



**HAL**  
open science

## El riesgo y su gestión en Ecuador

Julien Rebotier

► **To cite this version:**

Julien Rebotier. El riesgo y su gestión en Ecuador: Una mirada de geografía social y política. Centro de Publicaciones PUCE, 2, 145 p., 2016, Serie de publicaciones en ciencias geográficas, 978-9978-77-268-3. halshs-01345705v2

**HAL Id: halshs-01345705**

**<https://shs.hal.science/halshs-01345705v2>**

Submitted on 12 Jan 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



# EL RIESGO Y SU GESTIÓN EN ECUADOR

Una mirada de Geografía social y política

**JULIEN REBOTIER**







# **EL RIESGO Y SU GESTIÓN EN ECUADOR**

**Una mirada de geografía social y política**

**Julien Rebotier**

*EL RIESGO Y SU GESTIÓN EN ECUADOR*  
*UNA MIRADA DE GEOGRAFÍA SOCIAL Y POLÍTICA*  
© 2016 Pontificia Universidad Católica del Ecuador  
© 2016 Autor: Julien Rebotier

**Centro de Publicaciones PUCE**

Av. 12 de Octubre y Robles  
Apartado n.º 1701-2184  
Teléf.: 593-02-291711  
publicaciones@puce.edu.ec

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

Dr. Fernando Ponce León, S. J.  
**Rector**

Dr. Fernando Barredo Heinert, S. J.  
**Vicerrector**

Dra. Graciela Monesterolo Lencioni  
**Directora General Académica**

Dr. Rommel Montúfar Galárraga  
**Director de Investigación**

Mtr. Santiago Vizcaino  
**Director del Centro de Publicaciones**

Dra. Andrea Muñoz Barriga  
**Decana de la Facultad de Ciencias Humanas**

Mtr. Galo Manrique Yacelga  
**Director de la Escuela de Ciencias Geográficas**

Gonzalo Augusto Bravo Bahamonde  
Alfonso Sánchez  
**Corrección de estilo**

**Comité Ejecutivo del Centro de Publicaciones**

**(Comité Editorial):**

Dra. Mercedes Maffa Simon  
Dr. León Espinosa O.  
Dr. Álvaro Mejía Salazar  
Mtr. Santiago Vizcaino

**Fotos portada:**

Foto de arriba: Punto de encuentro en caso de desastre en un barrio popular al noroeste de Quito (foto Julien Rebotier)  
Fotos de abajo: Letreros, en Quito, indicando los sitios seguros más próximos en caso de diferentes tipos de amenaza (fotos Romain Migus)

**ISBN:** 978-9978-77-268-3

**DRA:** 048949

**Depósito legal:** 005567

Prohibida la reproducción de este libro, por cualquier medio, sin la previa autorización, or escrito, de los dueños del copyright

**Diagramación e Impresión**

PPL Impresores. 2529762  
Quito, Ecuador  
pplimpresores@gmail.com

**Primera edición**

**Tiraje:** 500 ejemplares

## AGRADECIMIENTOS

La redacción y la publicación de un libro siempre es una tarea colectiva. Si bien la redacción puede ser solitaria, la actividad de investigación que se dio durante un año en Ecuador, aprovechó la presencia y la colaboración de varias instituciones y colegas.

El IRD, en primer lugar (y en mi caso el laboratorio PRODIG), que permite estadías de larga duración en los terrenos de estudio y la posibilidad de entablar colaboraciones duraderas con contrapartes locales. Agradezco el apoyo continuo de los representantes sucesivos en Quito, Jean-Yves Collot y luego Olivier Dangles, así como la ayuda de Marie Garino, encargada de comunicación en la representación del IRD en el Ecuador. Marie prestó un servicio constante en la organización y el seguimiento de las actividades, debates y encuentros académicos.

La PUCE, como contraparte ecuatoriana del proyecto de investigación, ha contribuido a reunir las condiciones necesarias para llevar adelante el programa de investigación, mediante un convenio específico firmado con el IRD, en base a un convenio marco existente entre las dos instituciones. Tanto el Ing. Galo Manrique como la Msc. Azucena Vicuña, Directora de la Escuela de Ciencias Geográficas de la PUCE, han superado todos los trámites administrativos y burocráticos inherentes a las instituciones académicas para el éxito del programa de investigación. Que lean en estas líneas un reconocimiento sincero.

Se agradece también a los colegas e interlocutores en la academia, tanto en la PUCE como en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad Central y la Escuela Politécnica Nacional por su disposición para el debate. Es de mencionar la colaboración fructífera con el PNUD-Ecuador a través de Nury Bermúdez, que permitió

un intercambio de competencias entre nuestros programas y la posibilidad de un enriquecimiento mutuo, tanto en los eventos nacionales como en los intercambios sobre la política nacional de gestión de riesgos. Además Nury, gracias a una revisión de mucha paciencia, permitió que mejorara sustancialmente este libro. Siempre ha tenido una opinión muy bien documentada y generosamente abierta al debate.

Las reflexiones que presenta este libro se insertan finalmente en más de dos décadas de cooperación del IRD en Ecuador sobre vulnerabilidades urbanas, impulsadas por Robert D'Ercole entre otros colegas. Pascale Metzger fue quién aseguró la transmisión de dichos esfuerzos para mí a través del Programa Andino de Capacitación e Investigación sobre las Vulnerabilidades Urbanas, que tuvo siempre como perspectiva el aporte específico de las ciencias sociales en el tema de los riesgos, su gestión y las desigualdades asociadas en las ciudades. Su lectura atenta del manuscrito así como su inclinación a veces gruñona, pero incansable, por el trabajo bien hecho y riguroso son para mí, criterios del valor de los resultados en ese libro presentados.

Estas páginas se benefician en particular de las conversas numerosas con Pascale Metzger, Jérémy Robert, pero también Jairo Estacio, tanto en Quito como en el taller regional andino organizado en Guayaquil en octubre 2014.

Para cerrar estos agradecimientos cabe mencionar la presencia y el cariño de los amigos y colegas que siempre hacen de las estadías largas en países ajenos, una experiencia única, desde las noches de cocina con Romain (y Tali) a las canchas de fútbol.



## ÍNDICE DE CONTENIDOS:

Listado de siglas	11
Prefacio PUCE	13
Prefacio IRD	15
Prefacio PNUD	17
INTRODUCCIÓN - <b>EL RIESGO Y EL TERRITORIO: UN ENFOQUE SOCIAL Y POLÍTICO</b>	19
RESUMEN – ABSTRACT	23
<b>PARTE 1 - LA FÁBRICA DE LOS RIESGOS EN EL ECUADOR CONTEMPORÁNEO</b>	25
<b>CAPÍTULO 1 - LOS RIESGOS: UNA CUESTIÓN DE SOCIEDAD</b>	27
ANTECEDENTES ACADÉMICOS EN CIENCIAS SOCIALES	27
La controversia de Lisboa, de la Providencia Divina a la responsabilidad de los Hombres	28
Literatura académica sobre riesgos y sociedad: un panorama selectivo	28
La Red: una contribución regional de peso	30
Estudiar los riesgos en Ecuador a partir del territorio y de la sociedad	31
LA PRODUCCIÓN DEL AMBIENTE Y LA CONSTRUCCIÓN DE LOS RIESGOS	32
Trayectoria y alcances de la producción del ambiente	33
Discusión de algunas limitaciones de la producción del ambiente	34
Aportes al debate sobre la separación entre naturaleza y sociedad	35
Entre lo material y lo inmaterial, la producción del ambiente como marco teórico	35
Un marco teórico crítico	36
Afirmar la coproducción de los riesgos y de los territorios	37
<b>CAPÍTULO 2 - ANTECEDENTES INSTITUCIONALES Y POLÍTICOS DE LA GESTIÓN DE RIESGOS</b>	41
ESFUERZOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN LA REGIÓN ANDINA	42
EL CONTEXTO POLÍTICO-HISTÓRICO DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN ECUADOR	43
Antecedentes del giro constitucional: hacia la reorganización y la reafirmación del Estado	43
Los factores desencadenadores de una revisión de la gestión de riesgos	45
La difícil conformación de una visión nacional de la gestión de riesgos	46
FILOSOFÍA Y PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN ECUADOR	48
Los retos del funcionamiento del SNDGR	48
Algunos ejemplos de gestión de riesgos en el país y el tema de los medios de vida	50
Reflexión sobre las concepciones de riesgo entre instituciones y comunidades	52
Dificultades y retos de la institucionalización de la política nacional de gestión de riesgos	54
<b>PARTE 2 - UNA INSTITUCIONALIZACIÓN DIFÍCIL DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN LA MARCHA</b>	57
<b>CAPÍTULO 3 - LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b>	61
CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: CONTEXTO Y ACTORES	62
Un intento de sistematización de los esfuerzos de cooperación	62
Los actores de la cooperación	63
Un ejemplo de cooperación centrada en el evento adverso	64
DIFÍCIL ENCUENTRO ENTRE COOPERACIÓN Y POLÍTICA DE GESTIÓN DE RIESGOS	66
La evolución de la gestión de riesgos pone a prueba las formas de cooperación	66
La política nacional de riesgos frente a la fragmentación de las iniciativas	67

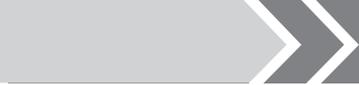
Cooperación, entre autonomía y dependencia ¿Hacia un New Deal?	68
<b>EL ROL DEL ESTADO EN LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RIESGOS Y EN LA COOPERACIÓN</b>	<b>70</b>
Una fuerte dependencia a la reorganización del Estado	70
Algunos frentes de progreso para una política nacional de gestión de riesgos	71
<b>SÍNTESIS</b>	<b>72</b>
<b>CAPÍTULO 4 - GESTIÓN DE RIESGOS EN LOS GAD CANTONALES: UN PANORAMA NACIONAL</b>	<b>75</b>
<b>PRESENTACIÓN DE LA ENCUESTA SOBRE GESTIÓN DE RIESGOS EN LOS GAD ECUATORIANOS</b>	<b>76</b>
Objetivos y estructura de la encuesta	76
Universo de respuesta y representatividad	76
<b>ALGUNAS EXPERIENCIAS EN LOS MUNICIPIOS MÁS POBLADOS</b>	<b>79</b>
El DMQ se posiciona en la prevención	79
La inversión de Guayaquil y los Sistemas de Comando de Incidentes	86
<b>ANÁLISIS DE LA ENCUESTA A LOS GAD MEDIANOS Y PEQUEÑOS</b>	<b>88</b>
Avances y características de la gestión de riesgos en los GAD	88
Distribución espacial de algunas respuestas a la encuesta	89
Análisis de las iniciativas de gestión de riesgos mencionadas	91
Algunas pistas de interpretación	93
<b>PARTE 3 - RIESGOS Y CIENCIAS SOCIALES: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS</b>	<b>97</b>
<b>CAPÍTULO 5 - EXPERIENCIAS Y LECCIONES DE UN SEMINARIO NACIONAL SOBRE RIESGOS Y CIUDADES</b>	<b>99</b>
<b>SUSCITAR EL DIÁLOGO SOBRE LOS RIESGOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA URBANIZACIÓN</b>	<b>100</b>
Entrar en el riesgo por la vulnerabilidad y por la urbanización	100
Cuando producir la ciudad y producir los riesgos se conectan en el análisis	101
<b>UN PANORAMA DE LAS TEMÁTICAS DE INVESTIGACIÓN DE LOS ESTUDIANTES</b>	<b>102</b>
<b>EL RIESGO Y LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA NACIONAL</b>	<b>104</b>
Una comunidad académica nacional de ciencias sociales sobre riesgos... ¿Para qué?	106
El abordaje a los riesgos desde las ciencias sociales, en la región y en el país	108
Pistas de interpretación de las debilidades de las ciencias sociales en el tema de riesgos	110
<b>CAPÍTULO 6 - ENFOQUES DE CIENCIAS SOCIALES: ¿LUCHAR PARA EXISTIR?</b>	<b>115</b>
<b>LAS CONCEPCIONES HEGEMÓNICAS SOBRE EL RIESGO: ¿NAVEGAR A CONTRACORRIENTE?</b>	<b>115</b>
Riesgos y sociedad: breve reseña socio-histórica	116
Fuerza de lo material e inercia estructural de un marco de estudio para los riesgos	118
El peso de la dinámica socio-histórica y metodología para un análisis contextualizado	120
Una referencia a los métodos de las ciencias sociales	120
Un abordaje contextual de los territorios y de los riesgos que consta de dos pasos	122
<b>EL RIESGO: UN DOBLE OBJETO, DE CIENCIAS EXACTAS Y DE CIENCIAS SOCIALES</b>	<b>123</b>
La preocupación epistemológica de las ciencias sociales	124
La crítica: un punto de partida para la reflexión	124
Las ciencias sociales y la producción de sentido	127
<b>ENTRE CRÍTICA Y UTILIDAD SOCIAL: UN APORTE LEGÍTIMO DE LAS CIENCIAS SOCIALES</b>	<b>128</b>
La exigencia engañosa de la utilidad social	128
Perspectivas de ciencias sociales y su legitimidad	129
<b>CONCLUSIONES GENERALES</b>	<b>133</b>
La fábrica de los riesgos: una contextualización social necesaria	133

La gestión nacional de riesgos: una cuestión de política de Estado	134
Ciencias sociales y estudio de los riesgos: unas contribuciones específicas	135
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>137</b>
<b>Lista de figuras</b>	
Figura 1: El modelo presión y liberación - Pressure and Release (PAR)	30
Figura 2: Bases y relaciones materiales e inmateriales de los componentes del territorio	37
Figura 3: La gestión de riesgos, entre permanencia institucional y provisionalidad de la demanda ciudadana	56
Figura 4: Población de los municipios ecuatorianos y localización de los que participaron en la encuesta	77
Figura 5: Localización de 29 de los 30 sitios seguros en el Distrito Metropolitano de Quito con levantamiento por GPS	80
Figura 6: Mapa de localización de los sitios seguros en Quito, visible en el parque La Carolina	84
Figura 7: Mapa de localización de los sitios seguros producida después del sismo de agosto 2014	85
Figura 8: Número de proyectos en gestión de riesgos, contrapartes en la ejecución y organizaciones financiadoras a escala de los municipios que respondieron al cuestionario	90
<b>Lista de tablas</b>	
Tabla 1: Distribución de la muestra y de los municipios del país en función de la población	78
Tabla 2: Capacidad de los 30 sitios seguros por administración zonal, en el año 2013	80
Tabla 3: Distribución de los 76 proyectos declarados en función de las contrapartes involucradas en la ejecución	91
Tabla 4: Distribución de los 76 proyectos y de los 51 proyectos cuyo presupuesto se conoce en función de los tipos de instituciones que los financian	92
Tabla 5: Distribución de los 76 proyectos en función del tipo de actividades principales desarrolladas y presupuestos correspondientes	92
<b>Lista de encuadrados</b>	
Encuadrado 1: El riesgo en el cantón Cevallos, una respuesta territorial	39
Encuadrado 2: Artículos 389 y 390 de la Constitución de la República de Ecuador (2008)	46
Encuadrado 3: Proyecto DIPECHO 2013-2014, PNUD y Secretaría de Gestión de Riesgos	105
<b>Lista de fotos</b>	
Foto 1: Letrero señalando el sitio seguro de La Pampa, en Calderón	81
Foto 2: Letrero de evacuación que indica el sitio seguro de Puengasí	82
Foto 3: El sitio seguro del parque Sixto María Durán, tras las rejas	83
Foto 4: El acceso vial al sitio seguro del parque El Heraldo, cerrado por un portón	83
Foto 5: Área de Refugio Temporal en el parque La Carolina	86
Foto 6: Reunión del Comité de Operaciones de Emergencia en Guayaquil durante el simulacro de sismo	88



## LISTA DE SIGLAS

ADRA:	Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales Ecuador	OCHA:	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs / Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios
AECID:	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	ODM:	Objetivos del Milenio
ART:	Área de Refugio Temporal	OFDA:	Office of Foreign Disaster Assistance / Oficina para la Asistencia a Desastres fuera de Estados Unidos
BCPR:	Bureau for Crisis Prevention and Recovery / Buró para la Prevención y Recuperación de Crisis	ONG:	Organización No Gubernamental
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo	PACIVUR:	Programme Andin de formation et de recherche sur la Vulnérabilité et les Risques en milieu urbain / Programa Andino de Formación y de Investigación sobre la Vulnerabilidad y los Riesgos en Medio Urbano
CAF:	Corporación Andina de Fomento	PAR:	Pressure And Release model / modelo de Presión y Liberación
CAN:	Comunidad Andina de Naciones	PMA:	Programa Mundial de Alimentos
CAPRADE:	Comité Andino para la Prevención y la Gestión de Desastres	PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CGR:	Comité de Gestión de Riesgos	PDOT:	Plan de Desarrollo y de Ordenamiento del Territorio
CHQ:	Centro Histórico de Quito	PREANDINO:	Programa Regional Andino para la Prevención y la Reducción de Riesgos de Desastres
COE:	Comité de Operaciones de Emergencia	PREDECAN:	Prevención de Desastres en la Comunidad Andina
COMACO:	Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas	PRODIG:	Pôle de Recherche pour l'Organisation et la Diffusion de l'Information Géographique / Polo de Investigación para la Organización y la Difusión de la Información Geográfica
COOPI:	Cooperazione Internazionale / Cooperación Internacional	PUCE:	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
COOTAD:	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	SCI:	Sistemas de Comando de Incidentes
CRIC:	Centro Regionale di Intervento per la Cooperazione / Centro Regional de Intervención para la Cooperación	SENPLADES:	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
DIPECHO:	Disaster Preparedness ECHO / Preparación a Desastres ECHO	SETECI:	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
DIRDN:	Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales	SGR:	Secretaría de Gestión de Riesgos
DMQ:	Distrito Metropolitano de Quito	SIG:	Sistema de Información Geográfica
ECHO:	European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection Department / Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea	SNDGR:	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos
EIRD:	Estrategia Internacional de Reducción de Riesgos de las Naciones Unidas	SNGR:	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos
ENSO:	El Niño – Southern Oscillation	UC:	Universidad de Cuenca
ESPOL:	Escuela Politécnica del Litoral	UEB:	Universidad Estatal de Bolívar
FOCAPRE:	Fortalecimiento de Capacidades en Preparación y Respuesta	UGR:	Unidad de Gestión de Riesgos
GAD:	Gobiernos Autónomos Descentralizados	UNASUR:	Unión de Naciones Suramericanas
GPS:	Global Positioning System / Sistema de Posicionamiento	UNDAC:	United Nations Disaster Assessment and Coordination / Coordinación y Manejo de Desastres de las Naciones Unidas
INAMHI:	Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología	UNDAF:	United Nations Development Assistance Framework / Plan Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo
INEC:	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization / Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
IRD: I	Institut de Recherche pour le Développement / Instituto de Investigación para el Desarrollo	UNETE:	Equipo Técnico de Emergencias de las Naciones Unidas
JICA:	Japan International Cooperation Agency / Agencia de Cooperación Internacional del Japón	UNICEF:	United Nation's Children Emergency Fund / Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
MAGAP:	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca		
MAH:	Marco de Acción de Hyogo		
MERCOSUR:	Mercado Común del Sur		



UNISDR: United Nations Office for Disaster Risk Reduction /  
Agencia de las Naciones Unidas para la Reducción del  
Riesgo de Desastres

USAID: United States Agency for International Development /  
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo In-  
ternacional

UTN: Universidad Técnica del Norte

## IRD-PUCE: UN CUARTO DE SIGLO DE ENRIQUECIMIENTO MUTUO

Veinticinco años que promovieron logros excepcionales en algunos campos del saber, basados en los convenios firmados entre las instituciones francesas y ecuatorianas desde 1990 hasta el 2015, de manera especial en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y en la Escuela de Ciencias Geográficas.

En el marco del acuerdo básico relativo a la cooperación técnica suscrito entre los gobiernos del Ecuador y Francia en abril de 1959, así como el acuerdo general de cooperación científica y técnica entre el Gobierno del Ecuador y ORSTOM. –Institut Francais de Recherche Scientifique pour le Développement en Cooperation–, suscrito en abril de 1988, y el Acuerdo General entre el ORSTOM, CONUEP –CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS– acompañados de las firmas del Ministro de Relaciones Exteriores y la del Embajador de Francia en Ecuador, firmado en febrero de 1990.

En este marco institucional nacional, se integran las universidades del Ecuador y como un alcance muy apropiado a la Escuela de Ciencias Geográficas que nace en 1989, se da un proceso significativo en la cooperación científica entre la PUCE y el ORSTOM.

En la actividad académica, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, en enlace con la Embajada de Francia y con las instituciones procedentes de este país, ha trabajado con científicos que visitaron o permanecieron en el Ecuador, especialmente en el ORSTOM y hoy el IRD –Institut de Recherche pour le Développement– en torno al punto de interés mutuo, la atractiva y novedosa área de la Geografía.

Tradicionalmente el ORSTOM brindó apoyo a proyectos de capacitación e investigación, financiados por varias fuentes de Francia, de igual forma la PUCE mantuvo su compromiso de acoger a jóvenes investigadores franceses o extranjeros del ORSTOM, en programas conjuntos.

Los primeros representantes del entonces ORSTOM, aportaron al desarrollo de este conocimiento científico, desde la Geografía Física, la Geografía Humana y la Biología.

Bajo el marco del convenio específico firmado con perspectiva geográfica en 1993, para la ejecución del proyecto denominado “Problemas socio-económicos relativos a la recuperación de los suelos volcánicos y endurecidos (cangahua) del Ecuador”, con la participación directa de docentes y estudiantes de ese entonces Departamento de Geografía de la PUCE y de la Facultad de Ciencias Agrícolas de la Universidad Central del Ecuador. El resultado obtenido fue un Simposio Internacional a nivel global y la publicación del libro *Suelos Volcánicos Endurecidos*, en 1997.

En diciembre de 1995, se firma el convenio específico entre la PUCE, ORSTOM, IGM-Instituto Geográfico Militar, Sección Nacional del IPGH- Instituto Panamericano de Geografía e Historia, para la realización de un atlas Demo-Socio-Económico informatizado del Ecuador, y como resultado se publica el Atlas intitolado “Ecuador, Espacio y Sociedad”; en él participan docentes y estudiantes de Geografía.

En 1996, se firma el convenio orientado hacia la capacitación y la inserción profesional de los catedráticos investigadores ecuatorianos, en universidades de Francia, alcanzando grados de Maestría de docentes y exalumnos de la Escuela.

En el año 2006, un convenio entre la PUCE y la Universidad de París I de La Sorbona, ratificó las relaciones entre las instituciones de Francia y Ecuador, con el apoyo de seis académicos en calidad de docentes de la Maestría en Desarrollo Regional y Planificación Territorial, con la participación de investigadores PRODIG, –“Pole de recherche pour l’organisation et la diffusion de l’information géographique”- y el IRD.

Como corolario de las relaciones académicas, el convenio específico firmado en el 2014, conduce a la realización de la investigación conjunta entre el IRD y la Escuela de Ciencias Geográficas, actuando el Dr. Julien Rebotier como Responsable Científico del Estudio, por parte del IRD, investigador del CNRS; la Dra. Pascal Metzger como parte de la Unidad de Investigación 215, de PRODIG, y, como Responsable Científico de parte de la PUCE, el Mag. Galo Manrique Yacelga, de la Escuela de Ciencias Geográficas, de la Facultad de Ciencias Humanas. Además se obtuvo un beneficio directo para cinco estudiantes que lograron su título de Ingenieros Geógrafos en Planificación y Ordenamiento Territorial, bajo la perspectiva del estudio intitolado “Mecanismos inmateriales involucrados en la vulnerabilidad urbana de Quito”.

Para el año 2015, el estudio sobre vulnerabilidad, da lugar a la presente publicación, libro que es intitulado “El Riesgo y su Gestión en el Ecuador”, que será un aporte académico de mucha importancia para los docentes y estudiantes de las dos carreras de Ciencias Geográficas por sus contenidos actualizados y de cátedra en la Escuela de Ciencias Geográficas.

Agradecemos a las personas que hicieron posible la publicación de este libro, en especial al Dr. Julien Rebotier por su autoría que es resultado de su gran dedicación como investigador y por su colaboración en la ejecución de varios eventos, durante el período de su permanencia en Quito y en la PUCE.

**MSc. Azucena Vicuña Cabrera**

DIRECTORA DE LA ESCUELA DE CIENCIAS GEOGRÁFICAS  
PERÍODO 2010 - 2015

## UNA PERSPECTIVA ALTERNATIVA SOBRE EL RIESGO INICIADA CON LA COOPERACIÓN

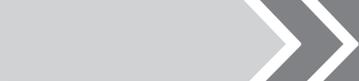
En el año 2014, el Institut de Recherche pour le Développement (IRD) celebra 40 años de presencia en el Ecuador, desde las primeras colaboraciones con el Ministerio de Agricultura hasta los proyectos conjuntos actuales. Un eje importante del trabajo en cooperación se asienta en los temas de riesgo y en los desafíos para su gestión. Dentro de ese eje, dos grupos de investigadores han producido una serie de reflexiones. En primer término, está el grupo de investigaciones sobre amenazas vinculado al Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional. Luego, se encuentra otro grupo de investigadores que centró sus reflexiones sobre la ciudad y el territorio para producir conocimientos y orientar la acción en relación con los riesgos en el país.

A mediados de los años 1980, la elaboración del Atlas Informatizado de Quito constituyó un avance pionero en la producción y en la organización de la información georreferenciada. Este programa abrió paso a un mejor conocimiento de la ciudad y a una serie de estudios urbanos enfocados tanto en las experiencias sensibles de los habitantes y en las trayectorias de los ciudadanos. El Atlas Informatizado así como el sistema de información SIG-SAVANE que se elaboraron en los años 1980 y 1990 constituyeron la base para un esfuerzo de investigación dedicado a los riesgos en la ciudad de Quito. Entre 1999 y 2004 se desarrolló el proyecto Sistema de información y riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito y se inició una ruptura conceptual que consiste en plantear el riesgo de forma alternativa, desde las ciencias sociales, partiendo del conocimiento profundo del territorio urbano. Esta conceptualización en torno a la noción de riesgo rompe con

los enfoques de corte naturalista, instrumental o de ingeniería. Abre un abanico de pistas de investigación sobre los riesgos a partir del conocimiento de la sociedad y de los territorios, a partir de los estudios urbanos. El riesgo es complejo. No es solamente social, ni solamente natural.

En este libro, el riesgo es una cuestión social que necesita vincularse con dimensiones físicas. Con el programa Sistema de información y riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito, la cooperación científica entre el IRD y el DMQ permitió empujar una agenda de investigación que partió de una mejor comprensión de la ciudad, y orientó su consejo a la decisión. Los aportes del programa, tanto conceptuales como prácticos, apuntan a dos grandes retos en la manera cómo se identifica y cómo se gestiona el riesgo. El primer aporte consiste en subrayar la gran complejidad de la ciudad, el enmarañamiento de sus redes e infraestructuras, de sus instituciones de gestión y de su funcionamiento. El segundo reto es la dimensión política que impera tanto en el funcionamiento de la ciudad (y en el formateo de las situaciones de riesgo) como en la propia actividad de investigación. Más allá de la producción y de la reorganización de una base de datos considerable sobre los riesgos en Quito, esa iniciativa de investigación termina enfrentándose con otros retos para la producción de conocimiento y la comprensión de la realidad social en la cual vivimos.

Quisiera agradecer y felicitar al Dr. Julien Rebotier por la publicación de este excelente libro, producto de las reflexiones que tuvo con sus socios ecuatorianos durante su año de “accueil-IRD PRODIG” en la ciudad de Quito. Su tra-



bajo demuestra claramente como las competencias específicas de las ciencias sociales pueden abarcar informaciones y reflexiones sumamente importantes para enfrentar los grandes desafíos del siglo XXI. Es precisamente en este año 2015, con la conferencia del clima CoP 21 en París, que la comunidad científica necesita impulsar un esfuerzo nuevo y significativo hacia la integración de las ciencias de la tierra, de la vida y de las ciencias sociales en los estudios sobre el cambio climático. Como lo recal-

caba Stephen Jay Gould en su libro, “Érase una vez el zorro y el erizo”, es tiempo de poner fin a la querrela entre ciencias y humanidades para mejorar el entendimiento del funcionamiento del planeta en el cual las dinámicas físicas, biológicas y sociales están sumamente relacionadas. A través de una reflexión profunda en el tema del riesgo, el libro de Julien Rebotier es un excelente ejemplo de los beneficios que ciencias y humanidades pueden extraer de una fructífera colaboración.

**Olivier Dangles**

Representante IRD en Ecuador

## Prefacio PNUD

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) gracias al apoyo financiero de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea a través de los proyectos DIPECHO, ha venido implementando una serie de proyectos que apoyan el proceso de consolidación del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos del Ecuador. Varias son las contribuciones, que en alianza con diversos socios, son atribuibles a este trabajo. Entre las más relevantes están: el fortalecimiento del marco normativo sobre gestión de riesgos; los aportes al fortalecimiento del marco institucional, incluyendo el desarrollo de capacidades de la entidad rectora, de las instituciones científicas, de universidades y de organizaciones sociales; la incorporación de la gestión de riesgos en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; y la adaptación y creación de herramientas y metodologías producidas para que el Ecuador cuente con instrumentos específicos. Un instrumento reciente es el denominado: *Lineamientos metodológicos para comprender la vulnerabilidad a partir de la identificación de elementos esenciales*, el mismo que analiza la vulnerabilidad desde un enfoque de funcionamiento territorial. Todas estas contribuciones están siendo internalizadas en el quehacer institucional, evidenciando que los procesos de cambio tienen un pausado transitar para consolidarse y deben sortear otras dimensiones políticas e institucionales. En este contexto, uno de los desafíos que se presentan tiene relación con la investigación científica en temas de vulnerabilidad, gobernanza y aspectos institucionales de la gestión de riesgos. Esta temática, ha hecho que el PNUD, plantee la necesidad de acercamiento con la academia y la investigación; pues para alcanzar cambios en el quehacer de las políticas públicas urbanas en gestión de riesgos se hace necesario contar con investigaciones que se conviertan en acción por parte

de los tomadores de decisión. Dichas investigaciones deben sobre todo estar enfocadas desde las ciencias sociales, pues la construcción social del riesgo, implica decisiones políticas, sociales y ambientales que se materializan en territorios específicos.

En este marco la venida de Julien Rebotier a Ecuador, en el año 2014, para investigar los mecanismos inmateriales que producen riesgos, fue una oportunidad única para el proyecto DIPECHO 2013-2014, que tenía entre sus componentes, la reflexión e investigación académica en varias universidades del país. Su trabajo y el nuestro se complementaron, afirmaron y retroalimentaron. Julien colaboró en varios debates de reflexión académica durante su estadía en Ecuador, así también complementó con su visión y criterios, varios esfuerzos de investigación que estaban en curso en las universidades. Por su parte, Nury Bermúdez, Asesora de Gestión de Riesgos de PNUD Ecuador, compartió con Julien valiosas informaciones y reflexiones referidas al proceso de Ecuador en gestión de riesgos. Esta retroalimentación constante durante el año de estadía de Julien, y sus reflexiones críticas, le permitieron ir materializando la investigación que se presenta en este libro. Sin lugar a dudas, esta publicación será un importante referente conceptual y de reflexión, combinando una profunda reflexión teórico – científica sobre el papel de las ciencias sociales en la gestión de riesgos, con el caso de estudio de los avances de Ecuador y de Quito en la temática.

Un nuevo aporte al conocimiento que esperamos sea útil para fortalecer aún más los esfuerzos nacionales, hacia una cultura de planificación y prevención de riesgos de desastres.

**Diego Zorrilla**

Representante Residente PNUD Ecuador



# EL RIESGO Y EL TERRITORIO: UN ENFOQUE SOCIAL Y POLÍTICO

Este libro nace del programa de cooperación 2014 entre el IRD y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) titulado Mecanismos inmateriales involucrados en la vulnerabilidad urbana en Quito. Se inserta en los avances y planteamientos del programa Sistema de información y riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito (1999-2004). Se articula con diferentes contrapartes en Ecuador entre las cuales está el PNUD-Ecuador, con el proyecto DIPECHO 2013-2014, que apoyó la reflexión e investigación en temas comunes a la filosofía de este escrito. Este libro se centra en los procesos sociales, institucionales, políticos o culturales imperantes en las maneras como se produce, identifica y gestiona el riesgo. El contexto de reformas de los poderes públicos en el país, el proceso de implementación de una política nacional de gestión de riesgos así como el alcance nacional de las acciones del PNUD-Ecuador, con el cuál se llevó adelante parte de la reflexión, han abierto la investigación a un horizonte nacional. En este sentido, se indagó en cuatro direcciones para entender la dimensión política de los riesgos y su gestión:

- La manera como los diferentes actores conciben el riesgo determina el perímetro de lo factible y de las soluciones posibles, así como implica un tipo de causalidad en la explicación de los riesgos. Esos plantea-

mientos son de suma importancia y llevan a preguntar “¿cómo se llega a las situaciones de riesgo?”. Las concepciones de riesgo no solo son consideraciones retóricas, sino que tienen consecuencias territoriales, políticas o sociales muy prácticas (O’Brien, Eriksen, Nygaard & Schjolden, 2007).

- Una segunda pista ha consistido en estar atento a la conjunción entre diversas racionalidades en torno al riesgo por un lado y diferentes tipos de desigualdades por otro lado (desigualdades plasmadas en el espacio urbano de Quito o entre los municipios, en la organización político institucional, en la cadena de toma de decisión o en el control de la información). De forma hipotética, las racionalidades no solo son la manifestación de individualidades –como lo plantea la postura del individualismo metodológico– sino que son necesariamente producto de un contexto social, económico, cultural y político que debe ser objeto de estudio (Rebotier, 2012).
- La instrumentalización y la performatividad<sup>1</sup> del riesgo y de su gestión han guiado el tercer eje de reflexión. Como forma de intervención sobre el territorio, es obvio que la gestión de riesgos puede perseguir otros objetivos que la mera reducción de riesgos. Son numerosos

<sup>1</sup> La performatividad de los riesgos contempla una dimensión de los riesgos (o de los discursos aferentes) que los hacen causantes de ideas o situaciones. Las hacen existir y contar, cualquiera sea su sustento real y concreto fuera del ámbito del riesgo. Lo importante (y significativo) es que a través de los riesgos, dichas ideas o situaciones cuenten, y sean tomadas en cuenta. La noción de performatividad está introducida en la primera parte del libro, sobre la “fábrica de los riesgos”.

los ejemplos en que se instrumentaliza la gestión de riesgos para otros fines, programáticos o políticos (Sierra, 2000; Hardy, 2003). La instrumentalización puede pasar por un discurso performativo sobre los riesgos. O sea que fuera de cualquier fundamento objetivo, las declaraciones sobre, y concepciones de los riesgos pueden implicar acciones y dinámicas muy concretas en los territorios o en la sociedad. Siendo un discurso prioritario, gozando de una legitimidad unánime, el riesgo y su gestión formatean el espacio a la vez que son productos de las dinámicas sociales y territoriales imperantes (Rebotier, 2008).

- La última pista de investigación es de corte político institucional y se asoma a la forma como se elabora e implementa una política nacional de gestión de riesgos en un contexto de discursos globalizados, en particular en los temas ambientales. Si bien se recompone, se organiza y se consolida el aparato de Estado en Ecuador, la dimensión global de la temática de los riesgos y de algunas nociones invasivas (los llamados *buzzwords* en inglés) es ineludible. El punto es identificar cuán partícipe es Ecuador de esa circulación internacional, y al revés, de qué manera los discursos globales se plasman a escalas nacional y local en el ámbito de la gestión de riesgos.

Esas cuatro pistas de investigación son cuatro ángulos para la reflexión sobre la dimensión social y política de los riesgos y su gestión, tanto en el Distrito Metropolitano de Quito como en el país, en un período de transformaciones importantes. De ningún modo los aportes del programa Mecanismos inmateriales involucrados en la vulnerabilidad urbana en Quito pretenden ser exhaustivos ni explorar a fondo todos los recovecos de la temática. Al final de un año, se trata más bien de identificar y consolidar el perímetro de un horizonte de investigación sobre los riesgos desde las ciencias sociales, haciendo la demostración de sus aportes tanto conceptuales (para la producción crítica de conocimiento) como prácticos (a la hora de pensar e implementar una política de riesgos o vincular la gestión de riesgos con el ordenamiento territorial a escala local).

## Objetivos y organización del libro

El programa de investigación desarrollado en 2014 contempla tres grandes objetivos: la investigación, la formación y la participación en la vida académica nacional en el ámbito de los riesgos. El trabajo de investigación estricto se centró en dos casos de estudio principales. El primero se relaciona con la cooperación internacional y la política nacional de gestión de riesgos en el país. El segundo se centra en la implementación de la gestión de riesgos a escala de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Además, cinco estudiantes de la PUCE participaron en el programa a través de su tesis de grado sobre temas afines a la problemática de investigación del programa. Finalmente, se contribuyó a la vida académica nacional sobre el tema de los riesgos desde las ciencias sociales mediante la organización y la contribución en eventos locales, nacionales e internacionales con la idea de mantener en la agenda académica y bajo la mayor atención posible el enfoque social y político adoptado en la investigación.

Este libro es el reflejo de las actividades polarizadas por los tres objetivos del año de cooperación científica en Ecuador. La investigación y la participación en la vida académica nacional convergieron con la agenda de actividades del PNUD-Ecuador en la oportunidad de dos programas DIPECHO (2011-2012 y 2013-2014) que lideró la agencia de las Naciones Unidas con contrapartes nacionales. Gracias a las circunstancias favorables de la presencia de colegas del PNUD-Ecuador familiares con las iniciativas de investigación del IRD sobre riesgos urbanos y territorio, y gracias a la culminación del programa DIPECHO 2013-2014 Fortalecimiento, capacitación e investigación para reducir las vulnerabilidades mediante el diseño de acciones efectivas de reducción de riesgos de desastres a nivel local, se pudo trabajar de manera conjunta en el sentido de una mejor comprensión de los mecanismos de riesgos, de una gestión más eficiente en los territorios y de una contribución científica de ciencias sociales a la comunidad académica nacional sobre el tema.

La publicación y la difusión del libro tienen una triple vocación. Se trata de dar a conocer a un sector social más amplio el trabajo y las reflexiones sobre una problemática

de suma importancia para el país y su desarrollo. También es cuestión de someter en la esfera académica nacional algunos de los planteamientos conceptuales y de los resultados producidos por la investigación. Finalmente, contemplando los objetivos de formación, el libro se dirige también a los estudiantes con el fin de familiarizarlos con una perspectiva, conceptos y literatura orientados a un enfoque social y político a los riesgos.

El libro se divide en tres partes. La primera es un aporte teórico y conceptual, con las debidas referencias claves en la literatura científica. Se centra en los planteamientos sociales y políticos del riesgo, en las características y en los aportes de esos planteamientos al mismo tiempo que introduce la filosofía del programa de investigación Mecanismos inmateriales involucrados en la vulnerabilidad urbana en Quito en el contexto ecuatoriano. En el primer capítulo, se plantea un panorama general de la producción académica sobre el riesgo desde las ciencias sociales y se rescatan algunos avances conceptuales. En base a ello, se indaga más detenidamente en el tema de la construcción social de los riesgos. El segundo capítulo se centra en la experiencia ecuatoriana. Da cuenta de la situación institucional de gestión de riesgos y reflexiona en torno a la relación entre las concepciones de los riesgos planteadas y las iniciativas prácticas llevadas adelante en el terreno.

En la segunda parte, el estudio específico del caso ecuatoriano abre camino para la presentación de los resultados

de la investigación de campo. Los capítulos tres y cuatro son estudios de caso llevados a cabo en todo el país, en la oportunidad de la implementación de la política nacional de gestión de riesgos en Ecuador. El capítulo tres trata de la relación entre la cooperación internacional y una política nacional de gestión de riesgos recién elaborada. En cuanto al capítulo cuatro, explora la manera como esta política nacional está implementada en práctica, en los GAD cantonales, en pleno período de descentralización y de recomposición del Estado.

