIO	FORMAS DE TENENCIA DE LA VIVIENDA			VIVIENDAS URBANAS			VIVIENDAS RURALES					TOTAL CENSO	
			PROPIETARIO (3)	POSEEDOR (4)	ARRENDATARIO/REUBICACIÓN (5)	MEJORAMIENTO (6)	VIVIENDA NUEVA EN SITIO PROPIO (7)	REUBICACIÓN EN SITIO PROPIO (8)	REUBICACIÓN MEJORAMIENTO (9)	VIVIENDA NUEVA EN SITIO PROPIO (10)	REPARADAS EN SITIOS DUEÑOS (11)	NO APLICA (12)	VIVIENDAS QUE SE POSTULARON		
1	Bajo Magdalena	CAPARRAPI	140	9	41			22	13	155			41		231
2		GUADUAS	354	45	166	95		71	17	28	29		63		303
3		PUERTO SALGAR	303	44	189										0
4		BITUIMA		14	5				30	7	9	6	5		57
5	Magdalena Centro	CHAGUANI	N.I.	7	21			52	8	3	52	7		91	
6		SAN JUAN DE RIOSÍGO	2	8	28			28	1	11	1	2		43	
7		VIANI	79	10	4			11			1	1	29		13
8	Alto Magdalena	GIRARDOT	74	32	486									0	
9		JERUSALEN	33	1	70			21	17	61		5		104	
10		RICAUARTE	1	49	21							3		68	
11		TOCAIMA	18	3	123					144				144	
12		LA PALMA	89	4	108				5	49				110	54
13	Rionegro	PACHO	642	111	15	44	13	79		12			9	148	
14		YACOPI	245	2	2				109					109	
15	Gualivá	ALBAN	43	1	1			10	1	7		1	31	19	
16		NIMAIMA	87	4	5				4	11	3			18	
17		NOCAIMA	223	13	32	22		14	2	11	2			51	
18		SASAIMA	8	5	21							1		23	
19		VERGARA	3	13	1				13	17	4			17	
20		VILLETA	39	15	7	26			35					61	
21		ANAPOIMA	15	2	2				10	4	3	2		19	
22		ANOLAIMA	22	1	7	5			17		5			29	
23		APULO	36	17	283			15	11	14			116	40	
24		CACHIPAY	N.I.	N.I.	N.I.	4	3	1	24	5	11			48	
25	Tequendama	EL COLEGIO	16	8	113				4	17				21	
26		LA MESA	114		35	21		1	17	1	57			97	
27		QUIPILE	25	5	16								46	0	
28		SAN ANTONIO	97	10	235			44						52	
29		TENA	68		50				15	11				26	
30		VIOTA	79	6	17				8	12				20	
31		Sabana Occidente	FACATATIVA	N.I.	N.I.	N.I.	14						1		15
32	ZIPACON		N.I.	N.I.	N.I.	19	8		2	3		3		35	
33	Sumapaz	FUSAGASUGA	233	15	9								88	0	
34	Oriente	CAGUEZA	N.I.	N.I.	N.I.	5	3	1	2	1	6	5		26	
35		CHIPAQUE	N.I.	N.I.	N.I.									0	
36		GUAVIO	34	2	11	5	1		5	10	5	19	7	47	
37	Medina	MEDINA	48		24			41	3	12		16		72	
TOTALES			1190	111	853	142	15	7	251	178	36	34	297	2036	

el sitio. El cierre financiero no exigía nada más que la suma de los costos de la reparación y la contrapartida podía estar representada en especie. Finalmente el proyecto de Reparación de Vivienda se formuló para 156 familias, el 4,8% del total, incluyendo varias viviendas diagnosticadas en un principio en la categoría de daño severo, pero se pudo radicar para 77 familias ante el Ministerio del Interior, logrando superar la fase de elegibilidad técnica y de postulación y quedaron a la espera de que no se venciera el tiempo para el otorgamiento de los subsidios y la ejecución de los proyectos. Para las 79 familias restantes no se pudo radicar por falta de las cartas de compromiso de los municipios y la documentación de los beneficiarios. Este fue el caso de Anapoima, Apulo, El Colegio, La Palma, Pacho, Quipile, San Antonio de Tequendama, Tena y Viotá.

El proyecto de Vivienda Nueva en Sitio Propio se formuló para 26 municipios buscando beneficiar 616 familias. Estos proyectos contemplaban la construcción de viviendas de 35 m², enmarcadas dentro del presupuesto que el decreto especificaba, de 22 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv) para proyectos de vivienda nueva urbana o en sitio propio, de 18 smmlv para la misma modalidad de vivienda rural, de 11,5 smmlv para proyectos de mejoramiento en áreas urbanas y 14 smmlv para la misma modalidad en áreas rurales. Desafortunadamente los formulados por el grupo de la universidad no se pudieron concretar porque los municipios nunca entregaron los documentos que faltaban y tampoco seleccionaron la solución de vivienda que iban a implementar. Tal es el caso de Albán, Anapoima, Bituima, Cachipay, Caparrapí, El Colegio, Guaduas, La Mesa, Medina, Nocaima, Nimaima, Pacho, Quipile, San Antonio de Tequendama, San Juan de Rioseco, Tena, Tocaima, Vergara, Vianí, Viotá y Yacopí.

Adicionalmente, siguiendo el decreto 2480 de 2005, el subsidio se debía postular por medio de Cajas de Compensación Familiar, en este caso Cafam. Varios municipios decidieron no continuar con el proceso al enterarse de que debían pagar la suma de \$163 500 (alrededor de US\$ 90, a precios de hoy) para el estudio de cada una de las familias postulantes, porque el municipio no tenía presupuesto para asumir ese costo. Tal fue el caso de Anolaima, Apulo y Jerusalén.

El cierre financiero dependía del tipo de proyecto. En el caso de los proyectos de reubicación se requería que el municipio contara con un predio donde construir las viviendas de tal forma que su localización no estuviera en conflicto con los planes de ordenamiento de la ciudad y casi ninguno cumplía con esta condición o su compra no estaba presupuestada o no había partidas para una erogación tan grande. Solo la cumplían los municipios de Sasaima, Vianí, Villeta, La Palma, Quipile, Chaguaní y San Antonio de Tequendama, y decidieron encargarse por sí mismos del trámite. Con estos proyectos se buscaba beneficiar a 256 familias reubicándolas en predios urbanos. Sin embargo, el lote de Sasaima no había sido incluido en el Esquema Básico de Ordenamiento Territorial del municipio y su inclusión solo sería posible cuando entrara en sesión el Concejo Municipal. Adicionalmente se debían diseñar los planes de urbanismo e implantación viables técnica y financieramente y las viviendas. Con el presupuesto de costos del lote, obras de urbanismo, redes y viviendas se diseñaba el ejercicio financiero. La Palma y Quipile contaban con

predio pero no tenía los estudios técnicos requeridos para la radicación del proyecto y San Antonio del Tequendama adquirió un lote para atender a 44 familias pero tenía problemas con la tenencia de la propiedad y no pudo radicar el proyecto. El decreto estipulaba además que el subsidio podía cubrir hasta el 80% del costo del proyecto y el 20% debía ser financiado por las administraciones municipales y las familias. Esto representó una dificultad para varios municipios.

Es de anotar que ante la imposibilidad de reubicar a las familias rurales en predios urbanos por la falta de un lote, se procedió a evaluar de nuevo el terreno que antes se había juzgado en zona de riesgo y así se gestionaron varios proyectos. De eso se puede deducir que el propio Estado, en este caso las alcaldías, soslayó una situación de riesgo para unas familias en su afán de cumplir con los indicadores de atención a emergencias, lo que no deja de ser una irresponsabilidad grave.

En resumen, después de una elaboración de diagnóstico complicada y riesgosa por parte del equipo, de la generación de expectativas en la comunidad que se siente respaldada cuando la Universidad Nacional está presente, y de una colaboración estrecha entre la gobernación del departamento y la universidad para llegar hasta la formulación de los proyectos, solo 297 lograron ser postulados y esperamos que hayan obtenido los subsidios. Los demás, quizás sigan sufriendo los rigores de la ola invernal de cada año, quizás arreglaron sus viviendas por su cuenta, quizás emigraron a otro lugar a buscar un destino mejor.

3. 3. Algunas reflexiones sobre el proceso⁵

La primera reflexión es que podría parecer desesperanzador, tal vez sencillamente lo sea, que a pesar de haber recursos económicos y humanos dispuestos a construir un conjunto de soluciones para personas que sufrieron una tragedia, todo se diluya en la parsimonia y burocracia de los papeleos y las comprobaciones. Fue desesperanzador ver cómo la población objeto del programa iba reduciéndose cada vez más, sobre todo porque se trataba de personas que realmente necesitaban esa ayuda. Ante las dificultades, el grupo de trabajo se planteó superar los trámites de ley con el mayor número de familias damnificadas y conseguirles a toda costa el subsidio. Sin embargo, a cada paso que se daba resultaban listados cada vez más reducidos, al punto de llegar a tener proyectos que se terminaban antes de iniciar porque los censos nunca fueron avalados por el Ministerio del Interior, por falta de recursos de los municipios, porque las familias no tenían un predio en propiedad para construirles en él la solución, porque el derrumbe se llevó el predio, porque los lugares disponibles estaban en zona de riesgo, o por la tan recurrente falta de voluntad política. Esto sin considerar que no toda la población afectada reportó daños en sus viviendas, o que los reportados quedaron en censos diferentes, lo que habría incrementado la cifra inicial mucho más.

⁵ Este apartado es una reelaboración de las reflexiones de los estudiantes que acompañaron el proceso y conformaban el semillero de investigación del grupo.

Surgieron tantas dificultades que coinciden con los ritmos con los que la propia administración departamental intenta dar respuesta que se supone *inmediata* atendiendo lo ordenado por los decretos de calamidad pública, pues un trámite básico como es la construcción del diagnóstico de viviendas afectadas y recolección de documentos para postulación a un subsidio se contrató en 2010 para atender personas afectadas en 2008 y 2009, es decir, uno o dos años después de haber sufrido la calamidad. Incluso, se encontraron familias que habían sufrido hasta tres años seguidos los efectos del mismo fenómeno sin recibir atención alguna. En situaciones donde se registró disminución en los reportes de población afectada ante nuevos periodos de lluvias intensas, se encontró que las familias que no fueron reportadas no recibieron atención y muchas debieron emigrar a otros municipios porque sus predios desaparecieron por nuevos derrumbes o desbordamiento de ríos. Entre otras dificultades, los largos y tortuosos trámites de los proyectos excedieron los tiempos de vigencia de las resoluciones de calamidad doméstica que avalaban los censos de afectados inhabilitando los procesos, por lo que las partidas destinadas para los subsidios se perdieron.

Por otro lado, se logró postular un número importante de familias para la obtención del subsidio de vivienda, varias de ellas históricamente habían habitado territorios rurales y eran campesinos. Con este propósito de reubicarlas dentro del perímetro urbano, por ser los únicos lugares con viabilidad técnica y normativa, se vulneró la inseparable relación entre la población, su vivienda y sus formas de producción y reproducción. Esta población que se enteró de forma abrupta de que su territorio era de alta vulnerabilidad física, o que su vivienda estaba siendo destruida por la crecida del río, o que ya no era posible recuperar los cultivos, recibe como alternativa la propuesta por la alcaldía de su municipio de reubicarlos en espacios urbanos, en viviendas estandarizadas, pequeñas, que no ofrecen alternativas productivas y que constriñen su modo de vida. En este sentido, los proyectos de vivienda que lograron ser gestionados no contemplaron las condiciones de calidad habitacional adecuada y necesaria a los modos de habitar de la población campesina. Esta tipología de vivienda no logró competir en cuanto a la funcionalidad y adaptabilidad que les ofrecía una vivienda tradicional, a pesar de estar mal construida o en situación de riesgo. Por lo tanto, muchos campesinos renunciaron a la posibilidad de tener una vivienda nueva que les mejorara su condición de vulnerabilidad pues evaluaron que de ninguna manera una vivienda de tipología urbana de 35 m² podría garantizarles modos de habitar dignos y recursos derivados de la producción de la tierra.

Se concluye que siendo la vivienda un proyecto asociado a la vida de sus habitantes, la gestión, formulación y construcción de proyectos arquitectónicos y urbanos debe soportarse en el principio de potenciar su desarrollo y el de los modos de habitar y no en la de cumplir únicamente con indicadores cuantitativos de atención a emergencias, que igual no son efectivos por los problemas ya mencionados. Sin una gestión integral y consecuente con la realidad de las problemáticas rurales, cualquier decisión perpetuará modelos de desarrollo territorial que propician la omisión como acción administrativa, facilitan el privilegio de intereses particulares,

y sobre todo, aumentan exponencialmente la vulnerabilidad rural al legitimar tendencias de pobreza e inequidades en el aprovechamiento del territorio.

Escalando las observaciones realizadas, es posible comprender que las problemáticas rurales del departamento son representativas de las que suceden en todo el territorio nacional, de hecho, en el país son más agudas pues no pueden beneficiarse de la cercanía a Bogotá. El coeficiente de Gini de concentración de tierra en Colombia es 0,85 que, comparado con el de Cundinamarca, más bajo, implica que hay regiones con un indicador todavía más alto. Y se mantiene la relación estrecha entre concentración de tierras, narcotráfico y accionar del paramilitarismo. Igual sucede con los indicadores de pobreza y miseria y con los niveles de desertificación de áreas como la Guajira, las llanuras de la costa atlántica, Huila y los valles del río Cauca, que se consideran altos y muy altos, y están siendo potenciados por el auge de la minería.

CONCLUSIONES

A partir de una construcción teórica sobre las múltiples formas de vulnerabilidad se hace un análisis sobre el desastre que las olas invernales de 2008 y 2009 produjeron sobre la población de 35 municipios de Cundinamarca, apoyados en el levantamiento de información para diagnosticar el grado de afectación de más de 3000 viviendas y la posibilidad de formular proyectos de reparación, reconstrucción o reubicación par que las familias afectadas puedan postular a los subsidios de vivienda que, para tal fin, ha dispuesto el gobierno nacional.

La conclusión más fuerte a la que se llegó es que más que la vulnerabilidad física, lo que genera el verdadero desastre es la vulnerabilidad social y económica, política y legal de las poblaciones. Estas se expresan en formas de tenencia de la tierra de un enorme desequilibrio, pobreza histórica que se refuerza cada vez más, exposición constante a formas de violencia diversas que los minimizan, impidiéndoles tomar decisiones o influir en su toma y les impiden constituirse en sujetos sociales de cambio. Las condiciones de acceso a las políticas de subsidio, más que ayudar, perpetúan el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran, bien sea porque el desinterés de las administraciones locales o la falta de recursos no permiten que estas políticas se concreten, o porque las soluciones de vivienda que ofrecen son inadecuadas a las necesidades reales de los afectados. Además, los montos de los subsidios solo posibilitan construir viviendas pequeñas, estandarizadas y sin espacios productivos, implementando nuevas condiciones para nuevos desastres. De esta forma, la emergencia causada por lluvias intensas en el periodo 2008-2009 no puede ser atribuida exclusivamente a los efectos de un evento natural agravado por la presencia del fenómeno de La Niña, sino que la condición de emergencia está determinada por una estructura de prevención y atención constituida por diversos actores sociales y las diferentes instancias del gobierno, que desatienden las múltiples vulnerabilidades que sufre la población, por

conveniencia o desinterés y por ello persiste la desatención a la problemática rural y la falta de medidas de seguridad para reducir los riesgos.

En esta medida, la magnitud de los desastres ocasionados por el paso de periodos de lluvias intensas en Cundinamarca fue el resultado de la aplicación de un enfoque tradicional de atender el desastre, brindando soluciones temporales, poco efectivas y buscando rehacer lo perdido, sumado a la eterna falta de coordinación entre actores. Es por esto que una amenaza de origen natural no puede ser la directa responsable de situaciones de catástrofe ambiental. Esta reflexión debería permitir el inicio de un cambio hacia un paradigma de gestión del riesgo, en el que se actúe sobre la vulnerabilidad de la población, construyendo las prevenciones necesarias para contrarrestar las posibles amenazas y evitar la generación de otras, implementando desde el monitoreo de eventos naturales, como el de eventos sociopolíticos y construyendo una estructura no basada en jerarquías, ni ejercicios de poder.

La gestión de proyectos de vivienda para la población afectada por fenómenos naturales es un asunto incluido en los debates que conforman los planes de los gobiernos locales, departamentales y nacionales, dejando como resultado un conjunto de acciones administrativas y legislativas que deberían desencadenar resultados concretos. Pero la realidad es que estas acciones resultan insuficientes ante la magnitud de las dificultades que atraviesa la población en condición de vulnerabilidad y sus territorios, pero sobre todo, ante la confluencia de intereses particulares profundos.

La experiencia afrontada permitió ver como un problema de carácter humanitario el riesgo para la vida de la población que habita en viviendas precarias ubicadas en zonas peligrosas, cerca del 75% de los casos visitados.

No pareciera ser suficiente la voluntad de los mandatarios locales, la existencia de recursos financieros y la necesidad evidente de una solución de vivienda, sino que aparecen los requisitos y trámites incomprensibles, reforzados con la intermediación de las Cajas de Compensación y otras instituciones administradoras de recursos que, en conclusión, extienden por años la posibilidad de otorgar soluciones efectivas a un problema que requiere atención inmediata y urgente.

Referencias citadas

- BALES, K., 2000 – Expendable People: Slavery in the Age of Globalization. *Journal of International Affairs*, **53** (2): 461 pp.
- BECK, U., 2002 – *La sociedad del riesgo global*, 305 pp.; Barcelona: Paidós.
- BECK, U., GIDDENS, A. & LASH, S., 1997 – *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*, 264 pp.; São Paulo: Ed. UNESP.
- CENTANARO, J., s.f. – *Cuentas Económicas de Cundinamarca 1990-2002. Matriz Insumo Producto 2000, 2001 y 2002*, 40 pp.; Bogotá: Departamento de Cundinamarca. Secretaría de Planeación.

- CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA. AMBIENTE PARA LA GENTE, CDMB, 2013 - *La reducción del riesgo y su gestión*. Versión electrónica disponible en <http://www.cdm.gov.co/web/index.php/gestion-del-territorio/gestion-del-riesgo.html> (visita: 3/09/2012).
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE CUNDINAMARCA-DAPC, 2004 – Estructura de la propiedad de la tierra en la zona rural de Cundinamarca. Disponible en [http://cundinet.cundinamarca.gov.co:8080/aplicaciones/gobernacion/centroDocumental/doc-planeacion.nsf/0/D2C7885A16D2298A05257C35005E9DA5/\\$FILE/estructura%20propiedad%20de%20la%20tierra%20rural_2004.pdf](http://cundinet.cundinamarca.gov.co:8080/aplicaciones/gobernacion/centroDocumental/doc-planeacion.nsf/0/D2C7885A16D2298A05257C35005E9DA5/$FILE/estructura%20propiedad%20de%20la%20tierra%20rural_2004.pdf).
- ESTEVES, C. J. de O., 2011 – Risco e vulnerabilidade socioambiental: Aspectos conceituais. *Revista Caderno Ipardes*, **Vol 1, nº 2**: 62-79.
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA-IFRC, 2014 – ¿Qué es la vulnerabilidad? Disponible en <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/>
- GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA. SECRETARÍA DE PLANEACIÓN, GCSP, 2007 – *Distribución espacial de la población*. Escala:1:325.000. Mapa.
- INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES DE COLOMBIA, IDEAM, s.f. – Alteraciones más probables de la precipitación en Colombia, durante la ocurrencia de un fenómeno fuerte de El Niño. Mapa. *In: Atlas climatológico nacional*; Bogotá: IDEAM.
- LAMPIS, A., 2004 – *Pobreza y riesgo medioambiental: Un problema de vulnerabilidad y desarrollo*, 136 pp.; Bogotá: CIDER. Cuaderno en Desarrollo.
- MACHADO, A., s.f. – *Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto*. Disponible en www.virtual.unal.edu.co
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, MAVDT, Dirección de Ecosistemas, the Global Mechanism y UNCCD, 2005 – Plan de Acción Nacional. Lucha contra la desertificación y la sequía en Colombia, «PAN».
- MONDRAGÓN, H., 2000 – *Lo que Colombia necesita. Alternativa al Plan Colombia para la cooperación nacional e internacional*. Versión electrónica disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/mondragon.html> (visita: 10/08/2012).
- RODRÍGUEZ, D. del P. & CEPEDA CUERVO, E., 2011 – Concentración de la tierra en Colombia. *Comunicaciones en Estadística*, **Junio 2011, 4 (1)**: 29-42; Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- SANTOS, B. de S., 2001 – A Ciência e o Risco Social. Publicado en *Visão* el 11 de Janeiro de 2001. Disponible en <http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/011en.php>.
- SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DE LA GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, SPGC, 2011 – *Estadísticas de Cundinamarca 2010*; Bogotá: Gobernación de Cundinamarca.
- VERDAD ABIERTA, 2014a – *Víctimas del Bloque Cundinamarca en el olvido*. <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/juicios/597-autodefensas-campesinas-de-cundinamarca/5337-victimas-del-bloque-cundinamarca-en-el-olvido>
- VERDAD ABIERTA, 2014b – *Los crímenes del Águila en Cundinamarca*. Disponible en <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/juicios/597-autodefensas-campesinas-de-cundinamarca/5315-los-crmenes-del-aguila-en-cundinamarca>
- XIMENES, D.de A., 2014 – *Vulnerabilidade Social*. Disponible en <http://www.gestrado.org/?pg=dicionario-verbetes&id=235>

Anexo 1- Información de Población de 35 municipios de Cundinamarca 2010

Municipio	Distancia a Bogotá (Km)	Población urbana	Población rural	n.º de munic*	Tasa de crecimiento intercensal		Pobreza		Miseria	
					Tasa urbana	Tasa rural	Zona urbana	Zona rural	Zona urbana	Zona rural
							%	%	%	%
1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1 ALBÁN	62	1 609	4 346	881	0,55	0,27	30,9	34	3,1	8,1
2 ANAPOIMA	89,7	5 525	7 383	574	1,9	1,36	36,9	50,5	11	21,4
3 ANOLAIMA	64,3	3 749	8 743	588	-0,77	-1,03	30,3	48	7,6	15,9
4 APULO	102	3 151	4 662	795	-0,45	0,21	34,7	65,3	7,7	30,9
5 CÁQUEZA	54,1	7 114	9 783	452	0,17	-1,84	29,4	58,1	6,9	17,6
6 BITUIMA	86,4	443	2 111	1068	1,02	-2,16	20	41	2,4	11
7 CAPARRAPÍ	152	2 679	13 972	460	0,42	-1,73	38,2	77,6	9,5	21,9
8 CHAGUANÍ	112	757	3 242	994	-1,44	-2,99	29,9	64,4	8,9	21,4
9 CHIPAQUE	35,7	2 506	5 893	766	1,23	-0,74	25,2	48,7	4,2	16,4
10 EL COLEGIO	59	8 216	13 376	343	0,57	0,73	24,9	38	4,7	10,8
11 FACATATIVÁ	45,3	114 616	12 610	45	2,86	4,23	50,9	42,9	19,6	12,7
12 FUSAGASUGÁ	71,2	103 727	25 574	44	2,63	1,14	25,3	58,4	3,8	18,9
13 GIRARDOT	135	100 364	3 475	60	-0,02	-1,16	36,9	23	10,9	23
14 GUADUAS	132	18 556	18 447	174	4,03	-0,23	33,2	49,6	10,4	15
15 JERUSALÉN	133	589	2 099	1061	-0,79	-1,7	52,8	63,4	22,1	28,2
16 LA CALERA	24,5	11 428	15 382	267	2,97	0,45	16,6	31,5	2,8	5,4
17 LA MESA	74	16 882	13 559	237	3,62	0,2	29,5	55,4	9,3	25,5

Cómo se contruye la vulnerabilidad en Cundinamarca, Colombia

18	MEDINA	187	3 817	6 241	676	1,39	-3,43	38,6	72,5	12,2	26,3
19	NIMAIMA	93,3	2 735	3 692	861	11,95	-0,23	20,9	45,1	4,3	12
20	NOCAIMA	84,4	1 821	6 117	790	0,83	-3,59	14	44,1	2,4	11,2
21	PACHO	89,2	14 992	11 794	269	1,2	-2,1	34,9	48,5	10,8	14
22	PUERTO SALGAR	213	13 506	4 534	420	2,56	0	28,2	63,7	8,1	25,8
23	QUIPILE	85	678	7 493	778	-1,11	-2,69	33,8	56,2	9,3	20,9
24	RICAUARTE	130	4 230	4 939	721	4,79	-0,31	41,9	43	14,5	12,1
25	SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA	53	992	11 957	571	3,38	0,56	18,4	26,4	3	5,2
26	SAN JUAN DE RIOSECO	109	2 907	6 772	694	-0,96	-1,8	26,7	59,9	8,3	20,8
27	SASAIMA	80,9	2 390	8 200	659	0,66	-0,37	59	36,9	11,8	10,9
28	SOACHA	26,8	483 172	5 823	10	4,05	-4,11	32,5	35,4	10,6	7,5
29	TENA	67,4	807	7 856	750	6,59	1,42	40,4	47,4	15,5	20,4
30	TOCAIMA	116	10 751	7 419	416	1,05	-0,1	40,7	59,7	12,1	24,6
31	VERGARA	97,5	1 486	6 183	801	0,07	-5,03	28,8	71	9,1	30,2
32	VIANÍ	90,8	1 309	2 862	984	0,69	-1,5	27,7	54	5,9	16,5
33	VILLETA	99,9	15 938	9 025	299	0,4	-2,55	31,6	60,2	6,8	24,5
34	VIOTÁ	82,9	4 299	9 066	555	-0,38	-2,63	43,8	48,4	16,4	16,7
35	YACOPI	175	3 859	12 983	454	1,95	-2,47	28,6	72,9	7,9	22,6

* Según tamaño de la población respecto del total nacional (que suma 1122 municipios)

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Planeación de la Gobernación de Cundinamarca, SPC. 2011. Estadísticas de Cundinamarca, 2010



Estrategias de inclusión-exclusión de la ciudad colombiana autoproducida mediante políticas de reasentamiento barrial*

*Carlos Alberto Torres Tovar***

*Solanyi Robles Joya****

Resumen

Se abordan algunas percepciones y respuestas a las estrategias de inclusión-exclusión de la ciudad autoproducida mediante políticas de reasentamiento barrial. El texto se centra en observar el desarrollo de los procesos de reasentamiento efectuados en Bogotá. Estos han buscado reducir la vulnerabilidad física de los asentamientos mediante el Mejoramiento Integral de Barrios —MIB—, el traslado de los hogares localizados en zonas de riesgo no mitigable y la recuperación de las rondas de los cuerpos de agua. Para ello se analizan las formas dominantes de exclusión en la ciudad, la producción de la informalidad y las búsquedas por la inclusión, así como las políticas de reasentamiento barrial.

* Este artículo se basa en los hallazgos de dos investigaciones: la primera «Estructuración de un modelo base para políticas públicas nacional y locales orientada al mejoramiento barrial y urbano en ciudades colombianas: una estrategia para la superación de la informalidad y la pobreza urbana», adelantada por el Grupo de Investigación «Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad» de la Universidad Nacional de Colombia con la cofinanciación de Colciencias durante los años 2011-2012. La segunda corresponde al trabajo de investigación para la producción de la tesis de Magister en Hábitat en la Universidad Nacional de Colombia de la Arq. Solanyi Robles-Joya denominada «Impactos del reasentamiento por vulnerabilidad en áreas de alto riesgo en Bogotá. 1991-2005», culminada en 2008.

** Arquitecto, Magíster y Doctor en Arquitectura y Ciudad y en Urbanismo. Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia. Escuela de Arquitectura y Urbanismo. Investigador Senior (IS) Colciencias. Líder del Grupo de Investigación «Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad». Dirección Carrera 30 n.º 45-03. Edificio SINDU. Oficina 106. Bogotá. E-mail: catorrest@unal.edu.co

*** Arquitecta, Magíster en Hábitat. Profesora Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y Universidad la Salle. Miembro del Grupo de Investigación «Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad». Dirección Carrera 30 n.º 45-03. Edificio SINDU. Oficina 106. Bogotá. E-mail: sroblesj@unal.edu.co

Palabras clave: *informalidad urbana, reasentamiento barrial, agentes urbanos, vivienda, pobreza, neoliberalismo, Bogotá*

Stratégies d'inclusion-exclusion de la ville colombienne auto-construite grâce aux politiques de réaménagement des quartiers

Résumé

Sont ici abordées quelques suggestions et réponses aux stratégies d'inclusion-exclusion de la ville auto-construite à travers des politiques de réaménagement de quartiers. Le texte cherche à observer les processus de réaménagement effectués à Bogotá. Ces processus ont cherché à réduire la vulnérabilité physique des quartiers à travers l'Amélioration Intégrale de Quartiers —MIB—, le relogement des foyers placés dans des zones à haut risque et la récupération des berges des cours d'eau. Des éléments comme les formes dominantes d'exclusion, l'informalité urbaine, la recherche de l'inclusion sociale et les politiques de réaménagement des quartiers, sont analysés dans cet article.

Mots-clés : *informalité urbaine, réaménagement des quartiers, agents urbains, logement, pauvreté, néolibéralisme, Bogotá*

Strategies for inclusion-exclusion in the Colombian city that are self-produced through a policy of resettled neighborhoods

Abstract

This article addresses some perceptions and answers to the strategies of inclusion-exclusion of the city that are produced through neighborhood resettlement policies. The article focuses on observations made concerning the development of the resettlement process carried out in Bogotá. These have sought to reduce the physical vulnerability of settlements through Integral Neighborhood Improvement program (MIB, in Spanish), that involves moving households located in areas at high risk that cannot be mitigated. To do this we analyze the dominant forms of exclusion in the city, the production of informality and search for inclusion, such as neighborhood resettlement policies.

Key words: *urban informality, neighborhood resettlement, urban agents, housing, poverty, neo-liberalism, Bogotá*

INTRODUCCIÓN

Construir miradas sobre los problemas urbanos presentes es fundamental para entender las sociedades actuales y futuras. Por ello, este texto no pretende hacer un examen unívoco, sino generar interrogantes que permitan acercarse a otras percepciones y respuestas a una cuestión tan compleja como son los conflictos de la ciudad colombiana y en ella las estrategias de inclusión-exclusión de la ciudad autoproducida mediante políticas y programas de reasentamiento barrial —PRB—. Así, este texto se centra en observar el desarrollo de los procesos de reasentamiento efectuado por instituciones públicas de Bogotá, como entidades que buscan reducir la vulnerabilidad física de los asentamientos de origen informal a través de diferentes intervenciones, como el mejoramiento integral de barrios —MIB—, el traslado de los hogares localizados en zonas de riesgo no mitigable y la recuperación de rondas de ríos y cuerpos de agua.

Estas iniciativas aunque son positivas no son suficientes, ya que las entidades encargadas de los PRB han adelantado procesos que solo apuntan a acompañar a la población durante el transcurso del mismo, sin que exista un seguimiento de los impactos que ello ocasiona. Lo que se intenta prioritariamente desde estos procesos es garantizar el derecho a la vida dada la localización de población en zonas de riesgo no mitigable. Sin embargo, simultáneamente estos PRB terminan vulnerando otros derechos al generar la ruptura de las redes sociales, las dinámicas económicas y las prácticas culturales que le daban soporte a las comunidades barriales.

Frente a este problema y mediante la presentación de dos casos de estudio se identifican los impactos ocasionados por los PRB, formulando, a su vez, algunas consideraciones para la construcción de una adecuada política pública de reasentamiento que se constituya a su vez en una estrategia de inclusión de esta ciudad colombiana autoproducida.

1. ESPACIO URBANO Y RESIDENCIAL DE LA POBLACIÓN DE BAJOS INGRESOS EN BOGOTÁ

Iniciando el siglo XXI, es claro que las ciudades latinoamericanas han continuado creciendo de manera acelerada en las últimas décadas, extendiendo su tamaño y ampliando su población, sin que aún logren consolidarse, presentando altos niveles de aglomeración que han ido de la mano de un desarrollo desequilibrado e inequitativo de la ciudad, con enormes desigualdades en todos los órdenes, aumentando así las condiciones de exclusión.

Así Latinoamérica, profundiza el modelo neoliberal que se refleja en todos los ámbitos de la vida de la ciudad, tanto los públicos, privados como comunitarios. Modelo que genera a su vez una visión territorial que se construye espacializando un modo de producción que basa todo su crecimiento y progreso en las fuerzas del mercado.

Ciudades en las que el crecimiento urbano se ha configurado mediante la superposición prioritaria de dos modos básicos de producción de ciudad, el formal e informal, los cuales basan su racionalidad en formas diferenciadas de mercado, incidiendo en la habitabilidad y en las condiciones y calidad de vida de la mayoría de la población urbana (Torres, 2009a).

