

raciones que hemos discutido con anterioridad en torno a las amenazas y el riesgo:

- percepciones de pobladores, organizaciones locales, etc., sobre amenazas y amenazas complejas y, particularmente, de causalidades, considerando los factores de intervención humana y el problema de la distinción entre el “espacio de la causalidad” y el “ espacio del impacto” ;
- percepciones de pobladores sobre su vulnerabilidad y su capacidad de autogestión de soluciones, el papel de gobiernos locales, regionales o nacionales, ONGS, etc. ;
- percepciones de autoridades gubernamentales, sector privado y otros grupos de decisión sobre los problemas de amenaza, riesgo y desastre, su relevancia, sus factores condicionantes y sus posibles soluciones; y percepciones sobre legislación, organización institucional y factibilidad.

#### 4.2. Riesgo Aceptable

Cardona (1993, 93) define el “riesgo aceptable” como “el valor de probabilidad de consecuencias sociales, económicas o ambientales que, a juicio de la autoridad que regula este tipo de decisiones, es considerado lo suficientemente bajo para permitir su uso en la planificación, la formulación de requerimientos de calidad de los elementos expuestos o para fijar políticas sociales, económicas y ambientales afines”.

Esta definición, que pone el énfasis en sujetos de “autoridad”, asume una importancia primordial en la esfera de las organizaciones públicas y privadas. Se convierte así en la precursora de la decisión de prevenir o mitigar, con los costos que implica y el grado de riesgo “inaceptable”. De hecho, desde el punto de vista de las decisiones que se toman es probable que la idea de “riesgo inaceptable” sea preferible a la de “riesgo aceptable”. Los aspectos que derivan de este concepto hacen referencia, por ejemplo, a las decisiones sobre los niveles de protección que se establecen en los códigos sísmicos, los grados de contaminación ambiental tolerables y de protección contra inundaciones, considerando sus intensidades y periodos de retorno probables (la inundación cada 50, 100, 200, o 300 años, p.e.).

Este énfasis en “autoridad” y en organizaciones, aun cuando solamente capte una parte del universo al cual se podría aplicar la idea de “riesgo aceptable”, sí apunta a un aspecto esencial en una consideración

de este problema. Así, estudios realizados en los Estados Unidos (ver Tierney, 1989; Clarke, 1985; 1988; 1989) demuestran que muchas decisiones acerca del riesgo, se hacen por organizaciones. "Gran número de los riesgos impuestos a otros son, muchas veces en última instancia, aquellos que se definen como aceptables para organizaciones, basándose en prioridades organizacionales". Como observa Drabek (1986), "si hogares en áreas de alto riesgo sísmico compran o no seguros contra terremotos, muy probablemente depende más de decisiones que se toman al interior de la industria de seguros y en el plano gubernamental que de decisiones del hogar" (Tierney, op.cit., p. 383). Una conclusión que se deriva de esto es que necesitamos estudiar "la manera en que jerarquías asignan recursos a favor o en contra de riesgos" (Clarke, 1988, 25).

La capacidad de individuos u organizaciones locales de mitigar niveles de "riesgo inaceptables" sigue siendo muy limitada. En los países del tercer mundo, gran parte de la población pobre bajo riesgo, aun cuando sea consciente de los niveles de riesgo (sean aceptables o no), no tienen opciones importantes para mitigarlos. Este problema de la falta de opciones viables para grandes sectores de la población requiere que el concepto de "riesgo aceptable" sea relativizado. Así, existen múltiples casos (si no la mayoría) en que el riesgo bien puede ser "inaceptable" en términos absolutos, pero "aceptable" en términos relativos. Por ejemplo, aquellos pobladores que, una vez recibida la opción de reubicación (a través de programas gubernamentales, etc.), se niegan o resisten frente a la posibilidad de una ruptura con sus vidas cotidianas, lazos culturales u opciones de trabajo. Aquí, estamos frente al problema de las "lecturas" que hace la población frente al riesgo, en el contexto de su vida cotidiana (ver Maskrey, 1994).