La tercera parte se presenta bajo la forma de un ensayo que discute los aportes y la utilidad social de las ciencias sociales en las temáticas ambientales y de riesgo, así como las dificultades que hay que superar para poder contar con una comunidad académica nacional sobre los riesgos, desde las ciencias sociales. El capítulo cinco parte de la experiencia de un seminario nacional organizado en septiembre de 2014 en la PUCE - Quito. Es la oportunidad de pensar en la vocación social de la investigación sobre sociedad, territorios y riesgos en el contexto nacional. Una comunidad académica nacional no solamente debe prestar servicios prácticos, o de expertos, a entes públicos que están adquiriendo capacidades, sino que también debe constituir un espacio de producción de conocimiento, de reflexión crítica y de manejo de los conceptos. El último capítulo se centra entonces en la ambigüedad de la utilidad social, y en la especificidad de las reflexiones de ciencias sociales frente a las ciencias exactas, o ciencias de la tierra, en el ámbito de los riesgos.



## RESUMEN

Desde mediados de los años 2000, Ecuador está viviendo un proceso de reformas político-institucionales intensas. La gestión nacional de riesgos sigue las tendencias latinoamericanas en el área. Con la nueva Constitución, conoce una dinámica importante de actualización. El estudio de la política y del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos permite destacar los aportes de una mirada de geografía social y política, de tres maneras. Empíricamente, se comparten los resultados de una investigación a escala nacional y cantonal sobre la gestión de riesgos, su implementación, condicionantes e implicaciones, tanto para los territorios como para las comunidades o instituciones. Metodológicamente, se desarrolla un enfoque constructivista que da cuenta de la pluralidad de causas que hacen las sociedades vulnerables en sus territorios. Conceptualmente, se discuten nociones y enfoques relacionados con los riesgos, que formatean la manera de pensar en, y actuar sobre los riesgos.

### Palabras claves:

Geografía de los riesgos, territorio, política nacional de gestión de riesgos, epistemología, ciencias sociales, constructivismo, enfoque crítico, Ecuador.

## ABSTRACT

From the mid 2000's on, Ecuador has been facing critical changes in both political and institutional domains. National risk management policy is consistent with a broader Latin-American trend in this area. In Ecuador, risk policy is particularly remodelled on the basis of the new Constitution. The inquiry of the politics of risk as well as the national and decentralized system of risk management acknowledges the insightful perspective of social and political geography to figure key aspects out, in three different ways. An empirical part is dedicated to research outcomes stemming from a national and local research on risk management, its implementation, its levers and obstacles, as well as its consequences on the ground, as for communities and institutions. On methodological basis, this book is an opportunity to set out a constructivist framework so that the very diverse reasons that make people and places vulnerable can be accounted for. In conceptual terms, different approaches to risk are discussed, as they frame the way risk is considered, and the way it is addressed by different people and institutions.

### Keywords:

Geography of risk, places and territories, national risk policy, epistemology, social sciences, constructivism, critical geography, Ecuador.



## PARTE

# 1

### LA FÁBRICA DE LOS RIESGOS EN EL ECUADOR CONTEMPORÁNEO

Hablar de “fábrica del riesgo” no significa que se conciben los riesgos como una creación discursiva, como una mera representación o una invención fantasiosa. La “fábrica” remite a un proceso de construcción social anclado en los contextos sociales y políticos. En este proceso cuentan los factores estructurales involucrados en la producción de la realidad social, pero también las condiciones locales, las particularidades territoriales y las relaciones sociales, que permiten entender un patrón de organización socio-espacial. La “fábrica” puede remitir a una perspectiva materialista de interpretación de la realidad social. Lo que se observa se articula con la organización y el funcionamiento muy concreto de la sociedad, o sea con las relaciones entre los actores (relaciones de dominación, de solidaridad, de cooperación, de competencia, etc). Dicha perspectiva también intenta vincular una dimensión discursiva, unas representaciones y concepciones (de los riesgos, pero también de la ciudad, o de la sociedad) con la forma como se identifican los riesgos, se toman en cuenta y se gestionan. La “fábrica” remite a la producción de una realidad social fundamentada tanto en aspectos discursivos y en representaciones, como en una economía política subya-

cente que contribuye a estructurar lo social (Beaud & Pialoux, 2003).

El primer capítulo consiste en introducir la temática de los riesgos en una perspectiva constructivista, de producción social, institucional y política, para no encerrar el debate dentro de las características naturales de la amenaza frente a las condiciones superficiales de vulnerabilidad (a menudo confundidas con la exposición de los bienes y personas). También es la oportunidad de presentar los elementos básicos de la filosofía del estudio de los riesgos que guían este libro. Pero además de las situaciones de riesgos específicas que hay que enfrentar, existe un contexto regional, político e institucional de gestión de riesgos, que se debe conocer para ubicar las iniciativas nacionales ecuatorianas en un panorama global y latinoamericano. De hecho, más allá de los mecanismos que producen situaciones de riesgo, el capítulo dos muestra la manera como se identifican y gestionan los riesgos y la prioridad de gestión que les otorgan los poderes públicos. Ello también forma parte de esta investigación interesada en las problemáticas de riesgos, desde las ciencias sociales, en la

medida en que tanto la situación objetiva del riesgo como lo que suscitan en la sociedad y en los territorios participan en la diferenciación del mundo social. Vemos ahí uno de los objetivos privilegiados de la geografía humana: a partir de las sociedades y de las relaciones entre las sociedades y su ambiente, entender las diferenciaciones del mundo.

La performatividad de las situaciones de riesgo corresponde a la posibilidad de hacer existir en concreto cosas, formas sociales, relaciones, funcionamientos, etc., que no necesariamente tendrían existencia fuera del discurso, o sin él. De forma sintética, remite a todas las dimensiones y consecuencias prácticas de los discursos y representaciones. O sea que no hay necesidad que exista un sustento “natural” o “real” a los riesgos (que se pueda tocar, o que sea “objetivamente” comprobado - por las ciencias exactas en nuestra razón moderna) para tener implicaciones en la realidad social. Es ahí que la fábrica de los riesgos se ubica dentro de un contexto social. Se diferencia entre los sectores sociales, en función de quién habla y de qué intereses están involucrados. Como actividad de este género, tanto material como discursiva, la fábrica de los riesgos está social y territorialmente condicionada. Consolida o cuestiona relaciones sociales existentes y configuraciones territoriales vigentes. Es un producto de la realidad socio-territorial a la vez que es parte de su generación y de su reproducción. En términos metodológicos, es fundamental vincular la fábrica de los riesgos con las condicio-

nes sociales y políticas, a diferentes escalas. Además de las condiciones más estructurantes de un contexto nacional, regional o global, también es importante asomarse a las configuraciones territoriales locales. Ambas cosas son absolutamente necesarias para comprender las maneras como se identifican y gestionan los riesgos (Pain & Smith, 2008; Rebotier, 2011a).

La primera parte del libro permite plantear el riesgo como construcción social, así como permite subrayar lo que ello implica desde una perspectiva de ciencias sociales y luego en términos de instituciones y organización política de la gestión de riesgos en América Latina y Ecuador. Se defiende la idea según la cual hablar de producción de los riesgos y de los territorios, valiéndose de un anclaje de geografía social y política, permite dar cuenta de la complejidad, de las muchas causas e implicaciones de las situaciones de riesgo. El objetivo también consiste en darle al tema de los riesgos todo el espacio de debate y de investigación necesaria, ya que una entrada naturalista no es suficiente para tomar en cuenta los alcances múltiples de la problemática. Así se propone un enfoque básico para considerar los resultados de investigación presentados en la segunda parte del libro. Sin querer ser exhaustivo (¿Y cómo serlo?), es realzar la necesidad de ampliar y politizar la visión sobre los riesgos así como presentar la manera como la geografía, como ciencia social, puede contribuir a ello.

# CAPÍTULO 1

## LOS RIESGOS: UNA CUESTIÓN DE SOCIEDAD

### ***“Los desastres no son naturales”***

Título del libro coordinado en 1993 por Andrew MASKREY, miembro del colectivo “La Red de Estudios Sociales en prevención de Desastres en América Latina”

Existen muchas formas (y muchas perspectivas disciplinarias) para aproximarse a los riesgos. La apuesta a una perspectiva de ciencias sociales lleva a plantear el riesgo como una cuestión social, es decir como una problemática en la cual se hace énfasis en los mecanismos y determinantes sociales para explicar las situaciones de riesgo. En línea con la “fábrica” de los riesgos, el planteamiento de los riesgos como cuestión social pasa por una revisión de la literatura en ciencias sociales sobre el tema en una pri-

mera sección. La segunda sección expone las bases de un enfoque de construcción social desde las ciencias sociales a partir de la producción del ambiente (de los riesgos, de los territorios, etc). Presenta los alcances y las limitaciones de dicho enfoque y discute las relaciones entre las dimensiones materiales (que polarizan la atención en los estudios de riesgos y desastres) y las dimensiones inmateriales (tan importantes en una lectura social y política de los riesgos).

### **ANTECEDENTES ACADÉMICOS EN CIENCIAS SOCIALES**

Plantear el riesgo en términos de desarrollo y de relaciones sociales no es obvio, ni conceptualmente, ni de forma práctica. La concepción del riesgo se fue “socializando” después de la segunda guerra mundial, poco a poco, y emergió en la literatura la noción de vulnerabilidad a partir de los años setenta para concretarse en el ámbito operacional en los años noventa. Sin embargo, se puede hallar

una lectura social y política del riesgo mucho antes del siglo XX, que se presenta a continuación. Después de ello, y sin ser exhaustivo, se expondrá un panorama selectivo de la literatura académica y de su trayectoria desde mediados del siglo XX, sobre riesgos y ciencias sociales. En este panorama, se hará hincapié en la producción nacional sobre el tema en Ecuador. Finalmente, se presentará un

marco teórico para entender la producción del ambiente y la construcción social de los riesgos.

### **La controversia de Lisboa, de la Providencia Divina a la responsabilidad de los Hombres<sup>2</sup>**

Las situaciones de riesgo son el fruto de los modos de ocupación del espacio. Es decir de la manera como la sociedad y sus intereses se distribuyen en, y se relacionan con el espacio. Ello se reconoce al menos desde una controversia que tuvo lugar en 1755, plasmada en la correspondencia entre Jean-Jacques Rousseau y Voltaire, en relación con un sismo que ocurrió en Lisboa y causó la muerte de 50 a 70 000 personas en una ciudad de 235 000 habitantes en aquel entonces. Voltaire menciona el episodio en su *Cándido*, pero escribe un Poema sobre el desastre de Lisboa al cual Rousseau responde con su Carta al Señor de Voltaire.

Voltaire cuestiona la interpretación supersticiosa según la cual el mal y los desastres tienen sentido divino en la tierra: ¿Cómo los niños atropellados en el terremoto podrían merecer morir en este episodio sísmico? Hace la pregunta un Voltaire amargo, que en Dios solo ve el diablo, y en la Providencia, intenciones malignas y dañinas. No deja de creer en la Providencia, sino que en ella ya no ve ninguna benevolencia. Está desilusionado. Por su parte, Rousseau cuestiona la idea del mal, de una Providencia viciada y de la fatalidad pesimista. Simplemente, deja la Providencia al margen para considerar la responsabilidad humana en la forma de ocupación del espacio y en lo que acarrea a la hora de un sismo en la ciudad. Para Voltaire, el origen del mal está en la Providencia. Para Rousseau, está entre los Hombres, y en las formas de poblamiento en Lisboa en aquella época (fuertes densidades, construcciones precarias, localización en zonas susceptibles a la aceleración de las ondas sísmicas, etc).

Ese episodio de controversia es el comienzo de la sismología moderna (la búsqueda de causas naturales y no sobrenaturales). También es el inicio de dos posturas conceptuales opuestas en relación con el riesgo. Está la postura

de Voltaire que sitúa el origen del mal y del desastre, fuera del alcance de los Hombres, en la Providencia. Las causas de los riesgos son exógenas a la sociedad. Y está la postura de Rousseau que, aun siendo creyente, descarta el rol de la Providencia para subrayar el papel de los Hombres, el origen socialmente endógeno de los problemas. Rousseau señala cuán responsables pueden ser los Hombres de los desastres e impactos que sufren, y en consecuencia, cuanto control pueden tener sobre estas situaciones. Nada de lo que los hombres han hecho es definitivo. Lo socialmente construido, del mismo modo, puede ser intervenido y transformado.

### **Literatura académica sobre riesgos y sociedad: un panorama selectivo**

En la literatura académica, mirando a grandes rasgos, se observan las dos posturas de la controversia de Lisboa. Las investigaciones pioneras sobre riesgos en Estados Unidos se conocen como parte de los Hazard research. Dichos estudios se centran en el evento natural y desencadenador, con un enfoque de ingeniería, técnico y naturalista. El enfoque a las amenazas constituyó la base de los estudios de riesgo durante mucho tiempo. En los Hazard Research, se plantea el evento desencadenador como un evento exterior a la sociedad. Hay que “hacer frente a” un evento adverso.

A finales de los años cincuenta y comienzos de los años sesenta, emergen planteamientos desde las ciencias sociales que intentan entender los comportamientos individuales. En su trabajo preliminar de investigación, Gilbert White trabaja en los años treinta y cuarenta sobre las intervenciones y obras de infraestructura en la planicie de inundación del Misisipi. Subraya que a pesar de los numerosos diques, represas y otras obras de protección contra las inundaciones, la vulnerabilidad fue aumentando a lo largo de las décadas. Creció el número de bienes y personas expuestos en un sector en qué se buscaba mejorar la seguridad. De ahí una serie de preguntas sobre el comportamiento y la elección de los individuos en situaciones de riesgo. El corte “comportamentalista” (apegado al en-

<sup>2</sup> Hombres viene con una « H » mayúscula para subrayar la referencia a la humanidad, a la influencia - aunque diferenciada - de todos los seres humanos, que sean hombres o mujeres.

foque del behaviourism) de esas primeras maneras de pensar la sociedad en situaciones de riesgo consistía en saber ¿Por qué diferentes sectores sociales toman decisiones inadecuadas? (Burton & Kates, 1964; Burton, Kates & White, 1978). Para estos científicos sociales, “las crecidas son actos de Dios, pero los daños debidos a las inundaciones son ampliamente culpa de los Hombres” (White, 1945). En estos casos, se entienden los impactos dañinos de las inundaciones como una consecuencia de los comportamientos inadecuados de algunos sectores de la población. La explicación se centra en los comportamientos de los individuos, en la explicación de las malas elecciones de uno y no en el contexto en el cuál se forjan las decisiones.

Para romper con la sobrerresponsabilización –y hasta culpabilización– de los individuos, otro grupo de investigadores sociales, en los años setenta, plantea el riesgo como una construcción social. Hay que sacar lo natural de los mal llamados “riesgos naturales” (O’Keefe, Westgate & Wisner, 1976). El trabajo de estos investigadores consiste en identificar las cadenas de causas múltiples involucradas en la generación de los riesgos y de sus impactos (Watts, 1983). No se trabaja en base a la amenaza, sino más bien en base a la vulnerabilidad que corresponde al conjunto de circunstancias y procesos que hacen que las sociedades –los territorios, las empresas, etc.– sean propensas a padecer daños y de forma diferenciada (Watts & Bohle, 1993). En aquella época, los casos de estudio a partir de los cuáles se elaboran dichas concepciones alternativas se vinculan con los estudios campesinos (Peasant Studies) en el mundo rural y con las crisis “naturales” de gran magnitud (como las sequías y las hambrunas supuestamente acarreadas por estas últimas). Se moviliza un enfoque de economía política para entender las múltiples causas que llevan a las situaciones de hambruna en Sahel a comienzos de los años setenta (Watts, 1987), en África del Este (Wisner, 1976) o en la India (Durand-Dastès, 1982; Lardinois, 1987). De ningún modo la falta de alimentos que se traduce por hambrunas regionales es la consecuencia en primer lugar de los estragos climáticos, de una sequía prolongada o de un monzón desfavorable. Resulta más bien

de un régimen de propiedad agrícola, de las estructuras agrarias, de la política de alimentación de los Estados respectivos, de los circuitos comerciales y del poder de los mercados en la captación de la producción, etc. La emergencia de otros mecanismos (sociales, políticos, institucionales, económicos, culturales, etc.) en la explicación de las hambrunas y de su generación es la marca de un cambio en el régimen de causalidad. La reconstitución de las cadenas complejas de causalidad interviene en la práctica de la geografía física (Tricart, 1978) y plantea las bases de la corriente, aún heterogénea, de una ecología política (Blaikie & Brookfield, 1987).

De esta forma, la explicación de las situaciones de riesgo y desastres es social y se aleja de la explicación “comportamentalista” privilegiada al comienzo de la segunda mitad del siglo XX. En otras palabras, la explicación “comportamentalista” se enfoca en las lógicas de la elección de los individuos como base de su comportamiento mientras que la explicación social busca en las relaciones sociales o en las instituciones (sociales) el porqué de la distribución diferenciada de los riesgos. La explicación de una vulnerabilidad mayor entre sectores sociales más populares difiere en el caso de una perspectiva comportamentalista o si se considera la estructura y las relaciones sociales. Una de las herencias conceptuales más famosas de los planteamientos alternativos apegados a una explicación social es el “modelo PAR” (Wisner, Blaikie, Cannon & Davis, 2004), de presión y liberación de los desastres (Pressure and Release). El modelo destaca tres registros de causas sociales que, combinadas con los peligros naturales, producen los riesgos (figura 1). Hace hincapié en las causas profundas, o estructurales (como el sistema capitalista, el modelo patriarcal, la corrupción endémica, una organización social comunitaria, etc.), en las causas vinculadas con el funcionamiento social o dinámicas (las reglas institucionales, los valores imperantes, la dinámica demográfica, etc.), y finalmente en las causas más circunstanciales o coyunturales (como la hora a la que ocurre un sismo, la cantidad de población de bajos recursos, o una agenda electoral).

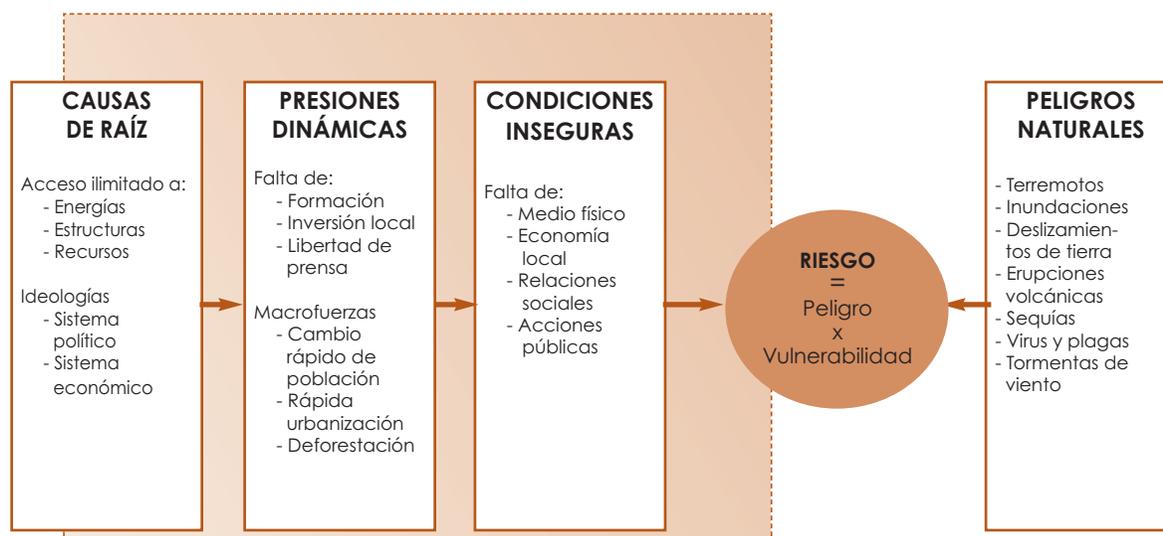


Figura 1: El modelo presión y liberación - Pressure and Release (PAR)

Fuente: tomado de Usamah, 2015

Al seguir este modelo, la explicación de los riesgos recurre a tres grandes categorías causales identificadas. Considera que la sociedad y su territorio están bajo la presión de una amenaza, en función de las características de las tres categorías causales. Sin embargo, la sociedad dispone de capacidades para “liberar” la presión y solventar algunos de los problemas identificados (figura 1) sea en las causas múltiples (bloques de izquierda) sea en el ámbito de la amenaza (bloque de derecha). Las tres categorías involucradas en la progresión de la vulnerabilidad se articulan para definir el contexto en el cuál un conjunto social y territorial sufre un evento dañino. La atención se centra entonces en las características sociales, políticas, institucionales, etc., que definen el resultado: los riesgos y sus consecuencias.

A pesar de los aportes sociales y políticos considerables del modelo PAR para la comprensión de las situaciones de riesgo, parte de la literatura señala problemas persistentes. Es de recalcar el peso desmesurado de las estructuras sociales y territoriales en la progresión de la vulnerabilidad, la falta de dinámica del modelo así como la separación consolidada entre naturaleza (la amenaza, a la derecha) y sociedad (las categorías causales, a la izquierda). Ello incentivó a las ciencias sociales para continuar con el debate

conceptual. Más adelante, en la sección 6.1, se presentan complementos de información metodológicos y conceptuales a través de aportes más dinámicos, menos estructurales, o más socio-históricos (Rebotier, 2012), como una forma de afirmar las contribuciones legítimas de las ciencias sociales y seguir contrarrestando la tecnicidad y el corte naturalista dominantes en el debate sobre los riesgos hoy en día.

### La Red: una contribución regional de peso

Si se consideran los riesgos desde una perspectiva social y política, ya no “se hace frente a”, sino que “se vive con” el riesgo. El riesgo es parte y característica del funcionamiento, la organización y las dinámicas sociales y territoriales. Es decir que se vive con las características sociales, políticas, económicas, que acompañan y definen las situaciones de riesgo. La responsabilidad es colectiva, social. Para Rousseau, la responsabilidad está entre los hombres, para Voltaire, está en la Providencia que azota a las tierras y los hombres.

En el esfuerzo conceptual llevado a cabo por la comunidad académica para evidenciar y tratar las causas eminentemente sociales de las situaciones de riesgo, y plantearlas

como el producto de unos problemas no resueltos del desarrollo, es de subrayar las contribuciones de La Red de Ciencias Sociales. El aporte del grupo “La Red” apareció a finales de los años ochenta y permitió consolidar en la región una comprensión de los riesgos como problemáticas no resueltas del desarrollo. Dichas contribuciones consolidaron las bases de una estrategia regional de reducción de riesgos más progresista que las tradicionales estrategias de preparación de crisis y administración de desastres (<http://www.desenredando.org/>). El mal desarrollo, la pobreza, la desigualdad, los problemas de justicia y de gestión política son elementos que corresponden al abanico de explicaciones movilizadas para entender las situaciones de riesgo en América Latina. También se recurre a aquellos elementos para comprender la distribución diferenciada de los riesgos y sus impactos, tanto en el espacio como en la sociedad. Es de mencionar el libro coordinado por Andrew Maskrey, *Los desastres no son naturales* (1993), y en especial la contribución de Gustavo Wilches-Chaux: *La vulnerabilidad global* (1993) o también el trabajo aclaratorio de Virginia García Acosta, *La construcción social del riesgo y el riesgo como construcción social* (2005). En su artículo, la antropóloga García Acosta pone de realce una doble construcción social de los riesgos. Se trata en primer término de percepciones y representaciones, ya que el sentido que toman los riesgos y las consecuencias que implican están ubicadas en lugares concretos. Son propios a un contexto, a unas circunstancias y a características culturales específicas (Douglas, 2001). Luego, evidencian la dimensión material de las condiciones de vulnerabilidad, las mismas que se inscriben en un espacio, una economía política, un contexto concreto. Entre lo ideal y lo material (Godelier, 1984), los riesgos son realidades materiales, profundamente conectadas con las relaciones sociales y el territorio, es decir con las formas de ocupación del espacio. Los riesgos están ubicados siempre en un tiempo, un espacio y un contexto social. Tanto en sus dimensiones materiales como inmateriales, reflejan la organización y el funcionamiento social, las relaciones de fuerza y de dominación, las prioridades y las legitimidades imperantes.

### **Estudiar los riesgos en Ecuador a partir del territorio y de la sociedad**

En Ecuador, en su mayoría, las contribuciones académicas que tratan de los conceptos referentes a los riesgos privilegian los estudios de caso. Son pocas las que cuestionan la separación entre amenaza y vulnerabilidad. En general son poco críticas y más técnicas u operacionales al centrarse en la amenaza. Las amenazas sísmicas (en un primer tiempo en Quito, pero también en Guayaquil y Cuenca, y cada vez más en ciudades medianas y pequeñas) volcánicas y de inundación (después de los impactos causados en el litoral por El Niño a finales de los años noventa) son los tipos de amenaza que polarizan la mayoría de los esfuerzos de investigación. En los catálogos de consulta de las bibliotecas universitarias, la noción de vulnerabilidad relacionada con el riesgo está asociada, en la mayoría de los casos, a una concepción técnica, geotécnica o estructural, de construcción de edificios.

Algunos académicos e investigadores nacionales, junto con investigadores del IRD, han contribuido a sintetizar estudios existentes, más descriptivos y sistemáticos, de amenaza y vulnerabilidad. La idea era estructurar un inventario de la información básica con la cual se podía contar y caracterizar mejor la situación del país a comienzos de los años 2000 (D’Ercole, Trujillo, Zucchelli & Portaluppi, 2003). Ha sido la oportunidad para fundamentar en las ciencias sociales y problemáticas territoriales un cuestionamiento sobre los riesgos. Las contribuciones ulteriores han sido centradas en el Distrito Metropolitano de Quito (Serrano, 2004), con importantes aportes conceptuales alrededor de los lugares esenciales (D’Ercole & Metzger, 2002) y de la vulnerabilidad territorial (D’Ercole & Metzger, 2004; D’Ercole, Hardy, Metzger & Robert, 2009a).

Fuera de aquellos esfuerzos en común, existen investigaciones con entradas político-institucionales y sociales, aunque no son muchas. Cabe mencionar el trabajo de Teodoro Bustamante, relacionado con la cuestión de los recursos y las movilizaciones ambientales, o también la contribución de Diana Rosero Suárez (2012), en su trabajo de grado en el cual trató la evolución de la gestión de riesgos en el país en relación con la protección del ambiente. Dio importancia a un aspecto de la “fábrica” de los riesgos

y su gestión: las instituciones y las políticas públicas en diferentes contextos sociales y políticos que ha conocido Ecuador. Rosero Suárez articula la evolución de la gestión de riesgos con una problemática de ocupación del espacio. Las políticas de gestión de riesgos se insertan en el Plan Nacional de Desarrollo (plan del Buen Vivir a partir de 2009) aunque el punto de partida no es directamente una problemática social o territorial. En el plan del Buen Vivir, la base para considerar el riesgo es más bien la reglamentación relativa al “cuidado del ambiente”. La reflexión valiosa y original de Rosero Suárez se fundamenta en situaciones puntuales, alrededor de los episodios de inundación de los años 1998, 2008 y 2012. Como muy representativa de la producción de la investigación nacional, la contribución de Rosero Suárez (aun siendo un trabajo de tesis de grado) presenta muchas referencias institucionales (a Naciones Unidas, al Distrito Metropolitano de Quito, a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, a la SENPLADES) y muy pocas referencias académicas, haciendo difícil una discusión conceptual y más detenida sobre el riesgo, su producción y el rol de las ciencias sociales.

## LA PRODUCCIÓN DEL AMBIENTE Y LA CONSTRUCCIÓN DE LOS RIESGOS

Para desarrollar la investigación sobre riesgos y su gestión en Ecuador en una perspectiva de geografía social y política, se adopta como marco teórico la producción del ambiente. Con ello, se busca hacer hincapié tanto en las dinámicas y mecanismos sociales como en los factores no naturales involucrados en la generación de las situaciones de riesgo. La producción del ambiente se plantea como una plataforma conceptual a partir de la cual se pueden articular diferentes enfoques de riesgo y problemas ambientales, provenientes de diferentes campos disciplinares. De ningún modo se trata de desatender las miradas desde las geociencias sino que más bien se busca crear las condiciones para desarrollar planteamientos autónomos desde las ciencias sociales en la investigación sobre los riesgos, dejando espacio para otras contribuciones, sensibilidades y competencias. El objetivo fundamental sigue siendo responder a la pregunta “¿qué hace vulnerable a la sociedad?” con la esperanza de, tras haber evidenciado algunas de las causas, reducir de forma sostenible los mecanismos de producción de la vulnerabilidad y favorecer un mundo más seguro.

Las contribuciones que vinculan los estudios de riesgo con las problemáticas sociales, políticas e institucionales se ilustran más en el registro de la controversia o en el debate público, dejando de lado la comunidad científica para poner a prueba una reflexión sobre riesgos. Es por ejemplo el caso de un artículo de Lorena Cajas (2012) que se asoma al rol del Estado como factor causante de los riesgos en el país. El contexto tenso de la gestión ambiental por parte de los actores públicos anima el debate sobre las formas de gestión. Sin embargo, es perfectamente legítimo participar en la controversia, resulta que uno de los mandatos de la investigación pública y de la universidad (la producción de conocimientos y el análisis de los conceptos que ayudan a pensar y realizar una argumentación), está dejado de lado. En aquellas producciones académicas recién mencionadas, las referencias conceptuales más avanzadas en los enfoques de ciencias sociales vienen de afuera y no se discuten en el país.

La problemática ambiental involucra de manera conjunta las ciencias de la tierra, las ciencias de la vida y las ciencias sociales. La perspectiva del trabajo de investigación que se expone en la segunda parte de este libro está basada en las ciencias sociales y en un planteamiento del problema desde lo social y lo político. La apuesta consiste en adoptar esa perspectiva sin cerrar la puerta a otras perspectivas disciplinarias en el marco de una misma plataforma de producción del ambiente (y de riesgos). Para ello, se presenta en un primer tiempo el marco teórico de la producción del ambiente, y en un segundo tiempo, se discuten algunos de los conceptos y sus limitantes. Luego se aborda la manera como el marco teórico de la producción del ambiente puede contribuir a un debate más adecuado sobre la articulación entre sociedad y naturaleza. Finalmente, se rescata la importancia de la imbricación estrecha entre aspectos materiales e inmateriales en las situaciones de riesgo.

## Trayectoria y alcances de la producción del ambiente

La producción del ambiente no es una idea nueva. Para referirse a la “naturaleza producida”, ya Marx se refería a la “segunda naturaleza” que califica todo lo que, en la naturaleza, se puede relacionar con la influencia de los Hombres (Ekers & Loftus, 2013). De hecho, en el día de hoy, la influencia de los Hombres afecta casi la totalidad del medio natural. Para François Ewald, hasta desaparece la noción de naturaleza con la mera mención del medio ambiente o del ambiente (Ewald, 1992). En ambos casos, estamos frente a categorías conceptuales modernas exclusivas: es posible pensar en la desaparición de la naturaleza solo en la medida en que se plantea como exógena a la sociedad, ajena a los Hombres. El estatuto moderno de las categorías “Hombre” y “naturaleza” queda ambiguo, y fluctúa entre un continuo socio-ambiental (caracterizado por interacciones, por un funcionamiento sistémico, por lo híbrido), y la reducción (hasta la desaparición para François Ewald) de la naturaleza ajena al Hombre. Tanto para Marx como para académicos marxistas contemporáneos (Smith, 2008), indudablemente existen lógicas naturales fuera de todo alcance humano (el magnetismo del planeta, la gravedad, la fotosíntesis, etc). Sin embargo, la idea de naturaleza y el concepto al cual corresponde (diferenciado en el tiempo, el espacio, y entre sociedades) no existe fuera de los Hombres. En consecuencia, que se considere como ajena a, en interacción con o enmarañada con las sociedades, la naturaleza corresponde a una producción social, más allá de los principios y mecanismos biofísicos. El interés del estudio de la producción del ambiente radica en sus determinantes e implicaciones subyacentes que hace falta volver visibles y no mantener escondidos. En todo caso, el medio ambiente y los desafíos sociales que pone de realce no hacen desaparecer la naturaleza (como medio natural) sino que resaltan su carácter eminentemente condicionado y ubicado en lo social (como producción social). En este libro, la matriz conceptual del análisis de la producción del ambiente y de la naturaleza, de sus condiciones e implicaciones, proviene en su mayoría de los trabajos de Henri Lefebvre (2000) sobre producción del espacio.

Si bien la escuela francesa de geografía nunca se relaciona con los autores referenciados en el párrafo anterior, mu-

chos de sus planteamientos presentan correspondencias interesantes con lo dicho por esos mismos autores. El trabajo de la escuela francesa sobre el medio geográfico consiste en indagar las relaciones entre las sociedades y los medios naturales en un momento, un espacio y contando con un tipo de sociedad particular. Para Jean Brunhes, no simplemente se trata de asomarse a las “huellas” de las sociedades en el espacio y el medio natural. Más bien es cuestión de investigar la “sucesión de las acciones recíprocas del medio natural y de los hombres” (1913: 32), dejando de lado la relación unidireccional. La sucesión o secuencia de eventos y acciones recíprocas corresponde a los procesos que la geografía, como disciplina, intenta identificar, visibilizar, caracterizar y explicar. Asimismo, se pretende definir los marcos y contextos en los cuales dichos procesos ocurren también se busca entender las relaciones causales entre acciones y dinámicas dentro de la secuencia identificada. De ningún modo la comprensión geográfica excluye la dimensión histórica y dinámica de la realidad estudiada. Tampoco postula la separación demasiado positivista entre lo humano y lo natural, a pesar del sesgo retórico que introduce tanto la sociedad como el ambiente. La geografía se define más bien como ciencia de las relaciones e interacciones (Bonnemaison, 2000). De hecho, la geografía del posibilismo consiste en definir recurrencias (en las secuencias de procesos que corresponden a las relaciones recíprocas del “medio geográfico”) mucho más de lo que busca revelar y establecer leyes universales siguiendo el modelo científico positivo del siglo XIX (Berdoulay, 2009). A lo largo de la consolidación de la geografía como disciplina, se fueron consolidando diferentes “puntos de vista” para estudiar los procesos imperantes en el medio geográfico (Berdoulay, 1981).

La perspectiva del análisis espacial después de la revolución cuantitativa de finales de los años 1950 y 1960 en Estados Unidos (y luego en otras tradiciones geográficas nacionales) consiste por ejemplo en medir y cuantificar las relaciones y distribuciones en el espacio, yendo hasta considerar la geografía como una “ciencia del espacio”. En el marco del programa de investigación sobre los Mecanismos inmatriciales involucrados en la vulnerabilidad urbana en Quito, y para efecto de este libro, se desarrolla más bien un punto de vista sobre las acciones recíprocas y relacio-

nes iterativas que constituyen el medio geográfico, entre sociedades y ambiente natural. En particular, se busca saber de qué manera dichas acciones y relaciones están involucradas en los mecanismos de producción de las situaciones de riesgo.

### **Discusión de algunas limitaciones de la producción del ambiente**

No obstante, antes de abordar el aporte de la producción del ambiente a la comprensión de las relaciones entre sociedades y ambiente en la sección siguiente, es necesario anticipar algunas de sus limitaciones identificadas como debilidades. Estas limitaciones se utilizan en muchas ocasiones para descalificar la crítica marxista o materialista de la cuestión ambiental (Enzensberger, 1974), a pesar de un enfoque radical y materialista ampliamente renovado en las últimas cuatro décadas.

La vieja escuela marxista y materialista ortodoxa considera la cuestión ambiental como un engaño, porque reduce la diversidad de las “acciones recíprocas” a los fundamentos de la infraestructura económica, y no ve más allá de las relaciones de fuerza, de interés y de desigualdad. Sin embargo, entre las mismas líneas de un abordaje materialista del ambiente, son muchos los que han aportado ya elementos de respuesta a cada una de las tres objeciones anteriores:

- Sobre “la cuestión ambiental es un engaño”, tanto la importancia de la globalización (Young, Berkhout, Gallopin, Janssen, Ostrom & Van der Leeuw, 2006) como las consecuencias inéditas de las actividades humanas sobre el funcionamiento del sistema tierra (Crutzen, 2002) son ampliamente reconocidas hoy día por una mayoría de científicos. Son pocos los que solo siguen viendo en la cuestión ambiental una forma de instrumentalización, o que siguen considerando el debate sobre los desafíos ambientales como un aprovechamiento de las circunstancias, o una preocupación global y unánime como una forma de disimular intereses diversos. Del mismo modo, desde el desarrollo de la teoría social crítica y de la Nueva Izquierda, existen muchas alternativas, desde la izquierda radical o progresista, para quienes pretenden comprender (¡E in-

terpretar!) la sociedad en base a otros principios que la sola infraestructura económica, explicación fundadora de la marcha del mundo en última instancia. El rechazo a los enfoques de producción del ambiente deben recurrir a otros registros argumentativos que los que se relacionan con la descalificación de una ortodoxia centrada en la economía política. El sectarismo no siempre está donde se lo espera.

- Sobre “el enfoque materialista se basa en la infraestructura económica de forma exclusiva”: es notorio que en la Producción del espacio, Henri Lefebvre (2000), poco propenso a defender la cuestión ambiental en su época, pone énfasis en la producción material, pero también en la producción de sentidos y de representaciones. Ni la crítica del estructuralismo, ni la emergencia de un neomarxismo, ni el giro cultural de los años setenta, ni la escuela de Fráncfurt, ni siquiera la temeridad intelectual de un Castoriadis en su crítica al marxismo más ortodoxo (1975) han logrado romper la vinculación sistemática (y soporte de la descalificación) entre infraestructura económica, interés y poder, que caracteriza el enfoque materialista más reduccionista. Sigue vigente el desencuentro a pesar de las rupturas con la ortodoxia más básica de la lectura materialista. Efectivamente, son extremadamente diversas las maneras como las relaciones sociales pueden ser un motor de la construcción del espacio, o de los riesgos, o de la problemática ambiental. Su interpretación se ancla en diferentes comunidades epistémicas. Entre muchas lecturas posibles, encontramos La institución imaginaria de la sociedad (Castoriadis, 1975), trabajos sobre las representaciones (Bailly & Béguin, 1982; Di Méo & Buléon, 2005; García Acosta, 2005), sobre la performatividad de los discursos y la importancia de los marcos conceptuales (Godelier, 1984; Butler, 2004; Bankoff, 2001; O'Brien et al., 2007; Andermatt Conley, 1997), o también sobre un enfoque materialista de la geografía cultural (Latham & MacCormack, 2004; Mitchell, 1995; Barnett, 2004 ; Fraser & Honneth, 2003). Un enfoque que hace de las relaciones sociales, de la organización y del funcionamiento de la sociedad, el motor potente de la fábrica de la realidad social o de los riesgos no se puede reducir al estudio de la infraestructura económica como si fuera el alpha y el omega

de la reflexión. El enfoque materialista de la producción del ambiente no solo considera lo material, sino que se asoma a la manera como las dimensiones inmateriales (relaciones sociales, de estatuto, de intereses, aspectos simbólicos, usos y hábitos, etc.), que estructuran las sociedades, tienen consecuencias sumamente concretas en el formateo de la realidad social y de las situaciones de riesgo que se observan.

- Sobre “las relaciones sociales son el principio y el fin del análisis”. Es de recalcar que las relaciones sociales son fundamentales para entender las acciones recíprocas que caracterizan el medio geográfico en el abordaje de la producción del ambiente. Sin embargo, al margen de ellas, existen otros determinantes que pueden ser totalmente ajenos a las intenciones o a las influencias de los individuos o de las sociedades. Las relaciones económicas no son determinantes absolutos que definen la realidad social en última instancia. Ni siquiera son suficientes para explicar una realidad material (que también consta de sentido, de valores, de imaginarios diferentes). Al lado de las relaciones sociales o económicas, existen mecanismos naturales que pueden estar profundamente influenciados por lo humano, o al contrario, totalmente ajenos a ello. En definitiva, la infraestructura económica por sí sola no es nada más que un punto de vista que permite comprender parte del medio geográfico estudiado. Las interacciones no necesariamente se pueden racionalizar, dejando espacio para combinaciones espontáneas y contingentes.

### **Aportes al debate sobre la separación entre naturaleza y sociedad**

El enfoque de la producción del ambiente contribuye también a una reflexión sobre la frontera conceptual moderna entre la naturaleza y la sociedad. Plantea una articulación diferente a la que impera en el ámbito de los sistemas socio-ecológicos (tal como se presenta en Young et al., 2006). Para muchos autores, la perspectiva sistémica que se encuentra cuando se trata de sistemas socio-ecológicos o también de resiliencia se apoya en nociones que deben ser situadas y contextualizadas (Pigeon, 2012; Walker & Salt, 2006: 82). La cuestión ambiental no se reduce a una

serie de encadenamientos funcionales. En vez de focalizarse en el funcionamiento de sistemas, en mecanismos o en interacciones como tales, la producción del ambiente hace hincapié en las condiciones y en los procesos de producción. La perspectiva resulta más politizada y el interés conceptual no está polarizado por la equivalencia o la separación entre sociedad y naturaleza (White, 2006).