Este modelo de ciudad parte fundamentalmente por reconocer un conjunto de población presente en el territorio, disponible para poder atender las distintas actividades y las distintas lógicas que establece el mercado. Por lo tanto, dentro de esa perspectiva el problema del modelo no se centra en resolverle la problemática ni las necesidades al conjunto de la población (en ello los problemas derivados de la localización en áreas vulnerables y en riesgo de la población presente en asentamientos autoproducidos); el modelo se centra fundamentalmente en disponer de los recursos que están en ese territorio, para poder fortalecer

el modelo, indistintamente de que todos puedan ser beneficiados o no (Brand, 2009: 273).

Por lo tanto, el modelo de ciudad y su modelo de desarrollo están basados en políticas de enfoque neoliberal, lo cual ha significado en las dos últimas décadas, el desmonte de la búsqueda del denominado estado bienestar a cambio de un estado regulador de mercado. Modelo que ha efectuado la transferencia de la responsabilidad pública al sector privado en materia de servicios públicos (*privatización de las empresas de energía, agua potable, telecomunicaciones, gas natural, aseo, y transporte*), en materia de servicios sociales (*imposición de un modelo de privatización de la salud, la educación y el bienestar social*), y en la venta de todos los activos públicos con el pretexto de reinversión para la atención de las necesidades sociales. Este patrón configura preferentemente estrategias de exclusión antes que de inclusión, siendo la principal excluida, la ciudad autoproducida (Torres, 2005: 118-119).

Bajo este marco, los resultados de la investigación adelantada señalan que son cinco los aspectos que son fundamentales en el análisis de los problemas presentes en el espacio urbano y residencial de Bogotá: el aumento sostenido de la pobreza y la miseria; las dinámicas económicas de la población de bajos ingresos —PBI—; las condiciones habitacionales de los hogares de la PBI a las que se suman el déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo; la llegada de población en condición de desplazamiento forzado derivada del conflicto social y armado que afronta Colombia; y, por último, la profundización de la segregación socioespacial.

Como parte de los rasgos generales de la ciudad (SDP, 2013), dos asuntos son de destacar. El primero, la configuración barrio a barrio con la que se ha construido Bogotá, lo cual permite a su vez explicar el modelo de producción de la ciudad y la forma como se habilita el suelo urbano (Hataya *et al.*, 1994). El segundo, la identificación de los principales agentes urbanos intervinientes en la producción, transformación y consumo de suelo y vivienda en Bogotá (Torres *et al.*, 2011). En estos rasgos generales, se reconocen los problemas derivados del crecimiento demográfico y espacial de la ciudad, su estructura política y el sistema político administrativo, la estructura de la planeación urbana y sus determinantes (gestión urbana, planificación y ocupación territorial) sobre los cuales se configura el modelo de ciudad neoliberal; la estructura social, la estructura económica y las problemáticas urbanas en materia de urbanización.

Así mismo, Bogotá presenta un aumento sostenido de la pobreza y miseria, lo cual es observable a partir de las dinámicas económicas que adopta la PBI (economía informal, rebusque), la profundización de la segregación socioespacial, los impactos en la población derivados de la estratificación socioeconómica y las repercusiones sobre las condiciones habitacionales. En Bogotá, la pobreza se cuantifica utilizando diferentes metodologías que son contradictorias ya que unas indican una disminución vertiginosa en los últimos años. Tal es así que para 2012, solo el 11,6% del total de la población estaba en condición de pobreza y el 2% se encontraba en condición de pobreza extrema (SDP, 2013). En tanto otras muestran

que el 23,8% de la PBI está bajo la Línea de Pobreza (1 763 716 habitantes) y el 3,4% se encuentra bajo la Línea de Indigencia (251 960 habitantes) (PNUD, 2008). A su vez la concentración de la riqueza medida por el Coeficiente GINI, para el mismo año, se sitúa en 0,497 siendo alto (SDP, 2013). Estas estadísticas no logran evidenciar la magnitud de la problemática y la realidad que se vive en los territorios autoproducidos.

Los asuntos relacionados con el déficit habitacional, tanto cuantitativos como cualitativos, muestran cómo la ciudad no ha logrado avances significativos en esta materia, ya que los déficits presentes a comienzos de los años 1990 aún se mantienen. A ello se suma la poca oferta de suelo disponible para urbanizar y, entre estas, la necesaria para atender las demandas acumuladas de vivienda social (para al año 2010 existían aún 6600 hectáreas de suelo vacante urbanizable en manos del mercado (Torres *et al.*, 2011). La aparente «escasez» en materia de suelo para vivienda de interés social —VIS— que impide, a decir de los promotores-construtores involucrados en esta parte del sector inmobiliario, el desarrollo de este tipo de vivienda se debe a la especulación y acaparamiento del mismo por parte de los «suelo-tenientes» urbanos y otros agentes urbanos privados cuyo interés se centra en proyectos de alta rentabilidad financiera y no en la provisión de viviendas adecuadas para la PBI.

Se reconoce que más del 50% de las viviendas de los habitantes de Bogotá se encontraban clasificados en 2009 en los dos estratos socioeconómicos más bajos, 1 y 2, localizándose mayoritariamente en la periferia de la ciudad, distantes de los principales centros de generación de empleo y de la mayor oferta de bienes y servicios de la ciudad. En tanto que menos del 5% de la población se encontraba ubicada en los dos estratos más altos, 5 y 6 (SDP, 2013).

De igual manera, un fenómeno persistente y que se continua presentando, es el alto número de población en condición de desplazamiento forzado que llega a Bogotá, que si bien se remonta a la denominada época de la violencia en los años 1950, son los procesos de más reciente aparición desde mediados de la década de 1980 y sobre todo en la de 1990, por efectos del conflicto social y armado interno que se vive en Colombia, lo que genera este fenómeno de atracción poblacional a la ciudad. El número de desplazados por esta violencia generada y la agudización del conflicto en Colombia, da cuenta que entre 1985 y 2013 han llegado a Bogotá más de 795 364 de desplazados (10% de los habitantes de Bogotá), principalmente a los cinturones de miseria en los barrios de origen informal (Codhes, 2014), correspondiendo al 15,3% del total nacional de población en condición de desplazamiento forzado. Esta es una realidad que impacta a la ciudad y de manera particular a la vivienda, ya que esta población no retorna a sus lugares de origen y requiere solucionar el acceso a la vivienda¹.

¹ El 75% de la población que llega a las ciudades producto del desplazamiento interno ya tenía resuelto el problema de la vivienda en términos de acceso a la misma, ya fuese en posesión o por propiedad (Torres, 2009b).

Por otra parte, la organización socioespacial de la ciudad es segregada, tanto espacial (segregación residencial) como socioeconómicamente, con muy escasas mezclas entre ricos y pobres. Presenta una mayor segregación entre estos tipos de población, con una mala distribución del espacio público, de los equipamientos colectivos, enormes distancias, tiempos y costos de desplazamiento urbano, entre otros bienes y servicios urbanos. Esta segregación se observa en la forma como se distribuye la población y con ella la vivienda en la ciudad, complementada con el procedimiento administrativo de la estratificación socioeconómica² que segmenta la población en seis grupos. Segregación que incluso se marca entre las prácticas culturales de los ricos al norte y los pobres al sur. Como señala la SDP,

... la segregación en Bogotá (...): es elevada, es secular y tiende a reproducirse (SDP, 2007: 11).

Este alto nivel de segregación socioespacial revela dos procesos de producción del espacio urbano determinados territorialmente por la ciudad formal (planificada, reglamentada y autónoma), y la ciudad informal o «ilegal» (ver el mapa de la segregación realizado a partir de índices dotacionales en el Documento Técnico de Soporte del POT de 2013³).

Un paréntesis necesario permite argumentar, desde una perspectiva concreta, un cuestionamiento de la dualidad de la ciudad latinoamericana (ciudad formal/ciudad informal-ciudad autoproducida). Por un lado, ambas «ciudades» (formal e informal) son el espacio residencial de la PBI. Por otro, más allá de la relación dialéctica en el plano económico entre ambas «ciudades», en relación a la producción de vivienda, está demostrado que son realidades que se entrecruzan y deslizan de manera permanente, con diferentes intensidades y matices.

En el caso de la ciudad informal o autoproducida, la existencia y crecimiento de este tipo de asentamientos constituyen la expresión más clara de la pobreza, desigualdad, segregación, el crecimiento urbano incompleto, la deficiencia en la oferta de suelo y vivienda social, y el débil proceso de ordenamiento territorial. Demuestra, a su vez, que la exclusión social, económica y, por qué no, política e ideológica se manifiesta en la estructura del espacio urbano y residencial (exclusión espacial) e impacta de forma negativa la calidad de vida de la PBI. De hecho, la llamada ciudad informal constituye, a 2013, más del 20,9% del total del área urbanizada de Bogotá y conforma 1653 (1541 legalizados y 112 en proceso)⁴ de los 2250 barrios de la capital colombiana (ver el mapa de Acumulado de los asentamientos de origen informal en el Documento Técnico de Soporte del POT de 2013⁵).

² La clasificación depende de la condición físico espacial de su localización y afecta a la forma y los costos con que la PBI puede acceder a los bienes y servicios urbanos, particularmente los servicios públicos domiciliarios y los servicios colectivos.

³ SDP, 2013: 629.

⁴ Ocupan aproximadamente 8059 ha, se calculan 427 681 lotes y una población estimada en 2 309 477 habitantes, es decir, el 30,9% de la población residente en Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá-AMB, 2013).

⁵ SDP, 2013: 299.

A ello habría que agregar los procesos recientes de densificación en áreas residenciales y la aparición de nuevos procesos de ocupación del territorio urbano a través de fenómenos como la redensificación urbana —tanto en áreas de origen formal como en áreas de origen informal—, procesos de gentrificación, acciones de promoción inmobiliaria a partir de intervenciones de renovación urbana, todos ellos como acciones rentísticas que excluyen a la PBI.

Se puede afirmar, entonces, que el espacio urbano y residencial de la PBI en Bogotá es deficitario, incompleto y que estimula la segregación y la exclusión social, más aún cuando no son solo las prácticas del mercado las que lo generan sino que a su vez son los impactos derivados de las políticas públicas.

2. LAS POLÍTICAS DE REASENTAMIENTO BARRIAL COMO PRÁCTICA GENERAL

Al reflexionar sobre las problemáticas del hábitat y la vivienda en Colombia se evidencia que en la configuración de sus ciudades aparecen fenómenos marcados por la segregación y la exclusión de las mayorías pobres, que ha dado como resultado la irregularidad de su permanencia en los territorios que habitan y la limitación de las garantías para la construcción de un hábitat digno.

Estas ciudades tienden a crecer ilimitadamente bajo lógicas que combinan la formalidad con la informalidad, siendo esta última la dinámica preponderante. En las urbes se aglutinan diariamente cientos de personas que buscan mejorar su calidad de vida, encontrar opciones laborales y, en algunos casos, mantenerse vivos en un país donde es preciso huir para existir.

Llegan a ubicarse en lotes (parcelas) que no cuentan con las condiciones urbanísticas y ambientales adecuadas, como tampoco un entorno adecuado con equipamientos, bienes y servicios urbanos que permitan soportar estos nuevos hábitats. La invasión de terrenos no urbanizables se convierte, entonces, en la constante y no en la excepción de nuestras ciudades. Constante que, a su vez, es causa y consecuencia de las limitaciones institucionales para la generación de políticas públicas de hábitat y vivienda capaces de atender la realidad nacional, más allá de los flujos del mercado y el interés del sector privado (Torres, 2012).

En este marco, los PRB aparecen como una de las herramientas de política pública para la reorganización del contexto físico y social de las ciudades. Su configuración conceptual ha dependido de la influencia de distintas variables, entre las cuales resalta, para el caso colombiano, el fenómeno del desplazamiento forzado, ante el cual el desarrollo de los procesos, programas y políticas de reasentamiento de población en una condición de emergencia ha sido creciente.

Las causas involucradas con el reasentamiento, están relacionadas con las condiciones de localización de la población en áreas con riesgo no mitigable, ya sea por fenómenos naturales como inundación, cuando se habita un territorio con una fuente hídrica (ver cartografía 04 «Inundación por desbordamiento» del Decreto 364 de 2013); por remoción en masa, cuando se vive en las laderas de

una montaña y aumenta la vulnerabilidad con la construcción en zonas de cantera (ver cartografía 05 «Remoción en masa» del Decreto 364 de 2013), y, por último, por falla sísmica, en lugares geológicamente vulnerables.

Las instituciones involucradas con los procesos de reasentamiento, en sus distintas formas, en Bogotá han sido: el instituto de desarrollo urbano —IDU—, la dirección de prevención y atención de emergencias —DPAE—⁶, la empresa de acueducto de Bogotá —EAAB—, la caja de vivienda popular —CVP— y la secretaria distrital de ambiente —SDA—. Ellas han adelantado el diseño y la ejecución de políticas que siguen manteniendo un marcado énfasis en la dimensión físico espacial del problema (fig. 1)

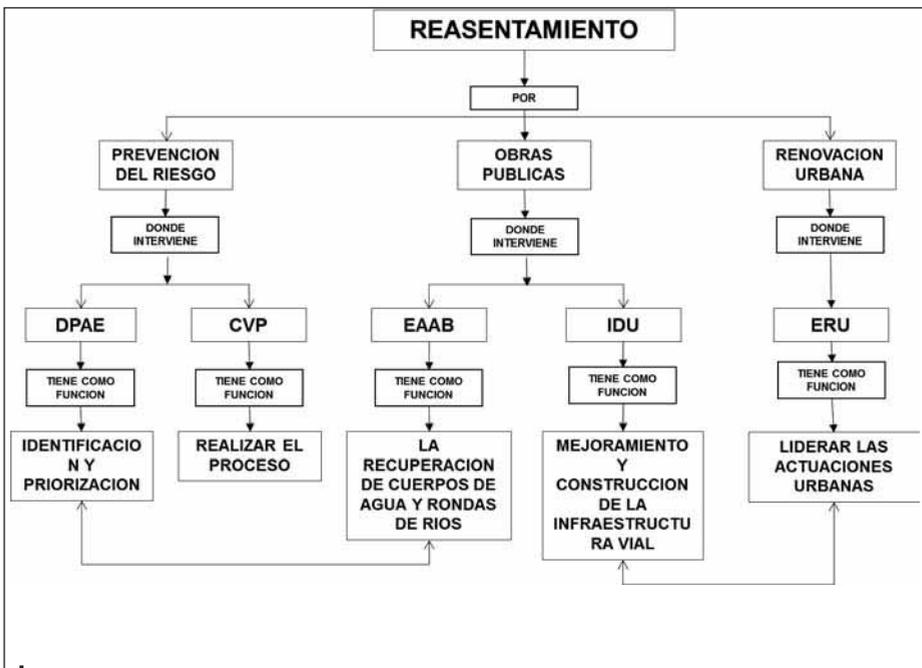


Figura 1 - Entidades distritales en relación al reasentamiento

Fuente: Robles, 2014

Sin embargo, y a pesar de los constantes ajustes institucionales las entidades de Bogotá encargadas de los PRB, han generado la ruptura de las redes sociales, económicas y culturales que le daban soporte a estas poblaciones, ya que asumen que en estos procesos, los factores como las fuentes de trabajo, educación y salud, se dan por adquiridos en el momento del reasentamiento.

⁶ En 2014 existe también el instituto distrital de gestión de riesgo y cambio climático —IDIGER—, y el fondo de prevención y atención de emergencias —FOPAE—.

En este sentido es preciso señalar que los procesos de reasentamiento no solo se deben limitar a mitigar los peligros derivados de las condiciones físicas de los asentamientos, sino que deben, también, asumir de forma integral el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y asegurar su inclusión en la ciudad. Por lo tanto, lo que se propone es ampliar el lente de observación para ubicar las relaciones entre dichos procesos y políticas, con el cumplimiento de los derechos humanos, el derecho a la vivienda y, en particular, el derecho a la ciudad.

Así pues, se pretende abordar el reasentamiento desde una perspectiva de derechos, poniendo a los habitantes en el centro de la problemática considerándolos agentes activos y conscientes de la construcción social del territorio; sin embargo, no se pretende caer en radicalismos que ignoran las relaciones sistémicas que se construyen con la naturaleza y las significaciones históricas presentes en cada contexto. Se requiere una mirada integradora que valore la importancia de los elementos que constituyen y definen el hábitat.

Para el caso de Bogotá se establecieron cuatro tipos básicos de reasentamiento⁷: por obra pública, por procesos de renovación urbana, por prevención del riesgo (altas condiciones de vulnerabilidad), y por desastre (procesos de remoción en masa, inundaciones, fallas geotécnicas y/o geológicas). La manera como las instituciones distritales atienden estas demandas se observa en la figura 1.

Los procesos de reasentamiento por obra pública y por recuperación de rondas de río y cuerpos de agua, se presentan por el desarrollo de obras en las cuales se busca el mejoramiento de las condiciones urbanísticas de la ciudad. Procesos que han implicado el necesario reasentamiento de pobladores ubicados en las zonas donde dichas obras se llevan a cabo.

Las obras son realizadas por entidades descentralizadas, en el caso de Bogotá por el IDU⁸. Dentro de las funciones adjudicadas a esta entidad está la de adquirir predios para el desarrollo de las obras lo que genera desplazamiento involuntario de la población afectada por los proyectos⁹, razón por la cual la entidad genera mecanismos que permiten la negociación con los propietarios o poseedores de los predios necesitados.

Así como el reasentamiento por «obra pública» es asumido por el IDU, el que se origina por la recuperación de rondas de río y cuerpos de agua es responsabilidad de la EAAB¹⁰.

⁷ Basado en la Investigación «Impactos del reasentamiento por vulnerabilidad en áreas de alto riesgo en Bogotá. 1991-2005», adelantada por Solanyi Robles en el marco de la Maestría en Hábitat (Robles, 2008).

⁸ Creado mediante el artículo 2 del Acuerdo 19 de 1972. Expedido por el Concejo de Bogotá, con la finalidad de ejecutar obras públicas de desarrollo urbanístico. Con el tiempo se convirtió en la única entidad encargada del desarrollo de este tipo de proyectos en la ciudad.

⁹ «Debido a su papel fundamental como ejecutor de obras públicas es una de las entidades que genera mayor traslado involuntario de población derivado de la adquisición de los predios requeridos para la realización de las obras» (Arrieta, 2005: 47).

¹⁰ Empresa comercial del Distrito Capital creada en 1955 por el Acuerdo 105 del Concejo de la ciudad, la cual tiene como objeto «(...) la prestación de los servicios públicos esenciales domiciliarios de

La incorporación del tema del reasentamiento a los procesos de la EAAB, inicia en 1994 a partir del empréstito con el Banco Mundial, el cual dispuso dentro de sus obligaciones el inicio de PRB para reducir el impacto del desplazamiento involuntario en la población afectada al efectuar las obras.

Dicha incorporación se llevó a cabo a través de una resolución interna en la cual se establecieron los criterios para el pago de las compensaciones a los hogares reasentados¹¹ (EAAB, 2006), limitándose a ello el alcance desarrollado.

El Reasentamiento por procesos de Renovación Urbana¹² es asignado a la ERU¹³, la cual tiene como objetivo gestionar, liderar, promover y coordinar, mediante sistemas de cooperación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras, la ejecución de actuaciones urbanas integrales para la recuperación y transformación de sectores deteriorados del suelo urbano, mediante programas de renovación y redesarrollo urbano, y para el desarrollo de proyectos estratégicos en suelo urbano y de expansión con el fin de mejorar la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes (Acuerdo 33, 1999).

La renovación urbana¹⁴ es definida por el artículo 363 del POT (Modalidades y áreas de aplicación del tratamiento de renovación urbana), a través de las modalidades de reactivación y redesarrollo así: enfocándose el redesarrollo a los «... sectores donde se requiere un reordenamiento para generar un nuevo espacio urbano, con sustitución total o parcial de los sistemas generales, del espacio edificado, e introducción de nuevos usos con un aprovechamiento constructivo más alto, generando el espacio público requerido» y la reactivación a los «... sectores donde se requiere la habilitación y mejoramiento parcial del espacio público con sustitución parcial y paulatina del espacio edificado. Incluye

acueducto y alcantarillado (...)). Citado en el artículo 4° - Objeto - del Acuerdo 6 de 1995 «Por el cual se define la naturaleza jurídica de la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá, E.S.P. y se dictan otras disposiciones».

¹¹ Así como con la Resolución 1190 de 1997, la empresa dispone de criterios para el tratamiento de la población a desplazar.

¹² En Bogotá desde hace varias décadas se vienen desarrollando procesos de renovación urbana. Es por esto que en la Ley 9 de 1989 se encuentra el artículo 39 que define los planes de renovación urbana como: «... aquellos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad» (Ley 9, 1989).

¹³ Empresa de Renovación Urbana (Acuerdo 33 de 1999).

¹⁴ Algunos de los procesos de renovación urbana desarrollados en Bogotá han sido: el proyecto Nueva Santafé, el proyecto de recuperación del barrio Egipto, el reciclaje del edificio conocido hoy como la Calle del Sol, la intervención en el Parque Central Bavaria, el proyecto Ciudad Salitre y el Parque Tercer Milenio, entre otros.

intensificación en la utilización del suelo y de las condiciones de edificabilidad (ocupación y construcción)» (Decreto 619, 2000¹⁵).

El reasentamiento por prevención del riesgo (altas condiciones de vulnerabilidad) es asignado a la Fopae y la CVP, e implica la evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico, promoción de programas para la prevención de desastres, el desarrollo de programas para el saneamiento del medio ambiente, el establecimiento de los costos de deterioro y mantenimiento del medio ambiente, la promoción de investigaciones que permitan identificar elementos críticos y formulación junto con otras entidades de la política nacional de asentamientos urbanos y expansión urbana (Ley 99, 1993). Así mismo, es importante señalar que en 2012 se expide la Ley 1523 por medio de la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones que son de obligatorio cumplimiento por todos los municipios. Bogotá la incorpora en el Decreto 364 de 2013 que modifica excepcionalmente las normas urbanísticas del POT vigente.

El reasentamiento por desastre (procesos de remoción en masa, inundaciones, fallas geotécnicas y/o geológicas) es coordinado por la Fopae y las acciones posdesastre son atendidas por la CVP, cuyas responsabilidades son precisas en la ley 388 de 1997, cuando se comienza a enriquecer la discusión en torno a la gestión del riesgo. En esta ley son incorporados los preceptos diseñados por el sistema para la prevención y atención de desastres en el ordenamiento municipal. La ley 388 señala que es deber de los municipios

El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes (Ley 388, 1997).

En 2011 se dicta la ley 1454, también conocida como LOOT —ley orgánica de ordenamiento territorial— por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, sin que los temas de riesgos, vulnerabilidad o reasentamiento estén incorporados en el ordenamiento, a pesar de los impactos generados en los últimos años derivados del cambio climático y la indebida acción del hombre sobre el territorio.

3. CASOS DE ESTUDIO

Con el fin de identificar los impactos que ocasiona el traslado de población en los procesos de reasentamiento por riesgo, se estudiaron dos casos que permitieron

¹⁵ Este se mantiene igual en el Decreto 190 de 2004, en los artículos 373 a 377. En el Decreto 364 de 2013 suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado el Artículo 379 los reelabora, aunque mantiene los lineamientos básicos planteados desde 2000.

contrastar las acciones implementadas por las instituciones y los efectos en la población.

El primer caso en la localidad Ciudad Bolívar, zona identificada por la DPAE como de alto riesgo no mitigable por remoción en masa; el segundo caso, un proceso en la localidad de Engativá, en un área que se encontraba dentro de la ronda del río Juan Amarillo, identificada por la EAAB, siendo afectada la población por frecuentes inundaciones.

3. 1. Caso I: Barrio Altos de la Estancia, Ciudad Bolívar

Localizado en el sector de Altos de la Estancia en la localidad Ciudad Bolívar al sur oriente de Bogotá, en la UPZ 69 Ismael Perdomo. Esta UPZ es catalogada como de urbanización incompleta, con una extensión de 554,9 ha (SDP; 2011a) (figs. 2 y 3).

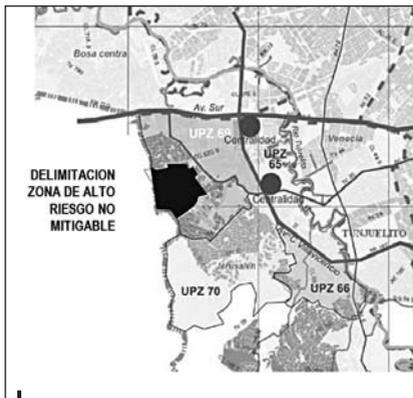


Figura 2 – Delimitación de la zona de alto riesgo no mitigable

Fuente: Alcaldía mayor de Bogotá —AMB— 2004a



Figura 3 – Fases de Intervención en la zona de alto riesgo no mitigable

Fuente: Alcaldía mayor de Bogotá —AMB— 2004a

En este sector los antecedentes están asociados a cuatro momentos: deslizamiento en 1999 (reasentamiento de 111 familias del barrio Santa Viviana, 44 familias del barrio Espino sector El Rodeo y 168 familias del barrio San Antonio); deslizamiento en 2000 (reasentamiento de 127 familias de Santa Helena y 134 familias de San Antonio); un tercer momento en 2002 se inicia por parte la DPAE¹⁶: la delimitación

¹⁶ Fondo de Prevención y Atención de Emergencias. La dirección de prevención y atención de emergencias —DPAE— es la oficina gubernamental adscrita a la secretaría de gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que define las políticas e integra las acciones de prevención de riesgos y atención de desastres de las diferentes entidades que conforman el sistema distrital de prevención y atención de emergencias —SDPAE—.

de la zona de alto riesgo no mitigable y la declaración de suelo de protección por riesgo por parte del DAPD (actual SDP). Para 2003 se evalúa nuevamente el polígono (Fase I) y los sectores aledaños a este, emitiendo los conceptos técnicos que permitieron definir otros dos polígonos para el desarrollo de una segunda y tercera fase de reasentamiento (DPAE, 2003).

Con base a ello se definió el reasentamiento de 3033 familias a cargo de la CVP. Esta tuvo como objetivo garantizar la protección del derecho a la vida de la población localizada en zonas de alto riesgo no mitigable a través de alternativas habitacionales de reposición, legales, seguras y sostenibles, además de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población (Fundación Hábitat Colombia, 2005: 10).

Las características que presentaba el asentamiento están asociadas a las condiciones de vulnerabilidad por los riesgos a los que veía expuesto el sector y por las condiciones de pobreza, un alto nivel de hacinamiento en la vivienda, bajo nivel de acceso a servicios públicos y sociales, bajo nivel educativo, falta de fuentes económicas y empleo, precariedad de la construcción, alto nivel de organización comunitaria, y desconocimiento del riesgo (Robles, 2008).

El pago para el traslado de la población se implementa por parte de la CVP con base en el reconocimiento de las mejoras de la vivienda a reasentar, asociado a un esquema financiero que integra cuatro componentes: el valor único de reconocimiento — VUR—, el subsidio familiar distrital de vivienda, el crédito hipotecario, y el ahorro programado equivalente al 10% del costo final de la vivienda.

Sin embargo para 2002, fecha en que se inicia el proceso, no se había reglamentado el VUR y los subsidios para vivienda no dependían ni estaban bajo control de Bogotá. Así mismo, en el proceso no se tiene en cuenta las unidades productivas que se encontraban en el sector delimitado, y de la población incluida en el PRB. Para 2008 se había realizado el traslado voluntario de manera individual de 2068 familias, como se observa en las figuras 4 y 5.

La localización posterior al reasentamiento de la población proveniente de Altos de la Estancia en la ciudad tiene cuatro destinos: la misma localidad, probablemente porque las redes económicas, sociales y culturales tenían mayor consolidación; las localidades que concentran la producción de VIS en la ciudad (Bosa-Usme); otras localidades de Bogotá, probablemente por cercanía con otros familiares; y, la población que con el proceso de reasentamiento fue trasladada a otros departamentos y municipios, evidenciando el desplazamiento y movilización de esta fuera de la ciudad.

La investigación arrojó de manera puntual, en relación a la población después del reasentamiento, los siguientes hallazgos: el 95% de la población accedió a una alternativa habitacional en condiciones de legalidad (77% vivienda nueva, 15% vivienda usada y el 3% a lotes); el 60% de las nuevas viviendas (nuevas y usadas) han sufrido modificaciones, debido a que sus espacios no son suficientes para cubrir las necesidades de los hogares reasentados; el 82% de la población tiene la percepción que en el lugar donde vive hoy mejoraron las condiciones de vida

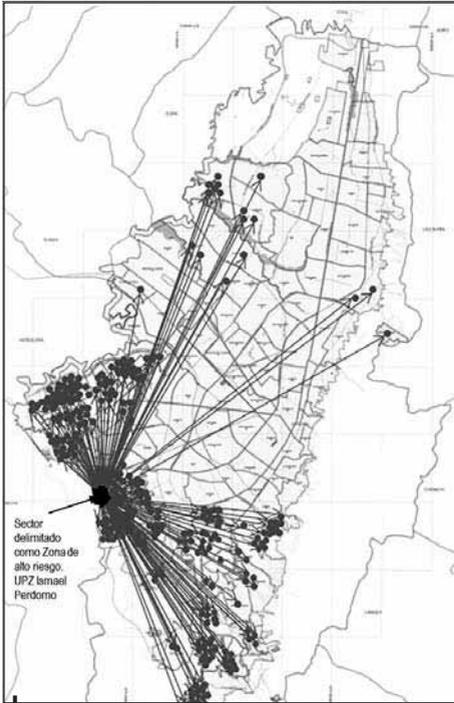


Figura 4 – Destino en Bogotá de la población residente en Altos de la Estancia sujeta del PRB

Fuente: Robles, 2008

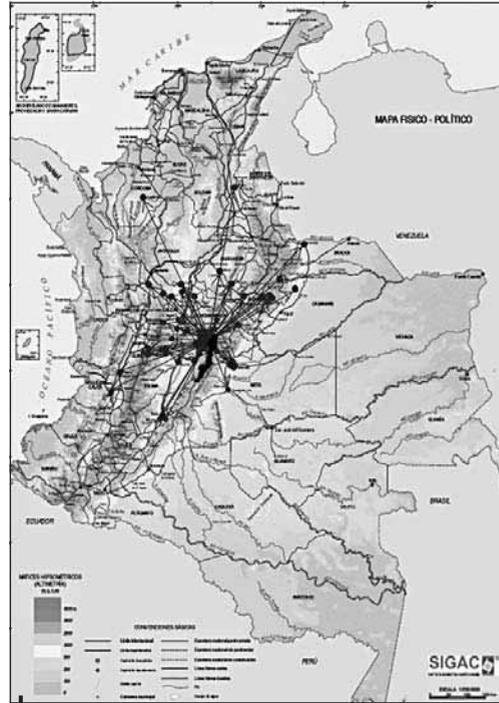


Figura 5 – Destino en Colombia de la población residente en Altos de la Estancia sujeta del PRB

Fuente: Robles, 2008

de su familia; se presenta un aumento de los gastos que implican la vivienda y los servicios públicos; reconocen un mejoramiento en la calidad y/o acceso a servicios públicos; en cuanto a las actividades económicas aumentaron en comparación con la vivienda anterior. En promedio los gastos de la familia suman 2 SMLV, sin embargo los ingresos que reciben son inferiores a estos; en el nuevo asentamiento la población desconoce la existencia de algún tipo de organización comunitaria; el reasentamiento no representó para la población una alternativa colectiva que les permitiera mantener los lazos que tenían previamente como comunidad y por tanto la población no se sintió acompañada durante el proceso de reasentamiento (Robles, 2008).

En este sentido, se puede concluir que el PRB en Altos de la Estancia a pesar de tener resultados positivos en el mejoramiento de la calidad de vida de la población objeto de reasentamiento, está condicionado a la capacidad económica de los hogares para sostener los gastos que implica integrarse a la formalidad, y más cuando la población debe reconstruir no solo las redes económicas, sino las redes sociales y culturales que le permitan mantenerse en los nuevos asentamientos.

3. 2. Caso II: Barrio Luis Carlos Galán, Engativá

El barrio Luis Carlos Galán está ubicado en la localidad Engativá al occidente de Bogotá, en la UPZ 29 Minuto de Dios. Esta UPZ es catalogada como de uso residencial consolidado, con una extensión de 367,91 ha, de las cuales 7,91 ha corresponden a suelo protegido y 1,06 ha a áreas sin desarrollar (SDP, 2011b) (figs. 6 y 7).