Finalmente, es necesario reconocer que aun en las grandes organizaciones, la mitigación de "riesgos inaceptables" no es sencillamente una cuestión de percepciones sobre el problema, de las posibles implicaciones económicas o políticas de no mitigar, de los cálculos tradicionales de costo beneficio. La opción de mitigar se ve muchas veces a la luz del costo de oportunidad de la inversión requerida (¿qué otro uso de la inversión se podría hacer que trajera mayores beneficios económicos y sociales a corto plazo?), o en el contexto de los conflictos o presiones políticas que podrían suscitar la introducción de normas o medidas mitigadoras (ver Lavell, 1994 a). El riesgo siempre será el objeto de intereses encontrados, en un contexto en que el riesgo se construye por la suma de acciones e intereses privados, pero que afecta a una colectividad mayor (ver Herzer y Gurevich).

#### 4.3. Bienes Comunes, Bienes Colectivos y la Ciudad como un Bien Público

El concepto de bienes comunes, referido a bienes de la naturaleza (aire, agua, tierra, paisajes y otros), que existen sin un proceso de producción social, que son indispensables para la existencia humana, que no tienen en principio dueño, pero de los que el hombre se apropia para su uso, tiene ya una larga historia en la discusión sobre la Gestión de recursos y la Gestión ambiental.

Hoy en día, debido a los niveles de degradación o destrucción que sufren estos bienes, producto de procesos económicos y sociales contaminadores y transformadores de la sociedad moderna e industrial, urbana y rural, y debido a las discusiones surgidas en torno al Desarrollo Sostenible, el problema ambiental en torno a estos bienes se vuelve más y más crítico, dado el impacto de su degradación sobre la productividad y sobre los niveles de vida de la población. Controles, normatividad y legislación efectiva sobre su uso (consumo) y sobre su degradación se vuelven imperativos, pero esto implica nuevos esquemas que desafían intereses privados, muchas veces económica y políticamente poderosos. El concepto de "cuentas ambientales" entra en la discusión junto con la idea de un precio que debe pagarse para el uso y la degradación (ver Wilches Chaux, 1993 a).

En el contexto urbano, el problema de la apropiación y uso del agua, el aire y la tierra que conduce a la degradación y, en consecuencia, al riesgo, comprende tres niveles espaciales de análisis: procesos "rurales" y su impacto en el área urbana (uso de fertilizantes, pesticidas, etc., y contaminación de ríos y acuíferos); procesos urbanos y su impacto en regiones circundantes (contaminación atmosférica y lluvia ácida; uso de aguas contaminadas en la agricultura, etc); y procesos urbanos con impacto en lo urbano (contaminación atmosférica, desestabilización de pendientes etc.).

A diferencia del concepto de bienes comunes, bienes colectivos hace referencia a un conjunto de infraestructuras urbanas cuya producción en general no puede ser individualizada o parcializada, correspondiendo generalmente al estado producirlos. Su uso final puede o no ser privado. Ejemplos son las calles urbanas, los sistemas de alcantarillado, el alumbrado público, la vivienda social, los parques públicos urbanos y los sistemas de drenaje pluvial. La producción y mantenimiento de estos bienes requiere de la inversión estatal (local, regional y nacional), y la capacidad de realizarlo depende de la solvencia fiscal de los organismos responsables.

Siendo estos bienes el sustento material-infraestructural de la ciudad, el esqueleto sobre el cual se erigen las unidades productivas, de circulación y de consumo, los procesos de degradación sufridos en estos bienes tienen hondas repercusiones en el bien público y en el surgimiento del "riesgo". La falta de mantenimiento, la inadecuada oferta de nuevas infraestructuras a las nuevas demandas de la ciudad y, hoy en día, los procesos a favor de la privatización de los bienes colectivos pueden suscitar una serie de amenazas para la seguridad y salud pública.

La ciudad, concebida y construida como bien público (ver Herzer y Gurevich), hoy en día enfrenta la tendencia a la privatización, a implementar soluciones parciales y a una creciente ingobernabilidad a raíz de la crisis fiscal que sufren la mayoría de las grandes urbes de América Latina.