La producción del ambiente parte de las especificidades de las condiciones de producción, tanto de hechos como de sentido. No se buscan leyes, sino recurrencias. No parte de una visión del mundo por comprobar, sino que entra por las dinámicas observadas para comprender qué hace vulnerable la sociedad. Por supuesto, existen otros enfoques para estudiar problemas ambientales, usando perspectivas de ciencias sociales en diferentes grados. Sin embargo ponen más el énfasis en el funcionamiento de los sistemas (Gunderson & Holling, 2002; Holling, 1973), en los componentes humanistas o en las prácticas culturales (Escobar, 1999), o privilegian lógicas biofísicas (Teixeira Guerra & Baptista da Cunha, 1996). La producción del ambiente parte del motor de las relaciones sociales en la constitución del medio geográfico. De este modo, corresponde a una lectura socio-centrada (mientras Paul Vidal de la Blache planteaba la geografía como “antropo-centrada”, Berdoulay, 2009). Al contrario del régimen modernista, no se excluyen lo híbrido, las relaciones plurales, ambiguas o contradictorias, tanto materiales como inmateriales, en las cuales se encuentran inevitablemente enmarañados las sociedades y los ambientes naturales. La producción del ambiente constituye el marco teórico en el cual se fundamentan los conceptos y las metodologías que se exponen a continuación y que se usarán para llevar adelante los estudios de caso en Ecuador.

### **Entre lo material y lo inmaterial, la producción del ambiente como marco teórico**

La producción del ambiente y el marco conceptual al cual pertenece permiten articular la producción de los hechos con la producción de los sentidos y de los valores. Es una manera de vincular las problemáticas ambientales con la organización y el funcionamiento de una sociedad en un territorio. Es una manera de insertar la cuestión ambiental en una dimensión política.

### *Un marco teórico crítico*

Lo que se denomina medio ambiente es una realidad plural, definida tanto por elementos biofísicos como sociales y políticos. La idea de producción del ambiente permite considerar la pluralidad de los determinantes del medio ambiente a partir de las relaciones sociales, de poder, del funcionamiento de las instituciones, etc. La organización y el funcionamiento social, tan importantes en la producción del medio ambiente, están formateados por las condiciones de acceso a los recursos y su transformación, así como por las modalidades de redistribución del valor y las reglas que se dan para ello. Entendido de esta forma, el medio ambiente no aparece como una manera de eludir las cuestiones sociales, ni las problemáticas de la desigualdad o de la dominación (como lo podía plantear Lefebvre, 2000). Más bien, resulta ser una perspectiva pertinente de análisis de las sociedades. La expresión “cuestión social” contempla las dimensiones sociales y políticas de las problemáticas vinculadas con el medio ambiente, más allá de los determinantes biofísicos tradicionalmente involucrados en una concepción naturalista o más realista. El objetivo de abordar el análisis de las sociedades (y de sus territorios) mediante las problemáticas ambientales (de riesgo, de cambio climático, de conservación, etc.) consiste en conocer las reglas, las prácticas, los usos y los procesos, ideales y materiales, individuales y colectivos, que definen las relaciones entre las sociedades (necesariamente heterogéneas y diferenciadas) y el ambiente. La realidad social, relativa al ambiente, nunca se explica por las diferenciaciones del ambiente natural (Smith, 2008).

Al ser la producción del ambiente la base teórica del abordaje de los problemas ambientales y del análisis de las sociedades, se asume la hipótesis según la cual las relaciones de producción social (el acceso a, y la transformación de los recursos, así como la redistribución del valor agregado) enmarca u orienta - pero de ningún modo determina - el resto de la organización y de las relaciones sociales. La base materialista de los estudios de producción (social) del ambiente hace hincapié en cuestiones de poder (relaciones de poder y de dominación), sin quedarse necesariamente atrapada en las dimensiones estructurales

que supuestamente determinarían la realidad social en última instancia. En este marco, los contextos y las particularidades, tanto sociales como territoriales, resultan de suma importancia. En definitiva, la producción del ambiente lleva a situar los mecanismos estudiados de forma emplazada, en función de los territorios involucrados y de la cuestión de investigación privilegiada. Contando con un fuerte componente materialista (que ancla la interpretación de la problemática ambiental en la diferenciación y relaciones sociales), los aspectos inmateriales cuentan también entre los factores y mecanismos de importancia para comprender las “secuencias de eventos” producidas. Son constitutivos de la realidad social, tanto como los aspectos más materiales (Castoriadis, 1975; Godelier, 1984).

El marco teórico de la producción del espacio evita tanto derivas demasiado orientadas hacia interpretaciones estructurales (y determinantes) de la sociedad como lecturas constructivistas reducidas a los discursos y a las representaciones. Permite combinar una buena comprensión de los marcos sociales, políticos e institucionales, particulares a una sociedad, con las características y contingencias que dependen de las configuraciones territoriales, de los intereses y de las estrategias de actores.

Descifrar la articulación de “secuencias de eventos”, entre dinámicas coyunturales y permanencias o estructuras es un mandato de la geografía (Brunhes, 1913) para conocer mejor las interacciones entre las sociedades y el medio ambiente. La producción del ambiente, insertada en una perspectiva materialista, ancla ese mandato epistemológico en una teoría social crítica. En este marco teórico, las dinámicas ambientales solo tienen sentido a través de las lógicas sociales a las cuales se articulan. Las sociedades y sus territorios son el punto de partida del análisis (la organización y el funcionamiento social explican la producción del ambiente) y no su punto de llegada (por ejemplo, aplicar recomendaciones en un espacio para disminuir los impactos de un desastre después de un estudio de amenaza). La perspectiva crítica busca evidenciar mecanismos sociales involucrados en la cuestión ambiental tanto como intenta influenciar la dinámica de las “secuencias de eventos” observadas. La ambición de una ciencia socialmente ubicada y protagónica traspasa tanto las prácticas de in-

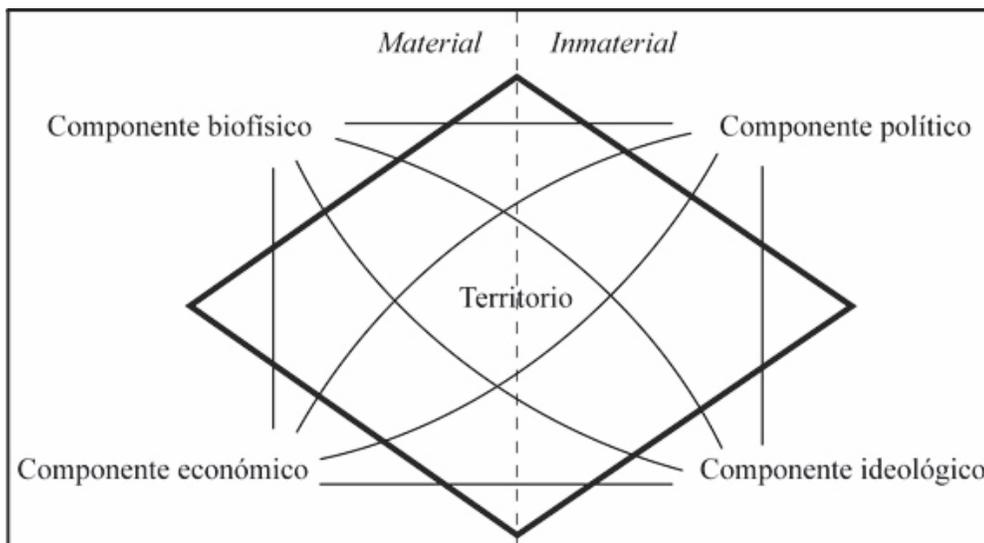
vestigación (una investigación participativa, comprometida, o una investigación - acción) como el formateo de las preguntas que no solo buscan “cómo” se llega a ser vulnerable, sino que también plantean el “por qué”, para eventualmente revertirlo.

**Afirmar la coproducción de los riesgos y de los territorios**

A quemarropa, parece poco serio hablar de “la fábrica” de los riesgos, en los territorios. Como si los riesgos solo existieran en las representaciones de los actores sociales y fueran el resultado de algunas oscuras manipulaciones mentales. Pero los procesos de fábrica social de una gran diversidad de temas (la información, la inseguridad, el miedo, etc.) han sido ya objeto de estudios sociológicos bien documentados (por ejemplo para la opinión pública, Chomsky & Herman, 2003; Champagne, 1990). Si bien se “fabrican” los riesgos (en los diferentes contextos sociales y territoriales), no se “inventan” las amenazas y bien existe un mundo real fuera del mundo social. Sin embargo, y para repetirlo (en la perspectiva teórica del libro), las dinámicas ambientales solo tienen sentido a través de las lógicas sociales con las cuales se articulan. Si bien existen como datos físicos la fotosíntesis o la gravedad, la gravedad, por

ejemplo, no es más que uno de los múltiples factores que intervienen en la secuencia de eventos y lógicas que causan los deslizamientos (Rebotier, 2014a).

Las ciencias sociales exploran esa diversidad de factores, haciendo hincapié en los mecanismos y en las lógicas sociales involucradas en la construcción de los riesgos, tanto materiales como inmateriales. De ahí la “fábrica” de los riesgos. La interpretación de la realidad social desde esta perspectiva permite establecer un paralelo con el proceso de “territorialización”. El territorio es uno de los tres paradigmas que estructuran el pensamiento geográfico en Francia, conjuntamente con el “medio” y con el “espacio”, de la revolución cuantitativa (Scheibling, 2011). El territorio define una porción de espacio, “construcción social [y material] consolidada en el tiempo. Es objeto de identificación, y caracterizado por prácticas y representaciones” (Jean & Calenge, 2002: 11). El espacio se convierte en territorio cuando se apropia, se sitúa relativamente, se contextualiza (Pred, 1984). Otro aspecto fundamental del territorio, es que más allá de las dimensiones materiales que definen los territorios, sus características también dependen de las relaciones sociales que se dan ahí, así como de los valores que permiten apreciar, jerarquizar o priorizar las acciones (figura 2, inspirada de Guy Di Méo y Pascal Buléon, 2005)



**Figura 2: Bases y relaciones materiales e inmateriales de los componentes del territorio**

Fuente: elaboración propia, inspirado de Di Méo & Buléon, 2005

Al igual que los riesgos, los territorios son definidos por una realidad material que corresponde a los componentes biofísicos (un terreno en una pendiente, en el lecho mayor de un río, etc.) o a las características económicas del lugar (la organización de las actividades de producción, de transformación y de distribución, etc). Pero además de los componentes materiales, existen componentes inmateriales fundamentales para entender la manera como se conforman los territorios y sus características. Las relaciones de poder (entre individuos, grupos de actores o instituciones) y las dimensiones axiológicas (¿Entre el desarrollo sostenible y el productivismo, cuáles son los valores cardinales para una sociedad en su territorio?) formatean también los territorios y su proceso de construcción.

Más que un concepto centrado en una lectura política, de poder y de fronteras, el territorio (y su proceso de construcción, la territorialización) valora las características y las relaciones sociales, destacando las nociones de apropiación y de identificación (Antonsich, 2011). De ahí que una realidad territorial puede ser múltiple para diferentes actores (diferentes perspectivas, intereses, contextos, etc). El proceso de “fábrica” de los territorios es sumamente social, al igual que los riesgos. Para algunos autores, la noción de hábitat es la que retoma la pluridimensionalidad del espacio de las sociedades (Chardon, 2008). En esa perspectiva dinámica, las interacciones entre construcción de territorio y construcción de riesgos pueden ser de tres tipos (Rebotier, 2008). Por un lado, desde una visión naturalista del riesgo, el territorio puede ser un espacio social en el cual una amenaza existe. Es un mero perímetro dentro del cual se puede manifestar la amenaza. El criterio de vulnerabilidad principal es la exposición. Por otro lado, si se toman en cuenta los mecanismos causantes de los riesgos en vez de centrarse en los impactos, se nota como el riesgo puede ser el resultado de un gran número de pro-

cesos, entre muchos el proceso de urbanización, que es un tipo de construcción territorial. La complejidad de los sistemas de infraestructura y la densificación de los bienes y personas en la ciudad modifican mecánicamente las condiciones de riesgo. De ahí que la manera como se construyen los riesgos depende de la configuración del territorio. Depende de los modos de ocupación del espacio, del funcionamiento de la ciudad y de su gestión, de las características materiales de los edificios, etc. Finalmente, y de forma simétrica, los riesgos formatean los territorios en la medida en que transforman el paisaje, los reglamentos, las prácticas territoriales o los valores económicos de los terrenos. El riesgo (o lo que se identifica como un riesgo, para ciertos actores y en un momento dado) acarrea iniciativas, construcciones de protección (como diques o muros de contención), orienta los modos de ocupación del espacio (se prohíbe construir en zonas inundables) y afecta el valor inmobiliario.

Para comprender la territorialización de los riesgos, las ciencias sociales buscan entender los mecanismos múltiples, materiales e inmateriales, involucrados en la configuración de las situaciones de riesgo, contextualizándolos. Los riesgos y los territorios son mutuamente causantes. El riesgo legitima la intervención en el territorio, mientras que el ordenamiento del espacio modifica las condiciones de riesgo (Sierra, 2000). Es de suma importancia entender las dinámicas territoriales (biofísicas, sociales y axiológicas, económicas y políticas) para comprender la producción de los riesgos en un contexto dado, y eventualmente intervenir en los motores de su fábrica, sabiendo que cualquier tipo de intervención, a su vez, afecta las condiciones de riesgo. Las acciones que se dan en nombre del riesgo se deben entender, siempre, en el marco más amplio de la construcción territorial, como lo ilustra el caso del cantón Cevallos (encuadrado 1).

## Encuadrado 1

### El riesgo en el cantón Cevallos, una respuesta territorial

Las medidas entabladas por el cantón Cevallos, al pie del Tungurahua, ilustran la articulación necesaria entre construcción de riesgos y construcción del territorio. En el cantón Cevallos, las medidas de gestión de riesgos consisten, entre otras, en diversificar las actividades productivas. El objetivo es garantizar medios de vida para la población en una región de producción frutícola predominante. Las iniciativas de diversificación se dan después de las perturbaciones de las actividades productivas principales en el territorio debido a la caída de cenizas del volcán Tungurahua a partir del año 2006. Para muchos, el voluntarismo de las autoridades públicas locales puede ser un ejemplo para una buena gestión de riesgos. Pero es de notar que las iniciativas de diversificación, apoyadas por la cooperación internacional, intervienen en un contexto de crisis del sector de la fruticultura. El contexto económico en el cual se dan las medidas exitosas de gestión de riesgos deja pensar que la necesidad de diversificación de las actividades del cantón va más allá de los problemas de cenizas y corresponde a las dinámicas (y a los problemas) territoriales del momento. De hecho, en los años 1990, la provincia de Tungurahua (y en particular el cantón Cevallos) producía manzanas, peras, claudias y duraznos (la producción de Cevallos alcanzó hasta un 50 % de la producción de toda la provincia de Tungurahua). La exportación de los productos a Colombia padeció las nuevas reglas de comercio entre ese país con Estados Unidos y Chile. En el 2001, la producción de frutas del cantón había bajado un 90 %. Un 40 % de los productores tenía deudas vencidas. La caída de cenizas del año 2006 que perturbó la actividad frutícola en 24 000 hectáreas fue la oportunidad para transformar las bases productivas del territorio, pudiendo contar con un consenso de actores locales (PNUD/BCPR, 2012: 61-69). En este contexto, 22 asociaciones de productores se constituyeron alrededor de diversas actividades como: la cría de cuyes y de chanchos, la fabricación de zapatos, o la elaboración de productos alimenticios artesanales (como la mermelada), contando con la actividad turística aledaña. Gracias a un buen diagnóstico de las características territoriales del cantón en riesgo (y sufriendo la caída de cenizas), se pudieron orientar los fondos destinados a la respuesta hacia proyectos de diversificación de la producción. Se logró convencer a la Defensa Civil, organismo responsable de la respuesta hasta el año 2007, de la pertinencia de las iniciativas de transformaciones territoriales, muy ajenas a las actividades tradicionales de administración y preparación de desastres. De hecho, es muy difícil entender las opciones de gestión de riesgos desarrolladas en el cantón Cevallos tomando en cuenta solamente las condiciones físicas de las amenazas o la situación de crisis debida a las cenizas.

Para ampliar la perspectiva sobre la articulación necesaria entre construcción de riesgos y construcción de territorios, es bueno mencionar el trabajo sobre vulnerabilidad territorial realizado en Ecuador en colaboración con la cooperación científica francesa del IRD, hasta comienzos de los años 2000. Si bien el trabajo inicial hacía hincapié de forma muy original en los componentes físicos y económicos de los territorios (D'Ercole & Metzger, 2004), el presente libro ambiciona agregar a los componentes considerados elementos políticos e ideológicos que, también, conforman los territorios y los riesgos. Aunque inmateriales, esos factores son fundamentales en la forma como se construyen, se identifican y se gestionan los riesgos en el país.

Como se señaló anteriormente, los estudios de caso que se presentan en la parte 2 se centran de manera privilegiada en los contextos y en las características territoriales, debido a su rol clave en la “fábrica de los riesgos”. Por características territoriales, entendemos por ejemplo los componentes políticos y sociales, el proceso de descentralización imperando o los principios de subsidiariedad, la geopolítica intranacional y el funcionamiento de las instituciones. Los estudios de caso requieren una introducción al caso político institucional de la gestión de riesgos en Ecuador, lo que es objeto del capítulo siguiente.



## CAPÍTULO 2

### ANTECEDENTES INSTITUCIONALES Y POLÍTICOS DE LA GESTIÓN DE RIESGOS

*“Los desastres son, en la mayoría de las veces, el resultado de imprevisiones y errores o del conocimiento escaso o mal usado y en general de las decisiones humanas, de lo que hacemos o dejamos de hacer”*

Declaraciones de la Ministra de Defensa de Ecuador, María Fernanda ESPINOSA, en el acto inaugural de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres de las Américas, IV sesión - Guayaquil, 27-29 de mayo 2014

Tanto el tipo de gestión de riesgos como su institucionalización en Ecuador se insertan de dos maneras dentro del panorama latinoamericano sobre el riesgo y su gestión. En primer lugar, siguen las grandes etapas paradigmáticas de la gestión de riesgos, desde sus orígenes orientados a la respuesta y a la reconstrucción, hasta la reflexión desarrollada en las instituciones públicas sobre los riesgos como un problema de desarrollo a partir de los años 2000, pasando por la atención a los desastres y el énfasis científico técnico de finales de la década de los años 1980 y 1990 (Revet, 2011). El período en que los poderes públicos plantean los riesgos como una cuestión social es posterior al momento en que se desarrolla el tema en la literatura académica (en particular a través de la noción de vulnerabilidad, a partir de los años setenta). Luego, es de recalcar un cambio de rumbo político-institucional en Ecuador que

sigue un movimiento regional de iniciativas parecidas, empujadas por la década internacional para la reducción de los desastres naturales, decretada en los años 1990 por la Organización de las Naciones Unidas. El movimiento de reforma político-institucional nacional es posterior a un episodio dramático del Fenómeno de El Niño en 1997 y 1998. Emerge entonces un contexto nacional favorable para reformar e institucionalizar la gestión de riesgos en Ecuador. Acto seguido, un movimiento regional e internacional se concreta con el Marco de Acción de Hyogo, firmado en 2005, para la reducción de riesgo de desastres, actualizado bajo la forma del Marco de Sendai 2015-2030.

Este capítulo dedicado a los fundamentos conceptuales de los estudios y de la gestión de riesgos en Ecuador empieza por un análisis de la evolución de los marcos político-ins-

titucionales en América Latina y en el país. Ello permite aclarar a grandes rasgos, tanto la política nacional de gestión de riesgos como la filosofía del sistema nacional de gestión de riesgos. También es la oportunidad de definir

los diferentes tipos de esta gestión que se encuentran en la literatura académica pero también en las políticas públicas.

## ESFUERZOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN LA REGIÓN ANDINA

Luego del fuerte episodio de El Niño que ocasionó daños considerables en los países andinos entre 1997 y 1998, los gobiernos de la Comunidad Andina de Naciones implementaron una iniciativa regional para no volver a enfrentar la misma situación. Los presidentes de: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela se reunieron en Caracas en el año 2000 para iniciar el primer Programa Regional Andino para la Prevención y la reducción de riesgos de desastres (PREANDINO). Un comité andino para la prevención y la gestión de desastres fue inaugurado en el año 2002 (CA-PRADE). El comité contó con representantes de las instituciones nacionales encargadas de los temas de riesgos en los cinco países andinos y contempló el intercambio de experiencias nacionales con el fin de promover iniciativas de prevención, reducción, preparación a los desastres y reconstrucción. El diagnóstico establecido en esta oportunidad recalca la fuerte polarización de las iniciativas nacionales en las actividades de preparación y de respuesta. El objetivo progresivamente planteado consiste en incentivar las actividades de prevención y en propiciar mejores dinámicas de desarrollo de forma progresiva no solamente para tener que “hacer frente a”, sino también para pensar en “vivir con” y tratar de anticipar. La meta consistió entonces en la institucionalización de las estructuras nacionales de gestión de riesgos a través del programa regional PREANDINO (CAF, 2006).

Otra iniciativa regional de envergadura emerge a continuación del programa PREANDINO, entre 2005 y 2009. El objetivo del proyecto de cooperación Apoyo a la prevención de desastres en la comunidad andina (PREDECAN) consistió en mejorar la gestión de riesgos a través de la implementación de políticas nacionales, y gracias a la consolidación de los aparatos institucionales nacionales dedicados a la gestión de riesgos (Lavell, 2006). Idealmente, se trata de reorientar las prioridades de inversión

de los Estados y modificar el paradigma de las concepciones nacionales de riesgo en la región para plantear los riesgos como una problemática de desarrollo, vinculada con las formas de ocupación del espacio, con el tipo de relaciones sociales y con el funcionamiento de las instituciones públicas. De hecho, y no es noticia nueva en el sector académico, los desastres se vinculan con “problemas no resueltos del desarrollo” (Lavell, 1996), de tal manera que se interrelacionan con las dinámicas globales y con los procesos políticos hegemónicos vigentes en una sociedad y en su territorio.

Dichas grandes iniciativas regionales son una oportunidad para tomar cierta distancia conceptual y reflexionar sobre las diferentes situaciones nacionales, efectuar el diagnóstico de los perfiles institucionales y de las políticas públicas vigentes en los diferentes países y dar realidad concreta a un cambio de paradigma hacia otro tipo de gestión de riesgos. Los responsables de las instituciones públicas son sensibilizados a otras formas de ver y plantear los problemas. Se multiplican las iniciativas de formación y se da un giro progresivo (¡qué toma varios años y que aún está en curso!) hacia otras concepciones del riesgo, su generación y su posible gestión. Progresivamente, emerge en cada país andino la necesidad de reconfigurar el sistema de gestión de riesgos. Se elaboran y se implementan sistemas nacionales para una gestión integrada de riesgos, conectada (al menos en las intenciones mostradas) con el ordenamiento del espacio y el desarrollo del país. En todo caso, los modelos alternativos a la atención de desastres y a la gestión de crisis abren paso a otras concepciones. Potencialmente, dejan más espacio a la planificación, a la prevención y a la anticipación, y hacen de las formas de desarrollo una manera de gestionar y reducir los riesgos. En los años 2000, los programas PREANDINO y luego PREDECAN se desarrollan en la región andina después del De-

cenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), decretado por las Naciones Unidas en los años 1990. En 1999, al final del DIRDN, se crea la Agencia de las Naciones Unidas para la reducción del riesgo de desastres UNISDR. A través de sus oficinas regionales, la agencia coordina las diferentes estrategias de reducción de riesgos. Los programas PREANDINO y PREDECAN constituyen una apropiación regional, en los Andes, de la agenda de trabajo elaborada a raíz de la década de los 1990. Dichos programas marcan una primera ruptura en el panorama andino de la gestión de riesgos. Se ubican en el paisaje internacional de la cooperación y de la gestión de riesgos. Por ejemplo, la Unión Europea apoya el CAPRADE en su misión de institucionalización de la gestión de riesgos, de la prevención y del mejoramiento de las formas de desarrollo. Además, se conectan con grandes iniciativas, conferencias y acuerdos, tales como el Marco de Acción de Hyogo, firmado en el año 2005, o el de Sendai, firmado en 2015. El Marco de Acción de Hyogo es un dispositivo internacional adoptado por los Estados miembros de las Naciones Unidas para reducir el riesgo de desastres y abarcó un período de 10 años hasta el 2015. El marco de Sendai tomó el relevo actualizando los objetivos del marco de Hyogo y corre hasta el 2030.

Ecuador se comprometió en cumplir con el Marco de Acción de Hyogo - MAH 2005-2015; así como con los Obje-

tivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a su vez actualizados en objetivos de desarrollo sostenible (UNISDR, 2013; Khamis & Osorio, 2013). Es ineludible conectar la trayectoria de la institucionalización de la gestión de riesgos de un país (en este caso Ecuador) con un contexto regional e internacional ya que el tema de riesgos se ha convertido, desde los años 1990 en un vector de gobernanza, en un instrumento de gobierno y en un objeto fundamental (consolidado por el debate sobre el cambio climático) de las relaciones internacionales (Revet, 2009). La “comunidad internacional” parece movilizada de forma unánime contra los riesgos. Pero se trata de una comunidad heterogénea, cuya aparente unanimidad resulta superficial. Está atravesada por múltiples tensiones alrededor de los desafíos de riesgo, presenta particularidades que hay que conocer para llegar a una mejor interpretación de la evolución de la gestión de riesgos. Los grandes encuentros regionales y las conferencias internacionales más importantes alimentan los dispositivos internacionales y el Estado ecuatoriano se encuentra estrechamente asociado a este movimiento internacional en torno a la gestión de riesgos. Ello tiene consecuencia en la legislación nacional así como a la hora de implementar iniciativas de gestión de riesgos y políticas públicas en los territorios.

## EL CONTEXTO POLÍTICO-HISTÓRICO DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN ECUADOR

Dentro del marco regional e internacional recién descrito, la gestión de riesgos en Ecuador se articula con los objetivos y estrategias del plan de desarrollo de la nación y luego del plan del Buen Vivir adoptado en 2009 (Rosero Suárez, 2012: 31-35). En pleno proceso de refundación de las instituciones públicas, de reafirmación de la soberanía nacional así como de la vocación de protección del Estado (Ramírez Gallegos, 2010), el país conoce un cambio de paradigma importante en la gestión de riesgos. Además, durante este período hay una actividad importante con las organizaciones de la cooperación nacional e internacional en el ámbito de gestión de riesgos.

### Antecedentes del giro constitucional: hacia la reorganización y la reafirmación del Estado

Durante los años 1980, década de crisis o “década perdida” en América Latina, el país recurre a la asistencia del Fondo Monetario Internacional, y se compromete en acatar con las exigencias políticas, económicas y sociales del organismo. Una ley de 1993, conocida como “ley de modernización del Estado”, propicia las privatizaciones, sistematiza el involucramiento del sector privado en el funcionamiento y la oferta de los servicios (anteriormente) públicos, y promueve la descentralización (concretada en una ley de 1997). El proceso de descentralización resulta

mucho menos orientado hacia la madurez de un proceso democrático, localmente apropiado, y mucho más hacia el retroceso del Estado y la reducción de sus prerrogativas. De esta forma, se organiza institucionalmente el debilitamiento de la capacidad de intervención de los poderes públicos, dando espacio a una concepción de la sociedad, su organización y su “pilotaje” muy conforme con el discurso liberal hegemónico en aquel entonces, en plena “década de luces y sombra”, en los años noventa (Ocampo, Bajraj & Martin, 2001). Los daños importantes, y ya mencionados, que sufre Ecuador a raíz del fuerte episodio de El Niño en los años 1997 y 1998 ocurren en un momento de gran inestabilidad política y económica que caracteriza el país, hasta mediados de la década del 2000.

El presidente Bucaram, elegido en 1996, es destituido por “incapacidad mental para gobernar” un año después. Jamil Mahuad ocupa a continuación el cargo de presidente de la República. Lleva a cabo la dolarización de la economía nacional y congela las cuentas bancarias, en particular de la gran mayoría de los ciudadanos ecuatorianos con el objetivo de llegar a una estabilización y una mayor formalización de la economía nacional. Las protestas y movilizaciones sociales se intensifican y desembocan en la salida del presidente Mahuad. Los ingresos anuales per cápita pasan de un promedio de \$2 000 USD en 1998 a \$1 300 USD en 1999. Un 40 % de la población era considerado como pobre en 1995, aumentando luego esa proporción para llegar a un 52 % en el año 2000, mientras la riqueza se encuentra cada vez más concentrada (Uhart Pozas, 2013). Es el momento histórico en el cual casi medio millón de ecuatorianos dejan el país, y emigran por razones económicas, aprovechando en particular el “boom” del sector de la construcción en España en aquel entonces.

En este contexto confuso, una oposición populista se recompone alrededor de movimientos sociales, de izquierda, y de las protestas indígenas ajenas a un sistema de partidos que había perdido cualquier tipo de credibilidad. A pesar de su discurso antimperialista y progresista, Lucio Gutiérrez no rompe con la agenda liberal ni con los aliados estadounidenses (Ramírez Gallegos, 2010). Mientras le lleva al poder una coalición política esencialmente dis-

persa, una rebelión social obliga al presidente Gutiérrez a que huya de la presidencia en el año 2005. La crisis de liderazgo político, las andanzas económicas, la sangrada demográfica o la pérdida cada vez más contundente de la autonomía del país se suman, entre otros muchos factores, para explicar la llegada de Rafael Correa a la presidencia de la república.

Rafael Correa gana las elecciones presidenciales de 2006, con el soporte de una plataforma electoral (PAIS) que coordina los militantes y las organizaciones de base, y gracias a un discurso de soberanía y de autonomía nacional, antisistema, y de prioridades vinculadas con el desarrollo social y la refundación político-institucional de la república. PAIS no presenta candidatos para las elecciones legislativas de 2006 y empuja la convocatoria para una Asamblea Nacional Constituyente. Elegida en 2007, la Asamblea Constituyente tiene como mandato elaborar las bases constitucionales de un país soberano, de un Estado fuerte y de una ciudadanía activa. Es el proyecto de la Revolución Ciudadana.

En 2008, se adopta la nueva constitución en la cual se afirma la importancia y el alcance nacional de las prerrogativas del Estado, así como la necesidad de recuperar las capacidades institucionales de intervención en los sectores fiscales, económicos y políticos. Dicha refundación pasa por la creación de grandes empresas públicas en los sectores estratégicos, por la regulación de los sectores financieros y bancarios y por la implementación de políticas fiscales ambiciosas (Ramírez Gallegos, 2010). Se está generando una nueva dinámica nacional, paradójica para algunos, de desconcentración de un Estado fuerte y de descentralización a través de la atribución de nuevas competencias a los gobiernos locales. Esa tensión entre un Estado reforzado y un poder local recién reconocido es la continuación de una conflictividad latente entre la preeminencia del Estado y la autonomía de los poderes locales. Aquella tensión se puede identificar en todos los procesos de descentralización y de devolución de poderes en América Latina (Carrión & Dammert Guardia, 2007).

En una situación político institucional inédita en el país, la cuestión de la soberanía y de la autonomía se tornan crí-

ticas. En principio, el Estado se fue volviendo más fuerte y preponderante; representando el interés general del país al cual están subordinados los intereses particulares (gremiales, regionales, étnicos o comunitarios). La regulación de la cooperación internacional obedece a los nuevos intereses y objetivos del Estado. Así se entiende como la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) cuenta entre sus mandatos la responsabilidad de establecer y reglamentar los acuerdos de cooperación internacional con Ecuador. Le toca a la Secretaría elaborar las reglas y los objetivos de la cooperación, y alimentar un registro nacional desde 2009 que autoriza y limita las actividades de las organizaciones de cooperación. La política nacional sectorial relativa a los riesgos y la cooperación internacional asociada se entienden a la luz de las nuevas prerrogativas del Estado. Ello ha suscitado quejas y protestas relativas al exceso de intervencionismo del Estado en capacidad de considerar como indeseable la cooperación con ciertos organismos y no con otros. En dicha reconfiguración y nuevas tensiones, el caso de las actividades de la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional (USAID) es un buen ejemplo, mientras se les dio un punto final en el último trimestre del año 2013 (El Universo, 16 de diciembre 2013). La cesación de actividades fue efectiva el 30 de septiembre 2014, después de 53 años de presencia en Ecuador (en cuanto a la oficina encargada de la respuesta, preparación y reducción de riesgos de desastres fuera de Estados Unidos - OFDA, empezó en el país sus operaciones de formación y capacitación a emergencias en 1989 solamente, hace 25 años). Más allá del alcance político de la decisión, la posibilidad para el Estado ecuatoriano de escoger las modalidades de cooperación y de tomar una decisión soberana ahora es realidad.

### **Los factores desencadenadores de una revisión de la gestión de riesgos**

La gestión de riesgos en Ecuador evoluciona a raíz de un doble contexto: institucional y de eventos ambientales. En

primer lugar, se encuentran las iniciativas andinas de institucionalización de la gestión de riesgos a través de los programas PREANDINO, PREDECAN y CAPRADE, así como la trayectoria político institucional impulsada en el país a partir de 2006. Luego, y sistemáticamente adelantándose a las iniciativas institucionales, ocurren dos eventos ambientales, dos desastres o secuencias catastróficas en el país, que son claves para impulsar medidas importantes. Si bien el episodio de El Niño, de impacto regional, en los años 1997 y 1998, causó profundos trastornos económicos en Ecuador, son las abundantes precipitaciones invernales en el litoral ecuatoriano en 2008, pero también un episodio volcánico múltiple (el despertar del volcán Guagua Pichincha en el año 1999 - D'Ercole, Metzger & Sierra, 2009b, y más aún los alborotes del volcán Tungurahua en el año 2006) los que obligaron progresivamente a los poderes públicos a posicionarse en la gestión de riesgos en torno a un evento de magnitud potencialmente considerable.

El doble contexto, ambiental e institucional, desemboca en la elaboración y la implementación de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) que estructura hoy día la gestión de riesgos en Ecuador. La Constitución adoptada en 2008 por la Asamblea Constituyente reconoce la gestión integral de riesgos como un mandato vinculante de los poderes públicos. Los artículos 389 y 390 de la Constitución sirven de base legal para asentar la política nacional de gestión de riesgos. Los artículos tal como aparecen redactados, se beneficiaron del apoyo de algunos sectores de la cooperación y de especialistas regionales en cuestiones de riesgo, en particular el PNUD, que estuvo cercano en el momento del envío y discusión del texto a la Asamblea Constituyente. A partir de 2008, la gestión de riesgos se convierte en política de Estado (artículo 389), introduciendo las nociones de descentralización y de subsidiariedad (artículo 390). Orienta parte de la acción pública en el territorio (encuadrado 2).

## Encuadrado 2

### Artículos 389 y 390 de la Constitución de la República de Ecuador (2008)

Art 389: “El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural y 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.”

Art 390: “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 riesgos 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 y sin relevarlos de su responsabilidad.”

Los fundamentos constitucionales de 2008 son claros: la gestión de riesgos enmarca las estrategias del desarrollo nacional, como lo demuestra por ejemplo el objetivo de la política sectorial 4.6 del Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017): “Reducir la vulnerabilidad social y ambiental ante los desastres producidos por procesos naturales y antrópicos generadores de riesgos” (SENPLADES: <http://www.buenvivir.gob.ec/>).

En definitiva, es importante reconocer las temporalidades y los factores diversos que propiciaron la revisión de la gestión de riesgos y su emergencia en Ecuador. Se destacan la ocurrencia de grandes desastres pero también de eventos de alcance político y social, verdaderamente impactantes. Dichos desastres y eventos pesaron junto con un contexto institucional en plena evolución sobre gestión de riesgos (tanto a escala regional como internacional y nacional). Finalmente, es de recalcar el protagonismo de la cooperación internacional, tanto en la práctica como en los planteamientos conceptuales nacionales (este último punto ha sido objeto de una de las investigaciones llevadas a cabo en 2014 y se discutirá de forma más detenida en el capítulo 3).

#### La difícil conformación de una visión nacional de la gestión de riesgos

La alerta del Tungurahua en 2006 y las precipitaciones de 2008 aceleran la elaboración y la implementación de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos

(SNDGR). La reacción a estas alertas y desastres, la respuesta humanitaria y los principios de reconstrucción han constituido una oportunidad para replantear de manera concreta la gestión de riesgos en el país y dar paso a nuevas formas de proceder del 2008 en adelante.

En enero de 2008, un episodio invernal, frío, se acompaña de fuertes precipitaciones equivalentes a un 30 % superior a las lluvias normales. No obstante no supera las precipitaciones de los episodios El Niño de los años 1990. El litoral enfrenta importantes precipitaciones durante varios meses que obligan al Estado a declarar un estado de emergencia nacional, mientras que también se declara el estado de alerta latente relacionado con el volcán Tungurahua el cual se ve incrementado por una nueva crisis del volcán desde el 2006. Así, el sistema de Naciones Unidas, a solicitud del Estado ecuatoriano, apoya el manejo de las emergencias, para lo cual llegó al país un grupo de la coordinación y manejo de desastres de las Naciones Unidas (UNDAC) para contribuir con los esfuerzos en la coordinación de las operaciones de socorro y de emergencia en todo el país y entre todos los actores involucrados. Este mecanismo es organizado a través de la oficina para la coordinación de los asuntos humanitarios (OCHA). A este esfuerzo se suma la Unión Europea quienes conjuntamente con el sistema de Naciones Unidas apoyan diferentes acciones. A partir de febrero 2008, momento en que recrudece la emergencia, las acciones cuentan con el apoyo de las Fuerzas Armadas al intensificarse el episodio de precipitaciones en el litoral ecuatoriano.

El recién creado Ministerio del Litoral (en 2007) es la entidad a la cual se le encarga liderar y coordinar las emergencias, en un Comando Conjunto con las Fuerzas Armadas, la comunidad internacional, las autoridades nacionales y regionales. Trece provincias resultan afectadas, 66 municipios de los 149 existentes en ese momento. Hubo alrededor de 275 000 damnificados y 70 muertos. Las pérdidas acumuladas rondan un 2,5 % del PIB nacional. La magnitud, la extensión y la duración de los impactos dan unas indicaciones sobre la complejidad y la dificultad de la gestión de crisis. Fue un gran ensayo para los Comités de Operaciones de Emergencia (COE), creados con el fin de aterrizar la respuesta a nivel más local y mejorar la recolección de información para la toma de decisiones más acertada. Se constituyeron 90 COE cantonales y 3 provinciales, además de una sala situacional conjunta entre el Ministerio del Litoral, el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa (a cargo de la Defensa Civil aún existente en este momento y la naciente Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, creada en abril de 2008) y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (COMACO) (Blacio, 2009).

Los mayores problemas enfrentados en esta situación de emergencia fueron los problemas de información, de comunicación, la calidad de los medios y los obstáculos materiales y logísticos para la respuesta. En plena crisis, se creó la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos mediante una Ley de Seguridad Nacional adoptada en abril del año 2008 y contando con la Defensa Civil como brazo operativo. A posteriori, se evidenció la falta de previsión de muchas inversiones públicas realizadas sin ningún tipo de enfoque de riesgos (edificios públicos, escuelas, sistemas de transporte, entre otros) causando la multiplicación de los estragos y el colapso de la capacidad de respuesta.

Además de la prueba de fuego que fueron las inundaciones de 2008 en el país, se requería tomar en cuenta los nuevos lineamientos constitucionales, en particular los introducidos en los artículos 389 y 390 para la recuperación y reconstrucción. El Estado debe garantizar la seguridad de las personas, los bienes y la naturaleza, así como disminuir su vulnerabilidad. Asimismo, es responsabilidad directa de todos los entes públicos, gubernamentales y político-ins-

titucionales en el marco de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, actuar de forma subsidiaria y coordinados por la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos.