Figura 6 – Delimitación de la zona de alto riesgo no mitigable

Fuente: AMB, 2004b

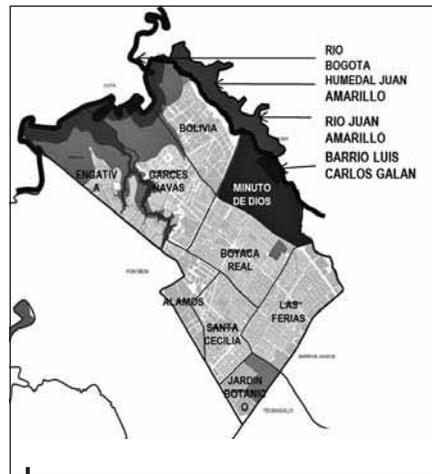


Figura 7 – Fases de Intervención en la zona de alto riesgo no mitigable

Fuente: AMB, 2004b

En el caso del Barrio Luis Carlos Galán los antecedentes son cuatro: en 1998 la firma Hidrotec Ltda.-Ingenieros Consultores, realizó para la unidad de prevención y atención de emergencias —UPES— de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá el estudio para la zonificación de riesgos por inundación del río Juan Amarillo y las acciones para su mitigación, estudio que culminó en marzo de 1999. Dentro de esta zona se identificaron las viviendas del barrio Luis Carlos Galán, ubicadas dentro de la ronda del río, por lo que constantemente la población estaba expuesta a inundaciones. En 1999 se contrató una consultoría con el fin de actualizar un estudio socioeconómico que se había desarrollado en 1998, y para la ejecución del reasentamiento. Finalmente se definió el reasentamiento de 226 unidades sociales localizadas en 144 predios de la zona de ronda del río Juan Amarillo.

Las características del asentamiento se pueden sintetizar en que presentaba condiciones de vulnerabilidad por el riesgo; un alto nivel de hacinamiento en la vivienda; bajo nivel de acceso a servicios públicos y sociales; bajos niveles de educación; falta de fuentes económicas y empleo; alto nivel de organización comunitaria, y desconocimiento del riesgo (Robles, 2008).

Para el traslado de la población se implementa un esquema financiero para sustentar económicamente el reasentamiento bajo la fórmula económica que considera tres aspectos: el subsidio nacional de vivienda, la compensación distrital por las construcciones, y la compensación por actividad económica en el predio. Esta última medida buscaba restablecer las actividades económicas de la población, pero finalmente no se logra, ya que el valor del reconocimiento se integra al valor de la vivienda y no a la restitución de la actividad económica.

En este caso, la población incluida en el PRB se ha trasladado en su totalidad y la reubicación de la población estuvo determinada por tres condiciones de localización: las opciones en la misma localidad con el fin de mantener las redes económicas, sociales y culturales que ya tenían un alto nivel de consolidación; la ubicación de alternativas en las localidades que concentran la producción de VIS en la ciudad (Bosa-Usme); y la localización de la población fuera de la ciudad, en un bajo porcentaje, probablemente por el largo tiempo de residencia que ya llevan en la ciudad (figs. 8 y 9)

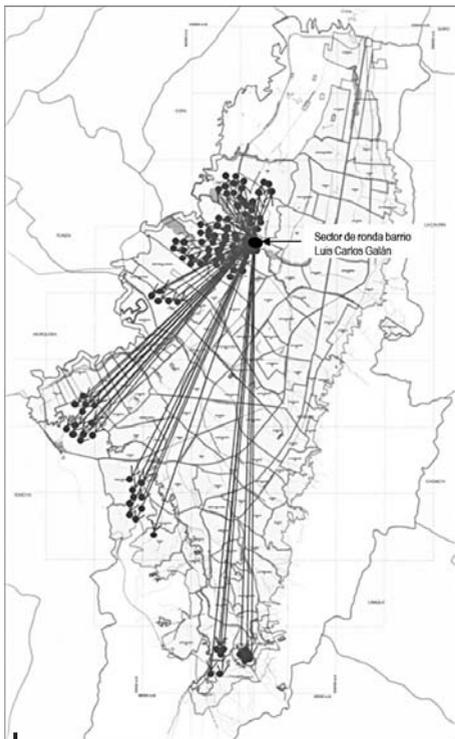


Figura 8 – Destino en la ciudad de la población residente en el barrio Luis Carlos Galán sujeta del PRB

Fuente: Elaboración propia según la Empresa Desarrollo a Escala Humana. En matriz de seguimiento (Robles, 2008)

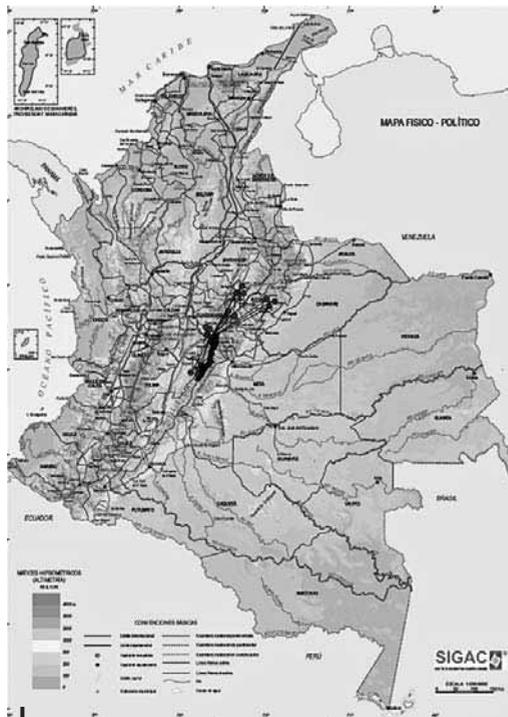


Figura 9 - Destino en Colombia de la población residente en el barrio Luis Carlos Galán sujeta del PRB

Fuente: Elaboración propia según la Empresa Desarrollo a Escala Humana. En matriz de seguimiento (Robles, 2008)

La investigación, en relación a la situación de la población residente después del reasentamiento, encontró entre otros los elementos siguientes: el 50% de la población prefirió la compra de vivienda usada, el 36% prefirió lotes, y el 14% vivienda nueva; el 75% de la población tuvo que transformar la nueva vivienda porque los espacios no eran suficientes; el 63% de la población siente que en el lugar donde vive hoy mejoraron las condiciones de vida de su familia; por el contrario, las actividades económicas disminuyeron en comparación con la vivienda anterior. En este nuevo contexto los gastos de la familia suman aproximadamente 2 SMLV, pero los ingresos que reciben son inferiores a este valor. Por otra parte, en el nuevo asentamiento, un alto porcentaje de población reconoce la existencia de organizaciones comunitarias, pero solo el 6% participa. Así mismo, y al igual que en el caso anterior, el reasentamiento no representó para la población una alternativa colectiva que les permitiera mantener los lazos que tenían previamente como comunidad; de igual modo, la población reasentada desconoce que con el proceso de reasentamiento se realizan paralelamente algún tipo de programa o capacitación (Robles, 2008).

En este sentido, se puede concluir que el PRB en el barrio Luis Carlos Galán, al igual que en el caso anterior, tiene resultados positivos en el mejoramiento de la calidad de vida de la población objeto del reasentamiento, pero así mismo, denota la falta de procesos integrales que aborden otras dimensiones del ser humano más allá de suplir las necesidades físicas de la vivienda, permitiendo a la población incluirse en un nuevo entorno social y económico que garantice su sostenimiento.

A su vez, los hallazgos en estos dos casos de reasentamiento por alto riesgo en Bogotá, permiten señalar que los impactos negativos siguen primando sobre los beneficios esperados para las poblaciones sujeto de reasentamiento. Esta afirmación se sustenta en las grandes limitaciones de dichas intervenciones, que si bien garantizan el reasentamiento no permiten la materialización de la totalidad de derechos que tienen las comunidades, es decir no logra materializarse el derecho a la ciudad.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Se puede señalar que los impactos inherentes a los procesos de reasentamiento en Bogotá se tienen técnicamente identificados y se agrupan básicamente en tres: impactos físicos, impactos psicológicos e impactos económicos (Corredor, 2007: 59). Sin embargo, se considera necesario reconocer que los PRB, a pesar de generar impactos negativos, también generan impactos positivos que son los que han potenciado que se sigan realizando este tipo de intervenciones.

De esta manera observamos los impactos relacionados con la materialización del derecho a la ciudad y a la vivienda, las políticas públicas de reasentamiento, y la respuesta institucional, todos ellos a partir del análisis de los componentes físicos, psicológicos y económicos, tanto de orden positivo como negativo.

En el caso de los primeros, los impactos relacionados con la materialización del derecho a la ciudad y a la vivienda, permiten establecer los siguientes elementos

de orden positivo: a nivel físico, hay un mejoramiento de las condiciones de vida que materializa el derecho a la ciudad para la población que se encontraba en condiciones de vulnerabilidad, y la recuperación de las zonas de riesgo como áreas de protección para la ciudad y la implementación de procesos de prevención para la no ocupación de terrenos no aptos para la construcción; a nivel psicológico, mejoran las condiciones físicas del espacio habitado que se ven representadas en una mejor disposición de la población y de sus capacidades para interactuar en el entorno social. Este mejoramiento se ve también representado en mejores relaciones familiares; y, a nivel económico la mejoría se ve la reglamentación de instrumentos financieros como apoyo para incluir a las familias a un programa de vivienda.

Por otra parte, en los componentes negativos identificados a nivel físico, se ve que, para las familias que no fueron objeto de reasentamiento, el derecho a la ciudad está restringido y la segregación físico espacial se mantiene. Así mismo la ubicación de población en la periferia mantiene problemas de segregación y marginación, así como de gastos y dificultades de movilidad, situación que se complejiza para la población de la tercera edad y en condición de discapacidad, ya que para estas no existe ningún tipo de oferta ni garantía que les permita sostener económicamente la vivienda y adecuarse al espacio. A nivel psicológico, en la mayoría de los casos las condiciones de pobreza se mantienen, lo cual repercute negativamente en el fortalecimiento psicosocial de las comunidades, al igual que la sensación de incapacidad en la población reasentada, al no contar con la información ni las herramientas para defender el conjunto de derechos a los cuales tiene acceso. A nivel económico, la productividad y las condiciones económicas de la población reasentada se ven afectadas a consecuencia del proceso; son mayores los costos de acceso a los servicios públicos y a la movilidad y no se ven amortiguados por ningún tipo de subsidio institucional.

En el caso de los segundos, los impactos positivos y negativos frente a las políticas públicas de reasentamiento se pudieron establecer los siguientes asuntos. A nivel positivo, en materia física se encontró una evolución en la definición del reasentamiento por riesgo en las políticas públicas, así como el reconocimiento del vacío que hay frente a una política específica, también la identificación de la debilidad de las entidades territoriales en la gestión urbana y en la aplicación normativa que incentiva la construcción de políticas propias, al igual que el interés por lograr una articulación de las políticas, programas y proyectos locales con los de nivel nacional. A nivel psicológico, se reconoce la importancia de la inclusión de ámbitos sociales y económicos en los procesos de reasentamiento en los que se contempla la participación comunitaria, la seguridad, la convivencia y la generación de ingresos. A nivel económico, se observa la paulatina inclusión del reasentamiento en la política pública lo que ha permitido el incremento de recursos para su ejecución. En este sentido, se beneficia la construcción de una lógica orientada a la prevención y no ocupación de suelos no aptos para construir, así como la articulación de políticas sectoriales y focalización de recursos del sector público y privado.

A nivel negativo, los aspectos físicos hallados señalan que la inclusión del tema del reasentamiento por riesgo en las políticas públicas aún está muy determinada

por las construcciones y nociones emanadas de los organismos internacionales, que las soluciones son fragmentadas y son las que recibe la población a causa de la carente gestión urbana, al igual que la baja articulación entre las políticas y las entidades nacionales para el desarrollo de procesos de reasentamiento. En los aspectos psicológicos se presenta la dispersión de la población en tanto es atendida individualmente, lo cual implica el debilitamiento del tejido social y con este de las formas de organización propias y necesarias para la inclusión de estos sectores y de sus intereses en la construcción de políticas públicas. En los aspectos económicos, los subsidios y los créditos no son suficientes y en muchos casos las condiciones de las viviendas a las cuales accede la población no son adecuadas, como tampoco la concentración de oferta de vivienda en el sector privado.

Finalmente y en el tercer caso, a nivel de la respuesta institucional, los hallazgos se pueden señalar de modo positivo indicando a nivel físico la construcción de políticas institucionales para el desarrollo de procesos de reasentamiento que garanticen el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; en los aspectos psicológicos, el mejoramiento de las condiciones de vida que repercuten directamente en el fortalecimiento psicosocial de la población; y, en los aspectos económicos, en la construcción de mecanismos financieros para garantizar el acceso de la población a la vivienda. A nivel de los hallazgos negativos encontramos como elementos físicos que la fragmentación de la atención genera la duplicación de acciones o la inasistencia a quienes lo necesitan, así también, la oferta de vivienda institucional en muchos casos no es la adecuada y la población es reasentada en zonas donde se sienten de nuevo en riesgo; de igual modo existe un vacío en la atención social y en el acompañamiento, el seguimiento y control de los procesos de reasentamiento. En los aspectos psicológicos, se identifica el deficiente conocimiento de las condiciones de riesgo por parte de la población, lo que condiciona el desarrollo de las intervenciones, también la ruptura de las redes sociales y culturales de las comunidades y la falta de garantías para que los individuos se inserten en nuevas dinámicas urbanas, así como la ausencia de programas con atención psicosocial que no solamente hagan un monitoreo de las condiciones del reasentado sino que le garanticen la superación de la marginalidad, la exclusión y la segregación en la que se encuentran inmersos. Por su parte, en los asuntos económicos, las condiciones de atención generadas por la lógica del crédito generan distorsiones en la atención de la población, produciendo diferenciaciones y discriminaciones de una población que es evacuada de su hábitat en un mismo momento, pero a la cual se le brinda distintas soluciones en distintos momentos, generando una situación desventajosa para muchas de estas familias; ello genera a nivel económico la débil acción y coordinación de las entidades e implica incurrir en gastos no necesarios.

De este modo, la investigación llama la atención sobre la necesidad de abordar algunos elementos frente a la construcción de la política pública sobre reasentamiento que se constituya en verdaderas estrategias de inclusión de la PBI. Para ello se considera necesario conformar un grupo interinstitucional e interdisciplinario que haga de curador para asegurar que las viviendas se

entreguen técnicamente construidas y ambientalmente sanas, donde se reconoce que a pesar de existir acciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad & Territorio —MVCT— en este sentido aún son débiles. En el merece especial atención el papel que juegan las curadurías urbanas y su debilidad en las acciones urbanísticas vinculadas con los reasentamientos. A ello se suma la insuficiencia en los procesos de acompañamiento de la población en el transcurso del reasentamiento y en el seguimiento de los impactos que este ocasiona.

Otro asunto clave está relacionado con el papel de las entidades públicas responsables de gestionar y dotar de infraestructuras los suelos para la construcción de VIS, ya que se identifica la necesidad de que estas ejerzan controles en la calidad y habitabilidad de las viviendas, asegurando que la oferta sea adecuada y a un precio justo. Para ello se ha promulgado enorme cantidad de normatividad en el nivel nacional —MVCT— y Distrital —SDP, SDHT— sin que ello redunde de manera efectiva en una oferta de calidad.

Por su parte, en los grupos poblacionales que se identifican en condiciones de riesgo, se reconocen condiciones de vulnerabilidad social, principalmente en la población infantil y en los adultos mayores, que no son abordadas durante el proceso. Las acciones provistas por la secretaría distrital de salud —SDS— son insuficientes, y a nivel nacional tanto el Ministerio de Salud como el departamento para la prosperidad social —DPS— no logran llegar a estos niveles de acción en la escala territorial.

De igual modo, la población en edad productiva presente en los procesos de reasentamiento, requiere de opciones que mejoren las oportunidades laborales, a través de la vinculación a centros de capacitación laboral, fortalecimiento de actividades productivas, talleres de formación de empresas y apalancando financieramente proyectos productivos. Para ello se precisa el apoyo y acción de entidades como el SENA, el MINTIC, el DPS, así como de organismos internacionales.

Finalmente, es necesario reafirmar que los PRB y las acciones con sus pobladores se deben abordar de forma integral, como proceso complejo, donde se busque mejorar las condiciones de vida a través de diferentes programas encaminados a garantizar el acceso a una vivienda adecuada, a un entorno seguro, a la salud, a la educación, a fuentes de empleo y al restablecimiento de las condiciones sociales, económicas y culturales, es decir el restablecimiento pleno de sus derechos como ciudadanos.

Pero para lograr esto, se debe mejorar la capacidad institucional, ya que la responsabilidad de estas, a la fecha, termina en el momento en el que se le entrega la alternativa habitacional a las familias, al asumir que con el traslado, la población resuelve de forma individual factores como el acceso a fuentes de trabajo, salud, educación, entre otros. Sin embargo, es necesario que se realice un seguimiento posterior¹⁶ (ex-post), para identificar si esta población mejoró sus condiciones de vida, o si, por el contrario, están en un mayor riesgo de empobrecimiento.

¹⁶ En Colombia en los procesos de reasentamiento se han realizado evaluaciones ex-post con recursos de la banca. El Banco Mundial, para el caso de la EAAB, ha financiado diferentes evaluaciones ex-

Para esto, además de reconocer los impactos negativos que se presentan con el traslado de la población, las falencias en los procesos, en las viviendas y en los programas de protección social, se debe plantear de manera clara el alcance de las intervenciones por parte de las entidades para su efectiva mitigación y para ello en necesario promover la articulación de las políticas a nivel nacional y local.

Siglas

AMB: Alcaldía mayor de Bogotá

CVP: Caja de vivienda popular

DAPD: Departamento administrativo de planeación distrital

DPAE: Dirección de prevención y atención de emergencias

DPS: Departamento para la prosperidad social

EAAB: Empresa de acueducto de Bogotá

ERU: Empresa de renovación urbana

FOPAE: Fondo de prevención y atención de emergencias

IDU: Instituto de desarrollo urbano

MIB: Mejoramiento integral de barrios

MINTIC: Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones

MVCT: Ministerio de Vivienda, Ciudad & Territorio

PBI: población de bajos ingresos

PNUD: Programa de las naciones unidas para el desarrollo

PRB: programas de reasentamiento barrial

SDA: Secretaría distrital de ambiente

SDHT: Secretaría distrital de hábitat territorial

SDP: Secretaría distrital de planeación

SDS: Secretaría distrital de salud

SENA: Servicio nacional de aprendizaje

SMLV: salarios mínimos legales vigentes

UPES: unidad de prevención y atención de emergencias

UPZ: unidad de planeación zonal

VIS: vivienda de interés social

VUR: valor único de reconocimiento

post de los programas realizados como son, entre otros, el reasentamiento de población localizada en el humedal Juan Amarillo en la localidad de Engativá; el reasentamiento de población localizada en el humedal Jaboque, el reasentamiento de población localizada en el barrio Puerto Amor.

Referencias Citadas

- ACUERDO 33, 1999 – (Noviembre 10). Por el cual se crea una Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital - Empresa de Renovación Urbana; Bogotá: Consejo de Bogotá.
- AMB-SDP, 2013 – Documento Técnico de Soporte del Plan de Ordenamiento Territorial – SDP; Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- ARRIETA LORA, D., 2005 – Identificación de estudios y acciones necesarias para la formulación del nivel individual de una política de reasentamiento en el Distrito Capital; Bogotá: Secretaría de Hacienda Distrital – PNUD. Informe final.
- BRAND, P. (ed.), 2009 – *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI, Globalización, neoliberalismo, planeación*, 346 pp.; Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Arquitectura.
- CODHES, 2014 – Codhes Informa. De la seguridad a la prosperidad democrática en medio del conflicto. Informe sobre el desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos, enero-junio-julio-diciembre de 2013. *Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, número 78; Bogotá-Quito, 19 de septiembre de 2011. En: www.codhes.org.
- CORREDOR, A., 2007 – El reasentamiento en Bogotá, gestión para la atención del desplazamiento involuntario por obras públicas y de saneamiento ambiental; Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Tesis de posgrado para la Maestría en Hábitat, Estudios en Vivienda.
- DECRETO 619, 2000 – Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital; Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- DPAE, 2003 – Ubicación en zonas de alto riesgo no mitigable en Bogotá; Bogotá: Dirección de Atención y Prevención de Emergencias.
- EAAB, 2006 – Manual de Proceso de Reasentamiento de Población; Bogotá: Empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá.
- FUNDACIÓN HÁBITAT COLOMBIA, 2005 – Reasentamiento de familias localizadas en alto riesgo no mitigable en el sector de Altos de la Estancia, localidad de Ciudad Bolívar, en Bogotá D.C. *In: Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas*; Bogotá.
- HATAYA, N. et al., 1994 – *Barrio a barrio se construye una ciudad: descentralización y servicios urbanos en Bogotá*, 157 pp.; Bogotá: Cinep.
- LEY 1454, 2011 – Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones; Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- LEY 1523, 2012 – Por medio de la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones; Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- LEY 388, 1997 – Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones; Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- LEY 9, 1989 – Reforma Urbana. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compra-venta y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones; Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- LEY 99, 1993 – Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos

- naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones; Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- PNUD, 2008 – *Bogotá, una apuesta por Colombia: Informe de Desarrollo Humano 2008*; Bogotá: PNUD Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, Acción Social, El Tiempo, ASDI.
- ROBLES JOYA, S., 2008 – Impactos del reasentamiento por vulnerabilidad en áreas de alto riesgo en Bogotá. 1991-2005; Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Maestría en Hábitat. Línea de investigación estudios en vivienda.
- SDP, 2007 – Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá, D.C.; Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaria Distrital de Planeación. Universidad Nacional de Colombia.
- SDP, 2011a – UPZ 69 Ismael Perdomo. Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá. Ciudad Bolívar; Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- SDP, 2011b – UPZ 29 Minuto de Dios Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá. Engativá; Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- SDP, 2013 – Decreto 364. Modificación excepcional de las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C. , adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004; Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- TORRES TOVAR, C. A., 2005 – Bogotá: simultaneidad de transformaciones y contrastes urbanos. *Revista Ciudades*, **2005, 9 (1)**: 105-134; Valladolid, España.
- TORRES TOVAR, C. A. (Comp.), 2009a – *Ciudad informal colombiana: Barrios contruidos por la gente*, 316 pp.; Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes, Grupo de Investigación Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad.
- TORRES TOVAR, C. A., 2009b – La vivienda para la población desplazada en Colombia. *In: Desplazamiento forzado. ¿Hasta cuándo un estado de cosas inconstitucional?* Tomo II; Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.
- TORRES TOVAR, C. A., 2012 – Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, **41 (3)**: 441- 471; Lima.
- TORRES TOVAR, C. A. et al., 2011 – *Suelo urbano y vivienda social en Bogotá: la primicia del mercado y el sacrificio del interés general, 1990-2010*; Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.



Puesta en práctica de una política de desastres: los instrumentos de la gestión de riesgos en México

*Gabriela Estrada Díaz**

Resumen

El programa de la política de desastres en México es revisado bajo la premisa de que ha resultado insuficiente para prevenir, de manera efectiva, la ocurrencia de desastres. La política mexicana de desastres se basa en una serie de instrumentos que inciden en los distintos momentos del desastre (de la etapa de riesgo al posdesastre), aunque hasta ahora se ha privilegiado la atención de emergencias y no se ha dado suficiente fuerza a los instrumentos y prácticas que podrían conducir a una política de gestión integral de los riesgos.

Palabras clave: *México, desastres, riesgos, políticas públicas, gestión de riesgos, posdesastre*

Mise en pratique d'une politique de prévention de catastrophes : les outils de la gestion de risques au Mexique

Résumé

Le programme de la politique des catastrophes au Mexique est analysé dans la mesure où il est jugé insuffisant pour accomplir une réelle prévention des catastrophes. La politique mexicaine en matière de catastrophes repose sur un ensemble d'outils destinés à opérer aux différents moments d'une situation de risque (du risque à l'après-catastrophe), mais jusqu'à présent elle semble avoir privilégié l'attention de la catastrophe en négligeant les outils et pratiques qui pourraient contribuer à la mise en place d'une véritable politique de gestion des risques.

Mots-clés : *Mexique, catastrophes, risques, politiques publiques, gestion du risque, après-catastrophe*

* Académico de tiempo completo, Departamento de Arquitectura, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México (Prol. Paseo de la Reforma 880, Lomas de Santa Fe, México D. F., C. P. 01219, México). E-mail: gabriela.estrada@ibero.mx

The operation of disasters policy: the instruments of risk management in Mexico

Abstract

Mexico's Disasters Policy program is reviewed under the premise that is currently insufficient to effectively prevent the occurrence of disasters. Mexican disasters' policy relies on a series of instruments that should intervene on different phases of a disaster (from risk stage to post-disaster), but so far it has focused on emergency response instead of strengthening the instruments and practices that could lead to an integral risk management policy.

Keywords: Mexico, disasters, risks, public policies, risk management, post-disaster

1. EL PROGRAMA DE LA POLÍTICA DE DESASTRES, DEL RIESGO AL POSDESASTRE

El estudio de los desastres y, en este caso, de los actos de gobierno que pretenden reducir los daños ocasionados por los mismos, requiere revisar los distintos factores que se conjugan en la generación de un suceso desastroso¹.

En un primer momento de análisis es necesario señalar la alta exposición de México a distintas *amenazas o peligros*, entendiendo que estos son los fenómenos naturales o antropogénicos que pueden producir un desastre. El territorio mexicano está expuesto a numerosas amenazas naturales: sismos, volcanes activos, hundimientos de terreno, deslizamientos de laderas, ciclones, inundaciones, granizo, heladas y sequías. A ellas se añaden los peligros directamente ligados a la actividad humana, como los químico-tecnológicos y los sanitario-ecológicos.

Las amenazas que atañen al país se traducen con frecuencia en desastres que impactan el territorio y trastocan la normalidad en mayor o menor medida, según la intensidad con que se presentan. De acuerdo a la definición de K. Smith (1996), un *desastre* es un evento relativamente repentino, cuyo origen es hasta cierto punto identificable, que produce la mayor parte de las pérdidas directas en los primeros días, al cual la población se expone más bien involuntariamente, cuya amplitud justifica la intervención de equipos de rescate, y por el cual gran número de personas mueren o sufren daños o pérdidas.

La figura 1 ilustra el impacto de desastres ocurridos en México bajo tres parámetros: número de víctimas mortales, número de personas afectadas (personas que requieren asistencia inmediata) y costo estimado de los daños causados por el desastre.

¹ Virginia García Acosta (2005) sugiere que los desastres no se entiendan como eventos, sino como procesos que se gestan a lo largo del tiempo hasta que eventualmente derivan en un suceso desastroso para la población.

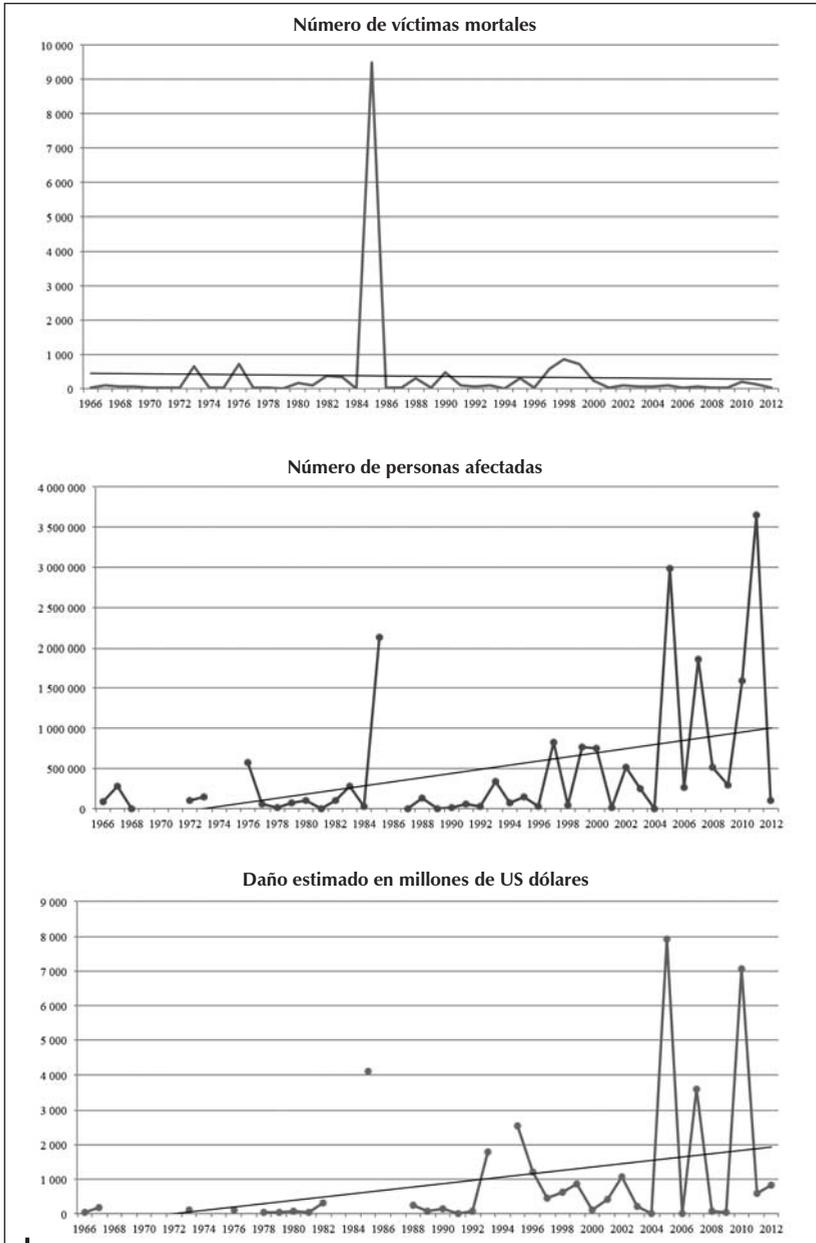


Figura 1 – Impacto de los desastres en México, 1966-2012

Las gráficas no incluyen los daños ocasionados en 2013 por la excepcional conjunción de una tormenta en la costa del Pacífico y un huracán en el Golfo de México durante el mes de septiembre. Las lluvias que se produjeron afectaron al menos a 200 000 personas, ocasionaron 150 muertes y motivaron la declaratoria de estado de Desastre Natural en 309 municipios

Fuente: Elaboración propia, con datos de: EM-DAT, The OFDA/CRED International Disaster Database

De acuerdo a la tendencia observada, los desastres en México, aunque cada vez más frecuentes, no necesariamente causan más muertes². Sin embargo, como ocurre con las cifras para el conjunto del planeta, los desastres afectan cada vez a más personas y ocasionan daños económicos cada vez mayores. Las razones de esta tendencia pueden encontrarse en una mayor exposición a las amenazas, un recuento más preciso de los daños o un aumento del valor de los elementos expuestos (The World Bank, 2010).

Pero el efecto de los desastres no se explica por el recuento de los daños que ocasiona, sino por el proceso que dio lugar a su advenimiento. En ese sentido, la noción de *riesgo* es particularmente relevante, pues refiere a una situación en la cual se conjugan ciertas condiciones del medio natural con una forma particular de ocupación y distribución de las poblaciones humanas y que puede llevar eventualmente a la ocurrencia de un suceso desastroso que afecte a las personas y sus bienes. El riesgo es entonces el proceso de construcción social de un desastre en la medida que son las sociedades quienes producen y reproducen «las condiciones de vulnerabilidad que definen y determinan la magnitud de los efectos ante la presencia de una amenaza natural» (García Acosta, 2005: 23).

Queda entonces por clarificar lo que se entiende por *vulnerabilidad*. En su acepción más general, refiere a toda forma de presencia humana amenazada por un peligro (Pigeon, 1996). Pero para entender su génesis y funcionamiento, se retomará la propuesta de Thouret & D'Ercole (1996), quienes al estudiar los riesgos naturales en el medio urbano desagregan el concepto de vulnerabilidad en los factores que la constituyen, a saber: 1) factores estructurales ligados al funcionamiento actual de la sociedad y que incluyen los factores socioculturales, los sociodemográficos y económicos, los institucionales y político-administrativos, y los funcionales y técnicos; 2) los factores geográficos y coyunturales, siendo los primeros determinados por los parámetros espacio-temporales del fenómeno natural en cuestión, y los segundos, derivados de fallas temporales e imprevisibles de alguna red de infraestructura o vía de comunicación que agravan las características del fenómeno natural. Así, la vulnerabilidad no se limita a la exposición a una amenaza, sino a las condiciones en que las personas y sus bienes se exponen, pues los recursos con que cuentan para comprenderla, enfrentarla y recuperarse determinan su nivel de vulnerabilidad. Si como plantea la definición de desastre, su magnitud rebasa las capacidades individuales y por ello se justifica la intervención pública, entonces también hay una responsabilidad del Estado en la reducción de los factores de vulnerabilidad que los individuos no pueden modificar por sí solos. En México, esta responsabilidad se atiende a través de la política de prevención de desastres, la cual busca como conjunto el conocimiento de las amenazas, la disminución de los riesgos y la reducción de las vulnerabilidades.

² Hay que destacar de la primera gráfica que el terremoto que sacudió a la ciudad de México en 1985 rebasa por mucho el número de víctimas fatales del resto de los desastres y sigue siendo el evento más letal que ha conocido el país. No obstante, aún quitando ese punto de la gráfica, la tendencia es hacia una estabilización del número de muertes anuales por desastres.