El manejo de los bienes comunes y de los bienes colectivos se ubica en el centro de la preocupación acerca de la gestión ambiental urbana y la gestión del riesgo. La privatización, la crisis financiera y la ingobernabilidad de la ciudad constituyen condiciones que probablemente favorecen el crecimiento de las condiciones de riesgo.

## 5. HACIA UNA AGENDA PRIORITARIA DE INVESTIGACION

El análisis, desarrollo conceptual y discusión de la problemática en torno a lo "ambiental" desplegados en las páginas anteriores "descubre" temas significativos para la investigación. Particularmente aquella que pretende contribuir a transformar realidades, a través de un proceso creciente de toma de conciencia y de generación de conocimiento, tanto entre aquellos sectores supuestos guardianes del "bien público", como entre la población mayormente afectada.

Tres grandes sujetos/objetos de la investigación aparecen con claridad desde el principio.

Primero, el conjunto de los actores sociales, privados y públicos, individuales y organizacionales que son los protagonistas de la degradación ambiental urbana y la construcción del riesgo. La investigación sobre este conjunto (o subconjuntos y sectores del mismo) debe dilucidar responsabilidades, lógicas, cambios, tendencias, conflictos y consensos. La "espacialidad de la causalidad" debe ser esclarecida, ya sea local, urbana, regional, etc., y, de igual manera, la "espacialidad de los impactos". Basándose en experiencias concretas, se debe documentar exitosos cambios en las "políti-

cas” y prácticas de los actores, en cuanto a la degradación, motivaciones, coyunturas y contextos precisos. Las relaciones de agentes específicos con autoridades gubernamentales y las formas de evadir la normatividad y legislación existentes, deben ser estudiadas.

Segundo, el conjunto de los actores públicos, autoridades, normatividad y legislación que desempeñan funciones o giran en torno al problema de las amenazas, vulnerabilidad y riesgo. O sea, los encargados de asegurar que la ciudad sea un “bien público”. Este incluye un amplio espectro de instituciones y normatividad. Una característica de la gestión del riesgo o de los desastres es precisamente que cruza múltiples áreas de acción institucional. En alguno que otro momento se relaciona con la gestión de los recursos naturales, o con la planificación urbana, regional y sectorial, con la gestión de la seguridad ciudadana de crisis, y el desarrollo sostenible, entre otras. Es precisamente esta diversidad de entidades ‘especializadas’ la que da a la gestión del riesgo un matiz sumamente complicado. La concertación, la coordinación, la posibilidad de lograr la compatibilidad y la integración intersectorial, en un marco consensual, es una de las claves para implementar una gestión exitosa. Esta es una tarea compleja que involucra lo económico, lo político, lo social y lo cultural.

Dentro de este contexto, la investigación debe privilegiar:

- a) los análisis intersectoriales, los procesos de concertación y de tomas de decisión sobre la mitigación, los contextos en que el riesgo se proscribe como inaceptable y suscita una respuesta estatal y, por otro lado, los contextos en que el riesgo es “aceptado”.
- b) las relaciones entre la gestión pública de la ciudad y el riesgo, incluyendo las decisiones sobre el uso y cambios en el uso del suelo, sobre densificación de lotes, sobre inversiones en infraestructuras y modernización o mantenimiento de las mismas.

Desde nuestro punto de vista, la investigación sobre la gestión pública debe realizarse dentro de un marco en que se considere:

- a) el proceso de globalización / internacionalización de la economía;
- b) la crisis financiera de la ciudad, y el impacto de los procesos de privatización;
- c) el poder local.

Tercero, el conjunto de los sectores sociales (pobladores, comunidades, sectores económicos, etc.) afectados por la degradación y el riesgo. Aquí, la investigación deberá privilegiar un enfoque de investigación acción, el cual pretende, retomando los lineamientos establecidos por el IDRC en su documento 'La Gestión Ambiental Urbana' (Mougeot y Massé, 1993):

- a) involucrar activamente a los grupos sociales que sufren el riesgo y perseguir su disminución (pobladores, comunidades, etc.) ;
- b) compartir y difundir información entre esos grupos ;
- c) perfilar y discriminar soluciones participativas, ajustadas a las realidades económicas, sociales y culturales de las colectividades humanas afectadas y/o aquellas capaces de instrumentar soluciones.