Dada la magnitud de la tarea, en septiembre 2009, sube de categoría institucional la Secretaría Técnica para convertirse en Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR). Así cuenta con más presupuesto y con un organigrama dotado de más personal. La SNGR tiene mayores prerrogativas institucionales, con representaciones en cada una de las 24 provincias del país (con sujeción al modelo de gobernanza de las representaciones ministeriales). Pero en agosto de 2013, la SNGR cambia nuevamente su estatus y se convierte en mera Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR), lo cual implica un nuevo ajuste organizacional interno. Así su organización deja de ser provincial para convertirse en zonal y seguir de esta forma el modelo zonal de la SENPLADES, con nueve zonas de planificación a nivel nacional, proceso que toma el año 2014. La política nacional de riesgos, coordinada por la SGR, se desprende de una visión y organización sectorial de tipo ministerial para seguir un proceso de desconcentración de los poderes y de las prerrogativas del Estado en los niveles administrativos y de planificación.

La SGR a nivel nacional se estructura en tres subsecretarías que recuerdan las misiones heredadas y anteriormente dispersas entre diferentes instituciones de gestión de riesgos: la Subsecretaría de gestión de la información y análisis de riesgos; la de reducción de riesgos (antes de "construcción social"); y la de preparación para la respuesta. A la primera Subsecretaría le corresponde la producción y el análisis de los datos sobre la amenaza, pero también sobre los bienes y las personas expuestas. La segunda Subsecretaría está relacionada con la formación y las capacidades de acción e intervención, tanto de los individuos, ciudadanos y técnicos, como de las comunidades, colectivos e instituciones. La última Subsecretaría trabaja hacia la mejora en la capacidad operativa de gestión de crisis. El modelo organizacional de la SGR a nivel nacional se replica en cada una de las nueve zonas de planificación del país.

Al cabo de seis años, desde la creación y adopción del SNDGR (2008), se ha avanzado hacia una dinámica sostenible con un enfoque de gestión de riesgos más orientada al desarrollo y a la planificación de los territorios que a la preparación y la respuesta, como era el caso tradicionalmente. Desde la creación de la SNGR en 2009, su mandato deja de ser la atención de desastres y la respuesta para centrarse en las condiciones necesarias para llegar a unos modos de ocupación del territorio menos riesgosos y a un país más seguro. A este mandato se asocian por ejemplo reflexiones complejas sobre los medios de vida, o la calidad de la recuperación posdesastre, dando cuerpo a una idea de gestión integral de los riesgos.

Sin embargo, es largo el camino que queda por recorrer. Es la acción pública en su conjunto la que tiene que ser transformada, a escala nacional y hasta los territorios locales. Las competencias, el saber-hacer, las capacidades

de control, la información, las prácticas (tanto de los técnicos de los gobiernos locales como de los habitantes) constituyen un sinfín de frentes de progreso importantes para ejecutar los lineamientos de la política nacional de gestión de riesgos, y hacerla eficiente, en concreto (objeto del estudio de caso presentado en el capítulo 4). En el contexto de una refundación institucional y de un cambio radical de giro de la gestión de riesgos, la cooperación internacional juega un papel importante (aunque no uniforme), hasta tal punto que se encuentra directamente articulada a la elaboración y a la implementación del SNDGR (objeto del estudio de caso presentado en el capítulo 3). Mientras se están definiendo los objetivos, y transformando las instituciones, se multiplican los desafíos en la ejecución e implicaciones (a veces no deseadas) de la implementación de una gestión de riesgos renovada en un país en plena mutación político institucional.

## FILOSOFÍA Y PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN ECUADOR

Hacer explícitos los lineamientos de una gestión de riesgos basándose en una visión de construcción social y en prioridades de desarrollo es una cosa. Es otra cosa implementarlos y hacerlos concretos. La complejidad de la ejecución del SNDGR es un ejemplo de ello. Las concepciones diferentes del riesgo y su gestión se acompañan de iniciativas y políticas públicas diferentes. Algunos ejemplos de gestión de desastres en Ecuador hacen hincapié en una diversidad de prioridades posibles, mientras en última instancia se discutirán las implicaciones políticas e institucionales de la implementación de una nueva gestión de riesgos en el país.

### Los retos del funcionamiento del SNDGR

Si bien los principios y objetivos generales de la gestión de riesgos son claros y están inscritos en la Constitución y retomados en el Plan del Buen Vivir (como política de Estado, la reducción de la vulnerabilidad es responsabilidad de todos los entes político-territoriales del país, a sus respectivas escalas), la implementación de la política y ejecución del SNDGR no son evidentes. La gestión de riesgos es transversal a la acción pública y se articula con la Ley de Seguridad Pública del Estado (adoptada en 2009), pero

no existe ninguna Ley de Riesgos, a pesar de los esfuerzos sostenidos de diferentes actores nacionales, o de la cooperación (como es el caso del PNUD). El obstáculo mayor a la promulgación de una Ley de Riesgos proviene del área jurídica de la Presidencia de la República haciendo valer que, con el aparato legislativo existente, es posible hacer gestión de riesgos a diferentes escalas. No se requerirían otras herramientas jurídicas para empujar la gestión de riesgos. En paralelo, no contar con una Ley de Riesgos (que hasta la fecha no ha existido en el país), es no tener que atribuir competencias adicionales a los gobiernos locales u otras instituciones públicas. Y las competencias nuevas llevan a la atribución de dotaciones adicionales en el proceso de descentralización. Pero desde otra perspectiva, la ausencia de una Ley de Riesgos mantiene la dispersión de las herramientas, dispositivos y reglamentos. No contribuye a un mejoramiento significativo ni a una inscripción estructural de la gestión de riesgos en todas las funciones de los gobiernos locales que están asumiendo sus nuevas competencias (en particular en el ámbito del ordenamiento del espacio y planificación). Queda poco visible el tema de los riesgos, su construcción y su gestión, en muchos cuerpos legales.

Una vez identificado ese primer punto relativo al marco legal en el cual se debe implementar el SNDGR, es de evidenciar las concepciones y la filosofía de la gestión de riesgos empujadas por la SGR como ente coordinador de la política nacional de gestión de riesgos. La Secretaría establece 3 ámbitos a partir de los cuales se debe construir una institucionalidad para la gestión de riesgos en el país (Ochoa, 2015).

- El ámbito normativo consta de la Constitución, de las leyes, de los manuales de gestión de riesgos, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), del Marco de Acción de Hyogo (MAH), actualmente de Sendai. Esto corresponde a las “reglas del juego”, al necesario trabajo normativo y legal para enmarcar la acción.
- El ámbito de la planificación cuenta con el Plan del Buen Vivir, con sus estrategias y políticas públicas, con los planes a diferentes escalas, con las agendas de reducción de riesgos, etc. Remite a los instrumentos que permiten actuar, que enmarcan las acciones concretas, que constan de una dimensión operacional evidente.
- Finalmente, el ámbito operativo reúne las unidades de gestión de riesgos, contempla la capacidad de acción del ente rector, los institutos científico-técnicos, la intervención y el servicio de atención mediante el ECU 911, los diferentes comités de gestión de riesgos o de operaciones de emergencia, etc. Es el ámbito de las instituciones y de los entes que permiten actuar, y en muchos casos, cuya función principal es actuar.

Para avanzar en este triple panorama (normativo, de planificación y operacional) como en un camino para cumplir con el mandato de elaboración e implementación del SNDGR, la SGR identifica tres frentes de progreso.

- El primer frente tiene que ver con la propia organización de la Secretaría de Gestión de Riesgos, como ente rector del sistema. A las tres Subsecretarías ya mencionadas (de gestión de la información, de reducción de riesgos, de preparación para la respuesta) hay que añadir un ente de estrategias internacionales y otro de

monitoreo de eventos adversos, que garantiza el seguimiento en continuo de la situación del territorio nacional. Esa estructura pasó de una organización provincial a una organización zonal. No se sabe con certeza si la fórmula más reciente es más pertinente para las misiones de la SGR que la anterior. Pero se compartirán algunas reflexiones alrededor de los problemas de organización de la SGR y sus mandatos más adelante en esta misma sección.

- El segundo frente de progreso está relacionado con la creación, la generalización y el funcionamiento de las Unidades de Gestión de Riesgos (UGR) para promover esta gestión en todas las instituciones. Las UGR sirven para promoverla en las instituciones y entes públicos y privados ya existentes. Su objetivo consiste en poner la gestión de riesgos en todas las agendas y transversalizarla en el actuar de cada institución y ente para disminuir las vulnerabilidades de las propias instituciones y del territorio, en su perímetro espacial y de competencia. Las UGR a escala de los GAD cantonales son sumamente importantes ya que a esta escala político-territorial se controla el suelo, se gestionan los permisos, actividades comerciales y económicas, etc. Pero las UGR de los ministerios también cuentan, puesto que desde ahí se elaboran e implementan las políticas públicas sectoriales para el país. Además, las empresas públicas prestan un servicio estratégico y sus UGR deben supuestamente velar por el respeto de los principios de gestión de riesgos en todas sus acciones. La misión de las unidades de gestión de riesgos consiste en realizar el diagnóstico de los riesgos respectivos al identificar los elementos esenciales para priorizar los esfuerzos de reducción de la vulnerabilidad. Cada unidad, institución o empresa debe actuar en función de ese diagnóstico y de sus competencias respectivas. En la agenda de trabajo de la unidad están también la elaboración de planes anuales para la reducción de riesgos y el seguimiento de la gestión de riesgos. Finalmente, las UGR son el espacio adecuado para identificar las amenazas en base a las cuales cada ente o institución debe posicionarse. A pesar de una rigurosa organización normativa, es de reconocer una prevalencia de la intervención bajo la forma de la

respuesta y atención de desastres. Es de recordar que las UGR están diseñadas para cumplir con los objetivos de gestión integral de riesgos planteados en el SNDGR.

- El tercer frente de progreso en la implementación de la política nacional de gestión de riesgos que atañe a los Comités de Gestión de Riesgos (CGR) como espacios interinstitucionales, capaces de coordinar y programar los esfuerzos necesarios al SNDGR. Su misión consiste en velar a la existencia o a la adquisición de las capacidades y de los recursos necesarios a la gestión de riesgos. Existen CGR cantonales y provinciales, en este último caso, presididos por el gobernador de la provincia en su calidad de representante del gobierno nacional. El Sistema se complementa con 8 mesas técnicas de trabajo, una para cada sector estratégico (salud, transporte, atención a la población, educación, agua, producción, etc.) los diferentes aspectos de la gestión de riesgos (prevención, atención, recuperación) y así anticipar cualquier necesidad. Los CGR deben preparar las agendas de reducción de riesgos de forma articulada con los términos de la planificación en el territorio respectivo. Les toca además un trabajo de coordinación interinstitucional entre diferentes escalas.

La organización de la SGR, el rol de las UGR así como el de los CGR tienen que ver con las actividades de reducción, de respuesta y de recuperación. Pero a pesar de identificar en detalle los frentes de progreso en la misión de la SGR, es de recalcar que no existe un plan nacional de gestión de riesgos que ofrezca un rumbo mediante grandes lineamientos, prioridades políticas o metodologías privilegiadas. La manera como se implementa el SNDGR consiste en partir de las agendas de las provincias y de los GAD cantonales y adjuntarles algunos principios de gestión de riesgos, debiéndose elaborar de abajo hacia arriba. En esta perspectiva, permanece entero el reto de armonización de las múltiples iniciativas en un país en pleno proceso de descentralización y de transferencia de competencias y de responsabilidades. El trabajo de armonización es aún incipiente, mientras que por su lado, los ámbitos de lo normativo, de la planificación y de lo operacional están avanzando. La armonización y la comprensión del riesgo

y de su gestión a partir de un enfoque territorial aparecen como un objetivo pendiente, una meta que alcanzar. Pero resulta tanto más compleja cuanto que la planificación territorial y la descentralización se están iniciando en el país. Por ejemplo, a base de documentos internos de la SENPLADES, relativos a un diagnóstico de las capacidades de planificación en una muestra de 41 GAD cantonales, se nota que más de un tercio de los GAD no cuenta con una unidad de planificación y/o de ordenamiento del territorio. Y al revisar los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento del Territorio (PDOT) disponibles en la muestra, más de un tercio no cuenta con disposiciones operacionales para ejecutar los lineamientos de lo PDOT (SENPLADES, 2013).

De ahí que si bien avanzan la preparación y la prevención, la respuesta y los esquemas de recuperación y el reto de armonización de las iniciativas de gestión de riesgos en el país, también se presentan obstáculos relacionados con la planificación local, con las capacidades de los GAD cantonales y con la ejecución de la descentralización en general. Sin darle tanta importancia al contexto político institucional y administrativo en el cual se está desarrollando la gestión, algunos ejemplos específicos de gestión de riesgos en el país permiten evidenciar algunos “pasajeros clandestinos” que acompañan tal concepción de los riesgos o tal otra. En este caso, los “pasajeros clandestinos” corresponden a ideas, concepciones, representaciones, o intereses que no directamente están relacionados con el riesgo, pero que, mediante las iniciativas relacionadas con los riesgos, cobran legitimidad, espacio y se hacen realidad. Las representaciones subyacentes del problema de los riesgos y de la manera como se gestionan tienen consecuencias muy prácticas en el terreno. Y se imponen con mayor razón por cuanto que los “pasajeros clandestinos” parecen dados por hecho.

### **Algunos ejemplos de gestión de riesgos en el país y el tema de los medios de vida**

En los años 2007 y 2008, la doble crisis del volcán Tungurahua y las precipitaciones de invierno acarrear reacciones diversas y unas reformas profundas de la gestión de riesgos en el país. La alerta y luego el desastre son tales, que nacen iniciativas para coordinar la gestión de crisis, se ac-

tiva el grupo UNETE (Equipo de Emergencias de Naciones Unidas) coordinado por el Programa Mundial de Alimentos, de las Naciones Unidas. A su vez se recibe la visita de un equipo de las Naciones Unidas para la coordinación y la gestión de desastres (equipo UNDAC) quienes conjuntamente con personal de las agencias de Naciones Unidas apoyaron al país en la coordinación para hacer frente a las contingencias mediante la conformación de un Equipo Humanitario País. A ello se suman los esfuerzos en un primer tiempo dispersos del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa así como de la Defensa Civil para el caso del Tungurahua, y luego bajo la responsabilidad de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos. Entre las lecciones de esta experiencia de atención de emergencia, está la implementación del SNDGR, recalando que en ese momento la respuesta humanitaria era todo un desafío. Si a eso se añaden las dificultades de la recuperación y una concepción de la gestión de riesgos en términos preventivos y de formas de desarrollo, se configura un momento crucial para el país.

Hasta aquel entonces, no existían lineamientos nacionales ni política de envergadura para definir una postura pública relacionada con todas las iniciativas de organización de la gestión de riesgos mencionadas anteriormente. Después de los episodios dramáticos del 2007 y 2008, es interesante subrayar que volvieron a la luz algunos desafíos pendientes, por ejemplo lo referido a recuperación posdesastre, que había sido objeto de intervenciones puntuales, sin mayores desarrollos (especialmente desde el PNUD). La gestión integral del riesgo tomó en cuenta las características de la recuperación y reconstrucción, donde era imprescindible considerar los medios de vida, con el objeto de disminuir la vulnerabilidad social y de los territorios afectados; pues de esta manera se limitaban los impactos de los desastres (en intensidad y en el tiempo). Varios han sido los programas de cooperación en esta línea.

El énfasis puesto en medios de vida (entendidos como el conjunto de elementos que garantizan una capacidad de producción, o al menos de sustentación de la vida de los individuos) hace referencia a una preocupación existente desde los años setenta en la comunidad internacional y en

la comunidad académica involucrada en las problemáticas de desarrollo (De Haan, 2000). En esta perspectiva, se acerca el tema de los medios de vida a los temas de reducción de desastres y de comunidades resilientes (Bohle, 2007; Coles & Buckle, 2004). Hoy día, el tema de los medios de vida (re)emerge tanto en la gestión de riesgos en Ecuador como en los lineamientos del actual Marco de Acción para la Reducción de Riesgos de Sendai (2015-2030) cuya lógica es la continuación del Marco de Acción de Hyogo (2005-2015). Si bien la cooperación internacional puede ser un actor clave en la actualización de los temas nacionales en la gestión de riesgos en función de los discursos internacionales del momento, los medios de vida ya formaban parte de algunos programas de recuperación impulsados en Ecuador desde hace varios años (PNUD/BCPR, 2011).

El esfuerzo de inclusión de los grupos sociales más vulnerables y el reconocimiento de la importancia de sus actividades productivas constituyen una de las bases de la filosofía de recuperación empujada en estos proyectos. En el segundo semestre del año 2000, en la provincia de Guayas, una iniciativa del Ministerio del Litoral y de la Subsecretaría de Acuicultura del MAGAP, con apoyo del PNUD consistió en dar trabajo y garantizar fuentes de sustento a los campesinos del litoral en los períodos en que sus campos (sus medios de vida “habituales”) se encuentran inundados, o cuando su actividad de producción resulta impedida para un tiempo demasiado largo. La iniciativa se centraba en la construcción de pequeñas granjas piscícolas con las cuales se entregaba una atarraya, una balanza, una bomba, la tubería necesaria y los alevines requeridos, así como la alimentación de los peces para 6 meses. Ello iba con una obligación de formación y difusión de la actividad de piscicultura en la comunidad, por los mismos actores ayudados. El apoyo institucional y financiero se traducía por sesiones de formación y seguimiento, por la construcción de piscinas, y la entrega de materiales y comida para los peces. Dispositivos de microcréditos ayudaron a los agricultores capacitados en el momento de las primeras inversiones en su nueva actividad. Con recursos bastante limitados (el PNUD invirtió unos \$50 000 USD, mientras que el Ministerio de Agricultura unos \$10 000 USD), se pudieron realizar 19 intervenciones en la provin-

cia de Guayas y de Los Ríos. Más allá del programa emprendido es la visión del desarrollo territorial y de la diversificación de las fuentes de ingreso y de sustento (que hace diferentes segmentos sociales menos susceptibles de sufrir de manera intensa y durante mucho tiempo los impactos de un desastre) lo que hace relevante este tipo de intervenciones como parte de la gestión de riesgos y de las actividades de recuperación posdesastre en el litoral ecuatoriano. Posteriormente, en marzo de 2008, durante la crisis causada por las fuertes precipitaciones de invierno, las Naciones Unidas (a través del equipo UNETE y de las diferentes organizaciones involucradas en las mesas sectoriales) plantean la cuestión de los medios de vida en los esfuerzos de recuperación, de forma más orientada a una concepción integral de la gestión de riesgos y a una visión de mediano plazo (PNUD/BCPR, 2012). Los esfuerzos en este sentido no han sido totalmente sostenibles y fructíferos. Pues en lo inmediato, no se desarrollaron políticas más sostenidas de recuperación sostenible ni de gestión integral de riesgos en el país, sino que se hizo hincapié en el tratamiento de la emergencia y en la necesidad de contar con metodologías para la evaluación de las vulnerabilidades (SNGR/ECHO/PNUD 2012a, 2012b). Sin embargo, estas experiencias están anclando en las concepciones de los actores públicos, la necesidad de no retornar “a lo mismo”, reproduciendo las mismas condiciones de riesgo. También se está abriendo camino la obligación de reforzar las capacidades de los gobiernos en sus tareas de planificación territorial, de diversificación de las actividades y de visión a mediano plazo (no solamente limitarse a la respuesta, inclusive en períodos de crisis).

Esta concepción más avanzada de la planificación territorial y de la diversificación de las actividades productivas resulta más evidente en un cantón particularmente expuesto a un peligro permanente, que es el cantón Cevallos. Frente a la caída puntual pero recurrente de cenizas del volcán Tungurahua, la producción de frutas (manzanas, peras, frutillas, etc.) se vio imposibilitada durante un período demasiado largo para ser aguantado por los agricultores y la economía local. Conjuntamente con el PNUD, el cantón Cevallos desarrolló un plan de recuperación de medios de vida que orientaba la producción hacia la cría de especies menores (cuyes y chanchos) de una forma más

industrializada menos susceptible a la caída de cenizas (encuadrado 1).

Mientras un nuevo rumbo de gestión de riesgos e implementación progresiva del SNDGR comenzó en 2008 sorteando dificultades e inercias tanto en los territorios locales como en los organismos e instituciones nacionales, es fundamental reconocer que la gestión integral de riesgos se abre camino en Ecuador. Incursiona con una visión integral, sigue las concepciones más avanzadas, apoyadas por la cooperación internacional y atentas a un contexto territorial más amplio. De hecho, son muchos los ejemplos de acompañamiento de los poderes públicos nacionales, y en particular de la SGR, en la consolidación de una gestión de riesgos integral. Es el caso de la creación y consolidación de comités locales de gestión de riesgos (a escala de los GAD cantonales), o de la rehabilitación de toda la infraestructura vial implementada por el Estado. Diferentes prioridades en la gestión de riesgos, y diferentes concepciones de la articulación entre la producción de vulnerabilidades y de riesgos en primer término y los territorios y sus dinámicas en segundo término, implican diferentes iniciativas (con sus diferentes consecuencias prácticas) para las sociedades y sus territorios.

### **Reflexión sobre las concepciones de riesgo entre instituciones y comunidades**

Varias aclaratorias conceptuales relativas a los riesgos y su gestión salieron de los esfuerzos políticos e institucionales para la renovación y la consolidación de la gestión de riesgos en la Región Andina. Entre ellas están diferentes definiciones de la gestión de riesgos, y en particular las que retoma Allan Lavell en diferentes documentos de consultoría, guías y metodologías. Plantea tres tipos de gestión de riesgos: la gestión correctiva, que tiene como objetivo tratar lo existente en función de la evaluación de los riesgos, e intentar disminuir los riesgos; la gestión prospectiva, dirigida a la prevención y a la anticipación de las situaciones de riesgo en relación con lo que aún no existe, o en relación con lo que se planifica; la gestión de crisis, que aún en el caso de las mejores políticas de riesgos siempre será necesaria (Lavell, 2006). Es importante notar que la gestión de riesgos prospectiva puede comprenderse de

dos formas distintas. En primer término, está la gestión de riesgos conservadora, que consiste en reproducir y consolidar el funcionamiento y la organización de los sistemas socio-territoriales existentes en la perspectiva de amenazas futuras. En este caso, el mejor conocimiento de las amenazas futuras está en el centro de las preocupaciones, con la idea subyacente según la cual cuanto mejor conocemos el ambiente y las amenazas, mejor podemos decidir, prepararnos y anticipar. Pero la historia ha documentado ya que son muchos los casos en que saber más, no necesariamente permite actuar mejor (White, Kates & Burton, 2001). Luego, la gestión de riesgos prospectiva cuenta con planteamientos no conservadores sino progresistas. En este caso, las intervenciones en el presente, la normatividad que anticipa las situaciones futuras, no se reduce a una reacción o a una forma de resistencia a las configuraciones futuras posiblemente adversas. Involucran la transformación de lo existente en el espectro de posibles medidas de reducción y de prevención. Ya que sabemos que cada modelo de desarrollo construye su propio modelo de riesgos (Thomas, 2011), la gestión de riesgos prospectiva plantea el riesgo y su gestión como un tema de desarrollo, haciendo de los motores de la fábrica de la vulnerabilidad (por ejemplo las políticas de planificación y de ordenamiento del territorio, las políticas de redistribución de la riqueza, o de disminución de la desigualdad y marginalización) algunos elementos de iniciativas claves para una estrategia más integrada de gestión de riesgos.

Estos planteamientos sobre las gestiones de riesgos aparecen con claridad en la literatura académica o en los informes de consultores. Pero se concretan de manera muy progresiva en el terreno, en la acción pública y en los diferentes países andinos. Para el caso ecuatoriano, hasta los años 1950, el país no dispone de ningún marco legal específico para la gestión de riesgos. La ley de Defensa Civil de 1960, y luego la Ley de Seguridad Nacional de 1964, definen el rol del Estado: previsión y prevención de los impactos posibles de los desastres. Fuera de la gestión de crisis, la responsabilidad y las obligaciones del Estado siguen sin aparecer con claridad en la Constitución de 1998 (Lavell, 2006). Solamente cuando la Secretaría Técnica del Frente Social se encarga de coordinar la respuesta

a la reactivación del Tungurahua emergen las características de una respuesta integral que rompe con la administración de desastres llevada adelante por la Defensa Civil, de forma tradicional.

Como política de Estado desde 2008, la gestión de riesgos trae consigo diferentes puntos de vista estructurales sobre las prioridades de intervención, las concepciones de la sociedad y de sus formas de ocupar el espacio, o de relacionarse con el ambiente. Entre estas perspectivas múltiples, no se puede identificar aún un hilo conductor prioritario. Por supuesto, tanto en los documentos legales (Constitución) como reglamentarios (normas y guías), se difunden claramente los objetivos y las responsabilidades de los organismos y poderes públicos en el marco de la política nacional de riesgos. Sin embargo, notamos tensiones internas en la SGR, institución encargada de la elaboración y de la implementación del SNDGR, a la hora de actuar o de promover tal iniciativa prioritaria o tal otra.

Uno de los puntos que genera mayor interrogación es la tensión que existe entre la promoción de las capacidades de los individuos y colectivos (alumnos, estudiantes, brigadas, etc.), y el reforzamiento de las instituciones públicas (organizaciones públicas, gobiernos locales, servicios técnicos, etc.) en su misión de coordinación de la gestión de riesgos y de ejecución del SNDGR. El abanico de intervención de la Subsecretaría de Reducción de Riesgos (o construcción social) de la SGR es tan amplio como lo deja suponer la diversidad de acciones posibles entre apoyo a las comunidades y reforzamiento de la capacidad de actuación pública. Si bien no son contradictorias las dos visiones (acción pública y colectiva y acción individual, valorizando el capital humano) pueden ser complementarias, remiten a diferentes concepciones y perspectivas políticas cuya diversidad puede traer tensiones. Una visión de los individuos y de las comunidades resilientes (“si el individuo va, la sociedad va”) puede ser el contrario ideológico de una visión que intenta hacer de las instituciones públicas y de la capacidad de ejecución del Estado el vector principal para la reducción colectiva de las vulnerabilidades (“si la sociedad va, el individuo va”). Los valores subyacentes a los conceptos utilizados son centrales en la comprensión de la gestión de riesgos y de sus diversos al-

cances (en el caso de la vulnerabilidad, O'Brien et al., 2007). Una buena sociología de las instituciones, y hasta una etnografía de las prácticas de los funcionarios de los directivos y tomadores de decisión de la SGR y de la Subsecretaría de Reducción de Riesgos podría ser de gran ayuda para entender los determinantes del formateo de esas visiones, de su coexistencia y de su implementación conjunta (a veces conflictiva, a veces virtuosa).

Además de la diversidad de concepciones y prioridades de la gestión de riesgos, el espacio que se le da a la SGR en el edificio de las instituciones públicas (y hasta el nombre del organismo, que también ha sido en el pasado Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos y luego Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos) va cambiando. No es lo mismo disponer de una Subsecretaría de Estado para el manejo de la gestión de riesgos, y contar con una Secretaría con rango ministerial o contar con una institución de gestión de riesgos que esté adscrita a la Presidencia de la República o no. A partir de finales de 2014, la SGR empieza a funcionar a base de las zonas de planificación de la SENPLADES, ya no como un ministerio "sectorial" en todo el país, o por provincia, tal como lo iba haciendo desde el año 2009. El Estado plantea que la estructura desconcentrada debe darse a nivel de zonas de planificación y no a escala provincial. El agrupamiento de las representaciones desconcentradas de la SGR en las zonas de planificación es una conformación a ese modelo de organización de las estructuras públicas en el país. En primera instancia, está sugerida una mejor adecuación de la gestión de riesgos con las zonas de administración de la planificación nacional. Pero el argumento del acercamiento de la SGR al terreno está contrarrestado por la desaparición de las direcciones provinciales o por la transformación de estas en meras direcciones técnicas en la nueva organización zonal. A ello hay que sumar algunas características estructurales de los recursos humanos de la SGR. Con alrededor de 450 funcionarios a escala nacional, la Secretaría tiene que contar necesariamente con el apoyo de otros organismos públicos, con el apoyo activo de los entes y gobiernos locales que la propia Secretaría debe asesorar, pero también con el apoyo de la cooperación internacional (tanto en la formación y capacitación como en la implementación de las diferentes iniciativas necesarias a la ejecución del

SNDGR). Además, aun contando con personal calificado relativamente limitado, es de subrayar la alta rotación de los agentes cuyas competencias específicas en gestión de riesgos son muy codiciadas por los diferentes entes de gestión territorial, a diferentes escalas. La movilidad importante del personal no contribuye a la acumulación de los saberes ni de las buenas prácticas en la institución.

Un ejemplo de los diferentes obstáculos mencionados es la débil capacidad de respuesta que podía presentar la SGR, mientras le corresponde a una de sus Subsecretarías. Si se rompe con la configuración de la Defensa Civil y de la administración de desastre (anteriormente fundamentada en una constelación de organismos, colectivos y brigadas locales sobre los cuales la Defensa Civil podía apoyarse para intervenir), el mandato de la SGR en situaciones de crisis consiste ahora en coordinar los esfuerzos de los diferentes cuerpos de seguridad y de rescate del país. Si bien en un primer tiempo (hasta el año 2014), la SGR debía atender la respuesta mediante la Subsecretaría de Respuesta, se rompió con la lógica de intervención (heredada de la administración de desastre) para cambiar la Subsecretaría de Respuesta a Subsecretaría de Preparativos para la Respuesta. Sin embargo, el trabajo de coordinación (más todavía en caso de crisis), es sumamente delicado, y no se conoce aún muy bien la capacidad operacional de este dispositivo en el caso de un desastre mayor, ni la capacidad efectiva de coordinación de la SGR frente a otras instituciones, como por ejemplo las Fuerzas Armadas, en el momento de una crisis de excesiva magnitud. En todo caso, ese descriptivo, que deja muchas incógnitas, no presume de las relaciones institucionales de la SGR, ni de las diferentes opciones de su cúpula directiva, más orientadas a los dispositivos de respuesta, o más atentas a las problemáticas de desarrollo y de planificación territorial.

### **Dificultades y retos de la institucionalización de la política nacional de gestión de riesgos**

Finalmente, más allá de los desafíos puntuales propios de la organización y el funcionamiento de una institución (en este caso de la SGR), está la cuestión de la institucionalización de la política pública. En términos concretos, no

existe una política nacional de recuperación, ni lineamientos institucionalizados para una gestión integral de riesgos en Ecuador. Las recomposiciones del organigrama de la SGR o las prioridades políticas ambiguas que sustentan la estrategia de implementación de la política pública (la tensión entre individuos y comunidades, colectivos e instituciones públicas) pueden ser una consecuencia de ello. Pero sí se han iniciado esfuerzos notorios y aparentemente irreversibles para hacer de la gestión de riesgos una política nacional y un requisito ineludible para la acción pública.

De hecho, se están sistematizando las iniciativas de capacitación y consolidación de los gobiernos locales y de las instituciones públicas, en un contexto de reafirmación del sector público y de recuperación de las prerrogativas públicas. Los actores públicos de mayor responsabilidad hacen de la gestión de riesgos una condición previa ineludible para el desarrollo del país en el contexto de la Revolución Ciudadana en Ecuador. En la plataforma regional de reducción de los riesgos promovida por las Naciones Unidas y organizada en Guayaquil en mayo de 2014, María del Pilar Cornejo pronunció una alocución inaugural en su calidad de Secretaria de Gestión de Riesgos, a la cabeza del SNDGR. Subrayó la importancia de las alianzas estratégicas de la SGR con los poderes locales, y el rol clave de la planificación, tanto en la regulación del uso del suelo como en la atribución de los fondos públicos o en la programación presupuestaria de las infraestructuras. Más allá de la consolidación de las instituciones públicas, también subrayó la necesidad de un proceso de empoderamiento de los ecuatorianos, y de su participación directa, como ciudadanos, al SNDGR.

María Fernanda Espinosa (en aquel entonces Ministra de Defensa) fue más explícita aún. En un primer tiempo, ubicó el país en un momento de grandes cambios pacíficos involucrados en la construcción de otro país “digno, soberano, donde se garantizan los derechos”. Para la ministra, “la pobreza es el enemigo principal, y no descansaremos hasta erradicarla definitivamente. La pobreza no es una elección personal, sino el resultado previsible de modelos de desarrollo socialmente inequitativos y ambientalmente insustentables”. Resulta muy claro el hecho que los de-

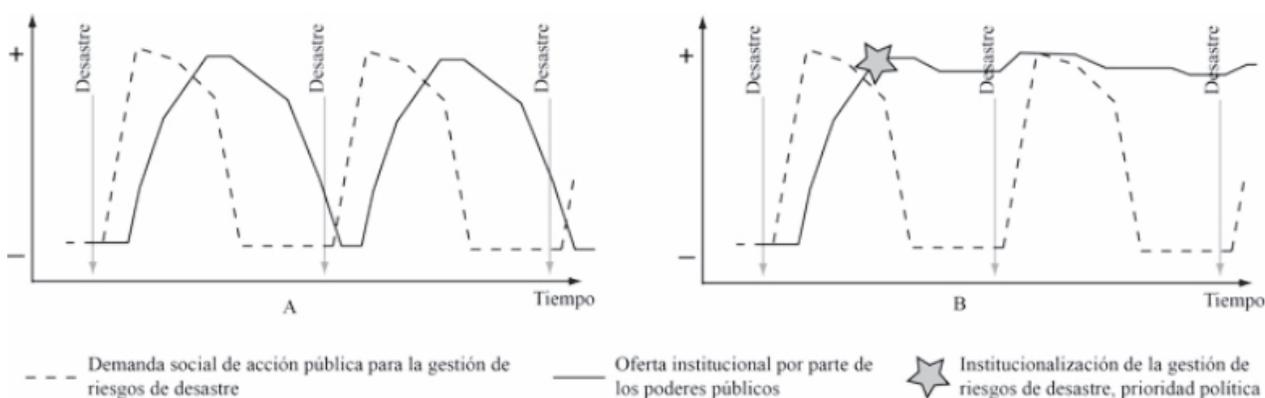
sastres no son fortuitos, o desconectados de los modelos de desarrollo. “Los modelos de desarrollo no son un fenómeno natural. Son una opción política. Ningún desastre es un fenómeno natural. [...] Los desastres son en la mayoría de las veces, el resultado de imprevisiones y errores o del conocimiento escaso o mal usado y en general de las decisiones humanas, de lo que hacemos o dejamos de hacer. La gestión de riesgos es la responsabilidad de nuestra especie y no del comportamiento de la naturaleza y de sus fuerzas”. En consecuencia, el desafío para el Estado es organizar los modelos de desarrollo para mejorar el Buen Vivir, asumir sus responsabilidades respecto a la salud, a la educación o a la seguridad social, etc. Para la Ministra, se necesita “sofisticar y fortalecer el control sobre los cambios que vivimos para avanzar con más eficacia hacia los cambios que queremos”. La gestión de riesgos debe minimizar las vulnerabilidades a nivel país. La respuesta no está en las fuerzas de la naturaleza (que habría que controlar) sino en los patrones de desarrollo del país y en sus políticas.

Ahí es donde la institucionalización de la política pública juega un papel clave. A pesar del fuerte voluntarismo de algunas grandes figuras políticas o del Estado, es conocido como las políticas de gestión de riesgos y su implementación, en la Región Andina, han sido muy sensibles a las opiniones y las presiones públicas (Bermúdez & Rebotier, 2015). El coraje político consiste en no dejarse llevar por las opiniones públicas e inscribir en el tiempo grandes directrices, grandes elecciones de desarrollo, que parecen tan fundamentales para el desarrollo del país como lo puede ser la gestión de riesgos (al menos para la Secretaria y la Ministra recién citadas).

El gobierno de las emociones no es buen camino para pensar una política en el tiempo. La institucionalización de la gestión de riesgos (su mención sistemática, su transversalización, la creación de organismos dedicados a diferentes escalas, etc.) es una manera de implementar la política nacional en el tiempo (figura 3). Sin apoyo ni voluntarismo político, no hay acumulación de experiencia y uno se encuentra en la configuración A en la cual hay que volver a inventar una respuesta apropiada para cada desastre. Además de los buenos discursos y de una voluntad política

evidente, es de suma importancia la institucionalización de la política de gestión de riesgos (configuración B) para ubicarla en otro nivel que el nivel provisional de las emociones (pero también de las oportunidades o de las agendas electorales). No es suficiente tener buena visión. También es importante implementarla. Las condiciones de una buena implementación de la gestión de riesgos en Ecuador se combinan con la capacidad de ejecución de

los poderes públicos, con la madurez de un proceso de descentralización, y con la sistematización y la racionalización de las competencias y de las responsabilidades del sector público, de lo nacional a lo local. En muchos casos, la implementación del SNDGR depende de los recursos y de las competencias de los niveles político-territoriales más locales, y entre los menos consolidados (desarrollado más adelante, en el capítulo 4).



**Figura 3: La gestión de riesgos, entre permanencia institucional y provisionalidad de la demanda ciudadana**

Fuente: Elaboración propia

Se construye una gestión de riesgos en función de la concepción que se tiene del riesgo. Si se centra en la amenaza, se dará al riesgo una respuesta técnica, o de ingeniería (respuesta conservadora, ya que no cuestiona las relaciones sociales ni la fábrica de los riesgos). Si se plantea como un producto social y como el resultado de un modelo de desarrollo, se revisará la matriz de desarrollo y se cuestionarán las relaciones sociales (respuesta -potencialmente- progresiva). Pero además de una cuestión conceptual, la implementación de una política nacional de gestión de riesgos depende de las condiciones políticas (claridad de la visión, voluntarismo), así como de las condiciones institucionales (capacidad de ejecución, garantía de permanencia) que existen en el país, a diferentes escalas y en un momento dado.

Todo ello forma parte de una evaluación pertinente, desde las ciencias sociales de los riesgos y de su gestión como una cuestión social. De este modo, se articula con el paradigma de la producción del espacio y del ambiente, atento a los factores múltiples de construcción de la realidad social. Esas son las bases de las investigaciones que se llevaron a cabo en 2014 en Ecuador, sobre los riesgos, su gestión, la cooperación internacional y la implementación del SNDGR en los GAD cantonales y cuyos resultados se presentan en la segunda parte del libro.

# PARTE 2

## UNA INSTITUCIONALIZACIÓN DIFÍCIL DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN LA MARCHA

Hemos visto en los capítulos anteriores la trayectoria de los estudios de riesgo desde una mirada de ciencias sociales, tanto en Ecuador como en la región, así como los esfuerzos institucionales para implementar una gestión integral de riesgos, basada en la planificación y en el desarrollo. El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) que se está implementando actualmente en Ecuador constituye el telón de fondo para el desarrollo de dos temas de investigación que asocian políticas públicas y gestión de riesgos. Se dejaron de lado los aspectos más prácticos vinculados con la amenaza, o los datos puntuales necesarios para realizar un diagnóstico de vulnerabilidad. Se consideraron más bien problemáticas como ¿Qué es lo que cambia, en la acción pública, con la aparición del riesgo como prioridad nacional? ¿De qué manera los poderes públicos, los cuales se están consolidando a raíz del proceso de la Revolución Ciudadana, están dando paso a una nueva forma de manejar el riesgo -pero también los territorios- a diferentes escalas? Y de forma más específica ¿De qué manera la cooperación, que históricamente ha tenido un rol clave en el auge de los temas de riesgo como problemática de desarrollo en las agendas políticas de la Región Andina, se articula con los esfuerzos nacionales para ejecutar una gestión de riesgos? y ¿Cómo pueden las dinámicas de descentralización ayudar -o al contrario entorpecer- la implementación del SNDGR?

Dos grandes ejes estructuran los capítulos 3 y 4 de esta segunda parte. Para ambos temas, el contexto socio-político y las evoluciones institucionales que conoce el país son de suma importancia. No se trata de una mera información contextual, sino que aquellas dinámicas formatean la gestión de riesgos, su implementación en los territorios o las actividades de cooperación que se dan en el país.

El trabajo sobre la cooperación internacional (capítulo 3) permite subrayar la heterogeneidad de un sector a menudo considerado como un todo homogéneo. Los actores de la cooperación son múltiples. Y aunque deben insertarse en un marco nacional establecido por la SETECI en el país, sostienen diferentes principios, orientaciones o concepciones de los riesgos y de la acción pública. En consecuencia, la multiplicidad de los actores y de sus lógicas pone de realce la diversidad posible de iniciativas y prioridades. El énfasis en la autonomía y en la resiliencia de los individuos y de las comunidades a escala local, por ejemplo, puede socavar los esfuerzos de capacitación institucional o de apoyo a la solidaridad colectiva en territorios más grandes (Walker & Cooper, 2011). Sin ser tan caricaturales en la realidad, diferentes concepciones estructuran diferentes formas de cooperación. Y a pesar de los esfuerzos significativos que está desarrollando Ecuador por coordinar con la cooperación internacional, es de notar la persistencia de varias debilidades que impiden que el país sea plenamente autónomo en el ámbito de la gestión de riesgos. Ecuador no puede prescindir de la Cooperación internacional en esta fase de implementación del SNDGR. Se tiene que apoyar en ella, en una tensión permanente entre búsqueda de independencia y necesidad de asistencia.