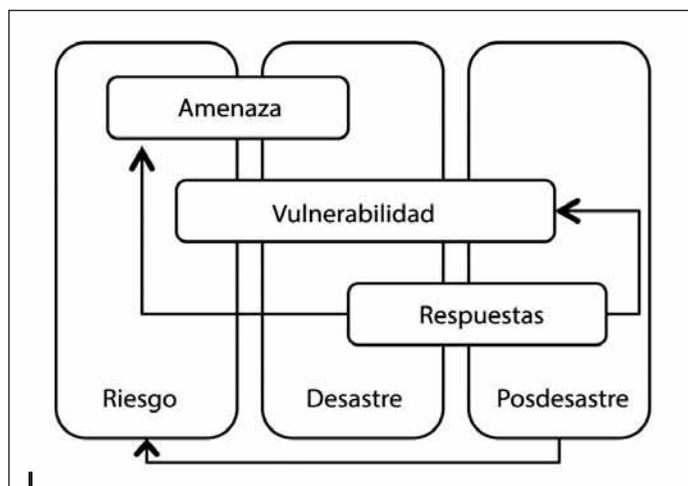


Figura 2 – Los elementos del riesgo

Fuente: Elaboración propia

La figura 2 retoma los diferentes conceptos mencionados hasta ahora para ilustrar la transición de una situación de riesgo a una de desastre y posdesastre (y vuelta al riesgo), y en cada uno de esos momentos, el elemento del riesgo en acción.

Como se observa en la figura 2 se ha añadido un elemento a la relación entre amenaza y vulnerabilidad, que son las respuestas (individuales y sociales) durante y después del desastre, pues modifican sustancialmente la vulnerabilidad y, en ocasiones, incluso la amenaza. Aunque las posibles respuestas abarcan un amplio espectro que va desde lo individual hasta lo social, en adelante nos enfocaremos en revisar los instrumentos de política pública que se han elegido en México como respuesta a la necesidad de reducir amenazas y vulnerabilidad.

En este texto se entiende que la «política de desastres en México» es una política pública en el sentido que lo sugieren Mény & Thoenig (1992): un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos en los que es posible identificar un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social.

Para su análisis se ha optado por desagregar la política de desastres y observar los instrumentos de los que se ha dotado para incidir en la situación actual, preguntándose para cada uno de ellos si logra los objetivos para los cuales fue creado (coherencia interna) y si potencia o inhibe los resultados de otros instrumentos (coherencia externa) para el cumplimiento del objetivo general de la política³.

³ El Programa de Protección Civil 2008-2012 enuncia el objetivo general de esta política que, salvo la incorporación de un par de términos, es similar a los planteados en documentos de protección civil anteriores: «Aportar al desarrollo humano sustentable y contribuir al aumento perdurable de la seguridad de la sociedad, bajo una perspectiva de equidad y respeto pleno a los Derechos Humanos, mediante acciones y políticas de protección civil que fomenten la cultura de la autoprotección».

Como se verá, algunos instrumentos se han desarrollado más que otros, otorgando un carácter propio a la política de desastres en México. El cuestionamiento que subyace en la revisión es si los instrumentos de los que se ha dotado el Estado mexicano están logrando incidir en los distintos factores de vulnerabilidad, lo cual presumiblemente llevaría a una reducción de los riesgos. Para ilustrar lo expuesto, en ocasiones se hará referencia al estado de Veracruz, un estado situado en la costa del Golfo de México que enfrenta principalmente amenazas hidrometeorológicas y donde se presentan numerosas ocasiones de aplicación de los instrumentos de la política de desastres⁴.

2. LAS RESPUESTAS DEL ESTADO: INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE DESASTRES

2. 1. Instrumentos que inciden en los factores geográficos y coyunturales de vulnerabilidad

El punto de partida de una política de desastres es conocer las amenazas del territorio. Los factores geográficos y coyunturales de la vulnerabilidad están ligados a los parámetros espacio-temporales de la amenaza; esto es, al lugar y la fuerza con que impactará dadas sus características. El conocimiento del territorio permite identificar las áreas donde es factible que se presenten ciertos fenómenos para así buscar reducir la exposición de la población a la amenaza y, en los casos en que sea posible, disminuir la magnitud de esta gracias a un adecuado manejo del territorio.

Desde la acción pública, el conocimiento de las amenazas naturales en México es fundamentalmente atribución del Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred)⁵, órgano desconcentrado creado en 1988, subordinado a la Secretaría de Gobernación pero asociado a la Universidad Nacional Autónoma de México, quien le proporciona personal académico y técnico especializado. El centro es una iniciativa que se gesta tras el sismo de 1985 auspiciado por el gobierno de Japón y es hoy en día el brazo técnico del Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc), siendo la principal fuente de investigación, capacitación y difusión

como una forma de vida, potenciando las capacidades de los individuos y sus comunidades para disminuir los riesgos y resistir el impacto de los desastres a través de la comprensión de los fenómenos naturales y antropogénicos y la reducción de la vulnerabilidad, de tal forma que cada acción represente un cambio sustantivo en la previsión, prevención, atención y reconstrucción» (Secretaría de Gobernación, 2008).

⁴ El lector interesado en conocer a mayor detalle los distintos riesgos presentes en el estado de Veracruz, puede acceder a recursos electrónicos, como Inundaciones 2010 en el estado de Veracruz, de Adalberto Tejeda, disponible en <http://www.peccuv.mx/descargas/pdf/libroinundaciones%202010%20en%20Veracruz.pdf>. A la vez, puede realizar una consulta interactiva del Atlas de Riesgos de Veracruz, disponible en <http://atlasriesgos.proteccioncivilver.gob.mx/atlas/>

⁵ La información sobre el Cenapred se encuentra disponible en <http://www.cenapred.gob.mx/es/>

sobre fenómenos naturales y antropogénicos que pueden originar desastres en México.

El Cenapred es referencia obligada para el conocimiento de riesgos de distintos orígenes en todo el territorio nacional, generando información que puede ser utilizada por los tomadores de decisiones locales en la elaboración de planes de prevención de riesgos y protección civil. Otras instancias a las que se puede recurrir para el conocimiento y monitoreo de los fenómenos incluyen el Servicio Meteorológico Nacional ligado a la Comisión Nacional del Agua, el Servicio Geológico Mexicano o la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para el caso de las instalaciones peligrosas.

El Cenapred es sin duda un activo fundamental de la política de desastres en México. Cumple con los objetivos que se plantean de generación y difusión de información científica y pertinentes sobre los riesgos y amenazas en el territorio nacional. Sin embargo, es menos evidente que tenga impacto en la reducción de vulnerabilidades en tanto el conocimiento generado no es utilizado sistemáticamente para la toma de decisiones sobre el manejo de territorio por las instancias locales responsables del mismo.

Otros dos instrumentos con un gran potencial para la reducción de las amenazas, y especialmente allí donde la actividad humana altera el comportamiento de los fenómenos naturales, son los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Ordenamiento Ecológico (POE). Estos dos instrumentos se preparan a nivel regional, estatal o municipal impulsados por el gobierno federal. Sin embargo, no son obligatorios y se realizan a petición de parte, de suerte que una vez elaborados su observación queda sujeta a las voluntades y proyectos locales, los cuales no siempre priorizan la prevención de desastres. A esto se agrega que la federación apoya la realización de los planes pero no necesariamente suministra los recursos para su implementación.

Los POT y POE aspiran a ser una guía para el manejo del territorio, a una escala congruente con el funcionamiento de los sistemas regionales y ecosistemas. Sin embargo, es justamente su escala lo que representa una de las primeras barreras para su ejecución, pues para alcanzar sus objetivos requieren que distintos gobiernos municipales actúen coordinadamente y la federación no cuenta con atribuciones para asegurar que los gobiernos locales los apliquen, de suerte que con frecuencia permanecen como documentos indicativos.

Un instrumento más que busca contribuir a la reducción de los factores geográficos de vulnerabilidad, es el Fondo para Prevención de Desastres Naturales (Fopreden). El Fopreden se creó en 2004 con la finalidad de financiar proyectos preventivos para la reducción de riesgos y así evitar o disminuir los daños por la ocurrencia de un fenómeno perturbador. Por acciones preventivas, las reglas de operación del Fopreden designan: 1) acciones orientadas a la identificación y evaluación de peligros, vulnerabilidades o riesgos; 2) acciones orientadas a reducir riesgos y mitigar pérdidas y daños derivados del impacto de los fenómenos naturales; 3) acciones para fortalecer las capacidades preventivas y de autoprotección de la población ante situaciones de riesgo (Secretaría de Gobernación, 2010). Al

Fopreden se sumó en 2010 el fideicomiso preventivo Fipreden, que antes de esta fecha se destinaba a financiar obras preventivas de carácter urgente que por ser imprevisibles no han sido programadas en los presupuestos anuales.

Cuadro 1 – Gasto con cargo al Fopreden, 2004-2011, en US dólares

Año	FOPREDEN + FIPREDEN
2004	10 793 445
2005	10 896 102
2006	15 725 506
2007	17 112 832
2008	22 224 555
2009	24 252 596
2010	22 456 778
2011	8 961 402

Fuente: Reporte apoyos otorgados por el FOPREDEN, varios años, obtenidos de <http://www.proteccioncivil.gob.mx/en/ProteccionCivil>

El presupuesto ejercido con cargo al Fopreden está lejos de ser desdeñable y hasta 2011 seguía una tendencia a la alza. No obstante, una revisión de los proyectos financiados hasta 2012 muestra que se trata de estudios para el diagnóstico de las amenazas o evaluación de riesgos (29%), la elaboración de atlas de riesgos estatales o municipales (29%)⁶ y mayoritariamente, el equipamiento de unidades locales de protección civil y monitoreo de fenómenos naturales (43%). En realidad, las obras específicas de prevención financiadas por el Fopreden (encauzamiento de ríos, manejo de cuencas, obras de protección), son apenas unas cuantas (8 de 121 proyectos) y su monto representa el 13% del presupuesto total ejercido.

El estado de Veracruz, por ejemplo, ha solicitado recursos del Fopreden en solo cuatro ocasiones entre 2004 y 2012: la primera de ellas para la elaboración de un Atlas de Peligros Geológicos e Hidrometeorológicos, la segunda para hacer un

⁶ Las Reglas de Operación del Fopreden han establecido un claro incentivo para la elaboración de atlas, pues los gobiernos locales no pueden solicitar recursos del fondo si no cuentan con un atlas de riesgos, de suerte que el primer proyecto que se les financia es el atlas con una coparticipación de los estados de 30% a 50%.

Estudio Geológico del Volcán San Martín, la tercera para la Red Sismológica del Estado y la última para hacer estudios geofísicos para determinar las características dinámicas de los suelos en las ciudades de Xalapa, Orizaba y Veracruz. Veracruz es un estado donde el principal peligro y, por mucho, lo constituyen los eventos hidrometeorológicos. Sería de esperar que las acciones preventivas se concentraran en su conocimiento para reducir la vulnerabilidad del territorio; sin embargo, las solicitudes hechas al Fopreden no corresponden a esta necesidad.

Una aproximación fenomenológica permite constatar la poca correspondencia entre la orientación del gasto en prevención y los peligros más relevantes en el estado. Entre 2000 y 2012 se presentaron en Veracruz 659 eventos calificados como desastres naturales, por los cuales el gobierno federal emitió 3291 *declaratorias de desastre natural o emergencia*⁷. De estas declaratorias, el 98,8% se relacionó con eventos hidrometeorológicos. Por otra parte, si se consideran los daños en términos monetarios, una revisión del gasto ejercido con cargo al FONDEN muestra que entre 2004 y 2011 en Veracruz los desastres hidrometeorológicos causaron daños por 2 403 473 895 dólares, mientras que los desastres geológicos (deslaves y sismos) y sanitarios (marea roja) combinados, tuvieron un costo de 9 435 805 dólares; esto es, un 0,39% de lo que costaron los desastres hidrometeorológicos.

2. 2. Instrumentos que inciden en los factores sociodemográficos y económicos de vulnerabilidad

Aunque deberían resaltarse aquí las acciones públicas que inciden en las estructuras sociales que condicionan la cohesión, estabilidad, desigualdad social y segmentación de la población en momentos de crisis (siguiendo la propuesta analítica de Thouret & D'Ercole, 1996), lo cierto es que desde la política de desastres poco se hace para incidir en dichas estructuras⁸. En México esta política se ha concentrado fundamentalmente en atender los impactos económicos de los desastres. En ese sentido, sí hay instrumentos que ayudan a las familias y a los gobiernos locales a recuperarse del choque económico resultante del desastre, pero realmente se carece de instrumentos que se apoyen en las estructuras sociales para reducir la vulnerabilidad.

Los instrumentos que pretenden hacer frente a los impactos económicos de los desastres son dos. El primero, es el Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC), de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, que busca

⁷ La Declaratoria de Desastre Natural es el acto administrativo por el cual el gobierno federal reconoce la situación de urgencia en un municipio o estado. Su otorgamiento permite liberar los fondos necesarios para que las distintas instancias del Sistema Nacional de Protección Civil intervengan para asistir a la población y reconstruir los bienes afectados.

⁸ En un sentido amplio, las políticas de salud, educación o de fortalecimiento de capacidades organizacionales podrían contribuir a reducir la vulnerabilidad sociodemográfica, pero aunque los instrumentos de la política de desastres hacen referencia a ello no tienen disposiciones específicas para incidir en esos factores.

«contribuir a mantener el patrimonio de la población del medio rural ante la ocurrencia de contingencias climatológicas extremas mediante la reincorporación de los productores de bajos ingresos a sus actividades productivas»⁹. Se trata de apoyos económicos a productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas rurales de bajos ingresos, afectados por fenómenos climatológicos atípicos, con objeto de recuperar las pérdidas de activos sufridas.

El otro instrumento que potencialmente atiende al total de la población afectada por desastres es el Fondo de Desastres Naturales (Fonden), creado en 1996 para permitir transferencia de fondos a los estados y municipios cuyos medios resultan insuficientes para atender y recuperarse de un desastre natural. El Fonden se aloja a nivel federal, pero cuando ocurre un desastre que rebasa las capacidades locales para hacer frente a la crisis y la reconstrucción, los fondos se desbloquean tras la emisión de una Declaratoria de Desastre Natural permitiendo a los tres órdenes de gobierno concurrir con recursos humanos y materiales para atender el desastre.

Una vez emitida la declaratoria de desastre, las dependencias de gobierno pueden acceder a los recursos del Fonden en coparticipación para mitigar los daños a las viviendas de bajos ingresos¹⁰ (reparación, reconstrucción o relocalización); restituir la infraestructura dañada; restituir daños a recursos forestales, áreas naturales protegidas, zonas costeras o cauces de ríos y lagunas; y desde 2011, también para realizar estudios de riesgo y definir una estrategia de transferencia de riesgo en estados y municipios. Así, el Fonden se utiliza casi totalmente para la atención de emergencias y la reconstrucción, y muy poco o nada para la prevención de riesgos.

El presupuesto ejercido con cargo al Fonden ha ido en aumento casi constante desde su creación, lo que responde a un incremento del número de desastres pero también a su mayor costo. El gasto del Fonden no ha rebasado nunca el 0,42% del PIB nacional, aunque la tendencia es que represente un porcentaje mayor cada año. Desde 2009, el gobierno mexicano suscribió un contrato de reaseguro para poder acceder con rapidez a recursos financieros cuando se presentan desastres naturales (huracanes y sismos, en este caso). La operación conocida como Multicat permite emitir bonos de catástrofe para transferir riesgos a los mercados de capital (véase Swiss Re, 2011).

Sin embargo, el gasto preventivo del Fopreden no se ha incrementado proporcionalmente al monto ejercido por el Fonden, sino al contrario: el total ejercido mediante el primero en 2004 equivalía a 4% del Fonden y en 2010, a solo 1%. Esta divergencia parece reforzar la idea de que la política de desastres

⁹ Los documentos de evaluación del PACC están disponibles en <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Paginas/PACCEED2008.aspx>

¹⁰ El acceso al apoyo para reconstrucción de vivienda está sujeto a que los hogares damnificados demuestren el cumplimiento de los siguientes criterios: habitar la vivienda permanentemente, estar en pobreza patrimonial, ser propietarios, no estar en zona federal y que la tenencia del terreno es regular.

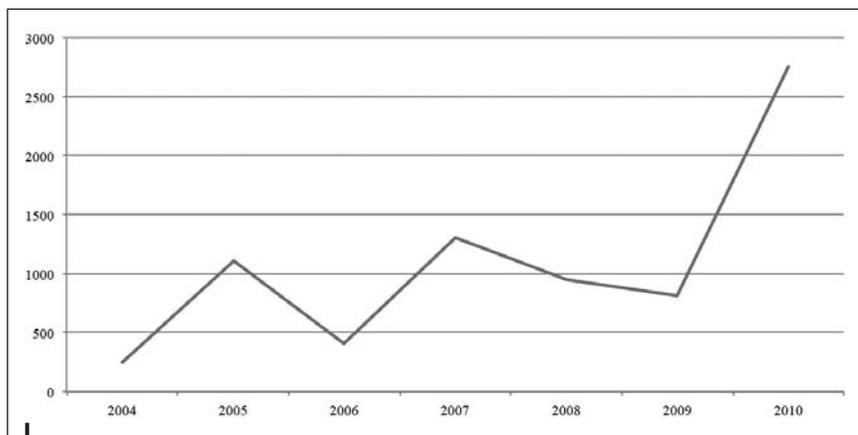


Figura 3 – Recursos autorizados con cargo al Fonden, en millones de US dólares

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Sistemas de Cuentas Nacionales 2012) y de la Secretaría de Gobernación

en México está orientada a la atención de emergencias y la reconstrucción posdesastre y no a la prevención de los mismos¹¹.

La aplicación del gasto del Fonden merece también ser vista de cerca pues las cifras globales no indican las diferencias territoriales y sectoriales de la aplicación de recursos. Rodríguez & Dehays (2008) han mostrado que hay una alta correlación entre la distribución de las declaratorias de desastre y la distribución de la marginación en México, pues las regiones más pobres del país son las que resultan más afectadas por los desastres en razón de la alta vulnerabilidad de su población. Sin considerar la variable de marginación, sino simplemente la emisión de declaratorias de desastre natural, la figura 4 muestra otra faceta del asunto: en el periodo analizado hay municipios que concentran un alto número de declaratorias, lo cual significa que recibieron recursos del Fonden¹².

Como se observa en la figura 4, hay municipios que en 12 años han recibido más de 20 declaratorias. ¿Significa esto que son más vulnerables? No en el sentido que lo señalaban Rodríguez & Dehays (2008), pues no son los municipios con mayor marginación y tampoco necesariamente aquellos que tienen mayor índice de riesgo,

¹¹ No dejamos de tomar en cuenta aquí que la tendencia en varios países parece ser similar pues suelen reportarse con mayor precisión los gastos del posdesastre, que los gastos en prevención (véase The World Bank, 2010).

¹² Cabe resaltar que el número de declaratorias no es indicativo del monto de recursos autorizados por el Fonden pues cada declaratoria puede incluir uno o varios municipios, además que algunos pueden causar daños mucho mayores que otros. Es el caso por ejemplo del huracán «Karl», que durante solo unos días de septiembre de 2010 causó en Veracruz daños por más de 420 millones de dólares (monto aprobado por el Fonden), afectando a más de un millón de personas de manera directa y a 3 millones 250 mil de manera indirecta (Tejeda, 2011).

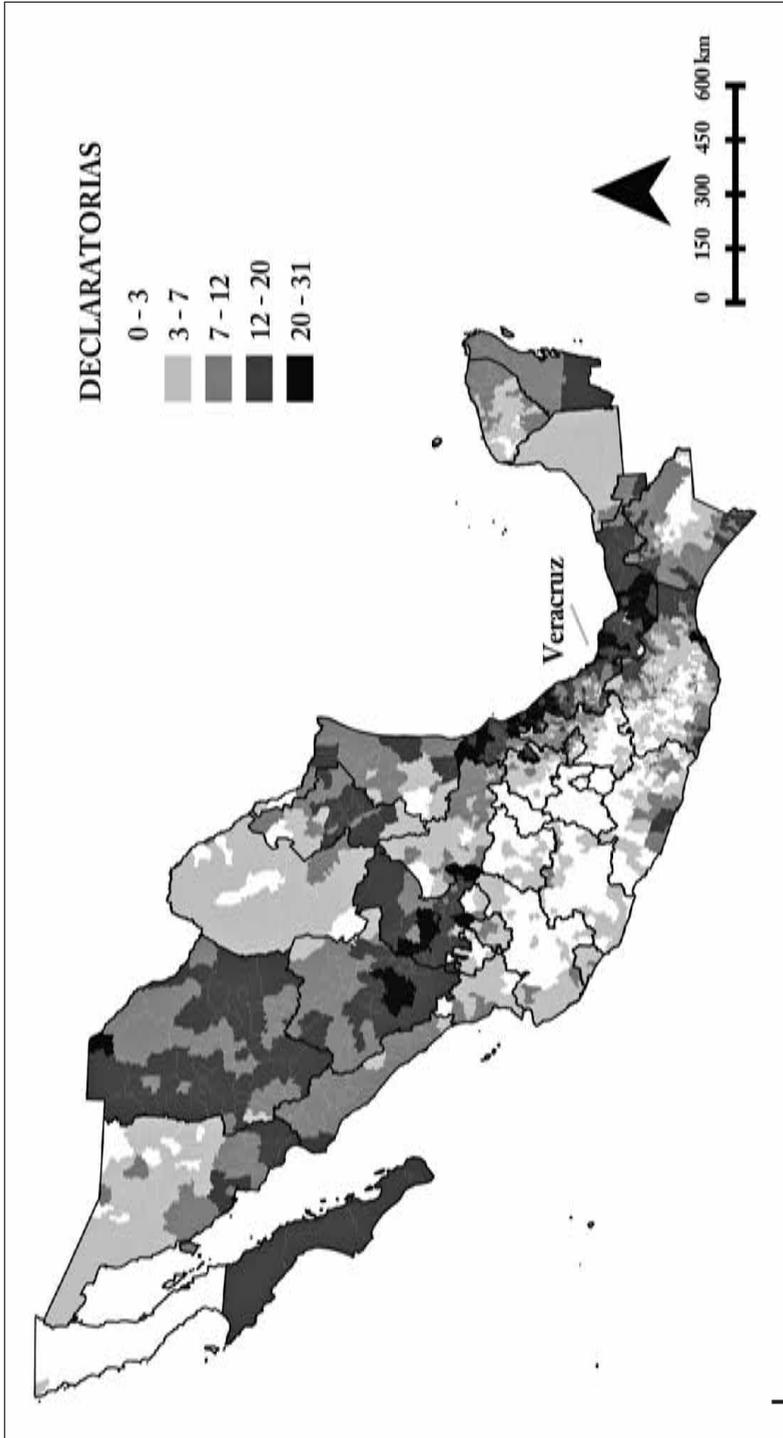


Figura 4 – Número de Declaratorias de Desastre Natural, 2000-2012, por municipio
Fuente: Elaboración propia. Base de declaratorias de emergencia, desastre y contingencia climatológica, Cenapred

de acuerdo a la clasificación oficial de riesgo global (Secretaría de Desarrollo Social, 2011). Más bien pareciera que se está ante municipios (y estados) que han sido más hábiles en la movilización de los recursos, que conocen mejor los procedimientos y las instancias a las que dirigir sus solicitudes y tienen mayor probabilidad de obtener la declaratoria¹³. Podría también tratarse de gobiernos que al restituir los daños no se aseguraron de reducir la vulnerabilidad de los bienes reconstruidos y que, por lo tanto, deben invertir más de una vez en la misma infraestructura¹⁴. La desigual distribución también podría ser una expresión más de la «pereza fiscal» de los estados y municipios mexicanos que tienen baja capacidad para recaudar impuestos y ejercerlos, dependiendo fuertemente de recursos federales para atender sus necesidades, de modo que el Fonden podría estar apuntalando los presupuestos locales. En cualquier caso, la imagen parece mostrar que hay algunos municipios con mayores habilidades para atraer recursos del Fonden.

Lo mismo parece suceder con las dependencias a las cuales se asigna el dinero. De todos los rubros en los que puede ejercerse el dinero del Fonden, resulta ser en caminos y transportes que se invierte la mayor parte del dinero. La figura 5 consigna la proporción del gasto por sector en el estado de Veracruz, entre 2004 y 2011, mostrando que la reconstrucción de infraestructura carretera absorbe casi el 80% del dinero otorgado al estado.

Así, el grueso del dinero se aplica a la reconstrucción de carreteras y puentes, los cuales indudablemente son un factor determinante para restituir los lazos comerciales de una región afectada tras un desastre y contribuir a la recuperación de la normalidad. Sin embargo, cabe preguntarse si el Fonden no se ha vuelto una herramienta de apoyo financiero para la provisión de infraestructura, casi independientemente de la ocurrencia de desastres¹⁵.

Parecería entonces que el Fonden cumple con el objetivo de reducir la vulnerabilidad económica ante los desastres, en particular de la población de menores ingresos que es la beneficiada por el apoyo en vivienda y empleo temporal tras un desastre, pero sobre todo la vulnerabilidad económica de los gobiernos locales y federal que subsanan sus dañadas finanzas tras cada nuevo evento. El manejo financiero del fideicomiso parece ser el correcto en la medida

¹³ Hasta 2010, eran los municipios o estados quienes solicitaban la declaratoria a la federación. A partir de esa fecha, la federación ya puede incluir municipios en su declaratoria sin petición de parte.

¹⁴ Las reglas del Fonden prevén que no se apoyará la reconstrucción de infraestructura o inmuebles que ya hayan sido objeto de un apoyo con anterioridad, pero es fácil imaginar que en muchos casos es posible dar la vuelta a esta norma: por ejemplo, se puede solicitar dinero para reconstruir un tramo de carretera y al año siguiente, para reconstruir otro tramo de la misma.

¹⁵ Pueden revisarse los proyectos financiados por el Fonden por municipio. Se cita el ejemplo del municipio de Minatitlán, al sur de Veracruz, donde el dinero del Fonden que aplicó la Secretaría de Desarrollo Social entre 2008 y 2011 pasó de utilizarse en 2008 solo en vivienda, como es su vocación principal, a invertirse 5% en vivienda en 2009, 21% en 2010 y 0% en 2011. En los dos últimos años, el dinero se utilizó para reconstruir la carretera principal con concreto hidráulico. ¿Un proyecto que contribuye a la reducción de vulnerabilidades? Ciertamente, pero también es un proyecto que permitió al municipio mejorar una vialidad que necesitaba reparación de antaño, ocurrieran o no desastres.

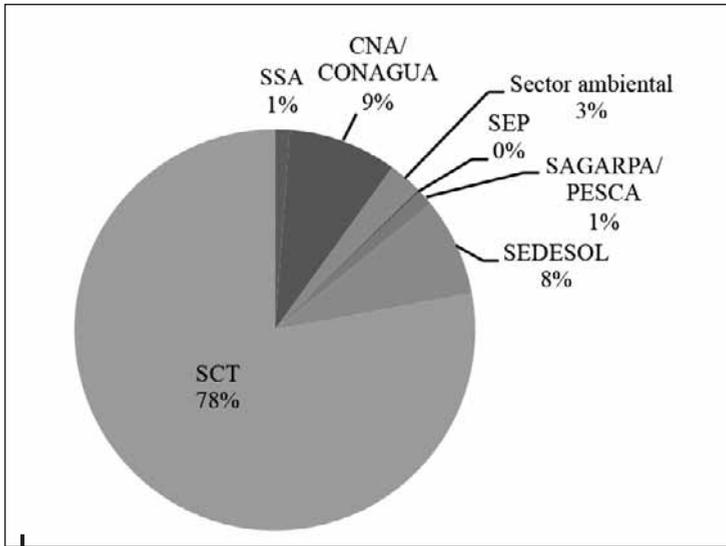


Figura 5 – Veracruz, distribución de recursos del Fondo por sector, 2004 a 2011

SCT (Secretaría de Comunicaciones y Transporte): Caminos y transportes
 Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social): Reconstrucción de vivienda, enseres domésticos, alimentación y cobijo, Programa de Empleo Temporal
 Conagua (Comisión Nacional del Agua): obras hidráulicas
 SEP (Secretaría de Educación Pública): Infraestructura de educación
 SSA (Secretaría de Salud de Veracruz): Infraestructura de salud
 Sagarpa: atención al campo

Fuente: Elaboración propia. Datos de Secretaría de Gobernación, Recursos con cargo al Fideicomiso Fonden

que permite al gobierno federal atender con prontitud las emergencias, pero ante un escenario de cambio climático en el cual habrá presumiblemente cada vez más eventos catastróficos es probable que esos recursos se vuelvan insuficientes. En términos de coherencia externa, el instrumento no necesariamente contribuye a la consolidación de una política de prevención, pues no la incentiva con eficacia ni interactúa con la planeación urbana y regional ni con políticas de desarrollo social o de conservación ambiental que podrían contribuir a la prevención de riesgos en un horizonte de tiempo más largo.

2. 3. Instrumentos que inciden en los factores socioculturales de vulnerabilidad

La idea de riesgo que se hace la población expuesta a los peligros ha sido objeto de estudio desde hace varios años, y si resulta imprescindible entenderla desde las políticas públicas es porque estas últimas pretenden orientar las decisiones de los

individuos en situación de riesgo o desastre, con la finalidad de preservar sus vidas y bienes. Una política de desastres que no incorpora la percepción del riesgo en la población tendrá una capacidad limitada para incentivar cambios conductuales.

Pero en México la política de desastres se construye de arriba hacia abajo, apoyada en instrumentos de alta complejidad técnica pero con baja capacidad de interacción con el objeto de su acción; esto es la población quien no necesariamente modifica sus decisiones (de localización, protección, transferencia de riesgo, por ejemplo) y sigue exponiéndose al peligro pese a las intenciones de la acción pública por evitarlo.

En materia de desastres, los hacedores de política marcan las disposiciones de la acción pública sin indagar necesariamente en las razones subyacentes a la conducta de los individuos.

Estudios realizados en Veracruz (Vergara *et al.*, 2011; Estrada, 2003¹⁶), donde se encuestó a la población para explorar la idea que esta se hace sobre el riesgo, el desastre y la acción pública en ambos momentos, coinciden en señalar que la población limita sus expectativas sobre la intervención de las autoridades a la atención de las emergencias. En palabras llanas, la población espera asistencia eficaz y equitativa durante el desastre, pero no exige que se tomen mayores medidas en materia de prevención ni que se designen responsables por las omisiones o errores de la autoridad que pudieran haber agudizado los efectos del desastre.

Las razones de esta actitud pueden ser muy variadas, pero es posible que estén estrechamente relacionadas con la orientación que la política ha privilegiado en su interacción con la población; a saber, la reducción del tema de los desastres a un asunto de protección civil.

Ello no impide que la protección civil sea uno de los aspectos más desarrollados de la política de desastres en México. Las diferentes leyes generales en la materia son, de hecho, llamadas leyes de protección civil y no de desastres, y norman bajo este nombre todas las acciones en materia de prevención y atención de desastres. La protección civil es, según la normatividad, el conjunto de acciones y medidas adoptadas para salvaguardar la vida y salud de la población cuando ocurre un evento catastrófico. El conjunto de programas locales, regionales y nacional de protección civil son los instrumentos para intervenir en el momento de la emergencia.

En México, todos los inmuebles de dependencias, instituciones, industrias o empresas deben contar con un Plan Interno de Protección Civil operado por la Unidad Interna de Protección Civil. Esta disposición legal ha llevado a que los espacios públicos cuenten con abundante señalización sobre rutas de evacuación, puntos de reunión y medidas de seguridad; a la realización periódica de simulacros de evacuación; y, a la capacitación del personal que conforma las unidades de protección civil en cada edificio. Además, los gobiernos federales y

¹⁶ Trabajo de campo realizado por la autora en 2003.

estatales realizan frecuentemente campañas de comunicación donde se subraya la importancia de hacer caso a las alertas emitidas y desde el terremoto de 1985, en las escuelas primarias se enseña a los niños cómo actuar en caso de sismo. Los municipios y estados, por su parte, también cuentan con oficinas de protección civil, cuyos niveles de equipamiento y capacidad técnica corresponden a los niveles de riqueza del lugar. Como se mencionó anteriormente, una buena parte del presupuesto preventivo de la federación se va a la dotación de equipo de monitoreo y emergencia para las oficinas locales y estatales de protección civil.