No está de más decir que el establecimiento de estos tres objetos no significa que la investigación deba ubicarse en uno o en otro de ellos, excluyendo consideraciones acerca de los demás. La investigación integral que, alrededor de un problema o problemas, intente considerar las relaciones entre agentes protagonistas de la degradación, la gestión pública y los afectados, claramente arrojaría resultados sumamente interesantes. Por otra parte, la investigación debe considerar escalas y tiempos diversos. Areas metropolitanas, ciudades grandes, medianas y pequeñas deben ser incorporadas, debido a las enseñanzas que pueden arrojar. Estudios diacrónicos y sincrónicos, coyunturales e históricos proveerían lecciones también distintas. En fin, todo está por hacerse. La falta de investigación sistemática sobre el tema provee un reto de múltiples dimensiones a los investigadores de la región.

## NOTAS

- 1 Nota del Editor: "empowerment"= toma de poder
- 2 Nota del Editor: DIRDN- Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.

## BIBLIOGRAFIA

ALESCH, Daniel J. y PETAK, W. J. 1986. The Politics and Economics of Earthquake Hazard Mitigation: Unreinforced Masonry Buildings in

- Southern California. University of California, Institute of Behavioral Science. Program on Environment and Behavior. Monograph n: 43. Boulder, Colorado.
- ANDERSON, Mary y WOODROW P. J. 1989. *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Westview Press, y Paris, UNESCO Press. Boulder, Colorado.
- BECK, Ulrich. 1993. *De la Sociedad Industrial a la Sociedad de Riesgo: Cuestiones de supervivencia, estructura social e ilustración ecológica*. Revista de Occidente, N° 150, noviembre. Madrid.
- BLAIKIE, Piers et al. 1994. *At Risk. Natural Hazards, People, Vulnerability and Disaster*. Routledge, Londres.
- CANNON, Terry. 1994. "Vulnerability Analysis and the Explanation of "Natural Disaster". En Varley, Ann (ed) *Disasters, Development and Environment*. John Wiley y Sons. Londres.
- CAPUTO, G. HARDOY, J.E y HERZER, H 1985. *Desastres Naturales y Sociedad en América Latina*. CLACSO-GEL. Buenos Aires.
- CARDONA, Omar D. 1993. "Gestión Ambiental y Prevención de Desastres: Dos Temas Asociados". En Maskrey, A. *Los Desastres no son Naturales*. La Red, Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- CLARKE, Lee. 1985. "The Origins of Nuclear Power: A Case of Institutional Conflict". *Social Problems*, 32: 473-487.
- CLARKE, Lee. 1988. "Explaining Choices Among Technological Risks". *Social Problems*. 35 : 22-35.
- CLARKE, Lee. 1989. *Acceptable Risk? Making Decisions in a Toxic Environment*. University of California Press. Berkeley, California.
- CLAUSEN, L. y otros. 1978. "New Aspects of the Sociology of Disasters: A Theoretical Note". *Mass Emergencies and Disasters*, 3: 61-65.
- COHEN, Michael. 1991. *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990's*. A World Bank Policy Paper. The World Bank. Washington D.C.
- Dossier. 1992. "La Crise Urbaine". *Le Courier*, N° 131 (Janvier-Février): 49-73.
- DRABEK, Thomas. 1986. *Human Systems Responses to Disaster*. Springer - Verlag. New York.
- FRITZ, Charles. 1961. "Disaster". En Merton, R y R. Nisbet. *Contemporary Social Problems*. Harcourt. New York.
- GIDDENS, Anthony. 1990. *Modernity and Self Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Polity Press. Cambridge