El apoyo de la cooperación es notorio cuando se observan las experiencias de implementación de nuevos lineamientos de gestión de riesgos o de planificación territorial en las diferentes escalas político-territoriales. Hasta el proceso de descentralización, muchos de los entes locales no asumían dichas responsabilidades (capítulo 4). Y en muchos casos, dichos lineamientos aún están siendo elaborados. Cada GAD cantonal debe aterrizar las políticas públicas en la realidad local pero también debe responder a una reglamentación actualizada y a nuevas responsabilidades. Sin embargo, las dificultades no son iguales para todos. Algunos GAD, especialmente los más grandes y con más presupuesto cuentan con mayores posibilidades para su aplicación. Otros presentan un compromiso histórico con el tema de los riesgos, y otros aprovechan el apoyo de diferentes organismos, en particular de la cooperación internacional, para cumplir con las nuevas exigencias. Todo ello en un panorama heterogéneo de descentralización en el país, congruente con la implementación del SNDGR.

La controversia conceptual para saber si se apuesta a los individuos y a su capacidad de anticipación y de respuesta, o a un sistema colectivo, institucionalizado, de gestión de riesgos que pueda garantizar un tratamiento justo para todos en el país, no encuentra todavía una solución clara a la hora de implementar la política nacional de riesgos. Además de las bases conceptuales poco consolidadas, existen otros obstáculos mucho más prosaicos, como los problemas que enfrentan los GAD cantonales en términos de capacidad de ejecución, pero también de recursos técnicos y financieros. Muchas cosas a la vez están cambiando en el país. El fuerte protagonismo del Estado en el proceso de reformas profundas que conoce Ecuador tiene eco en el fomento de una política nacional de gestión de riesgos. A través de la política de riesgos, tal como se mencionó en las intervenciones de la ministra Espinosa o de la secretaria Cornejo (capítulo anterior), se espera que los poderes públicos logren construir otro tipo de sociedad, territorios menos propicios a la producción de riesgos, y en consecuencia, otro modo de ocupación del espacio.

La institucionalización zonal de la gestión de los riesgos y de la SGR, impulsada por el ejecutivo nacional, puede ser un obstáculo para cumplir con una descentralización real y eficiente en este ámbito de gestión, al obstaculizar la consolidación y la afirmación de los gobiernos locales de los GAD cantonales. Pero sin institucionalización, es poco probable la elaboración de una política sostenible, que transforme de manera significativa y duradera los modos de ocupación del espacio. Una organización institucional débil o la ausencia de exigencias reglamentarias y formales para llevar adelante una política pública y ejecutar algunos objetivos políticos, suele esconder juegos de poder en los cuales siempre ganan los más potentes. ¿Cómo garantizar una redistribución justa (de recursos financieros, o de personal) en el territorio nacional? ¿Cómo asegurar que los ciudadanos de unos territorios menos provistos en recursos puedan disfrutar de los mismos esfuerzos de reducción de la vulnerabilidad que en otras partes del territorio nacional? El proceso delicado de reforma de la acción pública cuestiona necesariamente la vocación y la legitimidad de un Estado que tiende a ser todopoderoso. Pero en la relación del fuerte al débil, la libertad oprime y la ley protege. En este sentido, el Estado debe proteger... ¡sin perjudicar!

A través de las problemáticas del riesgo y su gestión, de controversias conceptuales y de los problemas prácticos de la capacidad de ejecución de los GAD cantonales más vulnerables, se está alimentando el debate sobre el rol del Estado y el alcance del dominio público. Frente a ello, se reivindican poderes (y autonomía) para los gobiernos locales en un país insertado en los circuitos de la globalización. Estado, sociedad civil y mercado (o principios de economía liberal difundidos también por la globalización) conforman un debate político y académico cuyos términos de referencia están definidos en la literatura, entre otros por Nancy Fraser. El perímetro de ese debate permite articular el caso de Ecuador, y de la gestión de los riesgos, con una controversia mayor sobre el devenir del Estado, sobre el interés público y sobre el horizonte colectivo (Fraser, 2013). También de eso tratan los estudios de riesgos y de su gestión desde una perspectiva social y política.



# CAPÍTULO 3

## LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La política nacional de gestión de riesgos que impera en Ecuador es el producto de reformas profundas que están aconteciendo en el país desde la elección de Rafael Correa como Presidente de la República en 2006, tanto en el ámbito de los riesgos como en términos de instituciones públicas y recomposición del Estado. Las reformas recientes relacionadas con la gestión de riesgos tienen sus antecedentes en iniciativas regionales, como el proyecto PREDECAN, y en grandes acuerdos internacionales, como el Marco de acción de Sendai, reciente sucesor de Hyogo. El protagonismo del Estado ecuatoriano en el ámbito de los riesgos y de su gestión está reforzado por una importante cooperación internacional en el tema. Por cooperación internacional se entiende el conjunto de acciones, proyectos y asesorías que aconsejan al Estado en relación con el camino a seguir en cuanto a política pública de gestión de riesgos. Hace referencia también a las oportunidades de financiamiento y a las diferentes formas de intervención, a escalas territoriales distintas, en múltiples sectores de la gestión de riesgos, que vinculan instituciones ecuatorianas con cooperación internacional. Sea esta de organizaciones no gubernamentales (ONG como Plan Internacional o CARE), de Agencias del sistema de Naciones Unidas (como PNUD, PMA o UNICEF), de Agencias de cooperación de otros Estados (como la cooperación japonesa JICA, española AECID o ECHO de la Comisión Europea), o también como organismos multilaterales

internacionales (como la CAF, el BID o el Banco Mundial). En todo caso, en Ecuador, la cooperación internacional implica la elaboración de un acuerdo entre las partes, relativo a los objetivos de la cooperación y a sus modos de implementación (tratados, convenios, programas, etc).

En esta segunda parte, para el estudio de la cooperación, la gestión de riesgos corresponde a un proceso cuyos objetivos son la prevención, el control y la reducción de factores de riesgo gracias a la elaboración, promoción e implementación de políticas, herramientas y acciones que empoderan a la sociedad para manejar y disminuir sus vulnerabilidades (Narváez, Lavell & Pérez Ortega, 2009). La concepción de los riesgos y su producción se enmarca en una perspectiva de construcción social que parte de las formas, de la organización y del funcionamiento de las sociedades (García Acosta, 2005). En lo que atañe a la cooperación internacional, la gestión de riesgos puede remitir a diferentes tipos de iniciativas, muy diversas y hasta contradictorias, en particular en períodos de crisis (Robert, 2012).

Mientras el país está inmerso en una dinámica político-institucional fuerte, y en particular en el ámbito de la gestión de riesgos, se observan dificultades de coordinación de la política nacional y contradicciones e impedimentos a la cooperación internacional. Dichas dificultades y para-

dojas llevan a interrogarse acerca de la elaboración e implementación de una política nacional de gestión de riesgos y del SNDGR en Ecuador.

El objetivo de este capítulo consiste en identificar parte del compromiso y de los impactos de la cooperación internacional en el diseño e implementación de una política nacional de gestión de riesgos. ¿De qué manera puede la cooperación internacional apoyar, obstaculizar o acompañar los procesos de institucionalización nacional de gestión de riesgos en el actual momento de reorganización del aparato de Estado? ¿Cuáles son los intereses, las concepciones o las maneras de ver que manifiesta la cooperación? ¿Cuáles son las tendencias que caracterizan a la cooperación internacional (tanto en las formas que adopta como en los lazos que entabla con las instituciones del Estado) desde que los poderes públicos han hecho hincapié en la gestión de riesgos?

A partir del panorama político-institucional de la gestión de riesgos en Ecuador que se ha presentado en el capítulo an-

terior, se identificarán diferentes aspectos vinculados con la cooperación internacional. Se acentuarán algunos desafíos mayores de las iniciativas nacionales de gestión de riesgos, a los cuales la cooperación internacional podría aportar una respuesta, sin ocultar sus limitaciones. Finalmente, se discutirán ambigüedades relativas a los roles respectivos de la cooperación y del Estado en el ámbito de la gestión de riesgos. Las reflexiones que se presentan a continuación se apoyan en el trabajo de los equipos del IRD en Ecuador desde finales de los años 1990 sobre el tema de los riesgos y la ciudad (D'Ercole & Metzger, 2004), y toman en cuenta los aportes del programa PACIVUR desde mediados de los años 2000 (D'Ercole et al., 2009a). También cuenta con una información reciente gracias a 20 entrevistas en profundidad realizadas entre marzo y julio del año 2014 con representantes de instituciones públicas, de organizaciones y de agencias involucradas en la gestión de riesgos y en la cooperación en Ecuador. Finalmente, la consulta de documentos reglamentarios, textos legales, proyectos, guías e informes permiten fundamentar con más seguridad las interpretaciones formuladas en este capítulo.

## CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: CONTEXTO Y ACTORES

En el ámbito de los riesgos, la cooperación internacional en Ecuador está necesariamente mediada por un ente nacional público que es la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR). La SGR canaliza y organiza tanto las competencias como las oportunidades de financiamiento que presentan las entidades extranjeras y los organismos de cooperación. Este trabajo se enmarca en la política de cooperación elaborada por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) que establece los objetivos prioritarios que la cooperación internacional debe acatar.

### Un intento de sistematización de los esfuerzos de cooperación

Es imposible para cualquier ONG trabajar directamente con un GAD cantonal en el ámbito de la gestión de riesgos fuera del proceso de coordinación de la SETECI y de un acuerdo con la SGR. Pero a pesar de la sistematización, es difícil para la SGR darle coherencia a la multiplicidad de solicitudes y colaboraciones ofrecidas (que a veces son contradictorias), a diferentes escalas. La institución pública

presenta recursos limitados para un esfuerzo considerable de organización del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos (SNDGR). Además, se encuentra frente a un panorama de cooperación fragmentado, de difícil coordinación, que actúa en una multiplicidad de sectores y escalas. Finalmente, resulta complejo identificar una estrategia de largo plazo y una visión consistente que dé coherencia al SNDGR y a las acciones de la SGR.

Por ejemplo, en una perspectiva de consolidación del SNDGR, las actividades de cooperación enfrentan el reto de dos contribuciones mayores. Primero, está el reto de reforzar las capacidades de los poderes públicos, en particular locales, ya que muchos carecen de recursos y tiene poca claridad del manejo de la competencia. Luego, están las acciones dirigidas a la formación y educación de las comunidades y los individuos, acciones que promueven la resiliencia y la autonomía de los grupos sociales. En muchas ocasiones, estas últimas resultan más relevantes que las acciones enfocadas en las mismas instituciones.

Si bien estas dos estrategias son complementarias más que contradictorias, pertenecen a diferentes universos y concepciones de la gestión de riesgos, y son apoyadas por diferentes organismos de cooperación. Las perspectivas son diferentes tanto para el trabajo de la cooperación internacional como para las orientaciones de las políticas públicas. Sin embargo, las iniciativas numerosas y diversas, desde la cooperación, requieren una articulación para ser más pertinentes sin desperdiciar esfuerzos en el terreno.

### Los actores de la cooperación

En Ecuador, la SETECI tiene como línea directriz identificar los obstáculos estructurales del país para concentrar los esfuerzos de la cooperación en dichos problemas y contribuir a solventarlos para de esta manera llevar al país a un mayor grado de autonomía. A finales de 2011, las ONG: Plan Internacional, CRIC, Visión Mundial, Save the Children, ADRA, OXFAM, CARE, COOPI, Fundación Terranueva y la Cruz Roja eran parte del registro de la SETECI que las autorizaba para desarrollar actividades en línea con las orientaciones estratégicas predefinidas. Parte de estas ONG's se autofinancian, mientras en la mayoría de los casos responden a convocatorias concursables nacionales e internacionales.

Las agencias de cooperación e instituciones de financiamiento desempeñan un papel importante. Por ejemplo, a través de AECID, la cooperación española interviene en actividades de respuesta a partir de un Centro Logístico Regional basado en Panamá (centro de acopio que ha prestado servicio en ocasiones anteriores, por ejemplo durante las emergencias del invierno de 2008). También han intervenido en el financiamiento de programas locales de mejoras a la infraestructura de salud, o preparan, forman y educan a comunidades para hacer frente a los desastres. En la provincia de Bolívar, AECID financia la ONG Medicus Mundi Cataluña. En los municipios Ibarra y Pimampiro, financia a la Cruz Roja para el fortalecimiento de capacidades locales en la preparación de las poblaciones para hacer frente a una crisis y para dotar las brigadas comunitarias con equipo de rescate. Por su lado, la Oficina para la Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Eu-

ropea (ECHO) financia iniciativas de preparación a desastres, prevención, reducción y en general de gestión de riesgos, a través de su Programa Dipecho que se institucionalizó desde 1999 y que ha finalizado bajo esa modalidad en 2015. Entre los organismos multilaterales de financiamiento, el Banco Mundial ha permitido desarrollar en Quito una serie de acciones puntuales y coordinadas, de intervenciones estructurales de corte técnico, pero también de iniciativas para reforzar las competencias político-institucionales, acciones que se dieron entre el 2009 y el 2012, gracias a una donación no reembolsable.

Además de las agencias de cooperación y de los organismos de financiamiento multilaterales, es importante mencionar a las agencias del Sistema de las Naciones Unidas con presencia en el país y autorizadas por la SETECI también. Existe un marco de cooperación con el Ecuador para el período 2015-2018 (UNDAF, 2014). Pero en el marco del período anterior, 2010-2014, ya se mencionaba que “La ONU debe considerar los riesgos de crisis y desastres y las brechas en la capacidad nacional para la prevención, preparación y respuesta a tales crisis y desastres” (UNDAF, 2009: 39). Para alcanzar esta meta, 4 objetivos permiten medir los avances de la cooperación: 1- Fortalecer las capacidades de las instituciones nacionales, regionales y locales; 2- Apoyar los sectores del SNDGR para la implementación de acciones efectivas de reducción de riesgos; 3- Que la población en situación de emergencia cuente con una respuesta humanitaria que le garantice el ejercicio de sus derechos (en el momento de la crisis); 4- Apoyar a los tomadores de decisión para que cuenten con programas de recuperación de los medios de vida (en la fase de recuperación). En este marco, cada agencia del sistema define los términos específicos de su cooperación con el país, bien sea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). La mayoría de las agencias desarrollan actividades en gestión de riesgos, siguen su propio mandato de cooperación y conforme se definen con las autoridades públicas ecuatorianas. Por ejemplo, el PNUD trabaja en el reforzamiento de las capacidades institucionales de desarrollo territorial y de gestión de riesgos apoyando a nivel nacional y a los gobiernos lo-

cales. El PMA se centra en la racionalización de la ayuda humanitaria en caso de desastres y actúa para garantizar de forma sostenible la seguridad alimentaria en el país. La UNESCO trabaja con el fin de reforzar la oferta académica nacional, tanto en el ámbito de la investigación como de la formación, en temas de riesgos, con el fin de consolidar la gestión de riesgos en las diferentes formaciones de funcionarios, técnicos locales y nacionales, en todo el país. Las diferentes agencias de las Naciones Unidas funcionan parcialmente en base a sus propios recursos, al mismo tiempo aplican a diferentes convocatorias concursables emitidas por instituciones ecuatorianas, o por otras agencias de cooperación (Por ejemplo ECHO USAID, AECID, etc).

En resumen, es posible destacar una mosaica de organismos de cooperación, de diferentes estatutos. En el país, se cuenta con ONG's internacionales, con agencias del Sistema de Naciones Unidas, con agencias de cooperación de otros Estados y con organismos de financiamiento multilaterales. También es de notar la presencia de la Cruz Roja, con un estatuto diferente al ser una organización de la sociedad civil, y las iniciativas regionales (como UNASUR, la CAN o el MERCOSUR) que, en algunas oportunidades, han podido participar de algún esfuerzo de gestión de riesgos. Aquellos diferentes entes de cooperación interactúan entre ellos y con el Estado ecuatoriano. Resulta que este panorama de la cooperación es muy heterogéneo, en términos de: tipos de actores, tamaño de las organizaciones, capacidades y sectores de intervención, así como de sus concepciones y prioridades. Hasta que USAID fue solicitada de salir del país, el caso del ente estadounidense para los temas de riesgos y desastres da un buen ejemplo de las especificidades que pueden caracterizar un actor de la cooperación.

### **Un ejemplo de cooperación centrada en el evento adverso**

Es de notar que la mayoría de las entidades de cooperación activas en el país logran movilizar recursos centrándose en el evento adverso. Como mencionado al final del capítulo anterior, únicamente después que ha sucedido un evento de magnitud surgen mecanismos en apoyo al país, cuando la emergencia ha sobrepasado las capacidades

nacionales. Con el tiempo, después de un desastre, es cada vez más difícil dar continuidad a las acciones de fortalecimiento de capacidades, prevención y reducción, volviéndose los fondos para este tipo de intervenciones muy escasos.

Además de un financiamiento de la cooperación estructuralmente condicionado por el desastre, la cooperación en gestión de riesgos de los Estados Unidos ilustra un registro de actividades polarizadas por el evento adverso. En el caso de OFDA (Office of Foreign Disaster Assistance, por sus siglas en inglés - Departamento de cooperación de la agencia estadounidense USAID dedicado al riesgo y a la emergencia), el trabajo está marcado por una atención privilegiada a la preparación y a la respuesta frente a desastres. El 18 de agosto de 2010, se firmó un convenio entre la SGR y OFDA con el fin de “definir una programación conjunta para desarrollar actividades de complementación, colaboración, asistencia técnica y cooperación que resulten de interés para ambas instituciones y que contribuyan al mejor cumplimiento de sus objetivos relacionados con la reducción de riesgos y la atención de desastres” (USAID/SNGR, 2010: 2). Aunque se imparten y financian talleres de formación a la comunidad e iniciativas de fortalecimiento de gobiernos locales, el trabajo de OFDA en el país está reconocido en particular por los cursos y formaciones que ofrece a los técnicos y a los profesionales del riesgo. Los cursos se organizan alrededor de un pensum estándar consistente y replicado. Los contenidos están muy marcados por la filosofía del riesgo que promueve OFDA. El abordaje del riesgo es muy técnico, centrado en lo operacional y práctico. Se busca “hacer” más de lo que se busca “entender” o explicar, se manejan una serie de protocolos tales como Sistemas de Comando de Incidentes (SCI) que regulan de forma práctica la actuación de las instituciones en caso de crisis. OFDA se ha hecho famosa por este tipo de actividades. La difusión de normas y la integración de los procedimientos son parte de la tarea de OFDA en Ecuador y en América Latina. El método de instrucción y la transmisión de estándares y protocolos se basan en una pirámide de instructores y alumnos que van difundiendo el mensaje del pensum en el continente. Se trata de “formar a formadores”, reconocidos como capacitados por OFDA para estar en capacidad de instruir a su

vez a otros, multiplicando las operaciones de capacitación siempre en base a los manuales estándares promovidos por la cooperación estadounidense.

El programa de capacitación de OFDA en Ecuador se inició en el año 1989. En el año 2003 se nombró un solo consultor OFDA para Colombia y Ecuador. En el 2009, debido al interés nacional manifestado acerca de la gestión de riesgos, se nombra un consultor particular para Ecuador, previo a la firma del convenio con la SGR en 2010. Como ilustración del enfoque más bien técnico y centrado en el evento adverso, podemos citar algunas formulaciones inequívocas que permiten caracterizar tal concepción del riesgo, y que aparecen en el material de curso para capacitar a funcionarios y a formadores en “reducción de riesgos de desastres” (RRD)<sup>3</sup>. Son varios los índices de una concepción de los riesgos centrada en los desastres. Por ejemplo, la definición de la vulnerabilidad aparece como muy restrictiva y poco articulada con los demás elementos de las situaciones de riesgo, o con las características del territorio. Difícilmente se puede conectar la vulnerabilidad con las dinámicas sociales, o institucionales, para poder entenderla. Se define como un “factor interno de un sujeto, objeto o sistema expuesto a una amenaza, que corresponde a su disposición intrínseca a ser dañado” (p10). Resulta complicado socializar el riesgo (como se vio en el capítulo 1), o relacionar la vulnerabilidad con las problemáticas de desarrollo de un territorio o de un país. Los mecanismos claves de la generación de los riesgos (construcción territorial, políticas públicas, modos de ocupación del espacio, etc.) quedan fuera del estudio de la vulnerabilidad reducida a un factor interno, a una característica intrínseca de un objeto o de un sujeto. Lo que sí cuenta para entender la concepción de los riesgos que tiene OFDA, es el peso atribuido a la percepción de los riesgos: “el individuo, sociedad, comunidad, etc. es quien define, según su percepción, la aceptación o no del riesgo” (p11).

Sin una comprensión crítica más que funcional de la aceptación del riesgo, las formulaciones que se encuentran en los manuales de formación se asocian rápidamente con la

responsabilización y la culpabilización de los individuos (mala elección, falta de educación o de conocimiento, carencia de “cultura de riesgo”, comportamiento inadecuado, etc.) para explicar las situaciones de riesgo. Al contrario, para Mary Douglas, la aceptación del riesgo en un momento, en una sociedad y en un lugar, nos permite entender las diferentes formas de sociedad que hacen los riesgos más o menos soportables (¿Y para quienes?). El hecho que un individuo forme parte de tal tipo de sociedad o de tal otra, formatea su aceptación diferenciada de los riesgos. La muerte de los niños no es igualmente aceptable en todas las sociedades. Los riesgos vinculados con la agricultura industrial en Francia no son igualmente aceptables para la sociedad de los años 1960 o para la sociedad del 2010. El patrón de aceptabilidad cambia en el tiempo, de una sociedad a otra, y en función del estatuto de los individuos en la sociedad (no solamente en función de características propias, intrínsecas, de las cuales podrían ser responsables esos individuos, como lo dejan pensar las definiciones de los manuales de OFDA). A partir de las formas de aceptación del riesgo, se intenta “entender” cómo se construye y valora el riesgo (Douglas, 1986). No se busca la manera como restablecer algo o corregir una situación de riesgo, a partir de la aceptación de un individuo (aceptación supuestamente intrínseca y relativa a la percepción del individuo).

Del mismo modo, OFDA define los desastres como “alteraciones en las personas, los bienes, los servicios y el ambiente, causadas por un suceso natural o generado por la actividad humana, que exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada” (p11). En la lógica de esta concepción, el reto consiste en contrarrestar una situación adversa que sobrepasa las capacidades de un sistema considerado. La distancia es grande con una lectura de multicausalidad de los desastres que, al identificar los determinantes múltiples de los accidentes y desastres (a veces mucho más allá de un sistema considerado), permite actuar no solamente en la respuesta a la crisis, sino también en los factores subyacentes (estructurales, coyunturales y aleatorios) involucrados en la generación progresiva de las situaciones de riesgo (Ribot, 2010). Esa perspectiva

<sup>3</sup> El pensum de los cursos impartidos por OFDA es de libre acceso: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnaeb382.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnaeb382.pdf). Las citaciones, indicaciones de páginas y menciones que aparecen en esta sección remiten al pensum de curso OFDA sobre RRD, primera edición en 2009, consultado en línea el 16 de diciembre 2014.

marca la definición que tiene OFDA de la gestión de riesgos. Plantea la planificación, la preparación y el control como maneras de analizar y reducir el riesgo, de mejorar el manejo de eventos adversos y de recuperarse mejor (p12). Pero al no llevar adelante un análisis causal, y al considerar el riesgo como la situación de un (buen) sistema perturbado (desde el exterior), no se puede plantear el riesgo en términos de desarrollo, o de desigualdad (como por ejemplo se plantea en D'Ercole & Metzger, 2004). En consecuencia, no se busca actuar sobre los mismos factores y mecanismos sociales.

En definitiva, muy centrada en la acción y en la respuesta, esta cooperación apunta a mejorar la preparación para la respuesta, a disminuir el impacto de los riesgos, y ambiciona hacer más eficiente el control de un problema considerado como exterior al ámbito social y que azota a los individuos, los territorios y las actividades. Hasta se plantean los riesgos “como una amenaza a las estrategias de desarrollo” (p17), no como un problema de (mal) desarrollo. Si bien se menciona que el desarrollo puede causar riesgos, también se indica que “el desarrollo genera oportunidades para implementar la gestión de riesgos de desastres contribuyendo así a la sostenibilidad” (p18), dejando sin cuestionar la ambigüedad de las dinámicas de

desarrollo en la generación (¿o la reducción?) de las situaciones de riesgo. La relación mutua entre riesgo y desarrollo (entre construcción de riesgo y territorialización o formas de ocupación del espacio) queda fuera de la reflexión.

En esta imprecisión cabe un gran dilema transversal en la política nacional de gestión de riesgos, tanto como en la cooperación, que es la tensión entre dos grandes tipos de iniciativas frente al riesgo y al desarrollo. Primero, está la opción de “hacer reservas” y mejorar las capacidades para responder con más contundencia en caso de emergencias. Luego, está la opción de utilizar el dinero potencialmente reservado para las emergencias, y gastarlo en vista al entrenamiento y a la capacitación, a la prevención de la vulnerabilidad, a mejoras en las condiciones de vida y a la consolidación de un proceso de desarrollo más saludable. Volverá a emerger ese dilema al final del presente capítulo, pero de antemano se nota cuán importante es la concepción del riesgo (y de sus vínculos con las dinámicas sociales y territoriales) para poder pensar de manera efectiva las iniciativas y las políticas de gestión de riesgos. De ahí la importancia de reconocer las concepciones de los riesgos imperantes en los programas de cooperación de los diferentes organismos.

## DIFÍCIL ENCUENTRO ENTRE COOPERACIÓN Y POLÍTICA DE GESTIÓN DE RIESGOS

### La evolución de la gestión de riesgos pone a prueba las formas de cooperación

Los actores de la cooperación señalan una importante profesionalización de sus actividades (más exigencias, requiriendo mayores competencias) y un paso sensible de las intervenciones directas y materiales (llamadas hardware: obras de protección, entrega de material, etc.) a iniciativas más suaves y de acompañamiento (llamadas software: formación y capacitación, transmisión de prácticas, elaboración conjunta - con las autoridades locales - de protocolos de acción para la gestión de crisis o para la integración del tema de riesgos al desarrollo territorial, etc). También subrayan los actores de la cooperación un cambio de escala territorial e institucional de sus principales interlocutores. Las prioridades nacionales (enunciadas en las iniciativas

del PREANDINO, por ejemplo) están complementadas por una actividad importante a nivel de las comunidades y de los gobiernos locales (tal como se menciona en algunos capítulos del PREDECAN). Dicha evolución es obvia en Ecuador, por el hecho de la descentralización. En el terreno se nota el triple movimiento (profesionalización, acompañamiento más que intervención, y cambio de escalas), por ejemplo a través de algunos proyectos financiados en el marco de los planes de acción DIPECHO u otras actividades de asistencia técnica desarrolladas por el PNUD.

Pero la evolución de la cooperación sobre riesgo no impide la permanencia de algunas formas y prácticas muy diversas. Unos esfuerzos significativos de la cooperación se centran en el desastre y en la crisis, en la respuesta y en la preparación. Hasta mediados de los años 2000, el PNUD

apoyaba por ejemplo a las instituciones científico-técnicas nacionales involucradas en la vigilancia de las amenazas (hidrometeorológica y volcánica). De igual manera, varias iniciativas financiadas o realizadas por la cooperación corresponden a actividades de formación, de información, de sensibilización y de preparación a la gestión de crisis. Por supuesto, la diversidad de iniciativas de cooperación abarca diferentes tipos de actividades, pero el tríptico conocimiento - formación - sensibilización, característico de una concepción del riesgo y de una cooperación centrada en la respuesta y en el desastre, sigue dominando. Por ejemplo, el programa FOCAPRE, financiado entre los años 2011 y 2013 por OFDA con un presupuesto de cerca de un millón de dólares y liderado por la ONG CARE tuvo como objetivos sensibilizar y formar a más de 20 comunidades ubicadas en 5 municipios del país. Los esfuerzos del programa se han centrado en la elaboración de 30 planes comunitarios de gestión de riesgos, sobre los fundamentos necesarios para la constitución y la implementación de 5 comités de emergencia (la existencia de estos comités es legalmente vinculante a nivel municipal), o sobre la organización de simulacros y simulaciones de gestión de crisis. Las guías metodológicas de preparación a los desastres se encuentran reproducidas y ampliamente difundidas con el fin de sensibilizar y suscitar una “cultura de riesgo” y fomentar “comportamientos adecuados”.

Entre la prioridad que se da a la respuesta y a la preparación por un lado, y la prioridad de acción y de cooperación centrada en el fortalecimiento de las capacidades de desarrollo y de planificación, volvemos a encontrar el dilema ya mencionado, un debate no resuelto en el sector de la cooperación -y tampoco a nivel nacional- sobre la naturaleza de la gestión de riesgos: ¿Tenemos que anticipar y preparar la crisis de la mejor manera posible al constituir reservas presupuestarias para “hacer frente a”? O ¿Tenemos que dirigir este dinero al sector y a las problemáticas de desarrollo para disminuir las condiciones de vulnerabilidad en el territorio, para todos? En esta perspectiva, las iniciativas de cooperación coordinadas con la SGR parecen dispersas y difíciles de articular. La identificación de un rumbo y de una política nacional de gestión de riesgos, con una visión a mediano plazo, resulta difícil. El carácter a veces contradictorio de las iniciativas públicas y de las prioridades formuladas

deja pensar que aún no se ha llegado a un consenso en el debate sobre qué es el riesgo, cómo y para qué implementar una gestión de riesgos en el país. La necesidad de fortalecer una capacidad de respuesta en un país que cuenta con muchas vulnerabilidades no es excluyente del objetivo estratégico de desarrollo de capacidades institucionales para garantizar la sostenibilidad de una gestión integral de riesgos.

De hecho, para algunos (como es el caso de algunos efectivos de la dirección de gestión de riesgos de Quito entrevistados a comienzo de 2014), un trabajo de prevención consiste por ejemplo en convencer a las familias para que adopten comportamientos adecuados contra los incendios en períodos de alta susceptibilidad. Para otros (como es el caso de algunos integrantes del PNUD entrevistados a finales de 2014), la prevención consiste en ejecutar una política local de planificación territorial, actualizada en cuanto a las condiciones de riesgo y en apoyar poderes públicos locales para que estén en capacidad de controlar el uso del suelo. Aquellas diferentes posturas no son antinómicas, pero remiten a profundas diferencias de concepción de los riesgos, de sus causalidades y de los tipos de políticas por desarrollar. Tales discrepancias siguen atravesando tanto la cooperación internacional (y los entes de financiamiento) como la propia Secretaría de Gestión de Riesgos en posición de liderazgo de la política nacional.

### **La política nacional de riesgos frente a la fragmentación de las iniciativas**

Ya es tema común en la literatura evidenciar el peso de las diferentes maneras de concebir el riesgo, tanto en el tipo de políticas de riesgo que se elaboran como en las soluciones vislumbradas (O'Brien et al., 2007). Ponerse de acuerdo sobre el riesgo, sobre la manera como se construye, y a qué tipo de acciones hay que dar la prioridad es un primer gran reto. Entre todos los actores involucrados en el riesgo y su gestión, no se comparte el mismo concepto de riesgo, ni los mismos criterios de lo que debe ser una buena gestión. De forma general, el PNUD actúa principalmente en el reforzamiento de las capacidades de planificación y en la consolidación institucional hacia un desarrollo territorial más seguro. Por su parte, tanto en sus intervenciones como

en lo que financia, OFDA hace hincapié en la formación y difusión de guías operativas, así como en la sensibilización y la preparación a la gestión de crisis.

En este panorama, la misión de la SGR consiste en articular diferentes concepciones en el marco de una política nacional coherente que permita la elaboración, la consolidación y el buen funcionamiento de un sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos. Más allá de un sector de cooperación muy heterogéneo (tanto en términos de tipos de actores como en los planteamientos conceptuales de cada uno, o en las fuentes de financiamiento posibles), la estrategia nacional parece articular con dificultad el reforzamiento de los poderes públicos y la responsabilidad y formación de los individuos y de las comunidades. Muy a menudo, el énfasis que se pone en las “comunidades resilientes” va junto con un discurso sobre las bajas capacidades de los poderes públicos (en pleno proceso de recomposición), y sobre un fallo recurrente a la hora de cumplir con sus mandatos, es afín este discurso con una manera de renunciar a - o de superar - la vocación protectora del Estado. Pero las interrogantes que suscita la diversidad de las actividades de cooperación también reflejan elecciones políticas que requieren formularse de manera precisa.

La SGR cuenta con poco personal en relación con la tarea de coordinación nacional que tiene pendiente. La cooperación es un aliado ineludible en su misión. De ahí que en primer lugar, todas las actividades de cooperación plantean la problemática de su posible masificación y difusión a escala nacional, con sujeción al mandato nacional de la SGR. En segundo lugar, parece de suma importancia dejar lo puntual de las experiencias locales para poder generalizar las iniciativas en otros contextos territoriales y sociales del país, siempre en vista a la elaboración de una política nacional de riesgos justa y sostenible. En función de los actores de la cooperación, algunos territorios resultan más atendidos que otros. Es el caso de los márgenes fronterizos y de la franja litoral (el territorio privilegiado de intervención de varias entidades de cooperación se ubica en el litoral y en la frontera norte), de los sectores rurales, ubicados al pie de los volcanes o contando con una población indígena dominante. Dicha especialización de los sectores y contenidos

de intervención refuerzan el reto de la generalización de las herramientas y de los estudios tan diversos que desarrolla la cooperación y que apoya la SGR, en todo tipo de territorios y a diferentes escalas. Finalmente, en función de las características de la cooperación, algunos actores territoriales se encuentran también más apoyados que otros, como puede ser el caso, en función de los programas, de las instituciones y poderes públicos, del tipo de comunidad, o en función de los sectores atendidos (en particular de educación y de salud). Una tal fragmentación de las iniciativas de la cooperación en gestión de riesgos requiere un esfuerzo mayor aún por parte de la SGR para coordinar, sistematizar y hacer que rindan los resultados múltiples de tantas iniciativas, tan dispersas, en el terreno.

De hecho, la producción de un gran número de documentos específicos y relativos a los casos de estudio o a los territorios en los cuales se desarrolla la cooperación parece romper con el esfuerzo necesario de coordinación y de racionalización de la SGR. A la dispersión del material que se produce, hay que sumar el reto de la sostenibilidad y de los impactos significativos de las iniciativas en el marco del SNDGR. Es fundamental poder garantizar un funcionamiento, una capacitación sostenible de competencias y la continuidad institucional de los procesos, de un mandato electoral al otro, en los diferentes niveles político-territoriales que cuenta el país (pero también el SNDGR). En este contexto, los poderes públicos son los que deben garantizar la masificación, la continuidad, y finalmente la autonomía y el cumplimiento de las misiones de los diferentes componentes del SNDGR, en proceso de construcción.

### **Cooperación, entre autonomía y dependencia ¿Hacia un New Deal?**

En el ámbito de los riesgos, el establecimiento necesario de un convenio con la SGR para cualquier actividad de cooperación indica claramente la voluntad que tiene el Estado de enmarcar y canalizar las diferentes acciones en este sector. La validación vinculante por parte de la SGR es imprescindible. Y el macro objetivo de la cooperación que debe apuntar hacia una mayor autonomía del Estado ecuatoriano en la gestión de riesgos es garantizado por la SE-TECI. OFDA también recuerda constantemente a lo largo de

sus 25 años de presencia en el país que trabaja para que Ecuador sea más autónomo todavía... (¿hasta prescindir de la cooperación?). A pesar de esos marcos y objetivos, la agenda que rige tanto las iniciativas de la cooperación como parte de la actuación de la SGR se encuentra parcialmente definida por grandes convenciones y conferencias internacionales de las cuales Ecuador es parte (como por ejemplo la Estrategia Internacional de Reducción de Riesgos de las Naciones Unidas -EIRD, o el Marco de Acción de Hyogo, actualmente de Sendai). Por su parte, la cooperación también moviliza nociones claves y palabras de moda (como la “resiliencia”, la “adaptación” al cambio climático, o la recuperación de los “medios de vida”) que encontramos sistemáticamente entre los actores institucionales en el terreno, en las convocatorias para proyectos o en las candidaturas de las ONG’s a las convocatorias internacionales. Finalmente, algunas iniciativas regionales latinoamericanas tienden a estandarizar los protocolos de acción y los procedimientos de intervención. Si bien la uniformización parece apropiada para tiempos de emergencia y la necesidad de una respuesta rápida, también parece necesario desarrollar herramientas que tomen en cuenta las especificidades político-institucionales de los países afectados.

A nivel nacional, la SGR cuenta con un presupuesto de varias decenas de millones de dólares mientras la Defensa Civil, hasta el 2008, disponía de un presupuesto de algunas centenas de miles de dólares. Al considerar una dotación financiera fuertemente favorecida y la prioridad de la cual goza la gestión de riesgos como política nacional en Ecuador, la dependencia al financiamiento internacional no aparece de manera tan obvia. Sin embargo, dada la magnitud de la misión que a la SGR le toca cumplir y considerando tanto la fluctuación de la situación económica (Ecuador es en particular dependiente del mercado de materias primas) como la apuesta masiva a fondos de inversión chinos, resulta absolutamente ineludible recurrir a otras fuentes de financiamiento para elaborar e implementar el SNDGR.

Finalmente, la capacidad propia de ejecución de una política nacional también informa sobre el grado de autonomía de los poderes públicos. Sin lugar a duda, con alrededor de 450 personas, los funcionarios de la SGR no pueden asumir

por sí solos la implementación del SNDGR en las diferentes escalas político-territoriales del país. La cooperación interviene como apoyo a la misión de la institución, pero como se ha mencionado anteriormente, con la posibilidad de acciones fragmentadas, dispersas, difíciles de coordinar y de masificación complicada. Es el caso en particular del trabajo de muchas pequeñas ONG’s que se especializan en intervenciones a nivel comunitario, pero que en la práctica, y en términos de política pública, tienen una influencia estructural muy poco significativa sobre la problemática a nivel nacional. Es más, en muchos casos generan dependencia en las comunidades y formas de asistencialismo. Si bien el trabajo puede ser importante a nivel local, y cambiar la vida de unas decenas de familias, las condiciones de precariedad en las cuales viven aquellas familias no son cuestionadas y el reto de una política nacional sigue igual. La ONG CRIC, por ejemplo, es proclive a la intervención directa y al desarrollo de pequeñas obras de ingeniería y de mitigación mientras la ONG Fundación Terranueva centra más su acción en fomentar dispositivos de participación y talleres de sensibilización. Ambas ONG’s actúan a nivel local tanto en el ámbito de la mitigación, como en el registro de la preparación. Ambas iniciativas son de impacto decisivo para muy pocas personas, pero muy poco significativo en la perspectiva de armar y coordinar una política nacional de gestión de riesgos. Necesariamente, es de incentivar otras formas de intervenciones y cooperación.

Uno de los principales objetivos presentados por la cooperación es la transferencia de responsabilidad y de competencias a los diferentes niveles de autoridad pública en Ecuador. Sin embargo, las relaciones entre el Estado y la cooperación internacional para la gestión de riesgos siempre aparecen en tensión, son al menos tres las razones de esa tensión: uno, la agenda de cooperación y las prioridades de acción (para las cuales se toma en cuenta un contexto internacional); dos, las posibilidades reales de financiamiento (para lo cual hay que aplicar a fuentes de financiamiento fuera del país), y tres, la capacidad propia de ejecución y control de los poderes públicos (que resulta limitada en pleno proceso de fortalecimiento del Estado y de consolidación de una función pública).