Los programas locales y sobre todo los Programas Internos de Protección Civil son una de las caras más visibles de la política de desastres y sin duda han contribuido a la reducción del número de víctimas (junto con el Plan DN-III del que se hablará más adelante) en tanto han contribuido a cambiar la actitud de la población respecto a la evacuación. En el pasado, numerosas pérdidas pudieron haberse evitado si las personas hubieran hecho caso de las alertas emitidas y si la protección civil hubiera contado con la capacidad técnica y organizativa con que cuenta hoy en día. En la actualidad, las oficinas locales de protección civil están mejor preparadas para asumir el liderazgo de la atención de emergencias y coordinar a los diferentes actores que intervienen localmente al momento de un desastre. En ese sentido, la Protección Civil como instrumento de la política de desastres, cumple con su objetivo principal: salvaguardar vidas. Por otra parte, es un ejemplo de cómo la política pública sí puede cambiar las actitudes individuales cuando hay consistencia, eficiencia y adecuada comunicación. Ha sido insuficiente, sin embargo, para cambiar las conductas de exposición al peligro por parte de la población, elemento fundamental de la reducción de vulnerabilidades.

2. 4. Instrumentos que inciden en los factores funcionales y técnicos de vulnerabilidad

El adecuado funcionamiento de la atención de emergencias, además de la protección civil, reposa en el desempeño eficaz de los organismos responsables del conocimiento de las amenazas y la intervención en el momento del desastre. Thouret & D'Ercole (1996) recomiendan al analista de los riesgos que se identifiquen los posibles bloqueos o disfuncionalidades a los que estos organismos pueden conducir durante la atención de emergencias.

Entre ellos, se han mencionado ya las instancias responsables del conocimiento y monitoreo de elementos perturbadores, como el Cenapred, el Servicio Meteorológico Nacional y la Comisión Nacional del Agua. En la medida en que la información generada por estas instancias sea veraz y oportuna se pueden tomar decisiones para atender la emergencia.

Es entonces que interviene el ejército con el Plan DN-III-E, que bajo una denominación similar existe desde 1965, pero que se ha ido perfeccionando desde entonces hasta ser hoy en día una pieza clave de la atención de desastres. El ejército interviene principalmente durante los desastres naturales para auxiliar

en la difusión de la alerta, la evacuación de la población, la organización de los refugios (en conjunto con otros organismos como la Cruz Roja, la Secretaría de Salud y ONG), la distribución de víveres, la búsqueda de personas desaparecidas y la vigilancia de las zonas siniestradas. Tras la emergencia, el ejército puede ayudar a la rehabilitación de caminos y la restauración de servicios básicos.

Si en el sismo de 1985 el ejército fue duramente criticado por su actuación (en aquel momento, represiva y desorganizada), en desastres más recientes ha llegado a ser considerado como la figura de autoridad más eficaz por parte de la población damnificada. Este actor es entonces un elemento de reducción de vulnerabilidad en la medida en que contribuye a una mejor organización de la respuesta y, en consecuencia, a la reducción del número de víctimas fatales por desastres naturales.

Otro instrumento del que se dispone para la prevención de desastres son los Atlas de Riesgos. Los atlas deben ser preparados a nivel nacional, estatal y municipal como un sistema de información que permita conocer las interacciones entre las amenazas del territorio, su vulnerabilidad y el grado de exposición de la población y sus bienes. Idealmente, serían instrumentos preventivos fundamentales para la toma de decisiones sobre el manejo del territorio.

Hasta fechas recientes, los atlas eran realizados por instancias distintas, sin parámetros comunes y con niveles de precisión variables. En la actualidad, las disparidades tienden a reducirse pues se privilegia la adopción de las metodologías del Cenapred o del PRAH (Programa de Prevención de Riesgos en Asentamientos Humanos operado por la Secretaría de Desarrollo Social hasta el año 2012), que aseguran el rigor con que se realizan estos documentos. Sin embargo, se está lejos de contar con atlas para todo el territorio. El Cenapred tiene un atlas a nivel nacional pero no todos los estados cuentan con un atlas de riesgos, y menos aún todos los municipios.

Por otra parte, del conjunto de atlas de riesgos existentes, pocos son los que van más allá de ser una cartografía de peligros pues en su mayoría se limitan a consignar las amenazas del territorio y, en el mejor de los casos, la distribución de la población por niveles de ingreso, pero no incorporan por ejemplo aspectos de la dinámica urbana que pueden modificar los peligros e incidir en el comportamiento de los desastres. De ahí la necesidad de hacer la distinción sobre los atlas financiados y asesorados por el PRAH, pues estos se orientan al diagnóstico de los riesgos en el medio urbano. De los 2440 municipios y 16 delegaciones del país, solo 92 tienen atlas financiados por el PRAH, y el restringido presupuesto del programa se destina en prioridad a los municipios con más alto índice de riesgo.

La mayor limitación a la que se enfrentan los atlas de riesgos en México, independientemente de su calidad, es que suelen permanecer como documentos informativos que las autoridades locales hacen para cumplir con su encargo administrativo, pero a los que poco se recurre en la toma de decisiones locales en temas íntimamente ligados a la prevención de riesgos, como son el desarrollo urbano, el uso del suelo o la provisión de infraestructura. El atlas de riesgo no es un documento jurídico que se imponga a otros documentos locales ni se ha marcado

una obligación de observación por parte de las autoridades locales. Apenas en 2012 la más reciente Ley General de Protección Civil dispone que la edificación en zonas señaladas como de riesgo sin el análisis y autorización correspondientes es un delito grave, y que los servidores públicos que autoricen el uso de suelo en zona de riesgo pueden ser sancionados. Hasta el momento se desconoce que se haya aplicado esta sanción pero su previsión en la ley puede contribuir a que finalmente los atlas de riesgo se vuelvan instrumentos reales de implementación de la política pública en material territorial.

2. 5. Instrumentos que inciden en los factores institucionales y político-administrativos de vulnerabilidad

Bajo este rubro pueden mencionarse los instrumentos que conciernen la planificación preventiva, las operaciones de atención de la emergencia y de gestión de la recuperación. Las características de los instrumentos en cada uno de estos momentos condicionan las respuestas de la autoridad ante los desastres y que, de acuerdo al esquema analítico inicial, modifican la vulnerabilidad y la amenaza.

Ya se mencionaron las disposiciones en materia de protección civil y el rol de los atlas de riesgos que pueden ser incluidos en este rubro. Queda por mencionar entonces otros instrumentos que deberían ser elementos principales de la política de prevención de desastres, pero a los cuales no se ha dado hasta la fecha las atribuciones que permitirían aprovechar su potencial.

Se trata de los Programas de Desarrollo Urbano (PDU) y de los Reglamentos de Construcción, instrumentos utilizados desde hace décadas con la intención de normar y controlar el desarrollo de las ciudades y garantizar la seguridad de las edificaciones, pero que hasta la fecha tienen poca interacción con los instrumentos de prevención de riesgos. Los programas de desarrollo urbano en México se realizan a nivel local y son una de las principales herramientas de los ediles para incidir en su territorio. A ellos están ligados las autorizaciones de uso de suelo y edificación, por lo que son de uso frecuente aunque tradicionalmente han estado a la zaga del crecimiento de las ciudades.

Idealmente, los PDU deben alimentarse de los atlas de riesgos y tomar disposiciones en consecuencia. Sin embargo, no en todos los casos ocurre así, pues si los PDU son instrumentos bien insertos en la esfera local, las autoridades aún no se apropian de los documentos de riesgos elaborados con frecuencia desde una instancia superior y que representan para lo local más una restricción al manejo del territorio, que una oportunidad de crecimiento.

Los reglamentos de construcción por su parte, pese a ser poderosos instrumentos de prevención de desastres, no libran todo su potencial en la medida en que no corresponden a las realidades locales. En efecto, tras la destrucción sembrada por el sismo de 1985, la capital del país modificó seriamente las normas constructivas y sobre todo, vigiló su observancia. De allí, algunos estados fueron adoptando el mismo reglamento sin necesariamente realizar los cambios o adaptaciones correspondientes a las amenazas propias a su territorio. Así, puede ocurrir que en

zonas del país donde el peligro más importante es, por ejemplo, la ocurrencia de huracanes, se aplica un reglamento de construcción inspirado en la reducción del riesgo sísmico.

Aunado a las imprecisiones de base de los reglamentos actuales, hay que tener en cuenta que este tipo de instrumentos tiene un potencial limitado cuando no existen las capacidades de vigilancia suficientes para asegurar su observación, cuando la corrupción o connivencia de los supervisores restringen su aplicación, o simplemente cuando no son actualizados con periodicidad (The World Bank, 2010). La situación nacional a este respecto es dispar: mientras en algunas ciudades los órganos de control son fuertes y confiables, en otras existen apenas las capacidades humanas y materiales de aplicación de las normas y sanciones. Por otra parte, una buena parte de las edificaciones —especialmente viviendas— en México son de autoproducción, y muy pocas veces se hace uso del saber constructivo popular que les permitiría responder de mejor manera a los peligros naturales del lugar. Así, la edificación de autoconstrucción escapa a la observación de las normas constructivas reglamentarias y enfrenta la exposición a amenazas en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Es posible que las disposiciones de la ley del año 2012 impulsen una mayor interacción entre documentos de urbanismo y riesgos, pero la falta de coordinación entre ellos hasta la fecha no ha redundado sino en una perpetuación de las vulnerabilidades y ha impedido a la gestión local transitar hacia la gestión del riesgo en un sentido más amplio.

3. REFLEXIONES FINALES

La política de desastres en México se expresa en una serie de instrumentos que tienen una incidencia en distintos factores de vulnerabilidad. Entre los instrumentos que mejores servicios han rendido al programa de la política de desastres se pueden contar los relacionados con el diagnóstico y monitoreo de amenazas, y con la atención de emergencias. Efectivamente, en México se tiene información completa y acertada sobre los fenómenos naturales que amenazan el territorio y a excepción de los fenómenos no previsible (como los sismos), los peligros naturales son identificados con antelación, lo cual ha permitido en diversas ocasiones tomar medidas oportunas de alerta y evacuación.

De hecho, el dinero de la prevención se destina prioritariamente al diagnóstico de las amenazas y la operación de la protección civil. Aunque se cuenta con un instrumento como el Fopreden, este responde parcialmente al objetivo de prevenir desastres, pues si bien los estudios que financia son necesarios, a ocho años de existencia podría ya trascender hacia la realización de obras más específicas para la reducción de amenazas. Ciertamente la prevención de desastres es un área de intervención pública cuyas acciones no se limitan a la aplicación de recursos del Fopreden. Prácticamente cualquier programa que intervenga en el territorio (orientando la localización de actividades productivas o construyendo

infraestructura, por ejemplo) o que contribuya a incrementar la resiliencia de la población (puede ser el caso de los programas de combate a la pobreza), tiene el potencial de contribuir a la prevención de desastres, pero sería de esperar que la partida presupuestal etiquetada para la prevención fuera aplicada más certeramente a esta actividad.

La atención de emergencias, por su parte, no es un asunto sencillo y el gobierno mexicano ha perfeccionado en los últimos 27 años los mecanismos de intervención durante los desastres. Esto no impide que la acción pública aún sea perfectible pues existe trato diferenciado según los sitios de ocurrencia y la atención a la población no escapa a los intereses de los ciclos políticos (por ejemplo, en tiempo electoral los estados son proclives a dar apoyos mayores). Este ámbito de intervención es, sin embargo, el que mayor relevancia toma para los distintos actores involucrados. De hecho, permea la política de desastres al grado de dar a esta una marcada orientación hacia la protección civil (no en vano las leyes y reglamentos en la materia llevan esa denominación), en detrimento tal vez, de la prevención de los riesgos.

Por su parte, los instrumentos financieros de la atención de desastres se han sofisticado y hoy permiten al gobierno mexicano tener respaldo para hacer frente a los desastres. Gracias a ello México no ha visto, como otros países, comprometido su desempeño económico tras la ocurrencia de algún desastre natural. Esta área de la política ha tenido, sin embargo, el efecto de otorgar una visión restringida del tema pues reduce la atención de desastres a la aplicación de recursos económicos cuando hay muchos otros aspectos de la vida humana que se ven impactados cuando ocurre un desastre y no necesariamente son atendidos por la acción pública. Por otra parte, pareciera que la existencia de un respaldo financiero incentiva la negligencia de la prevención, pues hay poca inversión en esta materia.

A esto se añade que la inversión posdesastre privilegia la reconstrucción de lo dañado, sin plantear necesariamente un proyecto de futuro en el que se cuestione el estado anterior a la catástrofe como factor de vulnerabilidad. Sería deseable que el posdesastre fuera la ocasión para los actores locales de cuestionar la pertinencia de una cierta forma de ocupación del territorio prevaleciente hasta entonces y en su caso, plantearse un nuevo proyecto regional en el que las vulnerabilidades territorial y social fueran efectivamente reducidas.

En lo que se refiere a la prevención de riesgos, la política de desastres no está aprovechando todo el potencial de los instrumentos existentes. Es el caso, por ejemplo, de los atlas de riesgos cuya calidad y pertinencia ha sido cuestionable hasta fechas recientes. Si hoy en día se encuentran documentos mucho más precisos, su utilidad real es limitada cuando los tomadores de decisiones a nivel local no recurren a ellos, ya sea por el alto costo financiero y político de sus directivas o por la falta de certidumbre sobre los resultados concretos que pueden derivar de su observación. Es posible que las disposiciones de la versión más reciente de la Ley General de Protección Civil en materia de responsabilidad de los servidores públicos sean un incentivo para una mayor observación de los

documentos. Sin embargo, en tanto no estén articulados con otras disposiciones a nivel regional y local pocos frutos se obtendrán de su existencia.

Los Planes de Desarrollo Urbano y los Planes de Ordenamiento Territorial debieran encontrarse, por ejemplo, en estrecha interacción con los atlas. No se aboga aquí por la primacía de un documento sobre el otro, sino por una complementariedad entre ellos que lleve a un manejo coherente del territorio local. Hoy en día existe una desconexión entre los documentos y, sobre todo, entre las instancias que inciden en el territorio, pues no están integradas y responden a racionalidades distintas. La tarea de puesta en relación es más compleja que la integración en un mismo ordenamiento, ya que los planes de desarrollo urbano actuales no están diseñados para integrar la dinámica de los riesgos, la incertidumbre generada por su existencia o la necesaria participación de la ciudadanía en la coproducción de la seguridad. Así, parece más pertinente el replanteamiento de este tipo de documentos para adoptar un modelo que permita responder a los retos planteados por los riesgos y amenazas.

Las alternativas de política quedan entonces planteadas: la política de desastres en México tiene varios instrumentos eficaces de los cuales echar mano (instrumentos con coherencia interna) pero es necesario orquestar de mejor manera las acciones hoy dispersas entre instancias y niveles de gobierno (incrementar la coherencia externa de los instrumentos). Ello incluye dotarse de mejores herramientas para la prevención y orientar más acciones a este rubro, pues no cabe duda que la reducción de vulnerabilidades resultará más eficiente y tendrá efectos más duraderos que la atención de emergencias. Es de esperar que se produzcan con mayor frecuencia eventos climáticos extremos y en ese contexto, ni el mejor respaldo financiero será suficiente para recuperarse de su impacto.

Por otra parte, la política de desastres también suele considerar a los individuos afectados como *objetos* y no *sujetos* de su actuar. Estando la población expuesta a peligros, el objetivo de la política sería esperar que se desarrollaran canales de comunicación e interacción que permitan hacerlos partícipes de la prevención. Cuando la población es ajena a la gestión de los riesgos que enfrenta, es más proclive a incrementar su exposición a los mismos.

Por lo expuesto, es posible apuntar que la política de desastres en México es una política de atención de emergencias, más no de gestión de riesgos. La transición hacia este último modelo es posible siempre que se perfeccionen los instrumentos actuales pero sobre todo, que estén relacionados unos con otros para lograr una política integral de gestión de riesgos.

Referencias citadas

- GARCÍA ACOSTA, V., 2005 – El riesgo como construcción social y la construcción social del riesgo. *Desacatos*, n.º 19, **septiembre-diciembre**: 11-24; México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Distrito Federal.

- MÉNY, I. & THOENIG, J. C., 1992 – *Las políticas públicas*, 271 pp.; Barcelona: Ariel.
- PIGEON, P., 1996 – La gestion des risques urbains. In: *Risques naturels-risques de société* (A. Bailly, ed.): 51-62; París: Economica.
- RODRÍGUEZ, D. & DEHAYS, J., 2008 – Desafíos del ordenamiento territorial como estrategia para la prevención de desastres. In: *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio* (J. Delgadillo, ed.): 404-449; México, D. F.: Secretaría de Desarrollo Social, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza y Valdés.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, 2011 – *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos*; México, D. F.: Diario Oficial de la Federación.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2008 – *Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012*; México, D. F.: Diario Oficial de la Federación.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2010 – *Reglas de operación del Fondo para la prevención de desastres naturales*; México: Diario Oficial de la Federación.
- SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL ESTADO DE VERACRUZ, s. f. – *Sistema Integral de Atlas de Riesgos de Veracruz*. Disponible en: <http://atlasriesgos.proteccioncivilver.gob.mx/atlas>
- SMITH, K., 1996 – *Environmental hazards. Assessing risk and reducing disasters*, xxiii + 389 pp.; Londres: Routledge.
- SWISS RE, 2011 – *Closing the financial gap*. Disponible en: www.swissre.com/rethinking/crm/Government_of_Mexico_renews_and_expands_MultiCat_cat_bond.html
- TEJEDA, A., 2011 – *Inundaciones 2010 en el estado de Veracruz*, 578 pp.; México, D. F.: Consejo Veracruzano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.
- THE WORLD BANK, 2010 – *Natural Hazards, UnNatural Disasters. The Economics of Effective Prevention*, xx + 254 pp.; Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development, Kindle Edition.
- THOURET, J. C. & D'ERCOLE, R., 1996 – Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain : effets, facteurs et réponses sociales. *Cahiers des Sciences Humaines*, vol. 32, n.º 2: 407-722.
- VERGARA, M., ELLIS, E., CRUZ, J. A., ALARCÓN, L. & GALVAN, U., 2011 – La conceptualización de las inundaciones y la percepción del riesgo ambiental. *Política y Cultura*, n.º 36: 45-69.



«Es la población pobre la que va a sufrir»

*Entrevista realizada por Jaime Erazo a Raquel Rolnik**

El reto de implementar el derecho a la vivienda adecuada para todos los individuos, las comunidades y las familias en América Latina es inmenso y probablemente sea mayor después de que nuestras ciudades enfrenten eventos naturales críticos y recurrentes.

¿Cómo ve la cuestión de la reconstrucción posdesastre en nuestro continente?

La reconstrucción después de los desastres se ha convertido en uno de los temas con mayor importancia en el mundo, no solo por todos los procesos de cambio climático que hemos visto, que muy claramente han acelerado otros procesos muy radicales de transformación territorial frente a los derrumbes, maremotos, etc., sino porque también tenemos regiones en nuestro continente que históricamente están sujetas a desastres. El Caribe y América Central tienen la presencia permanente de huracanes y el área andina la recurrente amenaza de potenciales terremotos y fenómenos como el de La Niña y El Niño. En nuestra región, la preocupación por los fenómenos climáticos es cada vez más importante. Hemos notado un gran aumento en la cantidad y concentración de lluvias. La violencia con que estos procesos se manifiestan, por ejemplo en un país como Brasil que históricamente nunca ha sido tan afligido por situaciones climáticas similares a las ocurridas en el resto de la región, ha provocado cada vez más inundaciones.

¿Qué problemas relacionados a los posdesastres tenemos en nuestra región?

Por un lado, una especie de agudización de las situaciones climáticas frente a las territoriales, las ubicaciones urbanas en los frentes de agua son tipos de asentamientos de los cuales debemos ocuparnos; y tenemos, por otro lado, algo

* Arquitecta y Urbanista de la Universidad de São Paulo (USP) donde también obtuvo su maestría. Es Doctora en Historia Urbana de la Universidad de New York (NYU) y actualmente es Profesora en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la USP. Fue Relatora Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada de las Naciones Unidas entre 2008 y 2014.

clásico, un patrón histórico de ubicación y distribución poblacional latinoamericana que, habiéndose dado como proceso intenso a partir de los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, ha continuado y ha llegado actualmente a establecerse con prácticamente el 90% de nuestras poblaciones viviendo en asentamientos urbanos. Este porcentaje es la inserción preferencial de los pobladores de más bajos ingresos a las ciudades y es exactamente el mismo porcentaje de pobladores en situaciones vulnerables frente a todo lo que son los efectos climáticos. Basta con ver dónde están ubicadas la mayor parte de familias y comunidades de bajos ingresos en nuestras ciudades que, habiendo emigrado desde áreas rurales hacia centros urbanos, nunca han encontrado un espacio adecuado, seguro y no sujeto a los eventos climáticos.

La ubicación preferencial de los pobladores más carenciados no es por casualidad...

Si miramos Bogotá, Caracas, Río de Janeiro, Belo Horizonte y otras muchas ciudades, encontramos que los asentamientos autoproducidos están donde el mercado formal no puede o no quiere llegar porque es difícil utilizar el espacio y porque solo la gente carenciada sabe cómo autoproducir su propio hábitat. Si miramos la ubicación de los pobres en nuestras ciudades verificaremos muy claramente que no es apta para urbanizar y que inclusive muchas legislaciones la protegen con perspectiva ambiental; sin embargo, son las áreas que por su precio se vuelven accesibles a los sectores más vulnerables, a los de menores rentas y por tanto son las de preferencia para los más carenciados. Los pobladores pobres se ubican en zonas urbanas de extremada vulnerabilidad frente a los fenómenos de la naturaleza. Cuando las lluvias son intensas son justamente estas zonas las que van a sufrir las inundaciones o es en las zonas de mayores pendientes en donde se van a producir deslaves. Es la población pobre la que tiene las peores condiciones en términos de acceso y gestión a medios técnicos y financieros para poder ubicarse con seguridad en la ciudad. Es la población pobre la que va a sufrir.

¡Pero todo esto opera dentro de un sistema más amplio!

Es claro que dentro del marco de la economía política del suelo urbano —es decir, hay una cierta coincidencia entre lo que es la vulnerabilidad ambiental y la social de las comunidades y las familias pobres que habitan suelos no seguros— hay también una cierta ambigüedad o ambivalencia con respecto a la situación de la tenencia de esos suelos y esto se da porque muchas veces hablamos de áreas de protección ambiental que no se pueden urbanizar y al mismo tiempo hablamos de tomas de suelo, ocupaciones o situaciones de vínculo tradicional con ese mismo suelo protegido que además está apresado dentro de sistemas hegemónicos y dominantes de propiedad privada. La combinación de todos estos procesos, en nuestras sociedades, provoca que la mayor parte de los damnificados sean de bajos ingresos y a ellos se los atiende casi siempre con iniciativas de reconstrucción o relocalización, con las cuales muchas veces pierden para siempre la posibilidad

«Es la población pobre la que va a sufrir»

de mantener su ubicación y acceso histórico a medios de sobrevivencia, medios de vida, empleos, oportunidades culturales y de educación.

¿Por qué esto?

Porque el elemento de configuración esencial en el marco de los procesos de reconstrucción es la idea de que se reconstruyen casas en propiedades de la gente.

Y en situaciones concretas de reconstrucción como las de Haití...

En Haití, ubicando al caso como el más extremo, encontramos que millones de personas estuvieron viviendo en asentamientos informales que nunca fueron objeto de intervenciones públicas en términos de dotación de infraestructuras. Llegó un terremoto que destruye el país y una parte muy importante de esos millones de personas quedan absolutamente damnificadas. Posteriormente son trasladadas hacia campos provisorios para que sobrevivan precariamente en carpas mientras se desarrolla la idea internacional de un proceso de reconstrucción. Pero en poco tiempo se paraliza todo esfuerzo y toda operación porque la esencia de la idea fue reconstruir casas sobre los mismos lugares donde los millones de damnificados vivían sin ninguna propiedad o seguridad de tenencia. Tampoco vivían en barrios ni tenían servicios básicos.

En Chile, los damnificados eran propietarios, ¿operó igual la idea de la reconstrucción?

En la reconstrucción posterremoto en Chile, que no fue extrema como la de Haití, lo que se produjo fue la reconstrucción de casas en las periferias de la ciudad y no donde estaban viviendo los damnificados; fue la situación de Talca especialmente. El proceso de reconstrucción chileno ofreció un producto llamado «casa» en las afueras de la ciudad que no tuvo nada que ver con los modos de vida de los damnificados.

¿Cómo denominaría a los procesos que se basan en ideas de reconstrucción?

Desde el punto de vista del derecho a vivienda adecuada como procesos inciertos.

Entonces, ¿cuál es la cuestión fundamental con respecto a los procesos de reconstrucción?

Aquí es muy importante señalar que el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó una resolución muy clara después de que le presentamos dos informes, uno en el año 2011 sobre reconstrucción posconflicto y otro en el año 2012 sobre reconstrucción posdesastres; la resolución que adoptó el Consejo está basada en la definición del derecho a la vivienda adecuada, tal como está definida en el marco internacional de los derechos humanos.

¿Cuál es esa definición y cómo ella nos puede ayudar a entender y orientar los procesos de reconstrucción?

La vivienda adecuada no son cuatro paredes y un techo, es mucho más que eso. El concepto de vivienda adecuada es la puerta de entrada para que todo individuo, toda familia y comunidad pueda tener acceso a otros derechos humanos como son la educación, la salud, el medio ambiente sano, las oportunidades de trabajo y los medios de sobrevivencia. Esto significa que no se reconstruye un pueblo de pescadores en la cima de una montaña, no tiene ningún sentido hacerlo así, es una violación a su derecho de vivienda adecuada como derecho humano. También significa, retomando el caso de Haití, que un proceso de reconstrucción implica reconstruir todo el tejido del barrio, aquel donde vivía la gente y solo a partir de él también reconstruir las casas.

Reconstruir solo casas es un concepto estrecho de todo un proceso posdesastres...

Producir solo casas no es un concepto estrecho sino uno muy estrecho de reconstrucción que puede ser muy interesante a una industria inmobiliaria de reconstrucción pero que no tiene nada que ver con el derecho humano a la vivienda adecuada que tiene muchos elementos y no solamente la idea de reconstruir casas aunque estas fueran de mejor calidad. Un proceso de reconstrucción debe reconocer derechos de ubicación y los modos de reproducción de las personas en sus barrios y para esto es fundamental que las comunidades participen en los procesos que vienen después de los desastres.

Un reto es intervenir después de los desastres y otro es disminuir la vulnerabilidad previa al desastre, ¿cómo prevenir?

Disminuir radicalmente la vulnerabilidad de las comunidades es un reto mucho más radical para los gobiernos y las políticas urbanas, podemos actuar después de pasado un desastre que terminó con cientos de vidas humanas y con millonarias pérdidas materiales, pero el gran reto de prevención es terminar con esa ambigüedad y esa ambivalencia de cómo se insertan las comunidades de bajos ingresos en nuestras ciudades y en nuestros territorios, afirmándoles seguridad en la tenencia de suelo de calidad como elemento fundamental del derecho humano, asegurándoles mejores condiciones físicas para que disminuyan los riesgos y garantizándoles a los pobladores un mejor acceso a las infraestructuras urbanas públicas y a todos los elementos que componen la urbanidad.

Para concluir, ¿cuál es el mayor desafío en este momento?

Creo que es cómo poner el derecho humano de todos a la vivienda y a la ciudad, tal como se ha definido en el marco jurídico internacional de los derechos humanos, como prioridad en las políticas urbanas y en las políticas de vivienda. Tenemos los medios técnicos sí, conocemos la situación sí, el desafío es eminentemente político.



Reseñas*

Abelardo Sánchez León (Ed.). *Sensibilidad de frontera. Comunicación y voces populares*. Lima: PUCP, 2014. 270 pp.

Sensibilidad de frontera. Comunicación y voces populares, constituye la publicación del seminario sobre «lo popular» organizado por el departamento de comunicaciones de la PUCP en el año 2012, y que reunió a ponentes de distintos ámbitos: académicos, profesionales de marketing, teatro, televisión, entre otros. Esta obra atrae sin duda por su carátula ante cualquier otro motivo. Íconos peruanos, entre la santidad, la música, la televisión y el deporte, aparecen representados con colores encendidos, recordando la tipografía llamada «chicha», tan popular en el Perú para promocionar conciertos de música del género epónimo, y empleada hoy por colectivos artísticos de clase media y alta¹. La iconografía empleada en esta portada representa entonces una suerte de primicia al contenido mismo del libro: la noción de lo popular ha evolucionado con el tiempo.

La lectura resulta sorprendente, en varios aspectos. En primer lugar, en su presentación el editor precisa que no todas las comunicaciones fueron reproducidas pues «algunas tenían un tono coloquial muy marcado». Algunas decepciones surgen entonces por lo corto de unos artículos, inclusive por la falta de construcción de algunos, y hasta por el tono coloquial del que el editor se defiende. Si bien no todos los ponentes eran de formación científica, no deja de sorprender que la bibliografía de varios textos aparezca incompleta, como sucede en los artículos de Bustamante o Pollarolo. Inclusive el aporte de Adrianzén carece totalmente de referencias bibliográficas. Sin embargo, la mayoría de los textos presentados constituyen aportes de alta calidad científica y análisis novedosos.

L. Peirano, cuyo texto abre este libro, recuerda que los estudios de comunicación surgieron en los años 1960 y que la importante presencia de la cultura popular

* El *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* no se responsabiliza por las opiniones vertidas en esta sección.

¹ Ver por ejemplo el trabajo de los artistas Cherman Kino Ganoza y Samuel Gutiérrez.

en los medios de comunicación hicieron que, poco a poco, estos se convirtieran en objetos de estudio, como es el caso de las telenovelas. Los cambios sociales, políticos y económicos que ha conocido el Perú en varias épocas, sea en el siglo XIX o en las últimas décadas, se encuentran relacionados con la noción de lo popular y su evolución. Rubio y Gargurevich, entre otros autores, no dejan de subrayar lo que constituye un eje transversal al conjunto de los textos presentados aquí: la comunicación en sus diversas formas, y la noción de lo popular, se encuentran estrechamente vinculadas a una sociedad, un contexto político y una época dados. Por eso decepciona un tanto el hecho de que ningún colaborador mencione a Stuart Hall y sus *Notas sobre la desconstrucción de lo popular. La cultura, los medios de comunicación y el efecto ideológico*.

Como lo subraya A. Silva, lo que denomina los «archivos ciudadanos» —entendidos como productos de los imaginarios populares y urbanos, en sus dimensiones cognitivas y afectivas— se vieron profundamente modificados con la tecnología. En un contexto similar, R. Arellano argumenta que los cambios económicos que ocurrieron en el Perú de los últimos años se repercutan sobre lo que solemos considerar como «popular», pues la mayoría de la población a la que esta noción se refería hasta hace poco ya no es tan pobre hoy en día. Adicionalmente, el autor propone un análisis que trasciende los niveles socioeconómicos y que se enfoca en los estilos de vida y comportamientos: la nueva mayoría está constituida por los consumidores populares. Así, concluye a la utilidad de estos cambios de conceptos para analizar el progreso nacional, en términos como aumento del bienestar, del autoestima, y eficacia social. Quedándonos en épocas contemporáneas, el análisis presentado por M. Rubio, miembro fundador del grupo teatral Yuyachkani y personaje clave del escenario teatral peruano, nos da a conocer lo que llama el «eco» regional del teatro latinoamericano. Lo presenta como un esfuerzo común en la búsqueda de cambio social, dándonos a reflexionar sobre la centralidad del actor como ciudadano, y la mirada político-social del teatro desarrollado en ciertas épocas sensibles —como ocurrió con Yuyachkani durante el conflicto armado peruano por ejemplo—.

Paralelamente, varios textos presentados se dedican a realizar análisis sobre comunicación visual. G. Pollarolo, guionista de telenovelas, analiza estas como un modelo antiguo que buscó reciclarse, pues carecía de prestigio intelectual y estaba esencialmente asociado con lo femenino. En los años 1980, la telenovela se convirtió en objeto de estudio y hasta logró conquistar a un público más intelectual. Sin embargo, la globalización —término que empleamos nosotros para resumir los cambios relatados por la autora, como la importación de programas de otros países y el acceso a un gran número de canales— influyó en los gustos del público, que actualmente busca en la televisión historias arraigadas en vidas reales. Este cambio explica el auge de los *reality shows*, que relegaron las telenovelas a horarios de la tarde, asentando de esta manera el género del público objetivo. La cuestión del género y de los *diktats* impuestos por los medios visuales también se aborda en los artículos de A. Huerta-Mercado y L. Kogan, que analizan respectivamente las imágenes y conceptos asociados a las figuras de las *vedettes* y a la «dictadura de la belleza».

Sin tomar en cuenta el género pero sí considerando los cambios sociales como parte de la evolución del consumo televisivo, E. Adrianzén afirma que este se encuentra estrechamente vinculado a las clases sociales, sin desarrollar mucho esta idea. El que sí emplea este argumento como central en su estudio es E. Bustamante, quien en un recorrido histórico por las radioemisoras limeñas, nos da a conocer los cambios de programas y gustos populares a lo largo del siglo XX. El autor analiza cómo la música criolla, oriunda de la costa peruana, fue empleada como herramienta del gobierno nacionalista de Benavides, llegando así al interior del país, y cómo este género musical considerado inicialmente como popular conquistó poco a poco los sectores más altos de la sociedad limeña. En este proceso la radio jugó un papel decisivo y este mismo medio de comunicación reflejó los cambios de gustos populares. Así es como en los años 1940 el público empezó a querer escuchar música tropical, y la música andina que llegó a la capital con los migrantes conquistó buena parte de las ondas. El declive de la música criolla se encuentra entonces íntimamente vinculado a los cambios sociales que Lima experimentó en una época dada.