- HEWITT, Kenneth. 1983. "The Idea of Calamity in a Technocratic Age". En Hewitt, K (ed) Interpretations of Calamity. Allen and Unwin. London.
- KREIMER, Alcira y MUNASINGHE, M. 1992. Environmental Management and Urban Vulnerability. Banco Mundial, Departamento del Medio Ambiente. Washington D.C.
- KREPS, Garry. 1984. "Sociological Enquiry and Disaster Research", Annual Research of Sociology, 10: 309-330.
- LAVELL, Allan. 1993. "Ciencias Sociales y Desastres en América Latina: Un Encuentro Inconcluso". En Maskrey, A. Los Desastres no son Naturales. La Red, Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- LAVELL, Allan (ed.). 1994. Viviendo en Riesgo: Comunidades Vulnerables y prevención de Desastres en América Latina. La Red, Tercer Mundo Editores. Bogotá
- LAVELL, Allan. 1994 a. "Cuando le Llega el Tiempo a una Idea". En "Desastres y Sociedad" N° 2, Año 2, Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- LAVELL, Allan y FRANCO, E. (ed). 1996. Los Sistemas Nacionales de Gestión de Desastres: Un Análisis Retrospectivo (título provisional). La Red , Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- LUHMANN, Niklas. 1991. Sociología del Riesgo. Universidad Ibero Americana/Universidad de Guadalajara. Jalisco.
- MASKREY, Andrew. 1993 "Vulnerabilidad y Mitigación de Desastres". En Maskrey, A. Los Desastres no son Naturales. La Red, Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- MASKREY, Andrew (comp.). 1993a. Los Desastres no son Naturales. La Red, Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- MASKREY, Andrew. 1994. "Comunidades y Desastre en America Latina". En Lavell A. (ed) op.cit.
- MASKREY, Andrew (comp). 1996. Los Paradigmas de la Lluvia : La Gestión de Desastres Sísmicos en Regiones de Trópico Húmedo. La Red , Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- MITCHELL, James. 1994. "Disaster Prevention: Riddle, Mystery or Enigma?". Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Sociedad y Prevención de Desastres. UNAM, México.
- MOUGEOT, Luc. 1993. "El Programa de Gestión Ambiental Urbano". En Lavell A. (comp) 1994, op.cit.
- MOUGEOT, Luc y MASSÉ, D. (edit.). 1993. Urban Environmental Management Developing a Global Agenda. IDCR, 2 volúmenes. Ottawa.
- OLSON, Richard. 1985. "The Political Economy of Life-Safety: The city of

- Los Angeles and Hazardous Structure Abatement: 1973-81". En "Policy Studies Review, 4:670-679.
- PELANDA, C. 1981. "Disaster and Socio Economic Vulnerability". En "Preliminary Paper", N° 68. Disaster Research Centre, The Ohio State University. Columbus.
- QUARANTELLI, Enrico. 1987. "What Should We Study? Questions and Suggestions for Reseachers about the Concept of Disasters". En "International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 5, 1: 7-32.
- STALLINGS, Robert. 1991. "Feed Back from the Field. Disasters as Social Problems: A Dissenting View". En "International Journal of Mass Emergencies and Disasters", 9, 1. Marzo.
- TIERNEY, Kathleen. 1989. "Improving Theory and Research on Hazard and Mitigation: Political Economy and Organizational Perspectives". En "International Journal of Mass Emergencies and Disasters", 7, 3:367-396.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). 1991. Cities, People and Poverty : Urban Development Cooperation for the 1990's. UNDP. Nueva York.
- UNITED NATIONS COMISSION FOR HUMAN SETTLEMENTS (UNCHS). 1995. Global Report on Human Settlements, Statistical Annex.
- VARLEY, Ann. 1994. Disasters, Development and Environment. John Wiley, Londres.
- WIJKMAN, Andrés y TIMBERLAKE, L. 1985. Desastres Naturales : Fuerza Mayor u Obra del Hombre. Earthscan.
- WILCHES CHAUX, Gustavo. 1989. Desastres, Ecologismo y Formación Profesional. SENA. Popayán.
- WILCHES CHAUX, Gustavo. 1993. "La Vulnerabilidad Global". En Maskrey, A. (comp.) op.cit.
- WILCHES CHAUX, Gustavo. 1993 a. Disasters and the Environment. DMTP, UNDP- UNDRO