## EL ROL DEL ESTADO EN LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RIESGOS Y EN LA COOPERACIÓN

### Una fuerte dependencia a la reorganización del Estado

Muchos de los obstáculos que enfrenta Ecuador en la elaboración y la implementación de una política nacional de gestión de riesgos están totalmente desvinculados de la cuestión de la gestión de riesgos (como la exposición de los bienes, el tipo de amenaza, o la preparación de las instituciones a la gestión de crisis), pero sí ligados a la reorganización del Estado (proceso de descentralización, afirmación de la soberanía del Estado, conflictividad política, atribución de responsabilidades a poderes locales bajo el principio de subsidiariedad, etc). En el proceso de recomposición del Estado, el estatuto de la SGR cambia en varias oportunidades desde su creación. Recientemente, la reorganización zonal se justifica por razones de racionalización de la acción pública y por una mayor eficiencia económica. La misión de la SGR consiste en coordinar la implementación del SNDGR e intervenir en caso de gestión de crisis. Pero la supresión de las representaciones provinciales parece volver más difícil esta misión. Una lectura alternativa de la reorganización zonal de la SGR podría interpretarla como un cambio en las misiones de la institución, más dedicada aún a la coordinación y a la supervisión que a la intervención. Sin embargo, sigue en pie una Subsecretaría de la SGR dedicada a la preparación para la respuesta, y la SGR todavía cuenta con bases logísticas y galpones de recursos estratégicos para intervenir en casos de crisis. Ambas interpretaciones resultan contradictorias con una posible redefinición del perímetro del mandato de la SGR.

La descentralización y las nuevas competencias que incumben a los gobiernos locales constituyen otro reto en la implementación del SNDGR. En el ámbito de la gestión de riesgos, la constitución prevé la transferencia de competencias y de responsabilidades en todas las escalas de gobierno en el país. Una modificación del COOTAD en enero de 2014 hace posible la destitución de un alcalde que no respetaría la normatividad del riesgo para el uso del suelo en caso de autorizar una construcción inadecuada en un

terreno indebido. Los gobiernos autónomos descentralizados cantonales están a cargo de la elaboración de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y tienen la obligación de tomar en cuenta las condiciones de riesgo. Pero fuera de los grandes centros urbanos<sup>4</sup>, la gran mayoría de los 221 municipios de Ecuador cuentan con muy pocos recursos, tanto financieros como humanos, como personal técnico o funcionarios disponibles, lo cual constituye una gran limitación para cumplir con las misiones que les toca asumir en el marco de la reorganización institucional y de las responsabilidades públicas. En este caso también, la cooperación juega un rol importante, sin por lo tanto estar en capacidad de aportar una solución sostenible y generalizable a una problemática mayor a la de la implementación de una política nacional de gestión de riesgos: la recomposición en curso del Estado.

En la relación del Estado con los territorios y con los poderes locales, encontramos finalmente un alto grado de politización. La autoridad política de Municipio de Guayaquil está en la oposición política al gobierno nacional. Ya se han presentado casos en que algunas iniciativas locales del gobierno cantonal en gestión de riesgos, y en particular con la cooperación estadounidense OFDA, fueron imposibilitadas por una falta de cooperación con la SGR (cuya sede nacional se halla en Samborondón, municipio fronterizo de Guayaquil). En este caso, la institución nacional, ineludible en la cooperación en temas de riesgos, no habría sido consultada de la forma debida para poder dar continuación a las iniciativas emprendidas. Si bien los GAD cantonales pueden establecer vínculos directos con la cooperación internacional, necesariamente tienen que coordinar estas iniciativas con la SGR para garantizar la articulación de las iniciativas en gestión de riesgos. Es difícil pensar que los colores políticos están completamente ajenos a las formas como se instruyen los casos, como se emprenden o como se dan a conocer las iniciativas.

Dicho eso, es de notar que las dimensiones partidarias no siempre están en el corazón de los problemas político-ins-

<sup>4</sup> Pioneros en el ámbito de la gestión de riesgos (Quito) o lo suficientemente grandes para asumir las funciones y responsabilidades de gestión de riesgos (Guayaquil)

titucionales. Los cambios de mayoría (o de representante en una misma familia política) y de administración contribuyen a interrumpir las dinámicas locales de gestión de riesgos. En uno de los proyectos financiados por ECHO e implementado por el PNUD y la SGR, se dio el caso que 6 de los 7 municipios beneficiarios de la intervención cambiaron a nuevos alcaldes, a medio término de la implementación. Ello obligó a la cooperación a volver a convencer a una parte de los nuevos alcaldes del interés de un programa llevado por la administración anterior, y de la importancia de su compromiso, como personaje político, en la integración del tema de riesgos al desarrollo de su territorio.

### Algunos frentes de progreso para una política nacional de gestión de riesgos

Muchas reformas se han puesto en marcha simultáneamente en el país, de la planificación territorial del cantón a la creación del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos, pasando por un proceso de descentralización y de consolidación de las instituciones públicas. Si bien todas las reformas no están directamente vinculadas con los riesgos y su gestión, la cooperación internacional juega un papel importante en este proceso de transformación nacional. De forma simétrica, los esfuerzos centrados en la gestión de riesgos ignoran a veces el gran número de reformas así como otros sectores de actividad (de instituciones o de políticas públicas) que, aparentemente, no están relacionados con el tema. Este contexto de transformaciones y reformas caracteriza el momento en el cual la recién constituida SGR debe coordinar un proyecto ambicioso para el país: elaborar una política nacional de gestión integral de riesgos para disminuir las condiciones de vulnerabilidad en el territorio nacional, a diferentes escalas, y en el marco de una transferencia importante de competencias y responsabilidades a los poderes locales.

En la perspectiva de una gestión de riesgos progresista (y en las propias palabras de la ministra Espinosa), es necesario pensar más allá de la evaluación de las vulnerabilidades en un territorio expuesto a una amenaza que

siempre buscamos conocer mejor. Para cumplir con esta perspectiva, tres frentes de progreso parecen como más relevantes porque se encuentran —aparentemente— alejados de las características clásicas del riesgo. Por características clásicas de estudio de riesgos, se hace referencia a características técnicas, orientadas hacia la amenaza y polarizadas por la respuesta y la preparación:

- Las instituciones y poderes públicos locales siguen siendo frágiles. Nuevas competencias incumben localmente a los técnicos de los GAD cantonales, que no son muchos y que no presentan formación profesional específica, más allá del mero ámbito del riesgo y de su gestión. En términos de recursos financieros, se alienta la orientación de la inversión (en la preparación del presupuesto del municipio) hacia la prevención, la preparación o el mejoramiento de las condiciones de riesgo. En caso de emergencia, la SGR puede financiar hasta un 50 % de los gastos acarreados por el manejo de la crisis y por la respuesta. Pero para muchos de los municipios del país, el gasto de respuesta, no provisionado en la planificación presupuestaria anual y aun siendo aliviado por la contribución de la SGR, puede representar una suma considerable que pone en peligro la gestión de las instituciones y demás misiones cantonales. De hecho, en caso de desastre, la legislación permite revisar la distribución del dinero en las diferentes partidas presupuestarias, y es posible aplicar para otras líneas de financiamiento (como por ejemplo con el Banco del Estado). Sin embargo, las modalidades de acceso a tales mecanismos no son evidentes. Parte del trabajo de la cooperación internacional en el terreno consiste en capacitar a los funcionarios locales para que conozcan y logren aplicar mecanismos de financiamiento en casos de emergencia o para la prevención de riesgos. La existencia de estos recursos es diferente de la capacidad de acceder a ellos.
- La formación, así como el fortalecimiento de las competencias institucionales resultan prioritarias. Relativamente pocos técnicos están en capacidad de manejar las herramientas promovidas por la SGR en la

<sup>5</sup> Es el objetivo, por ejemplo, del plan Troya, una iniciativa promovida por la SGR. En el verano del año 2014, algunos funcionarios de la SGR han podido implementar el plan (acompañamiento, formación y capacitación de técnicos de los GAD municipales) en más de la mitad de los municipios del país.

implementación del SNDGR. En muchos casos, los funcionarios municipales son pocos y les toca responder a varias exigencias temáticas muy diferentes. Si bien el país presenta la educación como una causa y una prioridad nacional, es imprescindible adaptar las herramientas y los procedimientos a las realidades locales de la gran mayoría de los GAD cantonales de Ecuador. La SGR contribuye al reforzamiento de las capacidades técnicas e institucionales de los municipios a través de talleres de formación y gracias a la transmisión sistemática de información<sup>5</sup>. En ese ámbito, numerosos programas de la cooperación aportan al reforzamiento institucional y de formación de técnicos, líderes comunitarios o profesores y maestros (como lo hacen de diferentes maneras PNUD o anteriormente OFDA –con el apoyo de universidades públicas, o como lo hacía OXFAM– que acompañó los esfuerzos de elaboración de ordenanzas cantonales en Esmeraldas). La construcción de una acción pública competente y eficiente requiere una inversión generacional y cierta permanencia para resultar significativa. Algunos actores de la cooperación apuestan a un apoyo de formación, técnico y académico para fomentar una capacidad nacional propia de análisis, reflexión y actuación, en línea con los objetivos de autonomía del país, tanto en el “actuar” como en el “pensar” los riesgos. Es el caso del PNUD y de la UNESCO.

- El contexto político que conoce el país durante el período de la Revolución Ciudadana en el gobierno se caracteriza por importantes tensiones entre medidas y directrices nacionales y autonomía de los territorios locales. Aquella tensión se vuelve problemática en lo que atañe a las finanzas de los municipios o en términos de reglamentación y de normas (tensión entre las disposiciones y marcos normativos nacionales y las ordenanzas e iniciativas cantonales). Herramientas comunes, integradas a escala nacional, y de referencia, aún hacen falta para actuar con más eficiencia, en particular para el uso del suelo o para la captación pública de plusvalía inmobiliaria en los municipios. En este contexto de tensiones políticas, algunos se muestran preocupados por una concentración excesiva de poder en manos del Estado central. Otros defienden la vocación de protección y de redistribución del Estado y su fuerte protagonismo, tanto en términos de equipamiento e infraestructuras, como en términos de dotación financiera o de garantía de seguridad en todos los territorios locales del país. ¿A partir de qué momento la “cultura de la generalidad” (Rosanvallón, 2006) tiene que, o debe dejar lugar a los particularismos? Ponerse de acuerdo sobre dicho momento es un proceso fundamentalmente político que debe ocupar el debate público.

## SÍNTESIS

Las políticas públicas y los esfuerzos de la cooperación internacional en el ámbito de los riesgos en Ecuador están parcialmente definidos por el proceso simultáneo de descentralización, de reafirmación de la soberanía y de las prerrogativas del Estado central.

La reafirmación del rol del Estado está señalada por todos los actores de la cooperación que ahora trabajan en estrecha colaboración con los poderes públicos. El objetivo principal consiste en satisfacer las necesidades de Ecuador y hacer el país lo más autónomo posible. Sin embargo, la “voz del Estado” no es necesariamente homogénea, y sería de suma importancia un trabajo de sociología de las instituciones para identificar las diferentes estrategias simul-

táneamente apoyadas en el seno (y en diferentes sectores o subsecretarías) de la SGR. En función de las relaciones interpersonales, de contactos privilegiados con tal sector de la cooperación o con tal otro, de la trayectoria profesional de cada uno, o de las oportunidades políticas, ciertas iniciativas en gestión de riesgos avanzan más que otras. Dada la heterogeneidad de la cooperación, de su evolución y del contexto nacional en el cual se desarrolla en Ecuador, también es importante el análisis de las condiciones político-institucionales que enmarcan la implementación del SNDGR.

El rol del Estado constituye uno de los puntos claves en este ámbito. El proceso político que conoce el país pesa

bastante en la implementación de la gestión de riesgos. Define el marco en el cual se desarrollan las políticas públicas y se caracteriza por un voluntarismo inequívoco del Estado que a veces se enfrenta a la afirmación de otra legitimidad que la suya (desde los municipios o diferentes grupos sociales). Le toca al Estado garantizar el respeto de la Constitución, así como la consolidación y la implementación del SNDGR en todo el territorio, incluyendo en los territorios locales más frágiles institucionalmente, donde se dispone de menos equipamientos e infraestructuras, o de menos recursos, tanto técnicos como financieros. Esa obligación requiere herramientas (instituciones, competencias, dispositivos) en curso de elaboración, que deben trazarse valorizando las contribuciones de la cooperación. También requiere, por parte del Estado, un considerable esfuerzo de coordinación de todos los actores (incluyendo de la cooperación, para orientarlos hacia los principales frentes de progreso de la gestión de riesgos en el país. Algunos son del orden de la planificación, de la capacidad de control público, o de la mera adquisición de competencias. Para la SGR, el desafío consiste en transformar de manera justa y sostenible las formas de la acción pública y las capacidades de los poderes públicos locales, en línea con la política nacional de gestión de riesgos.

Investigaciones anteriores llevadas a cabo en Quito han tratado directamente de las dimensiones territoriales de la vulnerabilidad al presentar opciones concretas para mejorar las condiciones de riesgo a través de la planificación y el uso del suelo (D'Ercole & Metzger, 2004). Estudios elaborados en el cruce entre lo académico y lo operacional, esos análisis evidencian dos grandes retos. En primer lugar, subrayan la complejidad de los territorios y lo enmarañado de los determinantes sociales y territoriales de las condiciones de riesgo que hay que tomar en cuenta.

En segundo lugar, hacen hincapié en la dimensión eminentemente política involucrada en la “elección” de elementos, sectores o grupos sociales que hay que proteger, en las prioridades que figuran en la agenda pública, o entre las representaciones del riesgo (representaciones necesariamente múltiples en una sociedad). Hoy en día, son varias las tensiones que emergen, en primer lugar, está el rol del Estado, sus prerrogativas y los mandatos que se imponen al colectivo. En segundo lugar, se observa la reivindicación de autonomía de los poderes locales. Esos aspectos tienen consecuencias directas sobre la elaboración de la política nacional de gestión de riesgos, sobre la implementación del SNDGR y sobre el perfil de una cooperación internacional heterogénea en el ámbito de los riesgos.

La cooperación también se transforma y acompaña la voluntad nacional. Pero está igualmente involucrada en debates de postura que se materializan en el terreno, en las prácticas, y en las agendas de intervención o de prioridades que orientan su acción. Se nota en las actividades de cooperación varias líneas de trabajo que generan en ciertas ocasiones tensiones: está el apoyo a los individuos y a las comunidades, y el reforzamiento institucional; luego está el acumular reservas de capital para prepararse a la respuesta o invertir en el mejoramiento de las condiciones de riesgo; o la necesidad de generalizar las iniciativas en el SNDGR. Todo ello contando con una fragmentación irreductible de las acciones y proyectos de cooperación. A la luz del caso ecuatoriano, parece fundamental entender la gestión de riesgos no solo reducida a la ocurrencia y al manejo del desastre. Demasiadas cosas importantes para entender y reducir los riesgos y la vulnerabilidad caracterizan las trayectorias políticas y territoriales recientes en Ecuador, muy lejos del “evento adverso” que provoca la crisis.



# CAPÍTULO 4

## GESTIÓN DE RIESGOS EN LOS GAD CANTONALES: UN PANORAMA NACIONAL

A diferencia del capítulo anterior, el capítulo 4 se centra en la implementación del SNDGR a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales (GAD). Ecuador cuenta con 221 GAD cantonales, que presentan características sumamente heterogéneas, tanto en términos ambientales como en cantidad de población, densidad, etc., (de casi 2,5 millones de personas en Guayaquil a menos de 2000 habitantes, en el cantón Pablo VI de la provincia Morona Santiago) o en presupuesto (900 millones de dólares para Quito en 2014, y un par de millones de dólares para los GAD más pequeños y menos dotados). A pesar de ello, todos los municipios tienen que transformar su estructura institucional en función de las reformas de descentralización y de las nuevas responsabilidades que les correspondan. También tienen que aplicar la política nacional de gestión de riesgos y dotarse de estructura organizacional (como la Unidad de Gestión de Riesgos) así como de instrumentos (como las Agendas de reducción de riesgos, o el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOT - que tome en cuenta los temas de riesgos) a nivel de las instituciones cantonales.

En este marco, es necesario entender las lógicas, los obstáculos y las oportunidades que se presentan a nivel de

los GAD cantonales en la implementación del SNDGR. A partir del estudio del contexto de la política nacional de gestión de riesgos y de las reformas institucionales del país, se llevó a cabo una encuesta directamente dirigida a las administraciones de los municipios, y a los servicios encargados de, o más afines a los temas de riesgos. El presente capítulo empieza con una exposición de la encuesta nacional realizada entre octubre 2014 y enero 2015, de sus objetivos e hipótesis subyacentes, así como del universo de respuesta y de su representatividad en el conjunto de los GAD cantonales del país. La encuesta se realiza dentro del convenio de cooperación para la investigación entre la PUCE - Quito y el IRD. Debido a las condiciones de la encuesta, la segunda sección se detiene sobre algunas experiencias de los municipios más grandes, más poblados, o mejor dotados. Finalmente, se concentra el trabajo de análisis de la encuesta y de interpretación en algunas de las hipótesis previas sobre el tipo de cooperación, la localización de las iniciativas cantonales en gestión de riesgos más destacables, y sobre la correlación entre algunas características cantonales y la implementación de reformas eficientes para ejecutar la política nacional de gestión de riesgos.

## PRESENTACIÓN DE LA ENCUESTA SOBRE GESTIÓN DE RIESGOS EN LOS GAD ECUATORIANOS

### Objetivos y estructura de la encuesta

La encuesta nacional tiene como objetivo conocer mejor los proyectos y las iniciativas de gestión de riesgos a escala de los GAD cantonales en Ecuador, para contrapesar el estudio de la política nacional de gestión de riesgos, desde el trabajo de la SGR y la organización de la cooperación internacional (capítulos anteriores). La encuesta se centra en las instituciones existentes a escala de los municipios y en sus iniciativas.

La encuesta consistió en una serie de preguntas que se hicieron llegar por correo electrónico al personal calificado de la casi totalidad de los 221 municipios del país. El cuestionario constaba de 3 bloques. El primero junta información general sobre el municipio, como el número de empleados y trabajadores del municipio, o el presupuesto con el cual trabajan, así como la parte relativa a su propia recaudación en el presupuesto, para conocer el grado de autonomía y la libertad de iniciativas con la cual se puede contar. El segundo bloque consulta sobre la estructura de la gestión de riesgos a nivel del GAD cantonal. Contempla datos como el grado de institucionalidad (si existe o no un ente rector de los riesgos en el cantón, la proporción del presupuesto orientado a la gestión de riesgos o el número de funcionarios del cantón dedicado a los temas de riesgos). El tercer bloque colecta información sobre los proyectos y las iniciativas en gestión de riesgos, las contrapartes y los financiadores de proyectos, y el tipo de actividad promovida, desde el año 2009. Este bloque cuenta con espacios para manifestar de manera más libre algunos de los aportes principales y de las mayores limitaciones de los proyectos mencionados.

Algunas hipótesis previas a la aplicación de la encuesta fueron las siguientes: se esperaba encontrar espacios privilegiados en el país para los esfuerzos de la cooperación (en el litoral, en la frontera, en la sierra, en la ciudad, etc.); se esperaba vincular los tipos de actividad en los proyectos señalados con las diferentes contrapartes involucradas (desde los organismos de la cooperación internacional o desde las instituciones públicas ecuatorianas); se esperaba

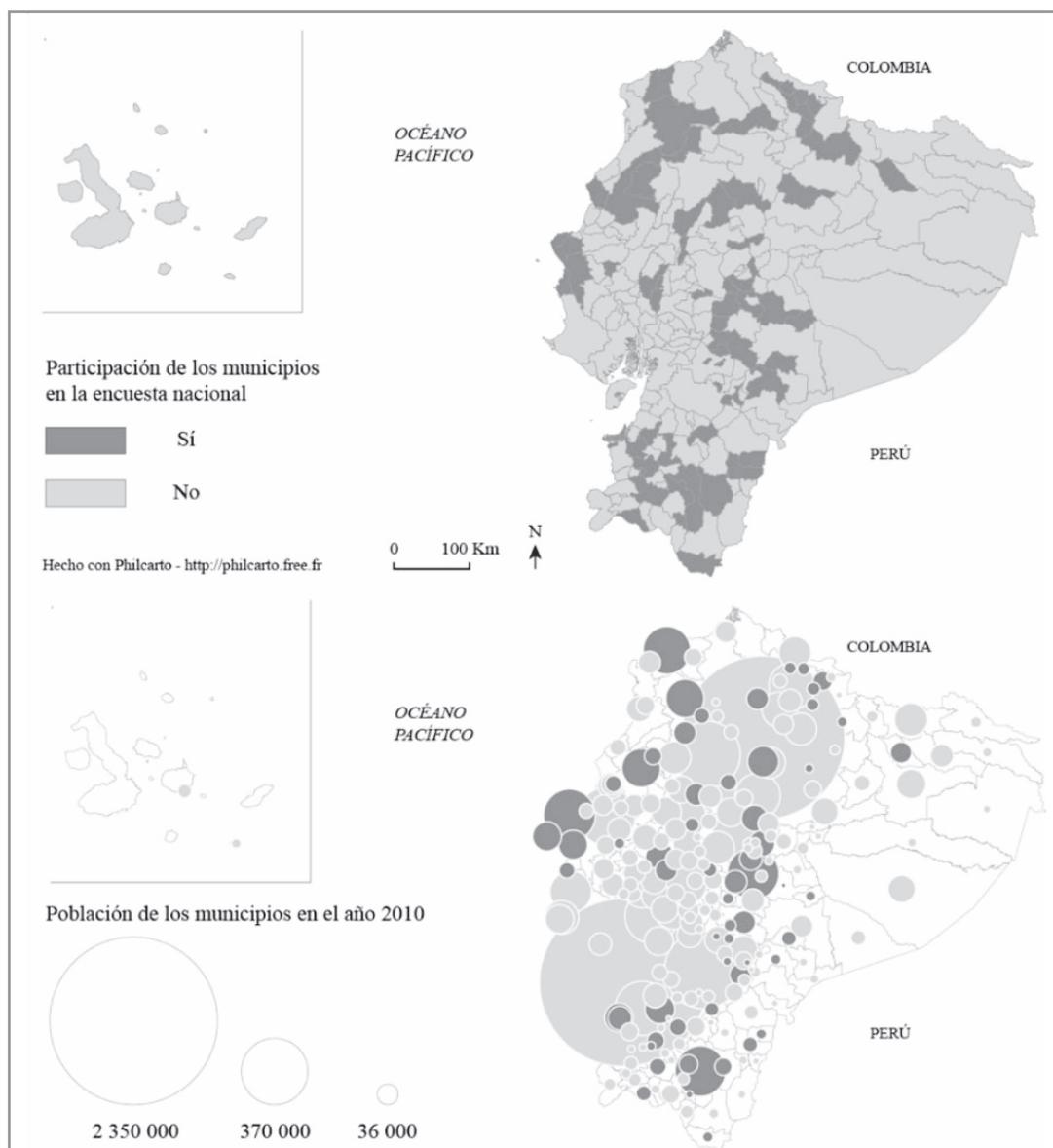
encontrar una correlación entre los esfuerzos puntuales de la cooperación internacional y los avances municipales en el ámbito de la gestión de riesgos. Esos son algunos de los temas que han orientado las preguntas que se formularon para la encuesta nacional. Debido a la calidad de la información que se logró levantar, no fue posible comprobar (o cuestionar) la totalidad de estas hipótesis, pero de forma exploratoria, se destacaron tres aspectos: calificar algunas tendencias de fondo de la gestión de riesgos a nivel de los municipios; ir en contra de algunos tópicos, sobre la manera como se concibe la demanda de los poderes públicos locales en términos de gestión de riesgos; y subrayar algunos de los frentes de progreso más importantes en el proceso de institucionalización y de implementación del SNDGR hacia territorios más seguros, más sostenibles e inclusivos.

### Universo de respuesta y representatividad

En un primer tiempo, se estableció un contacto con la casi totalidad de los municipios por correo electrónico (mediante los archivos de la Asociación de Municipalidades de Ecuador y recursos en línea). Fueron pocas las excepciones a esta primera ola de contacto por carecer de dirección electrónica operacional. Dada la muy baja respuesta de los municipios (2 contestaron después de la recepción del pedido electrónico), empezó otra campaña de contacto por teléfono. Se trataba de comunicarse con una persona encargada de los temas de riesgos en el municipio (exista o no el ente correspondiente). En varias oportunidades, y para los municipios más pequeños, la gestión de riesgos sigue siendo una actividad tan poco definida, que no se podía ubicar a nadie, a priori calificado en esta área. Pero por esta vía, se pudo mandar directamente por correo electrónico la matriz de la encuesta y el pedido referente, a una persona encargada en un 85 % de los municipios del país. Después de 3 semanas, se volvió a contactar por vía electrónica a la mayoría de los municipios, pero esta vez directamente a las personas encargadas de riesgos, que aún no habían devuelto la encuesta después del contacto telefónico.

En tres meses de trabajo para levantar la información de la encuesta nacional, se colectaron los resultados de 61 municipios de los 221 municipios del país. La muestra corresponde a menos de un 28 % de los GAD cantonales ecuatorianos, y cubre menos de un 20 % de la población nacional (2 631 260 de 14 483 489 ecuatorianos según el censo nacional del año 2010). Los municipios más poblados no han respondido a la encuesta, debido por parte a la complejidad de sus estructuras de gestión de riesgos

para llegar a un personal disponible que atienda el pedido; al bajo interés en una operación nacional de mejor conocimiento sobre estos temas; o a una actualidad de emergencia o de creación de los entes responsables en ese ámbito (como es el caso de Cuenca). El municipio menos poblado que contestó fue Pablo VI, provincia Morona Santiago, alrededor de 2 000 habitantes en el año 2010, mientras el más poblado fue Manta, provincia Manabí, con cerca de 230 000 habitantes en el año 2010 (figura 4).



**Figura 4: Población de los municipios ecuatorianos y localización de los que participaron en la encuesta**

Fuente: Investigación Julien Rebotier 2014 y censo nacional INEC-2010

Sin embargo, las proporciones de los municipios por peso poblacional en la muestra son conformes a la distribución de las poblaciones cantonales en el país (tabla 1). La muestra cuenta con un 33 % de los GAD cantonales con menos de 15 000 habitantes (un 35 % a escala nacional), con un 44 % presentando una población de 15 000 a 50 000 habitantes (un 40 % a escala nacional), con un 13 % de municipios entre 50 000 y 100 000 habitantes (un 15 % a escala nacional) y con un 10 % de los municipios con

una población de más de 100 000 habitantes (la misma proporción a escala nacional). Es de subrayar que fuera de Quito y de Guayaquil (cada uno pasando los 2 millones de habitantes) y en menor medida de Cuenca (con más de medio millón de habitantes), los demás municipios del país, entre los más poblados, presentan una población parecida a la de Manta (Santo Domingo o Ambato, solo, pasan de 300 000 habitantes).

**Tabla 1: Distribución de la muestra y de los municipios del país en función de la población**

Clases de población	Número de municipios de la muestra	Proporción de municipios de la muestra	Número de municipios en el país	Proporción de municipios en el país
Menos de 15 000	20	33 %	77	35 %
De 15 000 a 50 000	27	44 %	88	40 %
De 50 000 a 100 000	8	13 %	34	15 %
Más de 100 000	6	10 %	22	10 %
<b>Total</b>	61	100 %	221	100 %

Fuente: investigación Julien Rebotier 2014 y censo nacional 2010

A Quito y a Guayaquil, se le dedicará el estudio de algunas experiencias cantonales en gestión de riesgos en la sección siguiente. El cuestionario permitió coleccionar una información precisa, pero exploratoria, de las tendencias locales en gestión de riesgos. Dado el bajo nivel de respuesta, y la gran heterogeneidad de las mismas, no se obtuvieron generalidades de los resultados ni de las interpretaciones, pero sí algunas indicaciones importantes y lineamientos para complementar el conocimiento de la situación nacional. Además, las respuestas obedecen a la buena voluntad de los interlocutores en cada municipio. Son declaraciones a veces subjetivas y que bien pueden ser selectivas. Pueden ser también una huella de los municipios en los cuales se encuentra un personal más disponible, más involucrado en, o más atento a los temas de riesgos.

En la última subsección, se analizarán los resultados de la encuesta, a partir de una distribución en el espacio de varios indicadores obtenidos del cuestionario, pero también a partir de una lectura crítica de la información recibida sobre los programas en gestión de riesgos en los cuales los GAD cantonales están involucrados. De las 61 respuestas, 39 mencionan la existencia de 76 proyectos de gestión de riesgos desde el año 2009. Estos programas constituyen el corpus básico para la interpretación al final de la última subsección del capítulo, antes de señalar algunos puntos sintéticos, para concluir en un análisis exploratorio de los proyectos y de las iniciativas de los GAD cantonales en gestión de riesgos.

## ALGUNAS EXPERIENCIAS EN LOS MUNICIPIOS MÁS POBLADOS

### El DMQ se posiciona en la prevención

El Distrito Metropolitano de Quito tiene una larga historia en gestión de riesgos en el país. Y la cooperación con el IRD en ámbito de los riesgos y Sistemas de Información Geográfica es parte de esa historia. Ello permitió dotar a la ciudad de servicios adicionales a los del cuerpo de bomberos y atención de desastres. Progresivamente, se centró la atención en un diagnóstico selectivo de las vulnerabilidades y de las políticas de gestión de riesgos en Quito (Serrano, 2004). También se produjeron documentos sobre la vulnerabilidad territorial que hoy en día, 10 años después, sirven como referentes a la gestión de riesgos y la reducción de la vulnerabilidad de la ciudad a través de la planificación territorial (D'Ercole & Metzger, 2004). Entre los varios puntos claves levantados por el estudio de vulnerabilidad territorial se halla la concentración de los elementos esenciales, necesarios al funcionamiento de la capital ecuatoriana en el sector centro-norte de la ciudad (entre el parque El Ejido y el sector de la Carolina), una zona particularmente expuesta a diferentes tipos de amenazas. Por ejemplo, entre los elementos esenciales considerados, los centros hospitalarios y de salud se destacaban. Una década después, es de considerar que una política de redistribución de algunos de los servicios básicos y de desconcentración de los elementos esenciales mediante la programación de centros hospitalarios en Calderón, al norte, y otro en Quitumbe, al sur, constituyen una política de prevención y de gestión de riesgos que reduce la vulnerabilidad del territorio del Distrito.

El DMQ cuenta con una dirección metropolitana de gestión de riesgos, y con un Comité de Operaciones de Emergencia para monitorear y hacer el seguimiento de las situaciones adversas en el ámbito de competencias de la ciudad. Estos entes son componentes del Sistema Metropolitano de Ges-

ción Integral de Riesgos del Distrito Metropolitano de Quito, implementado a partir de una ordenanza municipal del 14 de septiembre de 2008. La opción de dedicar un impuesto municipal a la seguridad (gestión de riesgos, infraestructura de los sistemas de seguridad y convivencia ciudadana) permite invertir en un sistema de gestión de riesgos consistente, y hace de Quito uno de los municipios pioneros en el país en esa área, contando con más de 70 funcionarios y empleados dedicados al tema. Desde otra ordenanza municipal el 2 de mayo 2012, se crea el Fondo Metropolitano para la Gestión de Riesgos y Atención de Desastres que prevé un aporte a la gestión de riesgos no menor a un 0,5 % del presupuesto general del DMQ, así como un 5 % de la recaudación anual de la tasa de seguridad ciudadana.

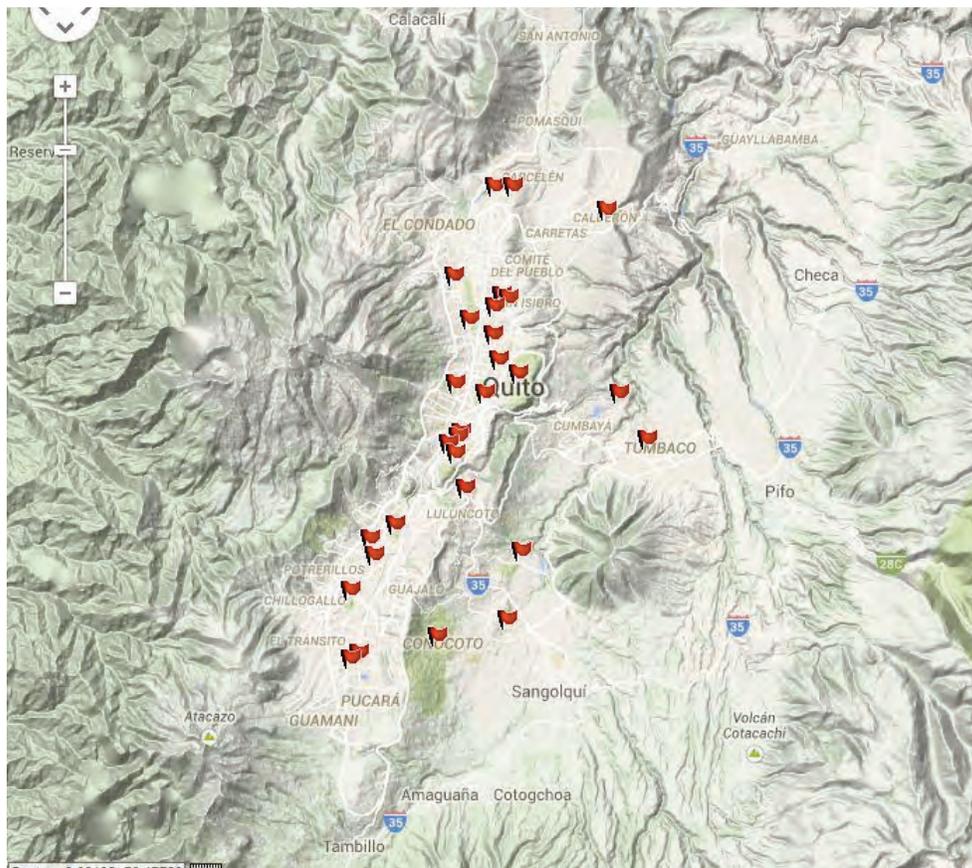
Contando con una historia en gestión de riesgos, con una institucionalidad consolidada, y con una experiencia importante en estos temas, la ciudad de Quito implementa programas en cooperación de gran magnitud, tanto en términos de intervenciones estructurales (programa Laderas del Pichincha, Sierra, 2000), como en términos de capacitación a su personal y de prevención para la reducción de las vulnerabilidades. Entre las múltiples iniciativas, es de subrayar la identificación de "sitios seguros" en todo el DMQ que proporcionan un espacio seguro, debidamente identificado y equipado, para los habitantes, en particular en caso de terremoto. Treinta sitios seguros identificados en función de diferentes criterios (calidad del suelo, exposición a amenazas, proximidad a fuertes densidades poblacionales, etc.) permitirían albergar a más de 700 000 personas (tabla 2 y figura 5 - El sitio seguro Área Recreativa de Carapungo no ha sido localizado. Aparecen 29 sitios seguros en el mapa). Con la nueva administración municipal, los sitios seguros ascendieron a 67 a finales del año 2014.

**Tabla 2: Capacidad de los 30 sitios seguros por administración zonal, en el año 2013**

Administración zonal	Número de refugiados posible en los sitios seguros
CALDERÓN	10 900
ELOY ALFARO	16 400
EUGENIO ESPEJO	242 940
LA DELICIA	26 000
LOS CHILLOS	117 000
MANUELA SÁENZ	180 400
QUITUMBE	78 300
TUMBACO	41 480
<b>TOTAL</b>	<b>713 420</b>

Fuente: datos abiertos Quito

(<http://datosabiertos.quito.gob.ec/datastreams/87624/capacidad-de-albergues-y-sitios-seguros-ano-2013/>).



**Figura 5: Localización de 29 de los 30 sitios seguros en el Distrito Metropolitano de Quito con levantamiento por GPS**

Fuente: autor, datos abril 2014, cartografía con GPS Visualizer <http://www.gpsvisualizer.com/>.

El sitio seguro Área Recreativa de Carapungo no ha sido localizado. Aparecen nombres de sitios seguros que se mencionan más adelante en el texto

La estrategia de los sitios seguros consiste en identificar un recurso espacial al momento de la gestión de crisis para reducir los impactos posibles en la población. De forma más específica, la estrategia suscita varias preguntas a la hora de su implementación. De hecho, en la ocasión de este levantamiento georreferenciado de los sitios seguros en el Distrito Metropolitano, se notó un bajo nivel de conocimiento de estos dispositivos entre el vecindario, a pesar de los letreros e indicaciones de evacuación instalados (fotos 1 y 2). Así, en Cumbayá, el complejo Empresa

Eléctrica Cumbayá puede supuestamente dar refugio a 40 000 personas. Pero el personal de seguridad del terreno de la empresa, cercado por rejas, desconocía la existencia de un sitio seguro en los terrenos de la empresa en el momento del levantamiento GPS. Si bien parece difícil que a la hora de un problema no estén informados de las exigencias vinculadas con la calificación de “sitio seguro”, la ausencia de información va en el sentido de una débil apropiación del dispositivo por los diferentes actores en el terreno, y por los habitantes.



**Foto 1: Letrero que señala el sitio seguro de La Pampa, en Calderón**

Fuente: foto del autor, abril 2014



**Foto 2: Letrero de evacuación que indica el sitio seguro de Puengasí**

Fuente: foto del autor, abril 2014

En el terreno, algunos sitios seguros presentan un difícil acceso debido a la existencia de rejas o portones que cierran las calles (foto 3). Por ejemplo, el parque El Heraldo,

cerca del Ministerio de Deportes, se halla en un sector residencial cuyas vías de acceso han sido obstaculizadas (foto 4).



**Foto 3: El sitio seguro del Parque Sixto María Durán, tras las rejas**

Fuente: foto del autor, abril 2014



**Foto 4: El acceso vial al sitio seguro del parque El Heraldo, cerrado por un portón**

Fuente: foto del autor, abril 2014

Además, al comparar la distribución de los puntos de sitios seguros levantados por GPS con algunos documentos comunicacionales para informar y familiarizar a la población con la identificación de estos sitios, se notan varias discrepancias. En estos documentos, el sitio seguro parque Matovelle aparece al este del Comité del Pueblo (el número 26 en las figuras 6 y 7) mientras en realidad se localiza al suroeste del Comité del Pueblo (como indica la figura 5).

También las localizaciones relativas de los sitios seguros parque Inglés, parque Einstein y parque La Victoria (respectivamente los números 24, 27 y 25 en las figuras 6 y 7) resultan bastante alejadas de lo que indican los levantamientos GPS (figura 5). Aunque los documentos son aproximativos, la localización poco rigurosa obstaculiza la visualización y el recurso a los sitios seguros.



Figura 6: Mapa de localización de los sitios seguros en Quito, visible en el parque La Carolina

Fuente: foto del autor, abril 2014

# SITIOS SEGUROS DE QUITO



- |                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| 1) Parque Metropolitano del Sur   | 17) Complejo Empresa Eléctrica - Cumbayá |
| 2) Parque Bretaña                 | 18) Parque El Herald                     |
| 3) Parque Nueva Aurora            | 19) Parque Metropolitano - Guangüiltagua |
| 4) Parque Las Cuadras             | 20) Parque La Carolina                   |
| 5) Parque Ecológico Solanda       | 21) Parque Isla Seymour                  |
| 6) Parque Coop. 14 de Enero       | 22) Parque Sixto María Durán             |
| 7) Parque La Raya                 | 23) Parque La Luz                        |
| 8) Planta de Tratamiento Puengasí | 24) Parque Inglés                        |
| 9) Parque La Armenia              | 25) Parque La Victoria                   |
| 10) Parque La Moya                | 26) Parque Matovelle                     |
| 11) Parque Itchimbía              | 27) Parque Einstein                      |
| 12) Parque El Arbolito            | 28) Equipamiento Comunal Carcelén        |
| 13) Parque de la Alameda          | 29) Área Recreativa Carapungo            |
| 14) Parque El Ejido               | 30) Terreno La Pampa- Calderón           |
| 15) Parque de la Mujer            |  |
| 16) Parque Central de Tumbaco     |  |

Figura 7: Mapa de localización de los sitios seguros producida después del sismo de agosto 2014

Fuente: secretaría de comunicación del DMQ, 12 de agosto 2014

Finalmente, los sitios seguros también garantizan un equipamiento mínimo (y reducido) en agua y a veces en otro tipo de material. Las Áreas de Refugio Temporal (ART) cuentan por ejemplo con un área de salud y con una bodega para atender a la población en situación de emergencia. Pero en el caso del parque La Carolina destinado a acoger a 128 000 personas, el ART situado al sur del parque cuenta con un equipamiento para 400 personas (foto

5). No se tiene mucha información sobre la etapa de gestión de crisis ni sobre el uso selectivo de tan poco equipamiento en sitios de concentración de una población supuestamente en situación de emergencia y de gran necesidad ¿Cómo administrar la fuerte presión sobre los escasos recursos médicos, sobre el agua o sobre los alimentos eventualmente presentes en la bodega?