De igual manera, J. Gargurevich analiza los cambios de la prensa popular a través de un prisma histórico. Después de un largo análisis sobre los cambios de contenido de los periódicos en el siglo XIX, el autor destaca la aparición de los tabloides en 1912, un formato más manejable y que incluye fotos por primera vez, popularizando de esta manera la prensa escrita. Su análisis se concentra luego en los diarios sensacionalistas aparecidos en los años 1950, que son según él productos de un contexto político, social y cultural favorable. Recuerda la aparición de *Última hora*, diario que con el uso de jerga y contenidos menos centrados en la política, seduce a una mayoría no culta que por fin se siente comprendida. Gargurevich no deja de recordar la aparición de la cultura chicha en la prensa, ocurrida en los años 1980, y sus vínculos con el fujimorismo.

Por cuestión de espacio, no se puede reseñar aquí la totalidad de los artículos que figuran en *Sensibilidad de frontera. Comunicación y voces populares*. Terminaremos subrayando que la mayoría de los análisis presentados permiten deconstruir ideas preestablecidas sobre el consumo popular y romper esquemas que dividen usualmente a la sociedad peruana según criterios socioeconómicos y raciales. La evolución de los gustos de la mayoría y de la noción de lo popular se encuentra definitivamente sujeta a los procesos de cambios sociales, políticos e históricos, que también forjan cambios en las identidades populares. ¿Qué programas les gusta ver o escuchar a los peruanos? ¿Por qué y cómo la prensa amarilla invadió el país y tiene tanto éxito hoy? ¿Cómo surgen figuras como las de las *vedettes*? Estas y demás preguntas sobre el consumo popular vinculado a los medios de comunicación encontrarán aquí respuestas, en una diversidad de formas y con tono más o menos científico, como un eco a la diversidad que constituye el corazón del libro.

Gabriel Ramón Joffré. *El neoperuano. Arqueología, estilo nacional y paisaje urbano en Lima, 1910-1940*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, Sequilao editores, 2014. 119 pp.

El libro *El Neoperuano* trata de un estilo peculiar que se dio en los inicios de la modernidad en el Perú y tiene el mérito de instalarnos en el complejo contexto en que apareció, como fue el de las primeras décadas del siglo XX, donde entraron en tensión la construcción de identidades nacionales, los discursos sobre los imaginarios colectivos, los íconos establecidos y sus representaciones simbólicas.

El autor nos conduce a explorar esta compleja realidad social, política y cultural a través de una trama que hilvana la arqueología peruana en sus inicios, con sus hallazgos pero también con sus discursos y narrativas; los estilos artísticos, la arquitectura y el urbanismo de una ciudad en acelerada expansión; en una época de rápidos cambios que impone tanto el proceso de modernización, como la inauguración de un largo gobierno autoritario como fue el de Leguía.

Podemos discutir lo acertado o no del término Neoperuano, que resulta algo confuso como el propio estilo que se propone calificar, al definirse como una reelaboración o recreación (neo) de lo «peruano», entendido como sinónimo de lo prehispánico o precolonial. Pero más allá de las definiciones del término utilizado para nombrar este fenómeno estilístico, resulta interesante la parte inicial del libro donde se pasa revista a la expresión de sus primeras manifestaciones, como son las exposiciones nacionales e internacionales en que el país participa. Donde las exposiciones de París en 1878 y la de Sevilla en 1929, pueden ser consideradas hitos en la construcción de este estilo, frente a la apremiante necesidad que se impuso de identificarnos como nación ante el mundo y, por cierto, ante nosotros mismos.

Los pabellones peruanos en estas exposiciones revelan de forma literal las manifestaciones simbólicas que nutren la enrevesada amalgama de este estilo. En la exposición universal de París de 1878, frisos tiahuanaco se conjugan con portadas trapezoidales de trazo inca, las que a su vez alojan tapadas limeñas entre el decorado de mobiliario y pintura colonial. Asimismo, el pabellón peruano diseñado por Piqueras para la exposición de Sevilla de 1929, resulta un ejercicio de solvencia académica donde reina el eclecticismo, en el que se ordena y combina con soltura componentes neoclásicos y neocoloniales, en cuanto elementos estructurantes de la expresión formal del edificio, a los que se integran ornamentaciones tiahuanaco e inca, además de coronaciones moche o chimú.

A propósito del indigenismo, el libro permite tener una lectura de los distintos matices que convivían o se enfrentaban dentro de este movimiento en el contexto político de la época, donde no solamente había posiciones progresistas —como usualmente se asume— sino también otras abiertamente reaccionarias y retrógradas. Es decir, podemos percibir los diferentes sesgos que incorporaba el indigenismo, como también su evolución en el marco de la política de la Patria Nueva instaurada con el régimen de Leguía, cuya definición autoritaria y mesiánica derivó en una grosera demagogia y en la manipulación del indigenismo.

Por otra parte, en este contexto también se ventilaban y entremezclaban las tesis arqueológicas sobre los orígenes y las discusiones encendidas sobre las raíces de nuestra nación, que iban desde el difusionismo de Uhle a los postulados de Tello que proponía a Chavín como cultura matriz de la civilización peruana. A las que se le agregarían luego las propuestas de Larco, argumentando sobre los desarrollos de la costa norte en cuanto antecedentes tempranos del fenómeno Chavín.

El capítulo primero, titulado con cierta ironía: «Bailando en la huaca», nos presenta distintas facetas de Julio C. Tello, no solamente como arqueólogo sino también como personaje político y hombre público, a partir de sus distintos roles en la construcción de lo Neoperuano. En especial, se narra cómo Tello mandó construir en el Museo de Antropología y Arqueología una colorida maqueta de madera, en escala real, de un atrio de la huaca de Cerro Blanco (Nepeña), la que se utilizaba en determinadas ceremonias como escenario de danzas y performances —que hoy definiríamos como «folklóricas»— por parte de conjuntos de danzantes y músicos que el propio Tello auspiciaba.

Como bien reseñó Henning Bischof en un artículo sobre este sitio arqueológico publicado en 1997, se dio la paradoja de que cuando el administrador de la Hacienda San Jacinto informó a Tello en 1928 del hallazgo en Cerro Blanco de estas notables evidencias de arte y pintura mural, este ignoró el dato suponiendo equivocadamente que al tratarse de pinturas correspondían a estructuras del período Moche. Recién es en 1933 que Tello excava en el sitio, como también en Punkurí ubicado en el mismo valle de Nepeña, y al comprobar sus vínculos estilísticos con Chavín podríamos decir que se apropia del hallazgo, desarrollando excavaciones y restauraciones del monumento, que finalmente dan paso a su representación simbólica con la maqueta instalada en el patio del museo.

Cabe señalar al respecto, que si bien buena parte de la maqueta reproducía con cierta fidelidad el atrio lateral de este templo del Horizonte Temprano, al realizarla se le agregó como remate superior una reproducción de la gigantesca cabeza de felino hallada en Punkurí, que no solo correspondía a otro sitio, sino también a un diferente estilo de expresión estética. A propósito de este tipo de intervenciones, resulta interesante la crítica que hace Arguedas a Tello, al cuestionar la estilización imaginaria de los danzantes, con la incorporación de motivos arqueológicos que desvirtuaban la vestimenta de sus pueblos originarios, ya que estaba operando de forma algo similar con la folklorización y desnaturalización de la arquitectura arqueológica. Sin embargo, mucho más dura es la crítica de contemporáneos como Mariategui, quien en 1917 alude a la candidatura política de Tello diciendo que es «... arqueológica, idealista y simbólica. Tiene el prestigio de la tradición del huaco y del Coricancha». Cuestionando la manipulación político cultural de Tello, embarcado poco después en el proyecto leguista de la Patria Nueva.

En este contexto resulta curioso comprobar que la casa que Tello se hace construir en Miraflores durante los años 1920, presenta una profusa ornamentación que reformula elementos referidos a un espectro de raigambre moche-chimú, que se despliega desde la portada de ingreso hasta la coronación de la cumbre del techo. Para esto hay que acotar que estos componentes más que de la

arquitectura arqueológica —escasamente conocida en esa época— fueron aparentemente extraídos de las representaciones arquitectónicas en cerámica o de otros ornamentos culturales propios del repertorio de piezas de museo.

La casa, denominada *Inkawasi* por Tello, en cuanto a su construcción y tipología formal, sino fuera por la ornamentación superficial de sus exteriores, es esencialmente similar a otras residencias edificadas en el vecindario, donde dominaba el estilo Tudor o, mejor dicho, Neo-Tudor. En este sentido, esta casa podría considerarse como un destacado ejemplo del kitsch neoperuano, entendiendo lo kitsch como una imitación estilística y anacrónica de formas que remiten a un pasado prestigioso. Por otra parte, resulta irónico pensar que esta casa, dado el despliegue de la ornamentación utilizada, bien podría haber correspondido a un personaje vinculado a la arqueología de la costa norte, como Larco, más que a Tello persistentemente asociado a lo chavín. Efectivamente no se presentan en la casa Tello referencias a esta cultura, ya que las otras alegorías complementarias que se dispusieron en el cerco exterior remitían genéricamente a lo inca, con la combinación de motivos escalonados, el acento pétreo de los muros y la ornamentación con aríbalos.

Un hito aún más importante en el despliegue del estilo neoperuano en la arquitectura, involucra la construcción de un importante edificio público, como es el Museo de Arqueología, actualmente sede del Museo de la Cultura Peruana. En este caso también se puede comprobar que tanto el proyecto del arquitecto Sahut, como el del arquitecto Malachowski, que es el que finalmente se ejecuta, proponen en sus plantas y volumetrías configuraciones típicas de los edificios públicos de estilo clásico o neoclásico. Por lo que la confrontación de las dos propuestas se ventila sustancialmente en el plano de las ornamentaciones, con una parafernalia tiahuanacoide en el caso del proyecto construido de Malachowski y con fuertes acentos a lo inca, más a que a lo chavín, en el caso del proyecto fallido de Sahut.

A propósito de la gestación de este proyecto, el libro abre algunas entradas que permiten vislumbrar como más allá de las controversias acerca del estilo del edificio, estas se nutrían y expresaban la conflictiva búsqueda simbólica de nuestras supuestas raíces nacionales por parte de distintos círculos culturales. Paradójicamente la propuesta elegida por Larco Herrera, promotor original del proyecto del museo, remite a lo tiahuanaco, revelando lo que en el contexto de la época resultaría una suerte de exudación decimonónica del chovinismo panperuano que consideraba a Bolivia parte del Alto Perú.

Es sumamente interesante el tratamiento en el capítulo seis (El inca indica Huatica) y en el capítulo siete (Una huaca ornamental), acerca de las segregaciones urbanas que se producen con la expansión de la Lima moderna. Este es el caso de La Victoria, que se conforma como barrio obrero y popular, y que se desarrolla por medio de un urbanismo opaco, con limitaciones en cuanto a áreas libres y espacios públicos; lo que contrasta con el colindante barrio de Santa Beatriz, destinado a las residencias de la elite de la época, donde se dispone de una generosa traza urbana dotada de alamedas y amplios parques. Estas marcadas diferencias

sociales, que se expresan en la estructura y traza urbana, como también en la diferenciada dotación de servicios, se manifestaban también en las segregaciones socioculturales y en sus expresiones simbólicas.

Este es el caso de los avatares de la estatua del Inca Manco Cápac, donada por los japoneses en el marco de las celebraciones por el centenario de la independencia nacional, cuyo periplo e instalación final en la plaza de La Victoria traduce una segregación doble y cruzada, que revela tanto la disimulada negativa a la representación de símbolos indígenas por parte de la elite; como también la discriminación a la emergente colonia japonesa residente en Lima. Así el héroe fundador del incario termina marginado y —como decía la ironía popular— con el brazo el Inca indica Huatica, no el canal prehispánico sino más bien el jirón donde se concentraba entonces el ejercicio de la prostitución.

Por otra parte, en estos juegos cruzados de asignaciones y apropiaciones simbólicas, la Lima europeizante desarrolla primero en el parque de La Exposición y luego en el parque de La Reserva intervenciones singularmente conocidas como «huacas ornamentales». Es decir, se elaboraban en los espacios públicos más prestigiados representaciones simbólicas y exóticas de los monumentos prehispánicos, en cuanto elementos ornamentales que remitían a un misterioso y sugestivo pasado. Para esto habría que advertir que, al mismo tiempo que se hacían estas intervenciones pintorescas en los espacios de recreación pública más representativos, los monumentos reales del pasado indígena de Lima eran arrasados impunemente.

En el caso de la huaca ornamental del parque de La Reserva, diseñada por el pintor indigenista José Sabogal, nuevamente se echa mano al recurso de la ornamentación moche, proveniente del repertorio de las representaciones arquitectónicas en cerámica, las que son reinterpretadas en la versión del edificio huaca, como símbolos exóticos de lo nativo e indígena, en cuanto objeto de curiosidad romántica y al mismo tiempo remedo identitario, supeditado al discurso oficial del poder político que opera estas intervenciones urbanísticas.

El capítulo ocho (La estela del neoperuano), da cuenta de la creciente expansión urbana de la ciudad de Lima y la simultánea destrucción de una serie de importantes huacas, algunas de ellas utilizadas cínicamente por las ladrilleras como canteras para la elaboración de materiales de construcción. Si bien existía ya una legislación nacional para la defensa de los monumentos, esta no operaba frente a los intereses inmobiliarios de la elite dominante que controlaba a su vez y de forma directa los poderes del Estado. Así tenemos crudamente, como síntomas patológicos de esta esquizofrenia cultural, por una parte el remedo de las huacas ornamentales, y del otro el atropello fáctico del patrimonio indígena en el territorio de la ciudad. Cabría señalar que cualquier similitud con los recientes postulados del «perro del hortelano» no son casuales ya que, por el contrario, derivan de la misma causalidad.

En el libro se publica el plano de expansión de la ciudad y los principales ejes de avenidas que la estructuraban. Este plano realizado por la Foundation Company de Nueva York, la principal ejecutora de los proyectos de urbanización y vías en

Lima durante el régimen de Leguía, consigna como único conjunto de huacas monumentales al complejo de Maranga que, por cierto, ya aparece atravesado y recortado por la avenida Progreso, hoy Venezuela. Esta intervención, que con sus secuelas llevarán a la severa destrucción de esta ciudad prehispánica, nos permite comentar el tratamiento que se da al final del libro acerca del supuesto asentamiento prehispánico en la plaza de Armas del centro histórico.

Maranga, a partir del corte de la avenida construida en los años 1920, recibirá en las décadas siguientes una secuencia de intervenciones desatinadas, como son la instalación en pleno sitio arqueológico de un estadio de fútbol, un hospital naval, el moderno campus de la Universidad de San Marcos, un zoológico conocido como Parque de Las Leyendas, además de la urbanización de buena parte de su área y otras afectaciones que destruyeron estructuras piramidales y desmembraron de forma irreversible el principal centro urbano ceremonial prehispánico del valle del Rímac. ¿Que llevó a hacer de este emblemático sitio arqueológico una suerte de «no lugar» donde, como en un cajón de sastre, las cosas más impensadas podían suceder y establecerse? Puede haber varias respuestas, si bien los argumentos expuestos en el libro coinciden en apuntar al clamoroso y profundo divorcio existente entre las declaraciones y los imaginarios culturales sobre nuestro pasado precolonial y la realidad de la expansión urbana a costa de una bárbara destrucción patrimonial.

Otra pregunta que se abre al concluir el libro es ¿que llevó al arquitecto Harth Terré a despistarse, y a despistarnos, con la narrativa fantástica de las cinco huacas prehispánicas, supuestamente ubicadas en el entorno de la plaza de Armas? Podría ser quizás la necesidad imperiosa de conectar de manera forzada y fantasiosa la historia de la ciudad de Lima a unas imaginarias raíces nativas, subyacentes en el mero centro simbólico de una urbe que en los años 1960 protagonizaba una nueva oleada de severas transformaciones.

Las investigaciones conducidas por Gabriel Ramón para este libro lo llevaron a descubrir un conjunto de fotografías —que desafortunadamente no se le ha autorizado a publicar en el libro— en las que aparece Harth Terré durante una visita a Maranga, retratado en una huaca cuyos paramentos lucen frisos de cruces escalonadas en bajo relieve. Son fotos de enorme valor documental y también para el propio entendimiento del personaje y la valoración de su destacada obra, en la cual hay que resaltar el levantamiento de planos de sitios arqueológicos de primera importancia como Tambo Colorado, Huánuco Pampa o Pikillacta. Por esta razón, las imágenes de Harth Terré en Maranga son aún más inquietantes, para empezar a entender qué lo condujo a desvanecer también él una ciudad prehispánica, una ciudad indígena, contundentemente real y concreta como Maranga, y del otro a construir la entelequia fantástica de las huacas en el centro de Lima. ¿Pretendía con esto legitimar lo indígena desde el centro de la ciudad colonial y republicana? ¿o más bien, legitimar la ciudad que ocupaba el territorio indígena a partir de una raíz no solo muerta sino falsa?

Como comentario final, podemos deducir que la lectura del libro transmite una advertencia sobre los riesgos que corremos cuando, a partir de la investigación

científica de la Arqueología y los consecuentes procesos interpretativos, se transita con facilidad a la construcción de otro tipo de narrativa y a su frecuente asociación con la manipulación política. Al respecto el libro nos trae a memoria los honores militares al Señor de Sipán por parte de la dictadura de Fujimori y otros casos igual de patéticos, a los que habría que añadir el secuestro en Palacio de Gobierno del Ídolo de Pachacamac por parte del presidente García, con fines aparentemente exorcistas ante eventuales terremotos.

Asimismo, la competencia por establecer las civilizaciones más antiguas; sugerir que estas representan símbolos emblemáticos para la recuperación de la autoestima de la población nacional; o que en ellas se encuentran los antecedentes más tempranos, una suerte de genoma prístino, de las realizaciones del Tawantinsuyu; nos coloca frente a los riesgos expuestos históricamente en el libro que, además, conducen a contaminar la lógica y los resultados de la investigación científica.

En resumen, el libro sobre el Neoperuano, escrito de forma amena e inteligente, tiene el mérito de introducirnos a una época de cambios sociales y culturales, en la que se construye un nuevo paisaje urbano en Lima, desvelando sus complejos entretelones. Un libro logrado, en cuanto genera conocimiento y una mejor comprensión del momento y los roles desempeñados por sus protagonistas. A su vez, nos deja preguntas abiertas en diversas perspectivas que proponen nuevos espacios de investigación.

José CANZIANI



Eventos

CONGRESO INTERNACIONAL «MIRADAS RECÍPROCAS: PERÚ Y FRANCIA (1713- 1959). VIAJEROS ESCRITORES Y ANALISTAS»

Lima, 4-6 de septiembre de 2014

El evento se inauguró el 4 de septiembre en el Instituto Porras Barrenechea, se trasladó el viernes 5 a las instalaciones del Instituto Riva-Agüero y se clausuró el sábado 6 en la Casa de la Literatura Peruana.

La organización y coordinación científica estuvo a cargo de los profesores Isabelle Tauzin Castellanos (Université Bordeaux Montaigne) y Oswaldo Holguín Callo (PUCP). El evento se hizo posible gracias al auspicio de instituciones como el equipo de investigación Ameriber (Bordeaux, Francia), la Embajada de Francia, el IFEA (Umifre 17, MAEDI-CNRS, USR 3337 América Latina) y la PUCP.

Tras la convocatoria, se recibieron numerosas propuestas, de las cuales el comité científico seleccionó treinta trabajos de investigadores procedentes de universidades e instituciones francesas (Université de Paris Sorbonne Nouvelle, Université Bordeaux-Montaigne, Archives Nationales/Centre EREA, CNRS, Université de Paris Ouest Nanterre la Défense), peruanas (Pontificia Universidad Católica del Perú, Archivo General de la Nación, Seminario de Historia Rural Andina, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad de San Martín de Porres, Universidad Ricardo Palma, Universidad Católica Sedes Sapientiae, Universidad de Lima, Universidad Católica San Pablo), latinoamericanas (Universidad Nacional de Quilmes-Argentina, Instituto Nacional de Antropología e Historia/UNAM-México, Universidad Externado de Colombia/IFEA-Bogotá, Asociación de Historia Marítima y Naval Iberoamericana) y estadounidense (University of Notre Dame).

Todos los trabajos aceptados fueron presentados en el lugar y el momento previstos lo que contribuyó al desarrollo ordenado y coherente de la temática planteada. Los expositores comunicaron lo esencial de sus investigaciones a lo largo de once mesas. Estas giraron principalmente en torno a tres grandes ejes temáticos.

En primer lugar, los aportes de los viajeros franceses a la historia y la representación del Perú. Para ello contamos con los trabajos de investigadores como: Isabelle Tauzin-Castellanos, Pascal Riviale, Catherine Heymann, Bernard Lavallé, Javier Protzel y Vera Alvizuri. En esta sección destacamos las reflexiones acerca del viaje del marino Gabriel Lafond de Lurcy entre 1821 y 1841. Sus observaciones no solo son una fuente para conocer costumbres, eventos políticos y formas de vida de la época, sino que nos ayuda a problematizar visiones tradicionales de la historia como el rol de personajes emblemáticos —la tapada, entre ellos— dentro del imaginario limeño. Años más tarde, Olivier Ordinaire recorre tierras peruanas (1889-1902) imponiendo a sus escritos una descripción de imágenes, percepciones y sensorialidad propias.



Apertura del congreso en el Instituto Raúl Poppras Barrenecheo

También se presentaron interesantes investigaciones sobre dos viajeros del siglo XVII. Los escritos de Amadeo Frézier quien opuso su visión y sus descubrimientos al trabajo que años atrás había realizado Luis Feuillée sobre la botánica, zoología, ciencias médicas y sociales para las cuales tomó en cuenta elementos de la historia prehispánica y costumbres locales.

Pudimos apreciar, asimismo, un vasto trabajo sobre los viajeros franceses a la Amazonía peruana desde el siglo XVIII hasta el XXI. Se hizo hincapié en la periodización, los tópicos, los medios, las formas y la evolución de las ideologías de dichos exploradores. Por otro lado, se discutió acerca de las implicaciones deontológicas en el trabajo antropológico del fundador del Instituto Francés de Estudios Andinos, Jehan Vellard, a mediados del siglo XX. El estudio de la política de lo que se denomina el ‘andinismo francés’ otorga el contexto para el estudio del caso de la adopción de una niña guayaqui.

En segundo lugar, se trató acerca de la influencia francesa en la historia, el pensamiento y la cultura peruana. En esta sección contamos con los aportes de investigadores como Jorge Ortiz, Ricardo Melgar, Elodie Vaudry, Pedro Díaz, Oswaldo Holguín y Margarita Guerra. Así, por ejemplo, pudimos conocer el compromiso de Elena Izcue en la promoción de las artes tradicionales del Perú que la llevó a establecer múltiples vínculos entre el museo Larco Herrera de Lima y el de etnografía del Trocadero de París y a construir una teatralización de las creaciones precolombinas. Por otro lado, se trató acerca de relación entre el Apra y el exilio francés. Así, particularmente, en el París de 1926, se conformó un conjunto musical procedente del sur andino que sirvió como vehículo de

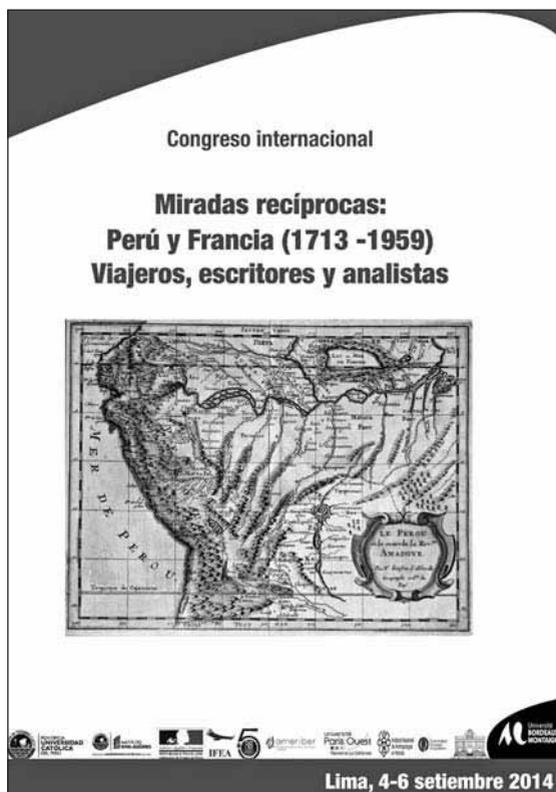
propaganda y estrategia de supervivencia gracias a las redes de paisanaje regional que se extendieron del Perú hacia Francia.

En este interesante proceso de préstamos culturales, se presentaron notables aportes sobre dos escritores fundamentales. Ventura García Calderón, nacido y muerto en París, fue el representante y embajador de la literatura latinoamericana en París. En este proceso de construcción de su obra y de una identidad literaria peruana en París, presentó y admiró los escritos de Ricardo Palma. Sobre este, se discutió acerca de los usos y formas de la cultura francesa incluidas en la Lima que evocan sus escritos.

En tercer lugar, hemos invitado a la reflexión sobre los discursos literarios y las representaciones que resultaron del intercambio vivencial y cultural entre Francia y Perú. Para ello contamos con los trabajos de investigadores como: Margarita Pierini, Sara Beatriz Guadía, Mónica Cárdenas, Marcel Velázquez y Vanesa Miseres.

De esta manera, se presentaron los trabajos acerca de dos creadores híbridos: Nicanor della Rocca de Vergalo y César Vallejo. El primero con gran parte de su obra escrita en francés, y casi desconocido por la crítica peruana, pretendió una transformación del verso y la poesía en general a partir del contacto con los simbolistas franceses. Por otro lado, a pesar de que César Vallejo mantuvo la firmeza de escribir siempre en español, su obra estuvo en constante evolución y, sobre todo en sus crónicas, se refleja la necesidad de darle un lugar importante a la realidad de los países latinoamericanos en la prensa y la cultura francesas.

Los trabajos sobre Flora Tristan comprendieron el análisis de estrategias discursivas y formas de narrar subordinadas a objetivos políticos en *Peregrinaciones de una paria*. Desde otra perspectiva, se hizo hincapié en el testimonio de la cultura arequipeña y limeña de la época que nos deja la lectura del importante libro de viajes de la autora. También se reflexionó acerca de su proyecto auto-ficcional a partir de los nuevos códigos que proporciona su única novela (aún no traducida al español) *Méphis*. El análisis de los libros testimoniales de Adriana Verneuil de González Prada, Juan de Arona y Aurora Cáceres permitió abrir una reflexión acerca de las formas de la autoficción cuando estas se encuentran al servicio de la narración de un espacio extranjero.



Con el propósito de promover y enriquecer el diálogo académico, fueron convocados reconocidos investigadores peruanos como moderadores de cada una de las mesas. Entre ellos: Carlos Contreras, Ricardo Silva Santisteban, Juan Luis Orrego, Gérard Borrás, Alberto Varillas. De esta manera, gracias a las preguntas del público, se llevaron a cabo interesantes debates durante los tres días que duró el evento.

Una de las actividades propuestas fue la presentación de libros al final de la primera jornada. En este espacio, fueron comentados por sus propios autores: *Une vie dans les Andes: le journal de Théodore Ber (1864-1896)* de Pascal Riviale, *Mujeres de Amauta* de Sara Beatriz Guardia, *Escritoras latinoamericanas del siglo XX* de Margarita Pierini y la revista literaria *Lucerna* de Julio Isla.

II COLOQUIO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DEL SIGLO XX: «IDENTIDAD, CULTURA Y POLÍTICA EN LAS REVISTAS DEL PERÚ CONTEMPORÁNEO»

Lima, 17 al 19 de septiembre de 2014

Entre el miércoles 17 y el viernes 19 de septiembre de 2014, se llevó a cabo en la Casa Museo José Carlos Mariátegui el «II Coloquio de Estudios Históricos del Siglo XX “Identidad, Cultura y Política en las revistas del Perú Contemporáneo”». El evento fue organizado por el Grupo de Trabajo Historia del Siglo XX (integrado por egresados y estudiantes de Historia de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos) y fue auspiciado por el Instituto Francés de Estudios Andinos, la Casa Museo José Carlos Mariátegui y Editorial Horizonte. En esta oportunidad el evento fue coordinado por los historiadores Guillermo Fernández, Nadia López y Melyssa Vergaray. Asimismo, se contó con el apoyo de los estudiantes Lorenzo Huamaní, Ángela Quispe, Joel Segura, Víctor Espinal y Valeria Rosas.

Esta actividad científica permitió reunir a 28 conferencistas agrupados en una lección inaugural y nueve mesas: Itinerarios de las Ciencias Sociales en el Perú, Ideas y proyectos educativos, Intelectuales y revistas, Universidad y Sociedad, Ideología y representaciones políticas, Actores y movimientos sociales, Música y política, Producir Historia en el Perú e Ideología y representaciones políticas durante el Oncenio. A su vez, hubo la oportunidad de presentar dos publicaciones recientes: *El pensamiento filosófico de Pedro Zulen* de la filósofa Saby Lazarte y *Apostilla*, revista del Grupo de Trabajo Historia del Siglo XX. Obviamente, no se puede comentar todas las mesas desarrolladas en el evento. Solo resaltaré cinco enseñanzas científicas significativas, entre otras.

La primera versa sobre la importancia de la temática central del evento. Nuestra actual historiografía dominante tiene varios puntos débiles, uno de ellos tiene que ver con el poco interés hacia nuestro siglo XX. Para evidenciar ello basta revisar la lista de eventos académicos que impulsa año tras año. Estos tienen temas similares pues normalmente se aborda el periodo de las Cortes de Cádiz, la Independencia

peruana o la Guerra contra Chile. Esto es reprochable tomando en cuenta que el siglo XX sí es investigado por nuestros jóvenes historiadores; muestra de ello son las tesis que se presentan en nuestras universidades (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Nacional Federico Villarreal, Universidad Nacional de San Antonio de Abad, Universidad Nacional de Trujillo y la Universidad Nacional de San Agustín).

COLOQUIO de ESTUDIOS HISTÓRICOS del SIGLO XX

IDENTIDAD, CULTURA Y POLÍTICA EN LAS REVISTAS DEL PERÚ CONTEMPORÁNEO

17 al 19

Septiembre del 2014

Lugar:
Casa Museo José Carlos Mariátegui
Jr. Washington 1946, Lima 1, Perú

De la inscripción:
Materiales de trabajo y certificación: S/ 30.00
Para la certificación es necesaria la asistencia al 70% de las sesiones

grupodetrabajohistoriasiglo20.blogspot.com

COLOQUIO HISTÓRICO
ORGANIZA: **Historia del Siglo XX**
AUTOPROMOCIÓN
JCM

Si ya son escasos los eventos donde se pueda dialogar sobre nuestra historia contemporánea, son aún más escasos los eventos dedicados a las revistas del siglo XX. Solo podemos mencionar como referencia los congresos Internacionales sobre el siglo XIX peruano organizados en el año 2008¹ (*Universos discursivos y visuales en la prensa peruana del siglo XIX*) y 2013 (*Prensa, narraciones e imágenes en América Latina*). Debemos de salir de nuestro marco nacional para encontrar algunos modelos de eventos científicos similares. Al respecto, en el año 1990 en la Université de Paris III-Sorbonne Nouvelle se realizó el Coloquio Internacional «Le discours culturel dans les revues latino-américaines de 1940 à 1970» y en 1999 se editó el libro *La cultura de un siglo. América Latina en sus revistas* (1999) producto de un encuentro a propósito del veinticinco aniversario de la revista *Hispanoamericana*. Estos eventos han abordado la problemática de las revistas en las historias nacionales de los países de América Latina pues a través de sus

páginas se han manifestado los principales círculos de avanzada política, social y cultural de cada país². En el caso del coloquio se presentaron investigaciones que abordaron las revistas de manera individual y colectiva. Las exposiciones versaron sobre revistas como *La Escuela Moderna* (1911-1915), *El Deber Pro-Indígena* (1912-1917), *Inca* (1923-1925), *Boletín Bibliográfico de la Universidad San Marcos* (1923-1967), *Amauta* (1926-1930), *Chirapu* (1928), *Concordia* (1928-1929), *La Lira Limeña* (1929-1932), *Cunan* (1931-1932), *Revista de la Universidad Católica* (1933-1945), *Palabra* (1936-1944), *Boletín del Instituto Psicopedagógico Nacional* (1942-1953), *Fénix* (1943-1948), *Campesino* (1969-1977), *Allpanchis* (1969-2010), *Histórica* (1977-2014), *Despertar* (1977), *Campesinos en Acción*

¹ Producto de este coloquio Marcel Velásquez editó el libro *La República de papel* (2009).

² En algunos casos, como en el de *Amauta*, las revistas llegaron a trascender los marcos nacionales.

(1979-1980), *Márgenes* (1980-2000), *Sequilao* (1992-2005) y *Nueva Corónica* (2012-2013).

La segunda enseñanza versa sobre la ruptura del marco cronológico de nuestra historiografía sobre el siglo XX pues todavía se sigue investigando este siglo solo hasta fines de los años veinte como menciona Carlos Aguirre:

El periodo posterior a 1930 clama a gritos mayor atención de la recibida hasta ahora. Lo poco que sabemos se limita a algunos movimientos sociales (obreros y campesinos) y partidos políticos, pero aún en estos terrenos hay una urgente necesidad de traspasar la barrera de 1930 y entrar a analizar las décadas finales del orden oligárquico y, por qué no, los gobiernos posteriores a 1968 (Aguirre, 2002: 478).

Era pues una necesidad romper esta barrera para trabajar el marco cronológico de 1930 a 1980, esto tomando en cuenta que las últimas décadas del siglo XX sí han sido abordadas por nuestros historiadores (Ragas, 2013). Al respecto, se presentaron trabajos que cubren esta cronología como el de Alejandro Estenós (Universidad Católica San Pablo) y Fernando Valle (Universidad Católica San Pablo) sobre la revista *Allpanchis* (1969-2010) donde se presentó una periodificación de sus etapas. Por su parte, Alberto Loza abordó el *Boletín Bibliográfico de la Universidad San Marcos* (1923-1967) relacionando su historia con la evolución de la institución que lo impulsó y con sus directores (Pedro Zulen, Jorge Basadre y Federico Schwab). Mientras que Liliana Regalado (Pontificia Universidad Católica del Perú) comparó la evolución de la *Revista Histórica* (publicación de la Academia Nacional de Historia) e *Histórica* (publicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú). Por otro lado, Carlos Cerquin y Juan Hidalgo (Universidad Nacional Mayor de San Marcos) abordaron el tema de los cancioneros y su filiación política (aprista y sanhecerrista) en el contexto del régimen de Luis Sánchez Cerro. Víctor Samuel Rivera revisó los discursos ideológicos en la *Revista de la Universidad Católica* (1933-1945) en torno a la II Guerra Mundial. Talía Tauro (Universidad Ricardo Palma) abordó la propuesta cultural en la revista *Palabra* (1936-1944). Melyssa Vergaray (Universidad Nacional Mayor de San Marcos) revisó la revista *Fénix* (1943-1948) en la coyuntura del incendio de la Biblioteca Nacional del Perú y Aurora de la Vega (Pontificia Universidad Católica del Perú) analizó el *Boletín del Instituto Psicopedagógico Nacional* (1942-1953).

Pero los clásicos temas tampoco fueron dejados de lado. Por ejemplo, para el estudio de la revista *Amauta* se presentaron las ponencias de Ernesto Toledo (Universidad Peruana de Ciencias e Informática) y Sara Beatriz Guardia (Universidad de San Martín de Porres). Sobre las revistas *Varietades* y *Mundial* se presentó una investigación de José Chaupis (Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Asimismo, se presentaron exposiciones sobre revistas aparentemente «menores» como los trabajos de Nadia López (Universidad Nacional Mayor de San Marcos) sobre la revista *La Escuela Moderna* (1911-1915), Saby Lazarte (Universidad Ricardo Palma) sobre *El Deber Pro-Indígena* (1912-1917), Víctor Espinal (Universidad Nacional Mayor de San Marcos) sobre *Inca* (1923-1925) y Dora Salazar (Universidad Jaime Bausate y Meza) sobre la revista *Concordia*

(1928-1929). Sobre estas revistas «menores» es de esperar que estas ponencias sirvan para nuevas investigaciones.

La tercera enseñanza tiene que ver con la evaluación del desarrollo de nuestras disciplinas científicas en el siglo XX. En específico sobre el desarrollo de la Historia en el Perú se dedicaron dos de las mesas del evento: «Itinerarios de las Ciencias Sociales en el Perú» y «Producir Historia en el Perú». En ellas se presentaron trabajos que intentaron realizar algunos balances sobre nuestra disciplina como el de Augusto Lostaunau (Universidad Nacional Federico Villarreal) que estudió la joven historiografía en la Universidad Nacional Federico Villarreal y la producción de sus revistas. Por su parte, Juvenal Luque (Universidad Nacional Mayor de San Marcos) expuso sobre *Nueva Corónica* y la importancia de las revistas digitales. Asimismo, existieron ponencias de carácter testimonial sobre la producción de revistas hechas por científicos sociales. Sobre ello Sara Rondinel (Pontificia Universidad Católica del Perú) abordó la revista *Márgenes* (1980-2000), Antonio Rengifo (Universidad Nacional Mayor de San Marcos) expuso sobre la experiencia en la revista *Campesino* (1969-1977), Antonio Coello (Universidad Nacional Mayor de San Marcos) hizo lo propio con su exposición sobre *Sequillo* (1992-2005). A estos trabajos se sumó el de Edilberto Huamaní (Universidad Nacional de Ingeniería) sobre las publicaciones de la Universidad Nacional de Ingeniería, siendo una de las más representativas la revista *Amaru*.

La cuarta enseñanza tiene que ver con algunos vacíos que este evento no pudo cubrir. Uno de estos fue la parte metodológica. Todas las ponencias partieron de la premisa de las revistas como una fuente imprescindible para entender nuestra historia; sin embargo, no se discutió sobre las revistas como fuente para la historia contemporánea. Solo la exposición inaugural de Gérard Borrás (Instituto Francés de Estudios Andinos) trabajó la temática metodológica con su ponencia sobre los cancioneros de Lima y la discusión de si estos son revistas o periódicos o cancioneros. También, resalta el que no se contó con una mayor cantidad de exposiciones sobre revistas regionales. Al respecto, Alejandro Estenós y Fernando Valle expusieron sobre la revista *Allpanchis*, Mizael Huamaní (Universidad Nacional Mayor de San Marcos) y Juan Tito (Universidad Nacional Mayor de San Marcos) expusieron una introducción al mundo de las revistas campesinas peruanas, Wilfredo Kapsoli (Universidad Ricardo Palma) expuso sobre la revista *Chirapu* y la vanguardia intelectual arequipeña y Richard Chuhue (Universidad Nacional Mayor de San Marcos) abordó el tema de la revista *Cunan*. Esta última revista tiene como peculiaridad ser una publicación impulsada por pintores y editarse en más de una región (Cuzco-Arequipa-Puno).

La última enseñanza y con la cual pienso sintetizar el aporte de este evento científico radica en que durante los tres días de desarrollo del coloquio se demostró que la producción intelectual en el Perú no se agotó con los aportes de la generación del Novecientos (José de la Riva-Agüero, Francisco García Calderón y Víctor Andrés Belaunde) y del Centenario (José Carlos Mariátegui, Víctor Raúl Haya de la Torre y Jorge Basadre). En su tiempo existieron otras propuestas intelectuales «marginales» que también merecen ser estudiadas. Asimismo, esa riqueza intelectual no solo se

redujo a un solo marco cronológico determinado (de 1900 a 1930) ni a una clase social determinada (como lo demuestran las revistas impulsadas por los mismos campesinos).

Referencias citadas

- AGUILAR MORA, J., SOSNOWSKI, S. *et al.*, 1999 – *La cultura de un siglo: América Latina en sus revistas*, 589 pp.; Madrid: Alinaza Editorial.
- AGUIRRE, C., 2002 – La historia social del Perú republicano (1821-1930). *Histórica (Lima)*, **XXVI**, 2: 445-501.
- RAGAS, J., 2013 – Los historiadores y el informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (Perú, 2003-2013). *Argumentos*, **7 (4)**: 52-59.
- VELÁSQUEZ, M. (Ed.), 2009 – *La República de papel. Política e imaginación social en la prensa peruana del siglo XIX*, 341 pp.; Lima: Fondo Editorial de la Universidad de Ciencias y Humanidades.

SEMINARIO TALLER DEL GRDI «APOCAMO»¹: ESTADO Y MOVIMIENTO INDÍGENA EN LAS TIERRAS BAJAS DE LOS PAÍSES ANDINOS

La Paz, 16-18 de octubre del 2014

En vistas a conseguir espacios de reconocimiento de sus derechos, participación y representación, el movimiento indígena amazónico en los países andinos se ha organizado desde la década de los años 1980, en parte como una plataforma para interactuar con el Estado. Sin embargo, el Estado es un ente complejo y heterogéneo. Es por supuesto el Estado central, en su variedad de poderes y ministerios, pero también son los gobiernos regionales, provinciales y locales muy importantes para las poblaciones indígenas amazónicas, alejadas de las grandes capitales. Estos diferentes niveles y estamentos imponen la práctica burocrática como lengua de contacto, que las organizaciones indígenas mimetizan primero, reproducen después, e incorporan en sus relaciones con los demás.

Si el Estado es polifacético, las relaciones que el movimiento indígena puede establecer con él, son también múltiples y variadas. Tres ejemplos. El brazo electoral del movimiento indígena, que postula en los diversos comicios para elegir autoridades locales, regionales y nacionales. Los profesionales indígenas

¹ Grupo de Investigación internacional (GDRI) Apocamo «Antropología política contemporánea en la Amazonía occidental» (IFEA, CNRS, EHESS, UNAL, PUCP, Flacso).



Mesa de presentación del seminario Apocamo en el Musef, La Paz

© Jean-Pierre Chaumeil

en los ámbitos sectoriales de salud, educación o medio ambiente, a nivel local y regional. Un ejemplo más: los dirigentes o ex dirigentes indígenas ejerciendo como altos funcionarios del Estado central.

El movimiento indígena, con esta política de relación con el Estado, puede pensar que lo influye. Pero puede ser también el Estado el que a través de esta relación controle el movimiento indígena, para usarlo para sus fines o disolver su fuerza. En este contexto, es interesante preguntarse por el

significado de la autonomía como política indígena en el área amazónico-andina, difundida por todo el continente, cuando abandona la interlocución con el Estado y dedica las energías a organizarse al margen. Se hace necesario también analizar la relación de las autoridades electas indígenas locales, regionales y nacionales, con el movimiento indígena y con el resto de la población no indígena.

Con la finalidad de explorar estos temas, el sexto seminario-taller del grupo Apocamo tuvo lugar los pasados días 16 y 17 de octubre de 2014, en los locales del Museo Nacional de Etnografía y Folklore, Musef, en La Paz, Bolivia. Las palabras de bienvenida fueron ofrecidas por el Sr. Edgar Pomar, responsable de las Relaciones Públicas del Musef y el Sr. Gérard Borrás, director del IFEA (Umifre 17 CNRS-MAEDI USR 3337 América Latina). Acto seguido los organizadores de este seminario taller David Jabin (Université Paris Ouest-EREA/CIHA), y yo mismo, Alexandre Surrallés (CNRS-IFEA), presentaron los objetivos del encuentro y el programa, que se dividía en dos secciones, un día para cada una. Estas secciones fueron tituladas: «Estado y pueblos indígenas, balances por país y comparaciones» y «Poder local, poder estatal, cara a cara».

Tal y como el título indica, el primer día se presentaron cuatro panoramas sobre la historia y la actualidad de las relaciones entre Estado y movimiento indígena, uno por cada país del área andina, dejando a los comentaristas la labor de establecer comparaciones entre los países.

François Correa arrancó con la primera presentación titulada *Políticas Estatales y Restricciones a la Autonomía Indígena en la Amazonía Colombiana*. El Prof. Correa abordó la discusión sobre la reorganización de los indígenas al interior de los Estados amazónicos que tiende a pendular entre la oposición de formas tradicionales de organización interna y las nuevas formas asociativas surgidas al calor de nuevos movimientos sociales para la defensa de sus derechos colectivos.

En esta ponencia se analizó dicha situación en la Amazonía colombiana frente a las políticas públicas recientes que apoyan la ampliación de la frontera agropecuaria, la explotación de minerales e hidrocarburos y el desarrollo de la infraestructura vial. Todo ello a la luz de las características de la reorganización del movimiento indígena, las transformaciones promovidas por el Estado y su participación en las entidades administrativas a través de los comicios electorales. Los comentarios fueron a cargo de Daniela Ricco y Alexandre Surrallés.

Después de un debate plenario, Ana María Lema presentó una ponencia titulada *Un Estado intermitente. Las relaciones entre el Estado boliviano y las poblaciones indígenas de tierras bajas, 1825-1990*. Esta presentación partía de la constatación que pese a ocupar una importante parte del territorio nacional, las poblaciones indígenas de tierras bajas no han sido objeto de políticas claras por parte del Estado boliviano, desde la creación de la República. Es a medida que se fue conociendo el potencial económico de esta amplia y compleja región que el Estado intentó sentar presencia en la misma, preferentemente recurriendo para ello a mediadores (las misiones, los fortines) o bien a actores externos (colonizadores). Ana María Lema consideró también cómo, paralelamente, los indígenas fueron saliendo de su invisibilización para hacer escuchar su voz, primero a través de rebeliones y luego con la conformación de sus organizaciones indígenas que, poco a poco, empezaron a retar al Estado. Jean-Pierre Chaumeil y David Jabin ofrecieron sendos comentarios antes de un turno abierto de intervenciones.

Por la tarde Fernando García Serrano presentó una comunicación titulada *Análisis de la relación Estado y pueblos indígenas ecuatorianos (1990-2013)*. A partir de la revisión de cinco ámbitos de la relación Estado/pueblos indígenas, esto es, territorialidad, recursos naturales y consulta previa, justicia indígena, bienestar y participación política, el Prof. García Serrano analizó los avances, retrocesos y vaciamientos vividos en esta relación durante el período 1990-2013, con el fin de aportar elementos de contraste con los demás países que viven circunstancias semejantes en América Latina. Según la presentación, especial importancia tiene para el caso ecuatoriano las constituciones de 1998 y 2008, en las cuales se reconoció el carácter pluricultural y pluriétnico del Estado ecuatoriano en la primera, y el carácter plurinacional e intercultural en la segunda. Así mismo, el movimiento indígena desde su surgimiento como actor en la política nacional desde 1990, no solamente ha sido pionero y referente en la región, sino que ha atravesado diversas etapas de auge y crisis que lo convierten en un caso ilustrativo de investigación y discusión. Jorge Komadina y Laetitia Perrier Bruslé proporcionaron algunos alcances comparativos antes de la participación de la audiencia.

Para terminar el día, Oscar Espinosa presentó una ponencia cuyo título, *La relación entre el Estado y las sociedades indígenas en la Amazonía peruana: balance histórico*, avanzaba los temas desarrollados. En concreto, Espinosa realizó una síntesis de las diferentes visiones que el Estado ha tenido de las poblaciones indígenas amazónicas a lo largo de los últimos decenios. Según Espinosa, estas visiones han considerado hasta muy recientemente que estas poblaciones no existen o que

no merecen existir. Últimamente se reconoce al fin su existencia, pero solamente a condición de no obstaculizar con reivindicaciones particularistas al llamado «desarrollo» necesario para el país en su conjunto. Es así como se ha ido creando entre las poblaciones indígenas y sus organizaciones un progresivo desafecto hacia el Estado hasta llegar a ser visto incluso como una amenaza después del conflicto de Bagua. François Correa y Andrea-luz Gutiérrez Choquevilca realizaron los comentarios pertinentes y después de un debate plenario se convocó a los asistentes para el día siguiente.

Durante el segundo día, y según estaba previsto, se abordaron algunos estudios de caso particulares, de aspectos varios y de magnitudes diferentes, de la relación entre el poder local y el estatal cuando el movimiento indígena está presente. Fernando García Serrano empezó la jornada con una comunicación titulada *Yo voy a ser presidente del país: el ejercicio del poder local desde la diversidad. Marcelino Chumpi, prefecto de la provincia de Morona Santiago, Amazonia ecuatoriana*. La ponencia reflexionó sobre el ejercicio del poder local de la prefectura de la provincia de Morona Santiago ejercido por Marcelino Chumpi, militante del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik en el período 2008-2013. El análisis se concentró en tres ejes vinculados a la participación y representación política: los procesos electorales de 2008 y 2013; la ejecución del mandato ofrecido durante la campaña y la relación del prefecto con las organizaciones indígenas y no indígenas de la provincia. Los comentarios fueron a cargo de Ely Linares y Ximena Soruco Soluguren antes de dejar paso a las intervenciones de la audiencia.

Andrea-Luz Gutiérrez Choquevilca expuso la comunicación siguiente con el título *Traducción y pragmática de las interacciones verbales entre Apus, comunidades y representantes del Estado: el caso de los runa del Pastaza (Provincia Datem de Marañón, Perú)*. Esta analizó cómo desde el año 2008, los dirigentes quechua del Pastaza han sentado las bases de un nuevo diálogo con el Estado peruano sobre el caso de la explotación petrolera en sus territorios al amparo del Convenio 169 de la OIT. En el marco de una etnogénesis política, mezcla de resistencia y creatividad, los líderes quechua se han apropiado del idioma burocrático con el fin de controlar las mesas de diálogo con el Estado, reclamando la implementación de la consulta previa vigente desde el año 2011, la indemnización y compensación de los daños socioambientales producidos durante más de cuatro décadas de explotación. Sin embargo, constata la ponencia, este diálogo se despliega en varios planos referenciales, solicitando de parte de los dirigentes un esfuerzo constante de traducción y adaptación de las concepciones tradicionales del poder. Esta configuración fue examinada con detalle para mostrar la expresiones del actual «desengaño» político de los runa así como la dimensión de incertidumbre epistemológica que acompaña la construcción de las nuevas formas de legitimidad indígena. Pablo Quisbert y Alexandre Surrallés propusieron algunas reflexiones y preguntas antes del debate plenario.

Por la tarde, Philippe Erikson presentó bajo el título *Si matamos a un brasileño, en qué le concierne al gobierno? Análisis de un caso de brujería entre los chacobo*, una



El grupo Apocamo en el patio del Musef, La Paz

reflexión sobre la aplicación del llamado derecho consuetudinario reconocido por el sistema jurídico nacional boliviano. Describió, en particular, el caso de una acusación de brujería que se saldó con el entierro vivo del acusado, un refugiado de origen brasileño. Philippe Erikson constata que esta ejecución no tenía ningún fundamento antropológico. Añade que es difícil pensar en la existencia de un modelo de legalidad «chacobo» equivalente a la legalidad boliviana, entre otras cosas por la importancia del registro escrito jurisprudencial inherente a esta última. El ponente agregó que buscar un modelo legal «chacobo» e intentar describirlo es posiblemente una deriva etnocéntrica. La presentación concluyó señalando que, después de todo, el acusado murió no tanto por una supuesta ley chacobo, sino por la ley trágica de un destino ineludible. Oscar Espinosa y Ana María Lema propusieron algunos alcances antes de dejar paso a las preguntas del público.

Después y con el título «¡Plumas arriba! Reformas políticas estatales y nueva figura del poder en el pueblo *yuqui*», David Jabin examinó también un caso situado en Bolivia, en el año 2010, cuando los pueblos indígenas de las tierras bajas procedieron a elegir los representantes indígenas que integrarían las asambleas legislativas de siete departamentos, en el marco de la nueva Constitución Política de 2009. Unos años después de la puesta en marcha de esta reforma dos preguntas surgen según David Jabin. En primer lugar ¿cuáles son los efectos locales de estas políticas estatales?; y por otro lado ¿cuáles los cambios en la formas de acceso y ejercicio del poder tradicional provocados al interior de tales sociedades indígenas? A través de una reflexión antropológica sobre el pueblo Yuqui, David Jabin propuso algunos elementos de respuesta a tales interrogantes. Jean-Pierre Chaumeil y Jorge Komadina ofrecieron a continuación algunos comentarios.

Évènements

Después de las intervenciones del público, Elías Caurey cerró la tarde de ponencias sobre Bolivia con una presentación titulada *Autonomía indígena y educación: los currículos regionalizados en Bolivia*. Esta ponencia describió los alcances que tiene la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC) de acuerdo a la legislación boliviana en cuanto al tema educativo. A través del currículo regionalizado, considerando su carácter intracultural, se describió el rol de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios de Bolivia en la construcción de las propuestas educativas desde la visión de las Naciones y Pueblos Indígena Originarios (NPIOS). Se examinó también las bondades que brinda la AIOC y el currículo regionalizado para buscar la autodeterminación de las Niops y los peligros que implicaría si no se lo encara como debe de ser el proceso. Gabriela Canedo y François Correa estuvieron a cargo de los comentarios antes de dejar paso al debate plenario. Unas palabras finales de los organizadores dieron paso al Brindis de clausura.

Por la mañana del día 18 de octubre, y a puerta cerrada, tuvo lugar la reunión interna de los miembros del GRDI «Apocamo» en cuyo orden del día figuraba la preparación del próximo seminario-taller así como el examen de solicitud de nuevos miembros. Una vez terminada la reunión, los miembros de Apocamo presentes agradecieron a la Sra. Elvira Espejo Ayca, directora del Musef, la acogida y hospitalidad brindada por su institución, para dirigirse luego a una visita guiada de las muestras temporales que el Musef presenta en estos días.

Alexandre SURRALLÉS

SIMPOSIO «EL MUNDO LATINOAMERICANO COMO REPRESENTACIÓN, SIGLOS XIX-XXI»

Barcelona, 19 y 20 de noviembre de 2014

El Simposio, celebrado en la Sala de Juntas de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona, fue inaugurado por el decano de la citada Facultad, Dr. Xavier Roigé. Contó con la participación como ponentes de diez investigadores/as, y con la asistencia de estudiantes de Grado y Posgrado. Tenía como meta propiciar una reflexión alrededor de la «representación» en América Latina (siglos XIX-XXI). Nos interesaba centrar los debates alrededor de la representación cultural (de nación, región, étnicas, de clase, de género) como generadora de marcos de comprensión social que facilitan u obstaculizan las prácticas de reconocimiento identitario y su visibilización como «otros» colectivos al interior de los Estados republicanos.

Su realización fue posible gracias al apoyo del Institut Français d'Études Andines (Umifre 17 MAEDI-CNRS, USR 3337 América Latina), la Comissió de Recerca de la Facultat de Geografia i Història y el Programa de doctorat *Societat i Cultura*.

La «representación» tomada como temática general del simposio, fue tratada en las diversas ponencias presentadas en cuatro sesiones. En la primera de ellas,



Acto de inauguración del simposio, 19 de noviembre de 2014. Vista general

moderada por Antonio Acosta, quien actuó también como comentarista, se abordaron, desde la antropología y la historia, la progresiva visibilización de lo afro en Buenos Aires y el rol jugado por la educación franciscana en las misiones franciscanas de Laishí y Tacaaglé en el Chaco argentino. En el primer caso, Lea Geler (Conyctet, Argentina) con su trabajo «Blanquitud, negritud y mestizaje en Buenos Aires: la imposible representación mestiza» estudió los cambios operados en el paradigma visual basado en la blanquitud porteña como consecuencia, entre otras cuestiones,

del proceso de revisibilización protagonizado por las organizaciones y activistas afro. El análisis, desarrollado a partir de las historias de tres mujeres, de diversas edades, permitió ver cómo actúan localmente el blanqueamiento y las categorías racializadas, expulsando toda posibilidad de mestizaje al derivar a los extremos a los casos intermedios, reforzando el sistema maniqueo blanquitud-negritud (racial y popular). En el segundo caso, G. Dalla-Corte (UB/TEIAA) en «Res Non Verba. Educación franciscana en las Misiones de Laishí y Tacaaglé del Chaco formoseño (1910-1940)» analizó la educación implementada por la Orden Franciscana en las ciudades misiones entre los tobos y pilagás; se estudió, en particular, el contenido del reglamento que rigió en las misiones en el contexto de la construcción del Estado nacional en Formosa.

La segunda sesión, moderada por Pilar García Jordán, quien actuó también como comentarista, giró alrededor de la representación de sectores populares (El Salvador y México) y de mujeres en diversos países latinoamericanos. La ponencia de Antonio Acosta (Universidad de Sevilla/IHEAL/TEIAA), bajo el título de «La imagen de la mano de obra rural en la mentalidad oligárquica de El Salvador, siglos XIX y XX», analizó los discursos de los propietarios relativos a las características que debían reunir los trabajadores rurales. Tales rasgos se aproximaban mucho a lo que los colonizadores peninsulares habían adjudicado a las poblaciones indígenas americanas, cuando exigían de ellas que acudieran como mano de obra a las actividades de la economía colonial. En El Salvador de la segunda mitad del siglo XIX, la percepción de los trabajadores por la oligarquía dio lugar a una profusa legislación sobre el tema y, por otra parte, las relaciones laborales entre trabajadores y propietarios rurales se concretaron en unas determinadas circunstancias económicas. La segunda ponencia, presentada por Evelyne Sánchez (Framespa-CNRS) bajo el título de «Las representaciones sociales y sus transformaciones durante la Revolución mexicana o cómo reconstruir una legitimidad en un nuevo marco nacional» señaló que la Revolución mexicana desarrollada a partir de 1909 provocó una profunda modificación de las representaciones sociales al

tiempo que fue fuente de legitimidad de un nuevo marco que sirvió a redefinir los diversos sectores de la sociedad y sus relaciones. Sánchez mostró, en su trabajo de microhistoria en una zona del México central que, en ese contexto, surgieron nuevas categorías socioeconómicas derivadas del proceso revolucionario en el que los sectores populares tuvieron gran incidencia. La tercera ponencia fue la presentada por Patricia Martínez i Álvarez, (UB/TEIAA) quien en «Las otras políticas: mujeres frente al Estado, al lado del Estado y fuera del Estado entre los siglos XIX y XX en América Latina», a través de diversos análisis de caso, y a partir de novelas y otros escritos de mujeres, mostró el cuestionamiento realizado por estas de los marcos de representación social y cultural que las había incorporado, funcionalmente, a los procesos políticos en diversas coyunturas históricas y en diversos países; y, paralelamente, mostró las «otras» políticas propuestas por aquéllas en lo que la autora denominó, genéricamente, como «política femenina».

La tercera sesión, moderada por Chiara Vangelista, quien fungió de comentarista, giró alrededor de la representación de poblaciones indígenas en Bolivia. Isabelle Combès (IFEA, Bolivia) en «El filtro chiriguano del Chaco» mostró en qué medida la representación de las poblaciones chaqueñas ha sido consecuencia de las fuentes procedentes de su periferia occidental y tamizadas por el «filtro de» la Cordillera chiriguana. Sostuvo que conocemos a los chaqueños por sus nombres chiriguano y hablamos de «apoyo chaqueño» a las rebeliones chiriguano cuando la perspectiva inversa también es válida; leemos la historia de las sublevaciones republicanas en clave chiriguano, cuando otras lecturas son posibles. A partir de una disección de las fuentes, la autora mostró la necesidad de considerar todas las fuentes para obtener una visión global de los acontecimientos que preste mayor atención al enfoque regional y a las relaciones interétnicas. Por su parte, Anna Guiteras Mombiola (UB/TEIAA/Univ. Köln) en «Discursos y representaciones de los indígenas del departamento del Beni (Bolivia, siglos XIX-XX)» indagó en las representaciones hechas desde el ámbito gubernamental boliviano, plasmada en gran diversidad

de textos, sobre los indígenas amazónicos. Según la autora, tales representaciones ayudaron a construir un imaginario definido sobre la realidad «socio étnica» beniana y se visibilizaron en las políticas implementadas por diversos gobiernos relativas a la «civilización» e «incorporación» de los indígenas a la sociedad republicana. Francis Ferrié (Université Paris Ouest. Nanterre La Défense), por su parte, en «La representación de (algunos) nuevos indígenas bolivianos: de la desaparición a la reaparición de categorías» se preguntó



Acto de inauguración del simposio, 19 de noviembre de 2014. Vista general

¿cómo desaparecen y resurgen las categorías étnicas en términos de composición y representación? ¿cuáles son los factores locales, nacionales e internacionales que en cada época favorecen la visibilización o la invisibilidad de estas categorías? ¿cómo pensar las nuevas reivindicaciones étnicas y los renacimientos culturales? ¿etnogénesis, estrategia de camuflaje, mestizaje o resistencia? Análisis de caso escogido fueron los lecos, que de los 9 censados en 1994 han pasado a ser unos 9000 en el último censo nacional de 2012.

La cuarta sesión, moderada por Gabriela Dalla-Corte, quien también hizo de comentarista, giró alrededor de la representación visual (Paraguay y Bolivia) y discursiva (Ecuador). Pilar García Jordán, en su trabajo sobre «Los Chiriguanos en Turín, 1898. A propósito de la representación de una población de las tierras bajas bolivianas» analizó el relato discursivo y visual de la *Collezione Sanfrancescana di storia naturale, etnografía, geografia, lingüística dei Collegi di Propaganda Fide di Santa Maria degli Angeli di Tarija e di San Antonio di Padova di Potosí (Bolivia) America Meridionale*, elaborada por fr. Doroteo Giannecchini y destinada a la *Esposizione d'Arte Sacra e delle Missioni e delle Opere Catoliche* (Turín, 1898). La autora sostuvo, por un lado, que la representación que el misionero hizo de los chiriguano fue positivista y que las categorías de análisis (bárbaro, salvaje, cristiano, civilizado) debían leerse en esa clave ideológica; por otro lado, que las fotografías incluidas en esa colección fueron utilizadas como evidencia visual del proceso *civilizadorio* narrado en los textos al mismo tiempo que como instrumento para otorgar objetividad al relato. Chiara Vangelista, por su parte, en «Una aristocracia indígena en los relatos de Guido Boggiani» analizó la representación que este intelectual, artista, comerciante, fotógrafo italiano hizo de los caduevos y de los chamacocos, tanto en el relato textual como en las fotografías por él realizadas; la autora focalizó en su análisis las técnicas utilizadas por Boggiani (retratos a lápiz y fotografías) así como las dinámicas de representación presentes en el relato. Por último, Chiara Pagnotta (Areia/UB/TEIAA) en su trabajo «Los Salesianos y los "Jivaros". Imágenes acerca del primer viaje de exploración en el Oriente ecuatoriano (1893)» analizó la crónica, realizada por los salesianos, del primer viaje de exploración en el Oriente ecuatoriano y destinado a la reducción de los jíbaros (1893-1894). Sostuvo, primero, que el relato mostró el contraste entre la naturaleza «paradisíaca» y los jíbaros «salvajes»; segundo, la confrontación entre «salvajismo» y «civilización» presente en la crónica; tercero, que el objetivo del relato fue reforzar los argumentos del proyecto relativo a la fundación de la misión salesiana entre los jíbaros.

Durante la celebración del Simposio y concluidos los debates correspondientes a las ponencias presentadas en cada sesión, se dedicó también dos secciones a la presentación de libros publicados recientemente por algunos de los ponentes. Finalmente, tras dos días de intenso trabajo, el simposio fue clausurado con la firme intención de publicar los textos (tras la correspondiente evaluación por pares) en el transcurso de 2015.

Pilar GARCÍA JORDÁN

EL PERÚ Y LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL. EL IMPACTO DEL CONFLICTO A PESAR DE LA DISTANCIA (1914-1921)

Lima, 11 de noviembre de 2014-11-18

La Primera Guerra Mundial se inició en Europa como un conflicto de leve intensidad, como un conflicto bastante clásico para la época y se convirtió pasando los meses en un terrible conflicto dejando un saldo de 10 millones de muertos y países destruidos y arruinados.

Este conflicto europeo tuvo una repercusión mundial y más de treinta países fueron directamente implicados en la contienda. En América Latina, Brasil, Cuba y unos países de Centro América declararon la guerra a los países de los imperios centrales, mientras los demás gobiernos mantuvieron una prudente política de neutralidad, otros llegaron a romper relaciones diplomáticas, pero sin declarar la guerra a tal o tal bando. ¿Significó esta neutralidad que la guerra no tuviera consecuencias? No, todo lo contrario. Las tradicionales relaciones intelectuales, económicas de todos los países de la región no podían dejar el espacio Americano fuera de los efectos directos e indirectos del conflicto. La crisis económica al inicio del conflicto seguida por la bonanza por efecto de la demanda, los hundimientos de barcos por los submarinos, el derrumbamiento de los modelos intelectuales y la emergencia de las vanguardias son unos de los efectos de esta «gran conflagración».

El coloquio organizado por el Instituto Francés de Estudios Andinos con la Biblioteca Nacional del Perú, quiso aportar una lectura sobre los efectos del conflicto en la sociedad peruana, cosas bastante poco estudiadas hasta la fecha. Los efectos económicos, los efectos sociales, las mutaciones tecnológicas, las nuevas posturas de intelectuales, son una de las líneas que queríamos abordar. Para tener una idea más justa de estas consecuencias, no nos limitamos al periodo del conflicto, sino que lo ampliamos hasta el principio de la década de 1920.