**Foto 5: Área de Refugio Temporal en el parque La Carolina**

Fuente: foto del autor, abril 2014

A pesar de los comentarios anteriores, la iniciativa de los sitios seguros en Quito es la marca de un compromiso local innegable para lograr una buena gestión de riesgos. El presupuesto importante y los funcionarios y empleados del municipio especialmente dedicados al tema de riesgos durante varias décadas contrasta con la manera como organiza el municipio de Guayaquil el tema de riesgos en su territorio para más de 2 300 000 habitantes.

### **La inversión de Guayaquil y los Sistemas de Comando de Incidentes**

Aparentemente, Guayaquil no presenta una historia tan larga como la de Quito en la gestión de riesgos, ni una inversión de peso en términos de recursos financieros, de personal, o de entes locales de gestión. Sin embargo, la manera de plantear los riesgos como una dimensión transversal a la acción pública municipal (y gracias a un fuerte apoyo político por parte de las autoridades locales) permite que la Dirección de Gestión de Riesgo y Cooperación de Guayaquil, a pesar de sus 10 funcionarios, tenga un alcance significativo en el actuar del municipio. La dirección

trabaja en relaciones estrechas con la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil que vigila y monitorea las situaciones adversas en toda la ciudad y con los diferentes entes del municipio. También se cuenta con una unidad de seguimiento y monitoreo de las amenazas naturales o antrópicas, constantemente conectada con la vigilancia nacional del ECU 911 y con los reportes del Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI) así como con los servicios que concentran los datos sobre diferentes tipos de amenaza en la SGR.

Entre las iniciativas para mejorar la gestión de riesgos en el municipio, la Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación ha coordinado durante varias semanas la simulación de un terremoto de intensidad máxima de 7 grados, consistente con la historia sísmica de la ciudad. Se agregaron casi 60 instituciones públicas y privadas al momento de darse la simulación el día 28 de noviembre 2014. Cincuenta y siete escenarios de evacuación y de intervención correspondiendo a los daños esperados por el sismo considerado (como la evacuación de una fábrica, o el derrame de un material peligroso en una vía) han permitido poner a prueba el funcionamiento de un Comité de Operaciones de Emergencia de la ciudad, presidido por el Alcalde, para manejar las primeras horas de la crisis (foto 6). Aunque no se articularon directamente los escenarios entre ellos, se evacuaron más de 22 000 personas y se coordinaron más de 100 intervenciones por unidades de diferentes cuerpos de seguridad en el terreno, en un lapso de tres horas. La simulación permite poner a prueba el funcionamiento del COE, con sus diferentes representantes; la comunicación entre cada representante y los recursos respectivos que debe administrar (los representantes son apoyados por las mesas de trabajo actuando en otras salas); la coordinación entre los entes públicos y los entes privados, pero también los representantes comunitarios involucrados a través del Sistema Integrado de Gestión de Riesgos Urbanos—Guayaquil (financiado por ECHO, la ONG CARE y el municipio de Guayaquil); o la capacidad de hacer llegar información del terreno al COE para ajustar la gestión de crisis. Otro de los objetivos de la simulación consistió en validar los Sistemas de Comando de Incidentes (SCI), correspondientes a protocolos estandarizados para actuar en situaciones adversas. Promovidos por la cooperación estadounidense OFDA,

los SCI han sido adoptados por ordenanzas municipales y sirven de guía para la actuación de los entes del GAD cantonal en los momentos de crisis. En función de los escenarios llevados por las instituciones que participaron en la simulación, se comprobaron en concreto varios de los SCI, ahora reglamento municipal.

De forma general, al momento de impulsar iniciativas municipales en gestión de riesgos, se nota la proximidad con los entes de seguridad, de vigilancia y de protección de la ciudad.

En el caso de Cuenca, una Dirección de Gestión de Riesgos recién conformada debe empezar a funcionar a comienzos del año 2015. Por disposiciones del Alcalde, fue el Consejo de Seguridad del municipio que asumió la transición administrativa hacia la creación de instituciones y la realización de acciones dedicadas a la gestión integrada de los riesgos.

Los casos de Guayaquil, Cuenca o Quito, muestran notorias diferencias en los sistemas implementados para la gestión de riesgos tanto como en las visiones y las prioridades adoptadas. A pesar de la existencia de la SGR, la forma de institucionalizar la gestión de riesgos a escala de los GAD cantonales resulta diferenciada y no presume del contenido ni de los principios de la gestión de riesgos que imperan. Entre una dirección municipal transversal a los servicios existentes (en el caso de Guayaquil) y la existencia de una dirección metropolitana de gestión de riesgo (en el caso del DMQ), las perspectivas, los alcances de las instituciones y las estrategias de acción pública desarrolladas en torno al tema de los riesgos son diferentes.

La existencia de sistemas municipales de gestión de riesgos tan diversos constituye un verdadero reto para el ente coordinador del SNDGR en el país. Sin lineamientos precisamente determinados, cada GAD cantonal implementa una gestión de riesgos y una institucionalidad diferente, con diferentes niveles de prioridad y ámbitos de intervención. El análisis del cuestionario realizado a finales del año 2014 y comienzos del año 2015 hace más concreta esa multiplicidad de situaciones municipales, así como los obstáculos y las oportunidades que las acompañan.



**Foto 6: Reunión del Comité de Operaciones de Emergencia en Guayaquil durante el simulacro de sismo**  
**Fuente:** foto del autor, noviembre 2014

## ANÁLISIS DE LA ENCUESTA A LOS GAD MEDIANOS Y PEQUEÑOS

### Avances y características de la gestión de riesgos en los GAD

De acuerdo con las respuestas recibidas, un 30 % de los GAD cantonales no cuentan todavía con una entidad dedicada a la gestión de los riesgos (para coordinar, transversalizar o hacer el seguimiento) de los temas de riesgos. De los 61 municipios, 9 declaran no tener ningún funcionario dedicado a los temas de riesgos, mientras que la mitad señala contar con un solo funcionario. En el lado opuesto, los municipios de Montecristi en la provincia de Manabí y Quinindé en la provincia de Esmeraldas señalan la existencia de 5 y 8 funcionarios, respectivamente, dedicados a la gestión de riesgos.

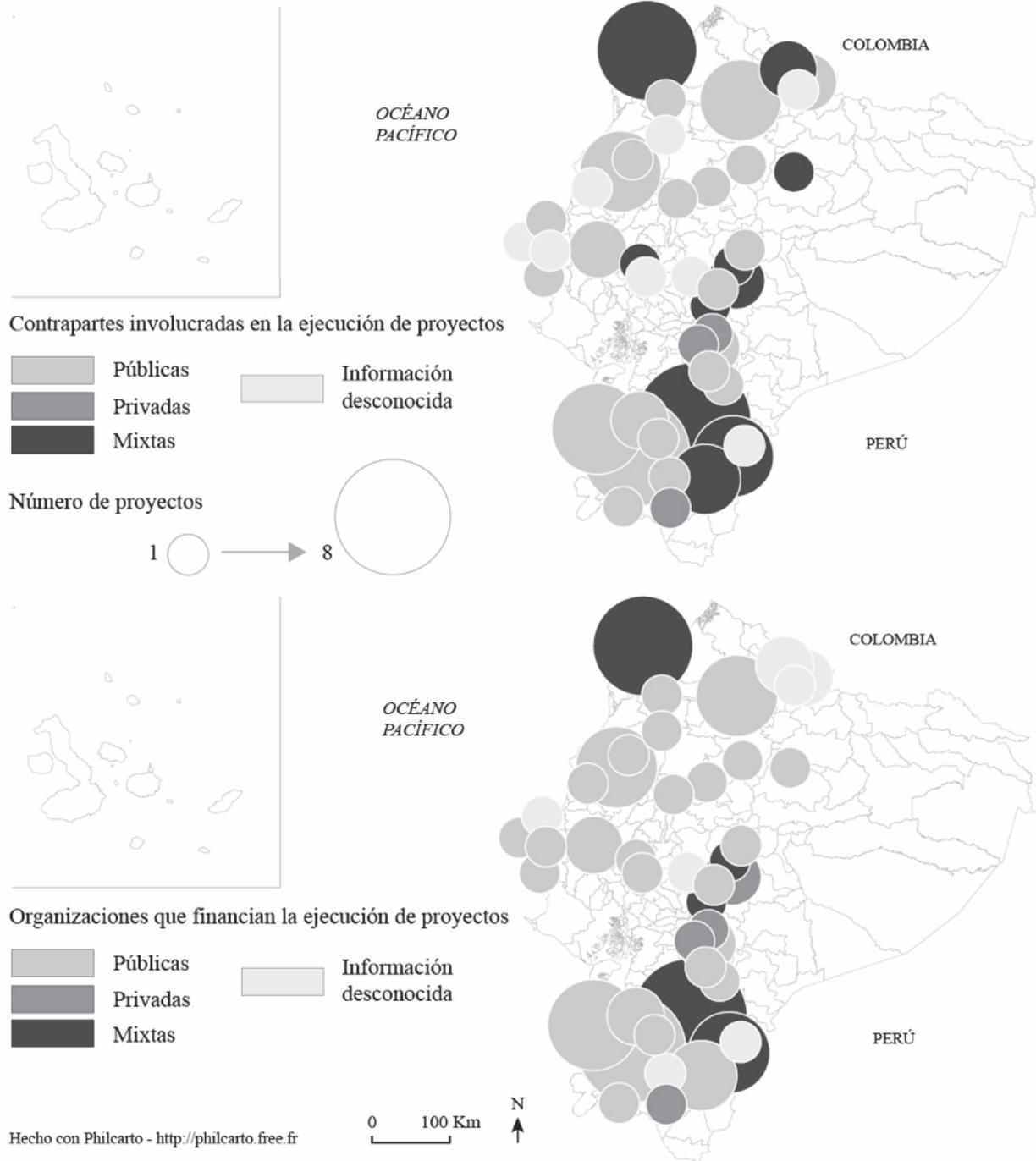
En muchas de las situaciones en las cuales se encuentran los municipios con menor institucionalidad para la gestión de riesgos, se señala un proceso de construcción en curso de una Unidad de Gestión de Riesgo, la existencia de una partida presupuestaria para el tema de riesgo en el presupuesto del año 2015, o la elaboración de una ordenanza municipal de gestión de riesgos. Si bien se nota la dinámica de institucionalización de la gestión de riesgos a escala municipal, es todavía incipiente, y tiene que enfrentar aún muchos obstáculos. Un tercio de los municipios que han contestado señalan no haber tenido ningún proyecto o iniciativa, con instituciones nacionales o en cooperación con organismos internacionales, para mejorar las condiciones de riesgo e implementar una mejor gestión de ries-

gos en su territorio. De este tercio, una mitad no cuenta con ningún ente dedicado a la gestión de riesgos, y cuenta con ninguno o solo un funcionario dedicado al tema.

Al lado de los municipios que más recursos financieros y más competencias invierten en la gestión de riesgos (como los municipios Nabón o Esmeraldas), existe un grupo de GAD cantonales que se queda al margen de la dinámica de institucionalización, y que hay que apoyar (desde los entes nacionales) para articularlos a los esfuerzos de implementación del SNDGR. A continuación se exploran algunas características espaciales de las respuestas al cuestionario, y luego se presenta una lectura selectiva de las informaciones comunicadas sobre los programas municipales en gestión de riesgos, sobre los actores y las contrapartes, los financiadores y el tipo de actividades promovidas.

### ***Distribución espacial de algunas respuestas a la encuesta***

Más allá de la distribución de los municipios que contestaron al cuestionario (figura 4), los municipios que concentran un mayor número de proyectos en gestión de riesgos se hallan en el sur del país y en el litoral norte (figura 8). La mayoría de las organizaciones involucradas en la ejecución de los proyectos es pública. Sin embargo, las organizaciones privadas o las que no dependen del sector público nacional (como las agencias de las Naciones Unidas, o las ONG's) actúan más bien en el sur del país, en la Sierra, o en el litoral y frontera norte. En términos de financiamiento, dominan más aún las organizaciones públicas nacionales, dejando claro que las instituciones públicas financian más de lo que apoyan para la ejecución, al menos entre los resultados recibidos (figura 8).



**Figura 8: Número de proyectos en gestión de riesgos, contrapartes en la ejecución y organizaciones financiadoras a escala de los municipios que respondieron al cuestionario**

Fuente: investigación Julien Rebotier 2014.

La categoría “públicas” corresponde a las instituciones públicas de Ecuador. La categoría “privadas” corresponde a los organismos privados o a las instituciones internacionales que no dependen del sector público nacional ecuatoriano. La categoría “mixtas” es una combinación de las dos categorías anteriores

El cuestionario contaba con preguntas sobre el monto del presupuesto municipal total para el ejercicio 2014, sobre el nivel de recaudación municipal propia (y también el monto de la asignación presupuestaria transferida desde la escala nacional), así como sobre la proporción del presupuesto municipal dedicada a las actividades de gestión de riesgos, sean estas directas o indirectas. La idea era explorar las relaciones entre los recursos económicos de un municipio, su autonomía presupuestaria y sus iniciativas en gestión de riesgos. Dada la heterogeneidad de las respuestas, el análisis tuvo que centrarse en el financiamiento de los proyectos que la encuesta permitió conocer.

### **Análisis de las iniciativas de gestión de riesgos mencionadas**

El cuestionario contaba con un bloque dedicado a conocer mejor los proyectos e iniciativas en gestión de riesgos a

escala de los GAD cantonales. Se trataba de coleccionar información vinculada con el tipo de iniciativas, de contrapartes en la implementación de los proyectos y de instituciones que apoyan económicamente las iniciativas.

De los 61 municipios que respondieron la encuesta, 39 mencionaron 76 proyectos en gestión de riesgos desde el año 2009, para un monto financiado total de 46 259 404 dólares. 48 de los 76 proyectos fueron implementados por instituciones públicas ecuatorianas, conjuntamente con los GAD cantonales. Entre las instituciones mencionadas se encuentra la SGR, GAD provinciales o mancomunidades. 7 proyectos solamente fueron implementados en el terreno por contrapartes no nacionales (como agencias de las Naciones Unidas, o en general por ONG, como OXFAM o Ayuda en Acción). 15 proyectos presentan un equipo institucional de implementación mixto, y para 6 proyectos, no se comunicó la información (tabla 3).

**Tabla 3: Distribución de los 76 proyectos declarados en función de las contrapartes involucradas en la ejecución**

	Tipo de Socios				Total
	Instituciones públicas nacionales	Instituciones no públicas (ONG, NNUU, etc.)	Mixto	Desconocidos	
<b>Número de proyectos</b>	48	7	15	6	76

Fuente: investigación Julien Rebotier 2014

Además de la diferenciación entre instituciones públicas nacionales y otros organismos en la implementación de las iniciativas de gestión de riesgos a escala de los GAD cantonales, se discriminó el tipo de financiadores de los proyectos cuando se conocía el presupuesto (tabla 4). Las que más financian tanto en número de proyectos como en montos son las instituciones públicas (como la SGR, el Banco del Estado, o algunos ministerios). Es de notar la existencia de grandes proyectos de infraestructura, de intervención de vertientes o de lechos de río que representan varios millones de dólares y que distorsionan la repartición

de los financiamientos. También es coherente con el análisis del capítulo anterior el hecho que la cooperación, en particular a través del financiamiento, apoya iniciativas mucho más de tipo software, menos costosas, que de construcción o de intervención de ingeniería pesada (tipo hardware). El monto promedio para un proyecto en el cuál están involucrados los organismos de cooperación para el financiamiento (financiadores no públicos o mixtos en la tabla 4) es de alrededor de 325 000 dólares, mientras el presupuesto promedio de un proyecto financiado por instituciones nacionales es de más de 10 millones de dólares.

**Tabla 4: Distribución de los 76 proyectos y de los 51 proyectos cuyo presupuesto se conoce en función de los tipos de instituciones que los financian**

Financiadores	De todos los proyectos	De los proyectos cuyo presupuesto se conoce	Financiamiento conocido de los proyectos, en \$USD
Instituciones públicas			
nacionales	52	43	43 791 368
Instituciones no públicas	11	2	185 000
Mixto	6	5	2 078 500
Desconocido	7	1	204 536
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>51</b>	<b>46 259 404</b>

Fuente: investigación Julien Rebotier 2014

Para adentrarse más aún en la naturaleza de los proyectos para los cuáles el cuestionario permitió coleccionar información, se procedió a una codificación de las respuestas obtenidas a la pregunta “A qué tipo de actividades corresponde el proyecto en gestión de riesgos”. Se distinguieron 4 categorías (tabla 5). La categoría 1 corresponde a las intervenciones físicas, estructurales, de ingeniería. La categoría 2 corresponde a las iniciativas de educación y de formación, de talleres y de reuniones de información. La categoría 3 contempla modificar la planificación, el uso

y la ocupación del espacio. Es un registro de más largo aliento, pero de capacidad de transformación más profunda. La categoría 4 reúne las medidas de preparación a la respuesta, de simulacro, simulaciones y entrenamiento. Por supuesto, algunos de los proyectos mencionados corresponden a varios tipos de iniciativas simultáneamente. Se llegó a la clasificación de la tabla siguiente gracias a las respuestas coleccionadas y a las acciones más emblemáticas reportadas por los encuestados.

**Tabla 5: Distribución de los 76 proyectos en función del tipo de actividades principales desarrolladas y presupuestos correspondientes**

Tipo de actividades	Número de proyectos	Total de los presupuestos conocidos, en \$USD
1 (Obras)	32	18 487 813
2 (Formación)	17	1 309 965
3 (Uso del suelo)	3	0
4 (Preparación y respuesta)	3	20 000
1 y 2	5	7 189 293
1 y 3	1	18 000 000
1 y 4	1	32 333
2 y 3	9	50 000
2 y 4	5	1 170 000
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>46 259 404</b>

Fuente: investigación Julien Rebotier 2014

El financiamiento promedio de un proyecto que presenta en su mayoría un solo tipo de actividad es inferior a los proyectos cuyos objetivos pueden corresponder a varios tipos de iniciativas, ya que con un presupuesto mayor, supuestamente, las medidas son de mayor alcance y se puede contemplar varios registros de acción. Es de notar que los proyectos que corresponden a una intervención estructural, de construcción o de ingeniería (tipo de actividad 1) representan más de la mitad de los proyectos (39 de los 76). Las iniciativas de educación, formación o talleres de información (tipo de actividad 2) vienen en segundo lugar, con 36 proyectos. Los proyectos que contemplan las modificaciones en la planificación y en la ocupación del espacio (tipo de actividad 3) son 12, mientras la preparación a la respuesta y los entrenamientos corresponden a 9 proyectos (tipo de actividad 4). Proyectos como “enrocados”, “estabilización” o “construcción de muros de contención” monopolizan la mayoría del presupuesto de las iniciativas para mejorar la gestión de riesgos en los GAD cantonales. Los proyectos que cuentan actividades de tipo 1 suman un financiamiento total de 43 709 439 dólares de los 46 259 404 dólares del total (o sea casi un 95 %). Si bien los proyectos considerados como relevantes para el tipo de actividad 1 pueden incluir otros tipos de actividades (como educación, o preparación a la respuesta), el peso inmenso que representa este tipo de intervención en la inversión en gestión de riesgos en los GAD cantonales es abrumador. En la mayoría de los casos, los financiadores son públicos y nacionales, como la SGR o el Banco del Estado.

Aun siendo una muestra exploratoria de 61 municipios, y contando con una colección imperfecta de la información, el esfuerzo de los poderes públicos y de la cooperación para implementar el SNDGR localmente está dominado por intervenciones estructurales, de ingeniería y de construcción. En los tipos de actividades 2, 3 y 4 (software) parecen ilustrarse las organizaciones de cooperación, tanto en el financiamiento como en la participación directa a la ejecución de los proyectos. Finalmente, el registro más prometedor de actividades (la transformación de la planificación y de los modos de ocupación del suelo) parece empujado en prioridad por organizaciones de cooperación como OXFAM o el PNUD a través de proyectos

implementados localmente. Además, salvando el proyecto presentado con un presupuesto de 18 000 000 de dólares involucrando actividades de tipo 1 y 3 (las obras de intervención y de construcción son las más dispendiosas, por supuesto), los proyectos de transformación de la planificación, del ordenamiento territorial, y de las formas de ocupación del espacio representan un presupuesto extremadamente reducido (entre los proyectos cuyos presupuestos se conocen conforme la encuesta).

### Algunas pistas de interpretación

Si bien hay que considerar los resultados de esta encuesta como exploratorios debido al bajo nivel de respuesta y a la gran heterogeneidad de estas, se destacan algunas características importantes.

En primer lugar, se nota una institucionalización diferenciada a escala municipal. De acuerdo con el cuestionario, un 30 % de los GAD cantonales no cuenta con ningún ente encargado de la gestión de riesgos, mientras un 70 % sí cuenta con instituciones, aunque a veces muy diferentes, que la enmarcan (sean estas una Unidad de Gestión de Riesgos, un Comité de Gestión de Riesgos o un Comité de Operaciones de Emergencia). Sin establecer vínculos causales entre los dos datos, pero para contemplar las dificultades de institucionalización en un período de descentralización y de transferencia de competencias, recordamos que la SENPLADES (2013) subrayó en un estudio interno en 41 municipios analizados que más de un tercio no contaba con unidades de planificación. Y entre los PDOT disponibles, más de un tercio no contaba con ninguna disposición para hacer el plan ejecutable. La débil capacidad institucional y local en términos de planificación y ordenamiento del territorio también se nota en el ámbito de la gestión de riesgos y de las iniciativas impulsadas en el terreno.

De hecho, en segundo lugar, podemos hacer hincapié en la dominación extrema de las intervenciones estructurales y técnicas como medidas de gestión de riesgos, empujadas y financiadas, en la mayoría de los casos, por instituciones públicas nacionales. En el terreno, no se nota la controversia entre las diferentes visiones del riesgo impe-

rantes en la SGR e identificadas en el capítulo anterior. En primer término, el dilema entre consolidar la institucionalidad pública y formar o capacitar las comunidades, grupos e individuos casi no tiene correspondencia en la realidad de los proyectos en gestión de riesgos. Luego, parece que ni hay debate a la hora de “hacer” cosas entre la concepción de un riesgo como un trastorno exterior a la sociedad, y contra el cuál hay que luchar, y un problema de desarrollo, de organización y de funcionamiento de la sociedad, o de ocupación del espacio. La primera acepción se impone con todo su peso al observar los presupuestos millonarios que su ejecución requiere.

Como tercer comentario, es bueno mencionar que los GAD cantonales consideran que la falta de recursos económicos, es un freno para llevar adelante las iniciativas de gestión de riesgos. Tomando en cuenta los presupuestos necesarios para las actividades de tipo 1, no es nada sorprendente. La asignación presupuestaria a los GAD cantonales por parte del Estado es importante para los presupuestos de los gobiernos locales (provinciales, municipales y parroquiales). Debido al marasmo económico del momento, pasa de una asignación global que superaba los \$3 000 millones USD en 2015 a un poco menos de ese valor para el año 2016<sup>6</sup>. Pero a pesar de los montos (se prevé asignar más de \$2 000 millones USD a los GAD cantonales en 2015 - Ministerio de Finanzas, 2015: 4), no es suficiente para implementar los proyectos de intervención. Las autoridades locales deben encontrar la manera de completar los presupuestos, recurriendo a una fiscalidad propia, o solicitando créditos extras. La búsqueda de financiamiento adicional es necesaria. Existen facilidades en el ámbito de los riesgos (con los créditos de la SGR, o los fondos del Banco del Estado), pero la cooperación internacional y las fuentes de financiamiento extranjeras resultan muy bien consideradas, y no solamente por razones económicas, como se menciona en una de las respuestas:

El principal obstáculo son las instancias técnicas y económicas por las cuales el proceso de negociación y entrega de fondos públicos tiene que pasar. Demora y no permite una atención oportuna y eficaz, se requiere contar con financiamiento externo

y cooperación internacional para que, a través de la transferencia de metodología y de recursos, nos permita dar una respuesta a la población y estar preparados ante eventuales amenazas y vulnerabilidades locales

Como último punto, hace falta recalcar las necesidades que manifiestan los GAD, más allá de las limitaciones de los recursos económicos, y que no apuntan a las mismas intervenciones estructurales de siempre, que captan la casi totalidad de los presupuestos. La falta de competencias y de conocimiento, por parte de los técnicos de los municipios pero también de la población, fue mencionada en varias oportunidades. Pero de forma más interesante todavía, con igual frecuencia, los GAD cantonales señalaron la falta de compromiso de la población, así como de las instituciones públicas nacionales en torno a la transformación y mejoramiento de la ocupación del espacio y las relaciones al ambiente. La falta de transversalización de la gestión de riesgos, y los pocos apoyos políticos obstaculizan, en este caso, la implementación de una gestión de riesgos más volcada a la organización, al funcionamiento de la sociedad y a las condiciones de desarrollo. Se lee por ejemplo entre las respuestas libres:

La gestión de riesgos es parte de la cultura de cambio. Dejar de remediar para prevenir en ocasiones no es una prioridad ni para autoridades ni para la población” / “Falta de transversalización

De manera más anecdótica, también apareció la falta de tiempo para implementar algunas iniciativas con la población y se mencionó la deficiencia de herramientas reglamentarias nacionales y locales (leyes y ordenanzas) como frenos a la implementación de la gestión de riesgos a escala local.

A pesar de todos los limitantes de la encuesta, y más allá del obstáculo de los bajos recursos económicos y humanos de los GAD cantonales, no es excepción entre las respuestas recibidas la petición para una gestión de riesgos que no se centre en las intervenciones estructurales, o en las obras dispendiosas, sino que plantee el riesgo como una

<sup>6</sup> Diario La Hora, viernes 6 de noviembre 2015.

forma de desarrollo territorial, y que preste atención a una transversalización necesaria a toda la acción pública. En la medida en que la gestión integral de riesgos no corresponde a una prioridad política ni a una opinión supuestamente dominante en la población, volvemos a encontrar la necesidad de una forma de institucionalización para poder producir territorios seguros y de forma sostenible (figura 3). Las mayores necesidades siguen siendo las dotaciones en recursos económicos... pero también en competencias. La demanda de los GAD cantonales no se puede reducir a la exigencia de intervenciones y obras estructurales de ingeniería. También hay que tomar en cuenta la demanda de institucionalidad, de transformación de la ac-

ción pública y de capacidad de ejecución pública, tanto a nivel de los municipios como a nivel nacional. Estas demandas aparecen en las respuestas libres de la encuesta, y rompen con el tópico de una demanda casi exclusiva, por los gobiernos locales, de intervenciones y obras de mitigación a otros entes, nacionales o de la cooperación.

Un diagnóstico más fino de las necesidades de las instituciones nacionales, pero también locales (y en particular de los GAD cantonales), en la perspectiva de los objetivos del SNDGR (y no solamente en obras) podría ser un instrumento muy valioso para la implementación de la política nacional de riesgos en el país.



# PARTE 3

## RIESGOS Y CIENCIAS SOCIALES: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

En la batalla para la legitimidad social de los aportes de la universidad y de la intelectualidad al desarrollo nacional y a la sociedad, la noción de “utilidad social” acentúa muchas controversias. La “fe en el desarrollo” tal como se pudo heredar de la época de las Luces y del período positivista de las ciencias se fue cuestionando de manera más abierta a partir de la segunda mitad del siglo XX (Rist, 1996). El interés que suscitaban grandes principios como el progreso, el humanismo, el universalismo u otras construcciones intelectuales, discursivas y prácticas, dejaron poco a poco espacio para valores mucho más pragmáticos. La reforma de la acción pública, el New Public Management basado en la competición entre prestadores de servicio así como en una evaluación continua, y hasta cierto punto la implementación de los “gobiernos por resultados”, acompañan la transferencia de legitimidad social de los principios y de las ideas a la acción. En muchos ámbitos se sobrevaloriza el “hacer” (y hacer “rápido”) en detrimento del “pensar”. La acción pública debe ser pragmática y las exigencias de eficiencia se basan en indicadores y evaluaciones sistemáticas. Los criterios de evaluación responden a una racionalización (económica, en la mayoría de los casos) de la acción pública, como una marca del giro liberal y financiero de los años 1980 y 1990 que supuestamente hubiera coincidido con el final de las ideologías (Fukuyama, 1989) y el reino de una - o de un tipo de - racionalidad universalmente compartida - o al menos no cuestionada por alternativas significativas.

Este movimiento se acompaña de un énfasis puesto en los enfoques técnicos para resolver los diferentes problemas encontrados. Ya no se cuentan los gobiernos de “tecnócratas” convocados en Europa para lograr contener la crisis financiera y sus efectos entre los Estados-naciones. Es como si despolitizar la política y tecnificarla permitiera implementar acciones “adecuadas”. En el campo de los problemas ambientales y del riesgo, tanto en la literatura sobre la reducción de riesgos de desastres como en los balances de los grandes

dispositivos internacionales de gobernanza ambiental y de riesgos (como el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 o el actual Marco de Acción de Sendai), se subraya el retorno a un enfoque más técnico e instrumental después de los grandes esfuerzos conceptuales que se dieron en los años 1970 y 1980 en términos de economía política y de ecología política (por ejemplo Lavell & Maskrey, 2013).

Ser socialmente “útil” para la universidad consistiría en “hacer” y “solucionar” problemas pendientes. Si bien existen aportes universitarios técnicos y aplicados indudables y de suma importancia, es fundamental no descartar una misión clave del mundo académico, en particular público, al menos desde las ciencias sociales: la producción de conocimiento, su crítica, y la reflexión en torno al mundo social en el cuál vivimos. El objetivo de esta tercera parte consiste en definir y discutir algunos de los aportes específicos de las ciencias sociales, al lado de las geociencias, en el ámbito de los riesgos y de su gestión. También se trata de explorar los grandes obstáculos que se presentan, en el día de hoy, frente a la afirmación de las ciencias sociales en los estudios ambientales y de proponer algunas perspectivas pragmáticas para los enfoques de ciencias sociales sin reducir su utilidad a unos resultados meramente aplicables.

Pero la reflexión ofrecida en torno a la utilidad social y al rol de las ciencias sociales también se fundamenta en algunos resultados de estudios sobre riesgo socializados en la oportunidad del seminario nacional sobre Vulnerabilidades urbanas y producción de la ciudad que se dio en la PUCE - Quito el 25 de septiembre 2014. Se presenta a continuación parte de los intercambios que se dieron durante esta jornada y del debate organizado en torno al rol de las universidades en la consolidación de una comunidad académica nacional sobre los riesgos desde una perspectiva de ciencias sociales.

# CAPÍTULO 5

## EXPERIENCIAS Y LECCIONES DE UN SEMINARIO NACIONAL SOBRE RIESGOS Y CIUDADES

“A nosotros nos enseñaron a poner parches, no a cambiar ruedas”

Un técnico de riesgo en un gobierno local de Aquitania, en Francia, 2012

Una de las misiones de la cooperación científica y cultural francesa (y en el caso de la experiencia de investigación presentada en este libro, a través del IRD) consiste en apoyar la investigación científica y participar en la constitución y la consolidación de comunidades académicas nacionales. Si bien la investigación en geociencias está estructurada desde hace décadas, y tiene contrapartes locales muy activas, es complementario incentivar la investigación desde las ciencias sociales sobre los temas de riesgos, como cuestión social y política de interés nacional. Para cumplir con este objetivo, el programa sobre los Mecanismos inmateriales involucrados en la vulnerabilidad urbana en Quito ha entablado algunas colaboraciones puntuales con universidades y grupos de investigación fuera de la PUCE o con organismos internacionales comprometidos con el apoyo a la academia. Esos esfuerzos culminaron con la organización de un seminario nacional cuyo objetivo central consistió en intercambiar sobre las posibilidades de afianzar los estudios de riesgos con los estudios urbanos, contando con las fuerzas de investigación existentes en Ecuador.

El evento constó de cuatro grandes secciones. Se abrió con las presentaciones de estudiantes y jóvenes investi-

gadores cuyos temas de estudio encajan con una comprensión social y política de los problemas ambientales. Además del espacio dejado para la exposición de los trabajos de estudiantes, investigadores y grupos de investigación tuvieron la oportunidad de compartir sus planteamientos y reflexiones en un espacio común. Del mismo modo, un tercer espacio consistió en invitar a gobiernos locales a que compartieran su experiencia de colaboración con la academia, en términos de investigación y de acciones prácticas, con el fin de destacar el rol de un planteamiento de ciencias sociales en la acción pública. Desgraciadamente, y a pesar de un entusiasmo aparente, esos dos últimos espacios tuvieron mucho menos éxito de convocatoria en comparación con el primer espacio dedicado a los estudiantes. El formato de un encuentro académico para intercambiar sobre planteamientos, metodologías y temáticas de estudio no parece haber convencido. Suscitó un bajo nivel de compromiso concreto entre los actores nacionales contactados. El alcance limitado de los objetivos del seminario nacional constituyó la base de los intercambios que se dieron en la mesa redonda final, sobre el rol de las universidades del país en la constitución de una comunidad académica nacional en torno a los riesgos y desde las ciencias sociales, sobre el interés de esa co-

munidad, y sobre algunos de los obstáculos que siguen vigentes en el camino hacia la conformación de esa comunidad.

El presente capítulo restituye la experiencia del evento nacional titulado Vulnerabilidades urbanas y producción de la ciudad, haciendo hincapié en el planteamiento concep-

tual a partir del cual se solicitó la participación de la comunidad académica ecuatoriana y de algunos actores de los GAD cantonales. Luego de la exposición selectiva de las comunicaciones de ese evento, se termina relatando los argumentos principales de los debates entablados en la mesa redonda final.

## SUSCITAR EL DIÁLOGO SOBRE LOS RIESGOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA URBANIZACIÓN

La iniciativa de una jornada académica que asocie los enfoques sociales y políticos de los riesgos y de la vulnerabilidad con las dinámicas de la ciudad, su producción y su gestión, surge de la experiencia de cooperación entre el IRD y la PUCE. Se inserta perfectamente en las líneas del programa PACIVUR anteriormente mencionado (un programa regional dedicado a las ciudades andinas y al riesgo), creado en el año 2006 por Robert D'Ercole. PACIVUR es la continuación de los esfuerzos anteriores y conjuntos de investigación del IRD y del DMQ sobre riesgos y vulnerabilidad. En esta línea, los trabajos pioneros que se hicieron sobre la ciudad (entre los cuáles la producción del Atlas informatizado de la ciudad de Quito) constituyen una base urbana que siempre estuvo presente en el planteamiento conceptual sobre los riesgos desde la perspectiva del programa PACIVUR, y anteriormente, desde los estudios dedicados a la vulnerabilidad urbana (ver introducción del libro).

El seminario nacional organizado en la PUCE retomó aquellos planteamientos, planteando el riesgo como el producto de una construcción social, tanto material como simbólica (García Acosta, 2005). Al igual que la comunidad académica de La Red, se reconoce como punto de partida de la reflexión que “los riesgos no son naturales” (Maskrey, 1993) y que “hay que sacar lo natural de los riesgos naturales” (O’Keefe et al., 1976). De forma general, en los estudios ambientales, es notorio el peso de los enfoques físicos y naturalistas en la comprensión de los desafíos socio-ambientales. De hecho, aún resulta hegemónico el énfasis que se hace en los mecanismos del ambiente natural para la comprensión, la identificación y la gestión de los problemas ambientales, que se trate de temas más contemporáneos como la adaptación al cambio climático (Basset & Fogel-

man, 2013), o de algunos balances sobre la gestión de riesgos de desastres (Lavell & Maskrey, 2013; Khamis & Osorio, 2013).

### Entrar en el riesgo por la vulnerabilidad y por la urbanización

A pesar de tantos esfuerzos y avances significativos en la comprensión de los fenómenos naturales y de sus mecanismos desencadenadores, los balances enseñan que vamos perdiendo más bienes a escala global así como más vidas, aunque hay que destacar mejoras en términos de vidas salvadas en situaciones de riesgo hidrometeorológico (Lavell & Maskrey, 2013). A pesar de la necesidad de matizar la afirmación, los estudiosos pioneros del riesgo desde una perspectiva de ciencias sociales señalaban a comienzo del siglo XX: “cuanto más sabemos, más perdemos” (White et al., 2001). La lección de las evaluaciones de varias décadas de esfuerzos de reducción de riesgos de desastres es clara. No hace falta solamente reducir la incertidumbre relativa a la amenaza para actuar de manera más oportuna. Saber más sobre la amenaza no lleva necesariamente a actuar mejor. La comprensión del riesgo, de su construcción, de los desastres y de su gestión requieren otras perspectivas, otras preguntas, otros planteamientos.

A partir de este diagnóstico para organizar un seminario nacional en la PUCE, se quiso abrir un espacio de diálogo y de intercambios conceptuales que afiance la reflexión sobre vulnerabilidad con el conocimiento de la ciudad y de sus dinámicas. Para avanzar en los estudios de riesgo, es fundamental radicar la reflexión en el territorio y sus ca-

racterísticas, su trayectoria, sus dinámicas y su funcionamiento. En adecuación con la perspectiva de la construcción de los riesgos, la definición de la vulnerabilidad que se adopta resulta socialmente contingente. Corresponde a una serie de condiciones y procesos que hacen la sociedad, los sectores urbanos, las actividades económicas, etc., más o menos propensos a padecer daños. De ahí que las vulnerabilidades urbanas son el resultado de un proceso complejo y diferenciado de producción del espacio. Las causas de la vulnerabilidad se originan tanto en modelos de desarrollo (cuando se considera la vivienda como una mercancía, obstaculizando de esta forma el acceso a condiciones de vida dignas y seguras) como en condiciones coyunturales (como la hora de ocurrencia de un sismo). La manera como se concreta la vulnerabilidad es tanto material (cuando las columnas de una casa no soportan vigas, o cuando los equipamientos desarrollados en la ciudad para los discapacitados son mínimos, haciéndolos más vulnerables) como inmaterial (cuando no se dispone de un sistema de gestión de riesgos, o cuando el derecho a la ciudad refleja discriminaciones étnicas). Las causas de las vulnerabilidades urbanas están enmarañadas en las características de la producción de la ciudad. Se entiende la producción social de las vulnerabilidades (diferenciadas en el tiempo, en el espacio, y entre la sociedad) conjuntamente con el proceso de urbanización, que igualmente vehicula diferenciación espacial, social, y en el tiempo. De este modo se ilustra el principio conceptual según el cual los riesgos y los territorios se producen y alimentan mutuamente (ver sección 1.2).

### **Cuando producir la ciudad y producir los riesgos se conectan en el análisis**

Existe un corpus consistente de publicaciones de geógrafos y de urbanistas que plantea la ciudad en relación con grandes desafíos ambientales, y en particular con los riesgos, a partir de la noción de vulnerabilidad (Pelling, 2003).

Para algunos autores, el propio fenómeno de urbanización lleva la marca de una actividad eminentemente social. Relaciona la organización y el funcionamiento de la sociedad con las formas y características urbanas con las cuales se lidia. Para David Harvey, “no existe nada en Nueva York que no sea natural” (Harvey, 1996). De hecho, todo resulta transformado, por diversos procesos sociales. Esos procesos son el objeto de estudio de los geógrafos urbanos críticos, que basan su reflexión en una perspectiva social y política. El asociar el ambiente con la ciudad culmina en una corriente conceptual etiquetada como ecología política urbana (Heynen, Kaika & Swyngedouw, 2006). En ese registro de estudios, es tan corriente encontrar investigaciones con alcance social y político a partir de la circulación de las grasas en la ciudad (y en los cuerpos de los ciudadanos) como consultar estudios sobre el rol de la cuestión ambiental en las políticas públicas metropolitanas (Rebotier, 2014b).

Para una primera aproximación a estos temas en la oportunidad del seminario nacional, se solicitaron contribuciones que pusieran de realce algunos mecanismos o relaciones claves, por ejemplo entre la construcción de vulnerabilidad (¿Qué hace vulnerable la sociedad?) y la construcción de la ciudad (¿Cómo explicar las características socio-espaciales urbanas?); la manera como las vulnerabilidades urbanas pueden legitimar algunas iniciativas o políticas urbanas; o también la forma como las concepciones de la ciudad y de su manejo influyen en las condiciones de vulnerabilidad y de su gestión. Obviamente, pensar la ciudad como un espacio “geométrico” en el que simplemente ocurren desastres obstaculiza las conexiones entre dinámicas urbanas y producción de riesgos. La sección siguiente corresponde a una reseña selectiva de las contribuciones de los jóvenes investigadores. Pone de realce los aspectos más significativos en la perspectiva de la convocatoria del evento.