El evento se realizó en el auditorio Mario Vargas Llosa de la Biblioteca Nacional. Empezó con las palabras del embajador de Francia en el Perú Fabrice Mauries y

El Director Nacional de la Biblioteca Nacional del Perú y el Director del Instituto Francés de Estudios Andinos tienen el agrado de invitarlo al:

SEMINARIO
EL PERÚ Y LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL
EL IMPACTO DEL CONFLICTO A PESAR DE LA DISTANCIA (1914-1921)

INAUGURACIÓN DE EXPOSICIÓN
LA CONFLAGRACION EUROPEA:
EL PERÚ Y LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL
(1914 - 1920)

Ramón Mujica Pinilla y Gérard Borrás agradecen su asistencia.

Organizadores:
Biblioteca Nacional del Perú
Instituto Francés de Estudios Andinos

Participantes:
IDEL
UNIVERSIDAD Ricardo Palma
UNIVERSIDAD DEL INCA

Lugar: Biblioteca Nacional del Perú
Av. de la Poesía 169, San Borja
Seminarario: Auditorio Mario Vargas Llosa
Martes 11 de noviembre, 9:30 a.m. - 5:00 p.m.
Exposición: Sala de Exposiciones
Martes 11 de noviembre, 5:30 p.m.

las de Martha Uriarte directora del área técnica en nombre de Ramón Mujica Pinilla director de la Biblioteca Nacional. Gérard Borrás director del IFEA presentó las líneas de trabajo que guiaban la jornada del seminario. La primera mesa, moderada por Martín Monsalve Zanati de la Universidad del Pacífico fue dedicada a la dimensión política y económica del conflicto. Fabián Novack director del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú presentó el panorama internacional durante el conflicto y la posición y el protagonismo del Perú en este contexto. El tema de la neutralidad declarada por el Perú fue sometido a una fina lectura mostrando cómo en realidad se trataba de una postura muy favorable al bando aliado. Carlos Contreras de la Pontificia Universidad Católica del Perú puso en evidencia el impacto económico del conflicto en un país muy dependiente de sus exportaciones. La falta de moneda circulante, la creación del cheque circular para suplir esta escasez, el cese de la conversión oro, la caída de las exportaciones, fueron un duro golpe a la economía nacional hasta que la aceleración de la demanda por parte de los beligerantes diera un nuevo impulso a los intercambios y una situación de relativa prosperidad. El periodo de la guerra fue también en lo político un espacio de oportunidades. Ombeline Dagicour de la universidad de Ginebra mostró cómo el ex presidente exiliado Augusto B. Leguía aprovechó este momento de tensiones para consolidar su red de allegados, su red de clientelas. En este sentido, su correspondencia escrita desde Londres es un material de gran interés. La segunda mesa analizó la relación entre los individuos y la guerra y en particular los que fueron implicados en la contienda. Jorge Ortiz del Instituto Peruano de Política y Economía dedicó su intervención al análisis de los diferentes grupos nacionales que se alistaron en respectivos ejércitos nacionales sea por obligación de las levas, sea por defender la patria. La rúbrica «Nuestros conocidos en la Guerra» de la revista *Variedades* resultó ser una fuente de gran provecho ya que permitió la identificación de buen número de los que participaron en la guerra, sea como combatientes o personal de apoyo. Giovanni Bonfiglio de la universidad San Martín de Porres dedicó su conferencia a la presentación de un diario escrito por un italiano nacido en Lima y que viajó a Italia para ayudar a su familia y fue alistado en las filas del ejército italiano contra su voluntad. Se evidenció aquí la complejidad de las situaciones individuales entre expectativas personales y exigencias institucionales. El caso presentado fue también ejemplar de estas historias de individuos desgarrados entre dos identidades construidas en dos espacios distintos. La última mesa fue dedicada por una parte a la prensa y por otra a la recepción del conflicto en la sociedad nacional. Fernando Rosas Moscoso hizo una revisión de la revista *Variedades* y de sus diferentes rúbricas en tiempo de guerra. A través de las caricaturas, fotos, editoriales, artículos temáticos, la revista era una fuente de informaciones considerable para el público limeño y peruano en general. Gérard Borrás, director del IFEA usó diferentes soportes para evidenciar el impacto del conflicto en las mentalidades y las representaciones de los periodistas, creadores, artistas. La parte dedicada en particular a las canciones populares evidencia un conocimiento y una conciencia política muy aguda sobre lo que podía significar el conflicto, en particular en su dimensión internacional con el tema de las ciudades «cautivas», Tacna, Arica y Tarapacá.



Inauguración de la exposición

Después del seminario, se inauguró una importante exposición de más de 55 m² de reproducciones de prensa de la época y de diferentes producciones: partituras, poesías, caricaturas, editoriales. Una selección de libros y revistas, periódicos originales fueron expuestos en 13 vitrinas.

Tanto el seminario como la exposición contribuyeron a una lectura enriquecedora de los efectos del conflicto en la sociedad peruana y evidenciaron la capacidad de este país distante de integrar, asumir y al final reciclar aspectos del conflicto para una lectura en provecho suyo. Los 14 puntos de Wilson, el Tratado de Versalles fue como una oportunidad para pensar una nueva manera de negociar el destino de los territorios y de las ciudades todavía en poder de los chilenos.

CONGRESO INTERNACIONAL «1814: LA JUNTA DE GOBIERNO DEL CUZCO Y EL SUR ANDINO»

Lima, 19-21 de noviembre de 2014

La Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y el Instituto Francés de Estudios Andinos en Lima (IFEA)-Servicio Científico de la Embajada de Francia en el Perú, organizaron el congreso internacional titulado: «1814: la junta de

CONGRESO INTERNACIONAL

1814 : La Junta de Gobierno del Cuzco y el Sur Andino

19 al 21 de Noviembre 2014

19 y 20 DE NOVIEMBRE
Auditorio de Humanidades - Campus PUCP

21 DE NOVIEMBRE
Sala Lumière(s), Alianza Francesa de Miraflores

Informes e inscripciones: jpsa.1814.congreso@gmail.com

INGRESO LIBRE

Asesor:

Organiza:

gobierno del Cuzco y el sur andino». Este congreso se llevó a cabo los días 19, 20 y 21 de noviembre de 2014 en la ciudad de Lima y contó con la participación de 21 investigadores, 11 de los cuales fueron invitados exclusivos, provenientes de diversas universidades de América y Europa.

El inicio de las jornadas contó con la presencia del rector de la PUCP, el Dr. Marcial Rubio, quien inauguró este importante evento internacional. Le acompañaron en la mesa de honor el director de la Maestría de Historia de la Escuela de Posgrado PUCP, el Dr. Jesús Cosamalón; el director del IFEA, el Dr. Gérard Borrás; y la coordinadora general del congreso, la Dra. Scarlett O'Phelan. Cabe destacar que, a nivel diplomático, estuvieron presentes en dicha inauguración el Agregado Cultural de la Embajada de España, el Sr. Francisco de Asís Barrera López; y el Embajador de Bolivia en el Perú, el Dr. Gustavo Rodríguez Ostría.

La charla Inaugural estuvo a cargo del Dr. John Fisher de la Universidad de Liverpool, en el Reino Unido, reconocido historiador internacional que no había estado en el Perú desde hacía 14 años. Su ponencia fue titulada *La Pepa viaja al Pacífico: el impacto del liberalismo peninsular en el virreinato del Perú, 1809-1814*.

El programa del congreso contempló la organización de nueve mesas temáticas y una relatoría. Durante la primera jornada, celebrada el 19 de noviembre, la Mesa 1, titulada «Constitucionalismos», estuvo conformada por el Dr. Brian Hamnett, de la Universidad de Essex (Reino Unido) y el Dr. Jorge Polo y la Borda, junto con la Lic. Margareth Najarro Espinoza, ambos de la Universidad San Antonio Abad del Cuzco. La Mesa 2, titulada «Cuzco 1814», contó con las presentaciones de la Dra. Núria Sala i Vila de la Universidad de Girona (España) y del Dr. David T. Garrett del Reed College, en EE.UU. Finalmente, la Mesa 3, «De Túpac Amaru a Pumacahua» y la Mesa 4, «Conceptos y discursos en el contexto de la junta cuzqueña» se fusionaron para dar paso a las presentaciones de la Mg. Luz Peralta, de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y del Lic. Rolando Iberico Ruiz, de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

La segunda jornada, celebrada el 20 de noviembre, dio inicio con la Mesa 5, titulada «Cuzco y Huamanga: sus conexiones en 1814», donde participaron el Dr. Luis Miguel Glave, de la Universidad Pablo de Olavide, en España; junto con el Mg. Nelson E. Pereyra Chávez y el Mg. Claudio Rojas Porras, ambos de la Universidad



Inauguración del evento

San Cristóbal de Huamanga. La Mesa 6, «La Campaña del Alto Perú», contó con las presentaciones de la Mg. Virginia Macchi, de la Universidad de Buenos Aires, en Argentina y de Dra. María Luisa Soux, de la Universidad Mayor de San Andrés, en Bolivia. Finalmente, la Mesa 7, titulada «Impacto en otros espacios del virreinato peruano», estuvo conformada por el Lic. Paul Rizo Patrón, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, por la Dra. Elizabeth Hernández García, de la Universidad de Piura y por el Mg. Paulo Lanás Castillo, de la Universidad de Tarapacá, en Chile.

Asimismo, durante la segunda jornada se hizo un espacio especial para la presentación del libro *Voces Americanas en las Cortes de Cádiz: 1810-1814*, editado por la Dra. Scarlett O'Phelan y por el Dr. Georges Lomné, resultado del congreso internacional que llevó el mismo nombre, organizado por la PUCP y el IFEA en el año 2012. Los comentarios del libro estuvieron a cargo del Dr. Cristóbal Aljovín, de la Pontificia Universidad Católica del Perú y del Dr. Lizardo Seiner, de la Universidad de Lima. Acompañaron la mesa de honor, el director del IFEA, el Dr. Gérard Borrás y la directora del Fondo Editorial PUCP, la Dra. Patricia Arévalo.

La última jornada se celebró el 21 de noviembre en la Sala Lumière(s) de la Alianza Francesa de Miraflores. En dicha sede se presentó la Mesa 8, titulada «Impacto en otros virreinos y capitanías generales», y dialogaron en ella el Dr. Juan Luis Ossa Santa Cruz, de la Universidad Adolfo Ibáñez, en Chile, el Mg. Daniel Morán, de la Universidad de Buenos Aires, en Argentina y el Dr. Daniel Gutiérrez Ardila, de la Universidad del Externado, en Colombia. Del mismo modo, la Mesa 9, titulada «Huánuco 1812 y Cuzco 1814» expuso las ponencias de la Dra. Joëlle Chassin, de la Universidad de Paris III (Francia) y de la Dra. Scarlett O'Phelan, de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Finalmente, se dio paso a la relatoría

final del congreso a cargo del Dr. Carlos Espinosa, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en Ecuador.

Cabe precisar que durante los días que se realizaron las sesiones en la PUCP, se contó con la participación de profesores del Departamento de Humanidades de la universidad, entre los que figuraron los doctores Karen Spalding, Cristóbal Aljovín, Carlos Contreras, Nicanor Domínguez y Pedro Guibovich. También se contó con la presencia de la profesora Carlota Casalino, con un nutrido grupo de estudiantes de la UNMSM. A su vez, en los momentos de mayor aforo se contó con la participación de hasta 85 personas en el auditorio PUCP y 60 personas en la Sala Lumière(s) de la Alianza Francesa de Miraflores. Ello, sumado a la meticulosa organización logística del congreso, ha generado las felicitaciones del caso por parte de los destacados ponentes peruanos y extranjeros que participaron en las jornadas.

Víctor ÁLVAREZ PONCE

LAS CIENCIAS SOCIALES FRENTE A LAS PROBLEMÁTICAS MEDIO-AMBIENTALES: APUNTES DE UN PRIMER ENCUENTRO

Lima, 12 de noviembre de 2014

En el contexto de la COP 20 que se realizará en Lima del 1° al 12 de diciembre 2014, se han multiplicado los espacios de discusión sobre los temas ambientales: coloquios, seminarios, reuniones de trabajos, etc., que han logrado reunir a miembros de la sociedad civil, instituciones públicas, universidades, sector privado y ONG. Frente a la diversidad de los contenidos y objetivos, surgió la necesidad de aclarar la posición de la academia alrededor de dos preocupaciones: ¿Cuáles son las temáticas de investigación de las ciencias sociales frente a la problemática ambiental? ¿Cuáles son los elementos claves a incluir en una agenda de investigación a construir?

El INTE- PUCP viene impulsando en esta coyuntura las coordinaciones académicas e interuniversitarias así como el fortalecimiento de los grupos de trabajo. El punto de origen es la «Declaración de los académicos del Perú. Frente a los desafíos del cambio climático y a propósito de la vigésima conferencia de las partes», resultado de la tercera reunión de investigadores: «KAWSAYPACHA: Diálogos sobre la tierra» realizado en Lima en septiembre último.

Las cuestiones ambientales son también centrales en las investigaciones del IFEA ya que contribuyen a alimentar el debate y fortalecer las colaboraciones a nivel regional con miras a la COP 21 que se realizará en París. Como antecedente está la organización con la UMI IGlobes (Universidad de Arizona/CNRS) y el Cemca (Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos) de las quintas Jornadas de Jóvenes Americanistas (JJA) «Nuevos acercamientos de los desafíos ambientales: las ciencias sociales frente a la adaptación a cambios climáticos. Perspectivas

transdisciplinarias, formaciones y diálogos metodológicos», realizado en Tijuana, México en julio de este año y que se ha convertido en un antecedente clave (Robert, 2014). En esta coyuntura, el contexto peruano se prestaba entonces para la organización de un encuentro de esta naturaleza.

Continuando con las actividades de ambas instituciones, el Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) y el Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energía Renovable (INTE-PUCP) coincidieron con esta idea y decidieron impulsar una primera discusión realizada en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) el 12 de noviembre del presente año bajo el título «Las ciencias sociales frente a las problemáticas medioambientales».

Esta actividad se propuso como un espacio de discusión académico desde las ciencias sociales sobre temas ambientales. El objetivo fue plantear líneas generales para contribuir a la construcción de una agenda de investigación y discutir las posibilidades de colaboración académica entre Francia y Perú.

El objetivo fue proponer una reflexión original sobre el papel de las ciencias sociales en las temáticas ambientales, enfocado en sus dimensiones sociales y políticas y en su reconfiguración contemporánea. ¿Cómo se analizan las políticas actuales o las dimensiones sociales y políticas de los problemas ambientales? ¿Cuáles son los marcos teóricos y conceptuales? ¿Cuáles son los desafíos y los grandes debates? Las dimensiones sociales y políticas son centrales y transversales a las problemáticas ambientales (pero obviadas a menudo), y permiten involucrar diferentes disciplinas (Ciencias Políticas, Derecho, Sociología, Antropología, Geografía, Economía, etc.). Como línea directriz, se propuso discutir del aporte de cada disciplina (líneas históricas de trabajo, evolución, desafíos actuales y reconfiguración de las temáticas) y de buscar ejes de investigación común.

El formato escogido para este evento fue un seminario/workshop de un día con un grupo limitado de participantes (25) de diferentes universidades e institutos de investigación para favorecer el intercambio de opiniones. Las discusiones se organizaron en 4 momentos: un primer panel introductorio que permitió plantear los elementos de contexto y las bases del debate con conferencias del Dr. Mathieu Durand (Universidad de Maine - IFEA, Francia) y del Dr. Augusto Castro (Director del INTE). Tres paneles temáticos permitieron los intercambios y las discusiones a partir de tres intervenciones cortas alrededor de la gestión del agua, de los conflictos ambientales, y de la economía y del derecho del medio ambiente.

Subrayaremos algunos de los temas debatidos de forma transversal durante las presentaciones y discusiones, en los paneles específicos. Estos apuntes no tienen la pretensión de presentar de forma exhaustiva y con total objetividad lo discutido en el seminario, sino más bien, resaltar lo que consideramos relevante considerar.

1. DEL ROL DE LA CIENCIA SOCIAL A LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO

1. 1. El rol de las ciencias sociales



Desarrollo de una sesión de trabajo

Mathieu Durand inauguró las discusiones recordando cómo las ciencias sociales, y en particular la Geografía, habían acompañado los grandes paradigmas de las relaciones entre el hombre y la naturaleza y cómo habían contribuido a su construcción. Inicialmente enfocada en los problemas ambientales, las contaminaciones y el higienismo, se promueve en el siglo XIX una visión tecnicista segura de la abundancia de los recursos naturales y de las posibilidades de control gracias a los progresos tecnológicos. El panorama cambia radicalmente en las últimas décadas, donde surge un interés súbito por el tema ambiental, consciente de los límites del progreso (y de sus

riesgos). Se trata hoy de buscar soluciones a los problemas del ambiente generados por el hombre. Se impone una necesidad política y práctica ¿Cómo materializar el «desarrollo sostenible»? En este contexto, se plantea el rol y la posición de las ciencias sociales, tanto como ingeniería social con un enfoque operacional, como crítica, para contribuir a nuevos conocimientos sobre los procesos en curso y los desafíos contemporáneos.

Frente a estos nuevos desafíos, **Augusto Castro** llamó a la necesidad de una visión reflexiva sobre la ciencia. Los problemas ambientales, por su dimensión antrópica, cuestionan la relación entre el objeto y el sujeto y la forma de hacer investigación. También la relación entre tecnología y cultura que son parte de una misma construcción social del mundo, y en la cual participan las ciencias sociales. Se llamó en este sentido al desarrollo de un conocimiento más global, sin dejar de reconocer la pluralidad de saberes y de visión del mundo. Los indígenas se identifican con su territorio en función de los ríos, el cambio climático se enfrenta a las prácticas ancestrales en las faldas del Huaytapallana (**Téofilo Altamirano, PUCP**). ¿Cómo los indígenas se apropian el derecho nacional e internacional para luchar contra las petroleras? ¿Cómo un comunero andino maneja al mismo tiempo las apus en quechua y las conclusiones del IPCC en inglés? Los saberes ancestrales se confrontan, se mezclan y se transforman con nuevos contextos. Somos espectadores Y productores de estas interacciones que generan nuevas formas de ver el mundo. Es parte del rol de las ciencias sociales restituir este conocimiento en su diversidad.

1. 2. Los medios de producción de conocimiento

Nicolas Merveille (Universidad Antonio Ruiz de Montoya) cuestionó las condiciones de producción del conocimiento: ¿Quién maneja la información? ¿Esta se encuentra disponible? ¿Quién financia qué, y con qué fin? Mientras el sector minero y petrolero financia los estudios de impactos ambientales, poco medios se dedican al conocimiento del mundo. En este contexto, las ciencias sociales, contratadas por el sector interesado, restringen sus campos de análisis y sus críticas para entrar en un sistema de instrumentalización de su producción. Para evitar esto, defiende el desarrollo de una investigación autónoma y el libre acceso. Se planteó la importancia de una investigación reflexiva y crítica sobre su instrumentalización, capaz de distanciarse de una visión «clorofilizada» de la naturaleza, y provocar debates y evidenciar la construcción social de los problemas como la escasez o la abundancia de agua por ejemplo, tomando como referencia el trabajo del grupo GEAS¹.

2. DEL AGUA AL OBJETO DE INVESTIGACIÓN: DISCUSIÓN SOBRE LAS DISCIPLINAS Y LA FORMACIÓN

2. 1. El agua

El agua fue un tema central de las discusiones; motivo directo de 5 ponencias y abordada en otras tantas, parece ser el tema más emblemático de la problemática ambiental. La diversidad de los enfoques demuestra la riqueza de las ciencias sociales y la importancia del objeto de investigación. **Teresa Oré** (PUCP) comentó el camino de la construcción de un canal de riego en Ica a partir de una leyenda hacia los desafíos contemporáneos de la «gestión integrada de los recursos hídricos», viendo los cambios de los actores. Este camino ha sido también el suyo como investigadora, desde la antropo-historia hacia la sociología de las instituciones y las ciencias políticas al toparse con la «burocracia hídrica». La intervención de **Patricia Urteaga** (PUCP) parte del análisis del pluralismo legal en pueblos indígenas con una visión del derecho desde arriba, para buscar nuevos esquemas de análisis en la ecología política. Muestra la necesidad de enfocarse en los puntos ciegos generados por la segmentación de los problemas por las disciplinas.

La mirada del derecho sobre los recursos hídricos no se restringe a la definición oficial de su estatus, sino también a la regulación (**Armando Guevara**, PUCP). Existen formas alternativas al derecho oficial que dictan los Estados, y se pueden analizar como diferentes formas de regulación entre grupos sociales y en relación con los recursos naturales. Esta perspectiva evidencia dilemas y contradicciones,

¹ Grupo de Estudios Ambiente y Sociedad de la PUCP, en particular su última publicación Oré & Damonte, 2014.

entre el derecho oficial —todas las fuentes de agua son del Estado— y la realidad social —las comunidades campesinas se consideran como dueñas del agua— u otros derechos —el agua como bien común—. En este contexto, se subrayó la importancia de contrastar la enunciación teórica con la materialización social. Pasa por la capacidad de cambiar de escala de observación: no limitarse el derecho internacional o el «telescopio del Estado», y tomar un «microscopio para entender la base». No limitarse tampoco a la foto que utiliza el legislador pero sí insertarse en una perspectiva histórica para entender los procesos en juego.

Eduardo Zegarra (Grade, Universidad Nacional Agraria La Molina) recordó la dificultad de los economistas al abordar la cuestión del agua, un bien que «no se puede cercar» y que no tiene un valor dado (más bien diferentes valores de naturaleza distinta). Así lo muestran **Teófilo Altamirano** (PUCP) y **Jérémy Robert** (IFEA, PUCP) con los conflictos alrededor del agua en Huancayo al pie del Huaytapallana, o en la cercanía de Lima en el valle de Santa Eulalia. En el primer caso, las prácticas ancestrales y costumbres, la urbanización creciente y los cambios ambientales generan tensiones para el acceso y la protección de un recurso que parece ser cada vez más escaso. En el segundo caso, se considera cómo los cambios climáticos van reconfigurando las movilizaciones sociales sobre la gestión del agua en Lima en el marco del proyecto Bluegrass². La ausencia de grandes conflictos sociales sobre el agua en Lima sorprende a primera vista, sin embargo se evidencian situaciones de tensiones, ya sea por privatización, por las tarifas del agua en Lima, o por el uso del agua entre diferentes sectores en el valle próximo de Santa Eulalia. El cambio climático parece redistribuir las cartas, dando oportunidades a nuevos grupos de incidir en las políticas públicas.

2. 2. Disciplinas y enfoques

La Geografía ha sido presentada como una disciplina central, por su historia y sus especificidades para trabajar las relaciones entre hombre y medio ambiente, pero siempre recordando la necesidad de la pluridisciplinariedad. Si bien la Geografía presenta ciertas ventajas para moverse entre temas más «físicos» y otros más «sociales» (o más bien entre diferentes formas de abordar las cosas), presenta también el riesgo de un determinismo ambiental. Los aportes de otras ciencias sociales como la Sociología, el Derecho o la Antropología sobre el tema del agua (por ejemplo) han demostrado la fuerza (y la necesidad) de enfoques pluridisciplinarios.

Por su lado, la Economía se auto-ubica con cierta distancia de las otras ciencias sociales, por su propia historia y por la forma como ha venido abordando los

² El proyecto BLUEGRASS es un programa de investigación ANR 2014-2016 coordinado por la UMI iGlobes (CNRS/Universidad de Arizona), en colaboración con el Cemca (México, UMIFRE 16, CNRS/MAEDI), el Cirad (Centre international de recherche sur l'agriculture et le développement, Francia), el IFEA (Perú, UMIFRE 17, CNRS/MAEDI) y la Universidad de São Paulo (Brasil). Información disponible en: <http://www.cemca.org.mx/noticias.php?id=1728#.U9lyi-N5Njk>

problemas, a menudo con fórmulas matemáticas, un enfoque centrado en el individuo descontextualizado y la idea del *rational choice* (**Eduardo Zegarra**, Grade, Universidad Nacional Agraria La Molina; **Manuel Ego**, Universidad Antonio Ruiz de Montoya). Conscientes de los límites de este enfoque, muchos buscan caminos alternativos, reforzando lazos con otras ciencias sociales. La necesidad de ampliar el conocimiento es grande, en particular «cuando es la economía la que rige un país y orienta sus políticas» pero con poco análisis de los impactos. La problemática ambiental plantea nuevos retos y nuevas preguntas, acelerando el fin del utilitarismo y el reconocimiento de los límites del planeta y de las soluciones tecnológicas (**Sofía Castro**, INTE - PUCP). En este contexto, ¿Cómo pasar de la economía al compromiso político? ¿Cómo buscar y garantizar más equidad? ¿Por qué es importante priorizar la construcción de un metro en Lima (6 mil millones de USD) y no el agua potable en la selva? Coincidiendo con las otras disciplinas (o mejor dicho enfoques), se plantea la necesidad de un análisis crítico para descifrar estas «soluciones políticas disfrazadas de soluciones técnicas que cumplen con el SNIP».

Geografía, Economía, Ciencias Políticas, Sociología, Antropología, Derecho o Historia: los debates ha demostrado el aporte y la riqueza de enfoques desde otras disciplinas, llamando a un diálogo entre las ciencias sociales para compartir métodos, conceptos, y sobre todo, objetos de investigación. Las experiencias han mostrado que el camino de un investigador no es en línea recta. Gérard Borrás subraya que la metodología (o la disciplina) no debe definir el objeto, pero más bien es el objeto que implica buscar y construir su propia metodología.

2. 3. ¿Especialización o generalización del conocimiento?

Los temas ambientales plantean problemas globales donde el investigador se enfrenta tanto a problemas técnicos como a una diversidad de temas sociales, desde lo más específico hasta lo más general. Teresa Oré, desde su perspectiva de docente e investigadora sobre el tema del agua, se refirió a las «dos caras de una moneda», contando las diferencias de conocimientos y enfoque entre, de un lado los ingenieros hidráulicos o agrarios, y del otro lado los sociólogos. Coincidimos con la idea de que, «nadie puede ser especialista del agua», porque existe diversidad disciplinaria para abordar el tema. En este sentido, se subrayó la necesidad de combinar los conocimientos, cuestionando la capacidad de dialogar entre distintas áreas de investigación, ciencias sociales, y entre ciencias sociales y ciencias «duras».

En este contexto, la formación universitaria ha sido un tema recurrente de discusión. Se criticó la sobre especialización que puede llevar a la segmentación del conocimiento (por ejemplo, dividiendo el derecho de la tierra por un lado, del derecho del agua por otro). Estas brechas se evidencian con la sectorización de la gestión del Estado, subrayando las interrelaciones entre la academia y el mundo operacional y político. Una de las opciones es elevar la generalidad de la formación. Se defendió también la importancia de las especialidades. De la

misma forma que las investigaciones empíricas son necesarias para llegar a alguna forma de generalización, la complejidad de los desafíos contemporáneos necesita especialistas, pero especialistas con capacidad de dialogar con otros especialistas, con el objetivo común de construir instrumentos de conocimiento. El debate sigue abierto.

¿Qué dicen las ciencias sociales sobre los problemas ambientales? El seminario mostró la diversidad de los enfoques y sus aportes para entender retos contemporáneos. El surgimiento de la temática ambiental en la agenda internacional, tanto mediática como política, plantea un nuevo contexto de trabajo. De un lado, nace un nuevo eje impulsado por las ciencias «duras» que buscan definir los límites del planeta y los escenarios de cambio y que piden a las ciencias sociales y a las sociedades, capacidad de adaptación. De otro lado, se mantiene una investigación en ciencia social más distanciada, fuerte en su historia, que cuestiona la construcción social de las categorías y de los conocimientos, recordando por ejemplo que la adaptación al cambio climático no debe ocultar la cuestión de las desigualdades sociales. En todo caso, se apunta a la construcción de una visión más integral de un mundo cada vez más complejo y más globalizado, regido por un conjunto de reglas (plurales) sociales, económicas, políticas y legales. Con este fin, se cree en la importancia del debate y del reconocimiento (y valoración) entre diferentes formas de pensar, entre disciplinas y entre países.

Referencias citadas

- ROBERT, J., 2014 – Quintas jornadas de jóvenes americanistas: «Nuevos acercamientos de los desafíos ambientales: las ciencias sociales frente a la adaptación a cambios climáticos. Perspectivas transdisciplinarias, formaciones y diálogos metodológicos». *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 43 (2): 395-402. Reseña de evento.
- ORÉ, T. & DAMONTE, G. (Eds.), 2014 – *¿Escasez de agua? Retos para la gestión de la cuenca del río Ica*; Lima: Fondo Editorial PUCP, CISEPA, GIZ.

«II TALLER DE ARQUEOMETRÍA»

Lima, 24 y 25 de Noviembre del 2014

El 24 y 25 de noviembre de 2014, se realizó el II Taller de Arqueometría organizado por el Instituto Francés de Estudios Andinos y el Ministerio de Cultura del Perú a través del Museo de Sitio de Pachacamac.

Este evento se dio con la intención de contribuir a la capacitación de profesionales jóvenes interesados en conocer los múltiples aspectos relacionados con las técnicas, metodologías y alcances de la arqueometría. Hoy, más que nunca, el quehacer del arqueólogo se relaciona con la investigación multidisciplinaria, donde cada profesional aporta sus conocimientos particulares en el proceso de investigar, conservar y proteger nuestra herencia cultural. La investigación y conservación de nuestro patrimonio cultural enfrenta retos que demandan nuevas técnicas y metodologías, que la arqueometría puede resolver. El taller tiene como objetivo brindar a profesionales en arqueología conocimientos básicos y experiencia práctica en arqueometría. Actualmente, muchos profesionales trabajan en proyectos de investigación y conservación, pero pocos han tenido la oportunidad de acceder a talleres de capacitación sobre esta materia debido a la reducida cantidad de expertos. Por ello, el presente taller se orientó a profesionales con experiencia en el campo de la investigación y conservación arqueológica, incluyendo sesiones que cubren aspectos teóricos y prácticos, con el objetivo de reforzar los conocimientos previos del asistente y promover la necesidad de crear equipos multidisciplinarios para conseguir los mejores resultados posibles.

Esta segunda edición se enfocó sobre el estudio pluridisciplinario del material textil. Gracias a sus diversas especialidades, los conferencistas presentaron investigaciones arqueológicas, arqueométricas y de conservación de este arqueomaterial específico. El objetivo es adquirir bases teóricas y prácticas en la investigación aplicada sobre textiles.

El primer día del evento reunió en la Alianza Francesa de Miraflores a especialistas nacionales e internacionales acerca de la actualidad de la investigación en este tema: Mary Frame investigadora especialista canadiense, Bernarda Delgado Elías directora del Nuevo Museo de Sitio de Túcume, Arabel Fernández López del Programa Arqueológico El Brujo - Museo Cao, Cecilia Pardo curadora de Colecciones del MALI, Rommel Ángeles Falcón del Museo de Sitio de Pachacamac y Christophe Moulhérat del Museo del Quai Branly en París.

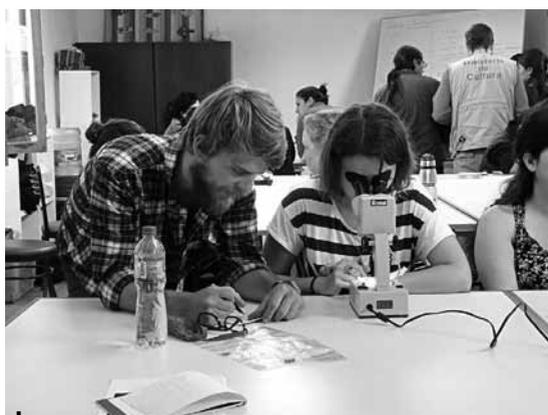


Figura 1 – Clase práctica acerca del estudio arqueométrico de textiles

El segundo día era dedicado a clases de práctica dispensadas por el Dr. Christophe Moulhérat responsable del análisis de las colecciones / referente textil del Departamento Patrimonio y Colecciones, Polo Conservación / Restauración del dicho museo. El objetivo era adquirir bases en la investigación arqueométrica aplicada al material textil: técnica de registro, observación macro y microscópica de textiles arqueológicos, identificación de técnicas de tejido, caracterización de fibras (animales o vegetales). Esta clase se realizó en el sitio de Pachacamac con la colaboración del Instituto Superior de

Conservación y Restauración Yachay Wasi y el Laboratorio de Arqueología de la Pontificia Universidad Católica del Perú.



Figura 2 – Los participantes del II Taller de arqueometría en el sitio arqueológico de Pachacamac

La variedad y la calidad científica de las presentaciones así como el carácter muy escaso de clases prácticas en arqueometría, lograron reunir un público numeroso compuesto tanto por estudiantes como por profesores y profesionales. Este interés permite plantear nuevas perspectivas para perennizar este Taller en los próximos años.

Véronique WRIGHT, Cléa MOULIN, Romuald HOUSSE, Gianella PACHECO