## UN PANORAMA DE LAS TEMÁTICAS DE INVESTIGACIÓN DE LOS ESTUDIANTES

Cuando giran en torno a los riesgos o a una problemática ambiental, son pocas las investigaciones de grado o de maestría que hacen de la dimensión social y política un eje principal del trabajo. En consecuencia, la discusión de los aportes de un enfoque de ciencias sociales es más limitada todavía. Resulta casi confidencial en el ámbito de la formación a la investigación. Los cinco estudiantes que compartieron sus trabajos e interrogantes presentan la particularidad de insertar su proyecto de investigación en un mecanismo de construcción de los riesgos que remite, en diferentes grados, al marco conceptual introducido en la primera parte de este libro.

En la presentación de su trabajo titulado *La percepción del ámbito político hacia los riesgos urbanos del patrimonio del Centro Histórico de Quito*, Diana Cadena discutió la noción de “valores”. Son muchos los conceptos de riesgo que remiten elementos diferentes, para diferentes actores y en diferentes momentos históricos. Una revisión de las etapas de patrimonialización del centro histórico de Quito (CHQ) desde 1978 ilustra esa diferenciación en el tiempo. Hasta el comienzo de los años 2000, la autora subraya que se hacía hincapié en los elementos simbólicos, mientras que de los años 2000 en adelante, se plantea el patrimonio de forma más integral, al tocar los temas de desarrollo urbano como estrategia de protección y de promoción del CHQ. Del mismo modo, los riesgos en el CHQ no solamente remiten a los elementos patrimoniales del sector, sino que también involucran su rol en el funcionamiento de la ciudad y del país, por ejemplo en términos económicos, o políticos (siendo el CHQ sede del ejecutivo nacional). Los riesgos del CHQ no son los mismos para diferentes actores. Aún centrándose en los riesgos del patrimonio del CHQ, pueden ser muy diversas las representaciones de qué es un riesgo, y de qué elementos del patrimonio son prioritarios en la perspectiva de una acción pública selectiva. La heterogeneidad entre las representaciones de las instituciones públicas obstaculiza la definición de un rumbo consensual para la gestión de riesgos. A ello hay que sumar los posibles desencuentros entre las representaciones de la población (los que viven en el sector, los que trabajan ahí, los turistas, etc.) en cuanto a las prioridades de intervención y los elementos esenciales que hay que proteger.

Entre las principales preguntas que estructuran la reflexión, encontramos por ejemplo: ¿Lo que la institución pública quiere proteger, en particular a través de la legislación patrimonial, corresponde a lo que los habitantes, o los turistas, o los quiteños consideran como fundamental para ellos? ¿Cómo se realizan los arbitrajes entre las diferentes visiones, o prioridades a la hora de intervenir en el espacio? ¿Cómo se construye - y cómo se impone - una visión de lo patrimonial del CHQ y de los riesgos que lo afectan? ¿Qué funciones hay que privilegiar entre, por ejemplo, la calidad de vida, el turismo y el comercio? Una política de riesgo implica una perspectiva en función de los actores que la elaboran y que la implementan. La dimensión de los valores y representaciones alternativos entre diferentes actores contribuye a desnaturalizar la identificación y la gestión de los riesgos en el centro urbano patrimonial. De esta forma, se historiza y se socializa el riesgo.

Gabriel Saguay presentó algunos Lineamientos para un plan de contingencia en la parroquia de Uyumbicho, ubicada al sur de la aglomeración quiteña, en el GAD cantonal Mejía. Frente a la posible erupción del complejo volcánico Atacazo-Ninahuilca, el autor usó la metodología de referencia de la vulnerabilidad territorial y de los elementos esenciales (D’Ercole & Metzger, 2002; Estacio, 2014) para elaborar lecturas alternativas del territorio, de los elementos esenciales para la gestión de crisis en el territorio, y para hacer propuestas en base al uso selectivo o la protección de algunos elementos claves. Unas de las posibles propuestas contemplan la desconcentración de las actividades y elementos esenciales de la parroquia, la identificación y el mantenimiento de unas pocas rutas de escape, y la acumulación de manera anticipada de material y equipos en lugares seguros, necesarios a la gestión de crisis en la parroquia. En este caso también, la evaluación de los elementos esenciales en la parroquia demostró la diversidad de las representaciones y concepciones entre diferentes actores entrevistados y encuestados. En particular, la incompatibilidad entre los estudios producidos por el municipio y la información manejada por las instituciones científico-técnicas y por la SGR puede obstaculizar una gestión de riesgos y una gestión de crisis eficientes.

En la parroquia de Puengasí, Carolina Quinga utilizó un enfoque socio-histórico para comprender la construcción de la vulnerabilidad socioeconómica, física y política en tres barrios. Para llegar a ello, el estudio consistió en analizar los procesos de construcción de los tres territorios estudiados en Bella María y Vista Hermosa, en los bordes del río Machángara. Se trata de tres barrios informales y diferentemente legalizados en el transcurso del tiempo. La situación de precariedad diferenciada de los tres sectores no puede explicarse por las características físicas de los barrios, ya que son relativamente similares, en un margen del río. El trabajo de Carolina Quinga permite explorar los diferentes mecanismos causantes de los riesgos. Permite hacer visibles algunos factores que no están relacionados con la amenaza natural, y que formatean las condiciones de riesgo de los sectores estudiados (como por ejemplo la regularización de la ocupación de la tierra, la dinámica de producción de la ciudad, la composición demográfica de los sectores, etc). La investigación subraya la importancia de un estudio selectivo del contexto (social, político, institucional, urbano, físico, etc.) en el cual se combinan diferentes dinámicas que causan (o no, y de todos modos, de manera contingente) las situaciones de riesgo que conocemos en la actualidad.

En la presentación de los resultados de su trabajo de maestría *La gestión del riesgo de desastres, una interpretación conceptual del desarrollo*, Andrés Velásquez se asoma a la trayectoria de las políticas urbanas en Pasto, Colombia, en relación con la gestión de los riesgos vinculados con el volcán Galeras. Demuestra la manera como las intervenciones urbanas no han sido la marca de un proyecto inclusivo de ciudad, sino más bien un instrumento de especulación inmobiliaria, y hasta de desposesión (Harvey, 2004) en el caso de los sectores urbanos afectados por la amenaza que representa el volcán. Son muchos los casos en los cuales el sector de la construcción interviene directamente, con sus intereses inmediatos, en un proceso de urbanización. Se utilizó la situación de riesgo volcánico en la ciudad para justificar intervenciones urbanas, como el desalojo oportuno de algunos sectores de la población, o para manipular el mercado inmobiliario urbano. Sectores urbanos considerados como indebidamente ocupados por un lado, por ubicarse en una zona de amenaza, se encuen-

tran utilizados por otro lado en el marco de un proyecto urbano de transporte. El estudio de Pasto permite hacer visibles los procesos de urbanización y de renovación urbana articulados con los mecanismos de producción de los riesgos y su gestión. Evidencia la manera como la gestión de riesgos sigue una lógica de desposesión del acceso a la ciudad y de la renta del suelo urbano en el contexto de un urbanismo profundamente marcado por las lógicas neoliberales (Portes & Roberts, 2005; Velásquez, 2013).

Una última contribución se asomó a La dimensión de género en las políticas ambientales en Ecuador. Andrea Martínez Galarza destaca la importancia de adoptar una perspectiva de género en la elaboración e implementación de políticas públicas eficaces, en particular en el ámbito ambiental, tomando varias aproximaciones teóricas de género desarrolladas en las últimas décadas. Los resultados del trabajo de maestría introducen tres elementos. Hombres y mujeres no presentan las mismas experiencias de relación con su entorno, ni tienen las mismas condiciones de acceso y gestión de los recursos en sus sociedades respectivas. De ahí que tomar en cuenta el género puede ser significativo a la hora de elaborar e implementar políticas públicas, al resultar esas políticas más afines con una realidad social, necesariamente diferenciada, en un territorio. El tercer elemento de la presentación hizo hincapié en el desafío de incorporación de esta perspectiva en la forma de hacer (pensar y aplicar) las políticas públicas. La transversalidad que ofrece el género dentro de las políticas públicas puede propiciar una visión compartida (y no excluyente) de los problemas. Se introduce de esta forma el tema de género en la problemática ambiental, y se pone de realce la pluralidad de las racionalidades, pero también de las experiencias, en la definición, la priorización, o la gestión de las problemáticas ambientales.

Todos los estudios presentados en la oportunidad del seminario nacional *Vulnerabilidades urbanas y producción de la ciudad* son el fruto del trabajo de estudiantes y jóvenes investigadores. Giran en torno a un objeto de investigación debidamente construido, en una perspectiva de ciencias sociales, a partir de la sociedad o del territorio. A modo de recordatorio, la geografía humana tiene como mandato la descripción y la interpretación de la diferenciación del

mundo (tanto material como inmaterial) basándose fundamentalmente en las relaciones sociales y en las relaciones entre las sociedades y su ambiente. Además de la argumentación específica relativa al caso de estudio y a la problemática del trabajo, estos trabajos hacen evidente el interés de desarrollar un sector de investigación, desde las ciencias sociales, sobre las problemáticas de riesgo com-

binadas con las problemáticas territoriales. Si bien se notan los esfuerzos académicos en este ámbito en México, en Colombia o en Chile, es de asomarse al caso ecuatoriano para ver de qué manera el abordaje de ciencias sociales a los riesgos y al ambiente cuaja en el panorama universitario y de investigación nacional.

## **EL RIESGO Y LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA NACIONAL**

De acuerdo con la Constitución Ecuatoriana, el sistema educativo, y en nuestro caso las universidades y la comunidad académica en general, forman parte del proceso de desarrollo y de emancipación de la nación. La revolución de la educación entra en los objetivos del Buen Vivir como un bien público. En particular, estructura los objetivos de diversificación de la matriz productiva hacia la emergencia de una economía del conocimiento. El artículo 8 de la Ley de Educación Superior menciona los diferentes fines del sector, entre los cuales desarrollar un espíritu reflexivo entre los estudiantes (para crear ciudadanos activos), crear conocimientos, aportar al pensamiento universal y a la producción científica, formar académicos y profesionales responsables, y contribuir al desarrollo local y nacional a través de un trabajo comunitario o de las actividades de extensión universitaria. El sector de educación superior participa en la emancipación y crecimiento intelectual de los individuos, debe crear y discutir conocimientos, así como contribuir al desarrollo del país. En la práctica, el cumplir con estos fines se realiza de forma desigual, se hace hincapié en algunos aspectos y se desatiende a otros. En el ámbito de los riesgos, la preocupación es que la atención técnica y práctica a las situaciones de riesgos se imponga a las consideraciones sociales y políticas, como problemáticas de desarrollo, hasta en el sector de la educación superior (formación, creación de conocimientos cuestionados y críticos).

Uno de los mandatos de la cooperación científica cultural francesa a través del IRD consiste en apoyar la constitución de comunidades académicas nacionales cumpliendo con todos los fines del régimen legal imperante. En particular, el programa PACIVUR es activo en los países andinos como parte de este esfuerzo en lo que atañe al riesgo y a las ciencias sociales, privilegiando temas territoriales y de planificación. Conjuntamente con UNESCO, PNUD es otro organismo internacional que apoya la creación y la estructuración de una comunidad académica nacional sobre riesgos partiendo de problemas de planificación en los gobiernos locales para amarrarlos con iniciativas en las universidades públicas. En el marco de un programa de cooperación DIPECHO Fortalecimiento, capacitación e investigación para reducir las vulnerabilidades mediante el diseño de acciones efectivas de reducción de riesgos de desastres a nivel local, financiado por la Unión Europea, la idea consiste en aprovechar el mandato de contribución al desarrollo (nacional y local) de las universidades para fomentar una red académica sostenible cuyas preocupaciones principales se centrarían en el riesgo como un tema de desarrollo social y de planificación territorial (encuadrado 3).

### Encuadrado 3

## Proyecto DIPECHO 2013-2014, PNUD y Secretaría de Gestión de Riesgos

### Fortalecimiento, capacitación e investigación para reducir las vulnerabilidades mediante el diseño de acciones efectivas de reducción de riesgos de desastres a nivel local

En el marco del VIII plan de acción DIPECHO 2013-2014, PNUD-Ecuador, en cooperación con la Secretaría de Gestión de Riesgos, lidera un proyecto titulado Fortalecimiento, capacitación e investigación para reducir las vulnerabilidades mediante el diseño de acciones efectivas de reducción de riesgos de desastres a nivel local. El objetivo general consiste en “asistir a los gobiernos locales y a la [entonces] SNGR en la aplicación de acciones piloto efectivas que conduzcan a la reducción de riesgo de desastres”.

Tal asistencia pasa por el acompañamiento y asesoramiento de instituciones públicas locales en 7 municipios del país: Ibarra, Cumandá, San Miguel, Paute, Manta, Orellana y Yanzatza. El trabajo con los gobiernos autónomos descentralizados cantonales se fundamenta en un enfoque territorial del riesgo, planteado como una problemática de desarrollo y planificación. La revisión, el diseño, la elaboración y la implementación de acciones piloto (tales como la integración de la gestión de riesgos en los documentos municipales de planificación, los debates académico-técnicos abiertos al público, o las ferias del conocimiento dirigidas a amplios sectores de la población) permiten capacitar a los técnicos y agentes locales de los GAD cantonales así como a la población involucrada. Al mismo tiempo, permite fortalecer las iniciativas colectivas, públicas y municipales en el ámbito de la gestión de riesgos.

El proyecto Fortalecimiento, capacitación e investigación para reducir las vulnerabilidades mediante el diseño de acciones efectivas de reducción de riesgos de desastres a nivel local es la continuación del proyecto Estimación de vulnerabilidades y reducción de riesgos de desastres a nivel municipal en el Ecuador llevado por PNUD-Ecuador en el marco del VII Plan de Acción DIPECHO 2011-2012. La filosofía del riesgo en torno a la cual giran ambos proyectos sigue igual: abordar el riesgo no a partir del desastre, de la crisis ni de la amenaza, sino como una problemática de desarrollo, de políticas públicas y de planificación. En esa perspectiva consistente llevada por PNUD a lo largo de los años, el territorio es un punto de entrada a base del cuál se ambiciona diseñar una gestión de riesgos progresista, girada al futuro y no reaccionaria, esperando los impactos y estragos de la naturaleza (ver sección 2.3).

Es en esta perspectiva que el proyecto DIPECHO 2013-2014 intenta fortalecer las capacidades de las instituciones públicas y de los técnicos municipales al incorporar los lineamientos de gestión de riesgos en los planes de desarrollo y de ordenamiento. Pero además del acompañamiento y de la capacitación en 7 municipios de Ecuador, el proyecto contempla la posibilidad de impulsar unas dinámicas entre diferentes actores locales, en particular con la academia, en torno a las capacidades de identificación y de producción de conocimiento sobre el riesgo desde una perspectiva social y territorial. Se han firmado acuerdos con 4 universidades públicas: la Universidad Técnica del Norte (UTN), la Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL), la Universidad Estatal de Bolívar (UEB) y la Universidad de Cuenca (UC). El proyecto abre otro frente de capacitación y de formación, además de dirigirse a los técnicos municipales, al involucrar la academia en temas de investigación sobre riesgos y sociedad (y ya no sobre amenazas y dispositivos técnicos de control o de medición).

Capitalizando en los trabajos previos con la academia en la evaluación de la vulnerabilidad territorial de algunos municipios (proyecto DIPECHO 2011-2012), PNUD incentivó la colaboración entre académicos, actores operacionales y habitantes de los municipios involucrados a través de debates técnicos académicos, haciendo hincapié en las dimen-

siones sociales y territoriales del riesgo, y promoviendo horizontes de investigación más orientados a los planteamientos de ciencias sociales. Si bien la academia en el país contribuye a la gestión de riesgos local a través de un asesoramiento técnico y de estudios puntuales, es de reconocer que no existe espacio académico o académico-operacional que permita tratar de los riesgos de forma crítica y reflexiva, que sea diferente de los aspectos técnicos de una evaluación de amenaza o de una obra de protección.

Pueden ser temas como la gobernanza del riesgo, sus dimensiones político- institucionales, la generación de los riesgos a lo largo de la construcción histórica de un territorio, el rol de la ayuda humanitaria o de la cooperación internacional, etc. He aquí una serie de temas que formatean las situaciones de riesgo, que interesan los GAD cantonales en su tarea de gestión de riesgos (para anticipar, pero también prevenir y mejorar las condiciones de vida), y que podrían ser objeto de investigación por las ciencias sociales y la academia. Entre otros temas, estos han sido tratados en la oportunidad de los debates técnicos académicos organizados en el país en el marco del proyecto Fortalecimiento, capacitación e investigación para reducir las vulnerabilidades mediante el diseño de acciones efectivas de reducción de riesgos de desastres a nivel local. Algunos resultados de los intercambios y de las investigaciones puntuales llevadas por las universidades contrapartes e incentivadas por el proyecto han sido publicados hasta la fecha, con la idea de propiciar redes e iniciativas de investigación más ambiciosas sobre estos temas (Estrella, 2015; Bermúdez & Rebotier, 2015).

Los debates técnicos académicos solo han cumplido muy parcialmente con las demandas de los GAD cantonales, aún polarizadas por el acompañamiento técnico y las recomendaciones pragmáticas, reproduciendo los esquemas tradicionales de gestión de riesgos (poca capacidad de anticipación, concentración de los esfuerzos en la respuesta, dominación de la amenaza natural en los debates). Sin embargo, los debates organizados por el PNUD han permitido abrir las perspectivas de algunas autoridades locales y de algunos técnicos en la manera como integrar el riesgo en la planificación y en el desarrollo. También han permitido establecer vínculos intraacadémicos. Es una forma de contribuir al esfuerzo de construcción de una comunidad académica nacional sobre problemáticas sociales y ambientales, que hasta la fecha no existe en el país, o de forma muy incipiente.

A pesar de estos esfuerzos y de algunas iniciativas dispersas en Ecuador para constituir una comunidad académica nacional sobre riesgos y ciencias sociales, queda mucho camino para recorrer. La reorganización de las universidades y de las instituciones de educación superior es un tema, pero los enfoques conceptuales de los riesgos que se privilegian también obstaculizan la emergencia de tales comunidades. Al final del seminario nacional Vulnerabilidades urbanas y producción de la ciudad, se abrió un espacio de discusión en torno a los obstáculos que se podían identificar. El contenido del debate se comparte a continuación para que el lector también se pueda posicionar.

En un primer tiempo, se recalca el interés de llegar a una masa crítica de académicos en ciencias sociales sobre los

temas de riesgo y ambiente en el país. Luego se presentan unos elementos de diagnóstico de la situación nacional en ese ámbito, para terminar con algunas pistas e interpretaciones que se discutieron en la mesa redonda del seminario y que podrían explicar parte del diagnóstico formulado.

### **Una comunidad académica nacional de ciencias sociales sobre riesgos... ¿Para qué?**

La universidad forma académicos y profesionales. Su misión es triple: educación, investigación y trabajo social. En los ámbitos más aplicados y operacionales, debe aportar a la toma de decisión desde la distancia y la reflexión, no solamente a través de profesionales técnicamente califi-

cados. Lo original de la misión de la universidad radica en la interacción entre investigación y formación, contemplando una forma de utilidad social. Existen en Ecuador institutos y universidades tecnológicas orientados a la formación técnica de profesionales calificados en el manejo de una herramienta, de unos procesos, de unas competencias prácticas particulares, al igual que existen en Francia los diplomas y formaciones técnicas, como el aprendizaje en alternancia formación - trabajo, los diplomas de técnico superior, los diplomas universitarios tecnológicos, o los institutos universitarios tecnológicos. La calidad de estas formaciones prácticas y aplicadas permite formar profesionales y técnicos muy bien calificados. El aporte de la universidad no se debe confundir con el aporte de las formaciones técnicas y tecnológicas. Al afianzar la formación con la investigación, la universidad tiene como objetivo ir más allá del manejo y de la aplicación de una herramienta o de un procedimiento. Si bien las universidades tecnológicas se centran en aspectos técnicos, tienen como mandato ampliar la aplicación a una perspectiva de reflexión y distancia crítica que permita ir más allá de una mera réplica de competencias técnicas.

Los profesionales que las universidades deben formar son considerados buenos en la medida en que saben “hacer cosas”. La utilidad social se confunde a menudo con el fetichismo del hacer, despreciando el pensar la acción. Un estudiante de geografía se convierte en profesional al salir de la universidad si sabe elaborar un plan de ordenamiento territorial para un GAD cantonal. Pero también lo es en la medida en que se ha podido apropiarse la herramienta “plan de ordenamiento”, o sea en la medida en que ha podido entenderla para aplicarla en función de las particularidades territoriales del lugar en el cual le toca trabajar. Es un buen profesional siempre y cuando cuestiona la herramienta y no necesariamente cuando la replica tal como aparece en la reglamentación, o como se le ha enseñado. Es un buen profesional si logra proponer alternativas funcionales y prácticas más eficientes para cumplir con los objetivos de planificación que se plantea.

Desgraciadamente, en un contexto nacional en el que se están consolidando las autoridades públicas, con más responsabilidades y obligaciones pero con un recurso humano

aún insuficiente, la “demanda social” (la de las instituciones y gobiernos locales) hacia la universidad se reduce a menudo a la mera implementación de las herramientas reglamentarias. Las demandas son muy aplicadas y técnicas, logran que un informe o un documento técnico sea suficiente como forma de evaluación en la universidad. Pero es precisamente la dimensión reflexiva y crítica de la universidad la que podría permitir mejoras en las formas de la acción pública y cumplir de esta forma con la misión de vinculación con la comunidad. Al final de varias décadas de respuestas medianamente satisfactorias (como es el caso en la reducción de riesgos de desastres, White et al., 2001; Lavell & Maskrey, 2013), parece oportuno dejar de intentar mejorar las respuestas y pensar en cambiar las preguntas que se hacen. Precisamente sería esa la misión de investigación de una comunidad académica nacional sobre temas de riesgos desde las ciencias sociales. Desde la universidad, no solamente se busca implementar (técnicas, procedimientos, iniciativas) sino que también se busca entender la organización y el funcionamiento social, las dinámicas de diferentes tipos involucradas en la generación de los riesgos, las causas múltiples que entran en la generación de dichos riesgos, etc.

Esta visión de la investigación y de la academia ha sido el norte de la cooperación del IRD en temas de riesgos a partir de la sociedad y del territorio. Alrededor del Dr Robert D’Ercole y de la Dra Pascale Metzger, se ha desarrollado a partir de finales de los años 1990 una iniciativa de investigación sobre el riesgo, a base de planteamientos de ciencias sociales y con la colaboración de las instituciones públicas del Distrito Metropolitano de Quito. Las necesidades de los sectores operacionales del DMQ han formateado parte de la problemática de investigación, más pragmática y más orientada hacia la acción. Pero las prácticas y el funcionamiento de la investigación académica han podido influenciar en la trayectoria de algunos profesionales, y hasta la forma como la autoridad pública ha articulado la cuestión del riesgo con el conjunto de la gestión urbana, en la capital ecuatoriana. A lo largo de la cooperación, se llegó a elaborar una pregunta de investigación centrada en las obligaciones de gestión urbana de las autoridades públicas del DMQ: ¿Como Alcalde de Quito, garante del orden y del funcionamiento de la ciudad, cuáles

son los elementos de la ciudad que son esenciales para que siga funcionando la ciudad, de tal forma que pueda limitar los impactos de cualquier tipo de problemas, estragos, interrupciones, en torno a la aglomeración? Es así como los estudios de riesgos, tradicionalmente centrados en el monitoreo de las amenazas naturales (deslizamiento, sismo, erupción volcánica), se han vuelto estudios urbanos. Comprender primero el funcionamiento del territorio y de la ciudad para luego investigar la vulnerabilidad de los elementos esenciales y priorizar la acción pública. El objetivo sigue siendo reducir las vulnerabilidades urbanas, pero el planteamiento fundamental es diferente.

El espacio de reflexión y de crítica de la universidad hace posible estas aperturas conceptuales que permiten pensar una misma realidad social de formas alternativas. De no aprovecharlo, no son muchos los espacios sociales e institucionales en los cuales la imperiosa necesidad de actuar deje espacio al pensar (Godelier, 1984). De ahí que algunas preguntas clásicas que emergen de un trabajo de investigación en ciencias sociales no solamente giran en torno al ¿Qué? o al ¿Cómo? sino también en torno al ¿Por qué, para qué y para quiénes? y tomando en cuenta los fundamentos sociales, políticos, culturales, económicos, etc., de las situaciones de riesgo, abrir el espectro para comprender y explicar los riesgos es uno de los mandatos de una comunidad académica nacional de ciencias sociales sobre el tema de los riesgos.

La interpretación de la realidad social y la creación de conocimiento son una vocación de la investigación académica, una de las tres misiones de la universidad. La complejidad social de los riesgos aboga para un trabajo de investigación específico, desde las ciencias sociales. Algunas iniciativas existen en Ecuador, como los esfuerzos de estructuración del PNUD a través del proyecto DIPECHO 2013-2014, o como una red de universidades del litoral que se armó en el año 2014, en el contexto de una alerta al fenómeno de El Niño en el país. El reto de estas iniciativas aún dispersas es doble: constituir redes y espacios de diálogo y de investigación sostenibles; y no centrarse exclusivamente en el objetivo de solucionar un problema (El Niño, la vulnerabilidad de los GAD cantonales, etc). También se trata de crear espacios para entender los

fenómenos, crear conocimientos, formular mejores preguntas e introducirlas en el debate público.

### **El abordaje a los riesgos desde las ciencias sociales, en la región y en el país**

La región latinoamericana es origen de un importante legado para la comunidad académica global que estudia los riesgos desde una perspectiva de desarrollo y desde las ciencias sociales. La Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina nace en 1992 en Costa Rica. Juntó un pequeño grupo de investigadores para quienes “los riesgos no son naturales”. La Red polarizó parte de la comunidad académica regional en el ámbito de los riesgos durante la década de los años 1990, a raíz de la década internacional para la reducción de los desastres naturales de las Naciones Unidas. Varios de los integrantes de La Red siguieron desempeñando papeles claves en instituciones internacionales de los años 2000 en adelante, como en la UNISDR, así como en las instituciones públicas, o en el seno de las comunidades académicas nacionales de los países de la región.

México y Colombia cuentan con un amplio abanico de contribuciones sobre riesgo en línea con los planteamientos de La Red. Enfoques de antropología o de etnología en México (García Acosta, 1996, 1997, 2008; Briones Gamboa, 2010) completan perspectivas más políticas y político-institucionales en Colombia, uno de los países pioneros en reformar su sistema nacional de gestión de riesgos, a partir de finales de los años 1980 (López Peláez, 2008; Cardona Arboleda, 2004). Brasil también produce contribuciones interesantes desde los estudios de población y la demografía relacionados con problemáticas ambientales (Hogan & Marandola, 2005; Silva & Ojima, 2011). De forma general, la problemática ambiental se relaciona más con perspectivas sociales y políticas que en otras tradiciones académicas, en otras regiones del mundo (Ecologie & Politique, 2013). Sin embargo, algunos territorios y círculos académicos quedan al margen de estos aportes de las ciencias sociales al estudio de riesgos, como es el caso de Ecuador.

Si bien ha crecido el tema ambiental desde el reconocimiento de los derechos de la naturaleza en la constitución

de 2008 (o con el ejemplo de la controversia que trajo el caso Yasuní en toda la nación), es de reconocer que no se ha llegado a una masa crítica de profesores y estudiantes en ecología política, o dedicados a los estudios ambientales desde las ciencias sociales para definir el perímetro ni el contenido de una comunidad académica nacional consistente. Si bien existen competencias puntuales, pequeños grupos o iniciativas de investigación, no hay proyección nacional ni espacios universitarios visibles a través de los cuáles se pueda intercambiar sobre estos temas y participar de las misiones de investigación y de trabajo social de las universidades en este ámbito. En Argentina, o en Brasil, los centros de investigación social y política sobre temas ambientales son parte de un debate público al cuál contribuyen a través de la producción de conocimiento, de la organización de eventos nacionales, y de programas de investigación centrados en grandes desafíos ambientales que se convierten en desafíos sociales.

Pareció importante asomarse a las condiciones estructurales en las cuales se desarrolla la investigación en el país, así como a una economía política de la producción del conocimiento universitario. En un contexto de reformas profundas del Estado y de implementación de un sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos, a cada actor social, institucional, individual o colectivo, le toca ser parte (de diferentes maneras) de este proceso. Pero es notoria la dificultad que tienen las ciencias sociales en el país a la hora de contribuir, desde sus competencias propias, al desarrollo de una política nacional de gestión de riesgos. Tal diagnóstico se puede ilustrar de tres formas:

- La oferta en términos de formación sobre riesgos<sup>7</sup> existe, pero es aún naciente, incompleta y presenta un fuerte corte técnico. Desde el año 2009, el país cuenta con la misma oferta de 85 cursos y ningún doctorado. Además, la oferta queda muy vinculada con la amenaza (lo que más se plasma en carreras de salud, o en carreras más técnicas), con las ciencias de la tierra, con la gestión ambiental y con algunos temas de cambio climático. La gestión de riesgos con un enfoque social y de desarrollo no es objeto de ningún curso,

aunque sí se aborda en varios. Lo esencial de la oferta se concentra en Quito, luego en Guayaquil y en la provincia de Bolívar, lo que refleja una alta concentración de las ofertas de formación en gestión de riesgos. Dicha concentración corresponde a la distribución de los pocos grupos de investigación que existen en el tema, sumándole algunas iniciativas en Cuenca. En todo caso, queda difícil conseguir profesionales académicos, profesores e investigadores, debidamente formados en el área de riesgos y ciencias sociales.

Frente a la oferta de formación en carreras y especializaciones de nivel superior, la demanda, en particular de las instituciones públicas, se orienta más a capacitaciones y a la transferencia de competencias técnicas y aplicadas. Aunque presenta importantes diferencias en función de la escala considerada (SGR, GAD provinciales o GAD cantonales), la demanda apunta más bien a capacitaciones en herramientas informáticas (como en el manejo de los sistemas de información geográfica) o de evaluación de la vulnerabilidad, así como en áreas legales, para una mejor apropiación de los numerosos reglamentos y leyes recientemente producidos en temas de riesgo. La demanda de formación resulta muy baja. Los interlocutores institucionales tienen poco interés en desarrollar investigaciones y reflexiones sobre los temas de riesgo y además señalan disponer de poco tiempo. El interés inmediato se centra más en las capacitaciones que supuestamente permiten actuar mejor en un tiempo menor.

En definitiva, son mínimos los convenios entre instituciones públicas e instituciones de educación superior para adecuar una oferta de formación que permita abrir los horizontes de investigación y de acción en la gestión de riesgos. El proyecto Reducción de riesgo de desastres mediante la educación y la ciencia en Chile, Colombia, Ecuador y Perú formula una propuesta estratégica en relación con la formación superior en gestión de riesgos para el país, que consiste en elaborar un programa de formación nacional bajo el auspicio de la SGR así como de los entes rectores de educación

<sup>7</sup> La información que se ofrece a continuación es producto de un trabajo de consultoría realizado en el marco de un proyecto conjunto entre UNESCO y la SGR, titulado Reducción de riesgo de desastres mediante la educación y la ciencia en Chile, Colombia, Ecuador y Perú (Estacio et al., 2014).

superior y de investigación (Estacio, Blanco & Jarrín, 2014: 78,79). Tal pilotaje institucional permitiría adecuar las ofertas con las demandas en el país y con cierta visión política, crear los espacios necesarios para el desarrollo de una investigación autónoma sobre temas de riesgo, de desarrollo y de planificación, más allá de las necesidades prácticas inmediatas.

- Las contribuciones a la gestión de riesgos desde la universidad son muy técnicas, destinadas a solucionar los problemas que se plantean en el territorio, para las diferentes instituciones públicas. La fuerte demanda polarizada por preocupaciones prácticas e inmediatas lleva consigo las iniciativas de la universidad, dejando poco espacio para planteamientos que no sean mayoritariamente técnicos, operacionales ni aplicados. Aún así, las vinculaciones de las universidades con las comunidades o con las instituciones locales son numerosas, pero dispersas. Tampoco contemplan la dimensión de investigación, sino que producen un trabajo más operacional, que entra en competencia con el trabajo de los consultores. Contando con un entorno académico y de investigación relativamente débil en el ámbito del riesgo como problema de desarrollo, la misión universitaria de articulación con la sociedad crea las condiciones para tecnificar la academia y hacer que se centre en solucionar problemas prácticos e institucionales de una acción pública que se está organizando en el ámbito de la gestión de riesgos. Si bien son laudables esas iniciativas, solo son una parte de la misión de la universidad y no contribuyen a que emerja una comunidad académica nacional sobre riesgos y sociedad. Además, desatiende un tipo de demanda de los GAD cantonales que va más allá de las dimensiones solamente técnicas, o de competencias operacionales (tal como emergen en algunas respuestas libres de la encuesta nacional, en el capítulo anterior).
- En definitiva, los aportes académicos en términos teóricos, conceptuales o metodológicos son aún incipientes. Salvo valiosas excepciones, no existen espacios de debate nacional para ir acumulando los esfuerzos

de reflexión ni de interpretación de las realidades sociales y políticas que caracterizan el país. La universidad sigue débil en su rol de reformular los problemas sociales, la agenda política, las prioridades de acción, etc. No es nada evidente la fuerza de proposición de la academia y de la investigación en el debate nacional sobre riesgos. El diálogo con las instituciones públicas, a diferentes escalas, padece de los mismos problemas que para la oferta de formación y de capacitación. Relativamente aislada, la academia no puede ofrecer al “desarrollo de la nación” su vocación ni sus habilidades de proyección, de reflexión, de crítica, como una forma de retroalimentación necesaria en el proceso de desarrollo.

Las contribuciones de la academia ecuatoriana al conocimiento a nivel regional o global emergen de las iniciativas de cooperación internacional, con colegas extranjeros, más que a partir de centros nacionales, o de grupos constituidos y consolidados que producen un pensamiento original sobre la temática desde las instituciones universitarias y de investigación del país.

Las tres formas a través de las cuáles se puede notar la débil contribución de las ciencias sociales a los estudios de los riesgos en Ecuador son la formación (que remite a carreras y especializaciones de nivel superior), la vocación social de la universidad (o vinculación con las comunidades e instituciones públicas) y la investigación. Hemos ahí la triple misión de las universidades en el país, de acuerdo con la ley de educación superior. No se trata de priorizar esos tres ámbitos, sino de preguntar ¿Por qué las contribuciones y el protagonismo de las ciencias sociales en el tema de los riesgos y de su gestión están tan reducidos en el país? De nuevo, la universidad está mucho más presente en el ámbito de un enfoque técnico a los riesgos. También se ilustra a través de contribuciones numerosas pero puntuales, bajo la forma de una prestación de servicios a los poderes públicos locales en pleno proceso de consolidación, y todavía, de capacitación de sus técnicos.

## Pistas de interpretación de las debilidades de las ciencias sociales en el tema de riesgos

A continuación se comparten tres pistas posibles de interpretación para explicar parte del diagnóstico establecido en la subsección anterior.

- Desde los años 2006 y 2008, Ecuador conoce un proceso importante de recomposición del Estado, de consolidación de las instituciones y de reafirmación de las políticas públicas. Muchas cosas cambian a la vez, y en particular en términos de descentralización, de planificación y de riesgo. Se abren muchos frentes de progreso, para los cuáles las competencias, las instituciones, los recursos existentes o por construir no son siempre suficientes. En esta perspectiva, y en el ámbito de los riesgos, la SGR como ente nacional coordinador cuenta con recursos también limitados para la tarea que le toca (ver capítulo 3). En cuanto a la universidad, el potencial de formación técnica que ofrece contribuye a la estructuración de la gestión de riesgos en cierta perspectiva, en sus aspectos más aplicados. La universidad se substituye a gran parte de las competencias que las autoridades públicas están asumiendo progresivamente, mientras siguen contando con notorias deficiencias. Así se abre un campo para el “actuar” prioritario de la universidad en detrimento del “pensar” la acción pública y las realidades sociales. Para ser socialmente “útiles”, en este contexto, las ciencias sociales deben “hacer”, hasta prestar servicios técnicos de evaluación, en la implementación o en la evaluación de las políticas locales, para ser valoradas. De esta forma, la universidad se distancia de sus mandatos de producción del conocimiento, de interpretación reflexiva, y del rol potencial de “aguijón” para suscitar el debate en torno a una cuestión de sociedad tan importante como es el riesgo y su gestión en el país.

En otros contextos (como en Francia) existe esa tendencia a “hacer cosas” para ser socialmente útil. En el caso de Ecuador, la presión para actuar, o para producir trabajos de experticia técnica es importante mientras que la comunidad académica no está lo suficientemente consolidada para participar en proyectos técni-

cos locales y a la vez cumplir con el mandato de investigación y de reflexión. Además, a la par con otras situaciones latinoamericanas, la circulación entre la academia y la acción pública es importante. Es más de lo que se ve en Europa: ayuda a insertar la universidad en la sociedad, las problemáticas sociales y la gestión pública y coloniza parte del mandato de la universidad hacia aspectos más aplicados y técnicos, dejando un espacio reducido para la investigación, la creación de conocimiento y la reflexión, entonces desprestigiadas.

- Conforme se va desarrollando el proceso de la Revolución Ciudadana, se van transformando el sistema de educación superior, de investigación y las universidades en Ecuador. Criterios de excelencia que siguen patrones globales han sido introducidos en un tiempo récord. Como en los demás contextos donde la economía política de la producción del conocimiento sigue el modelo de competitividad y de excelencia, esa dinámica hace que los investigadores y profesores son valorados en función de sus resultados. Los resultados, o sea la producción científica y el cumplir con los indicadores de evaluación en sí se convierten en el mayor objetivo. Constituyen la esencia del compromiso profesional. Se debe producir, publicar, formar y capacitar a través de talleres en una preocupación a menudo más factual que cautelosa en términos de contenidos o de impacto significativo. Se multiplican los proyectos, financiados bajo la forma de un contrato y con plazos muy cortos para rendir cuenta tanto de los gastos como de la reflexión científica. En materia de ciencias sociales, la experiencia del investigador, el buen conocimiento de las situaciones, o la reflexión en base al trabajo de campo, a las lecturas y a otros terrenos toma más tiempo de lo que otorgan algunos meses de proyecto. De ahí que los proyectos más técnicos y aplicados tienen resultados más inmediatos, y más fáciles de valorizar. En términos estratégicos, rinden más que una problemática de investigación más amplia, más exploratoria o crítica, que busca entender un fenómeno y no solamente resolver un problema.

Esta reorganización del sistema de investigación y de las universidades lleva cada investigador a ser su pro-

pio “empresario”, bajo el auspicio de una institución (la universidad) que presta servicios de logística, y a veces de difusión, de prestigio o de “marketing”. Las lógicas de cooperación se confunden con las lógicas de competición. Las colaboraciones con redes regionales o globales, si bien son valoradas hoy día, también debilitan una posible estructuración de comunidades académicas nacionales. Cuesta más estructurar e invertir en una comunidad nacional aún naciente, que seguir adelante con contactos exteriores y dinámicas de investigación ya establecidas. Las publicaciones y trabajos conjuntos con el exterior, en muchos casos en otros idiomas, si bien son la marca de una buena competitividad de los investigadores nacionales, se valorizan muy poco a escala nacional. Por supuesto existen algunas iniciativas puntuales meritorias que intentan organizar nacionalmente la corporación de investigadores. No es nada contradictorio con colaboraciones exteriores. Sin embargo, la investigación nacional en ciencias sociales sobre los riesgos se parece más a un pequeño archipiélago que a una red compacta hecha de lazos estrechos y de centros dinámicos. Las condiciones en las cuáles podría desempeñarse un joven académico formado tanto en el país como en el exterior, aún, no parecen lo suficientemente estructuradas y consolidadas para atraer. Dichas contradicciones se pueden encontrar en el programa “Prometeo” que consiste en traer al país doctores extranjeros, perfectamente calificados, para contribuir al esfuerzo de reforzamiento del sistema nacional de educación superior e investigación. A pesar de un personal muy bien formado y de varias iniciativas (de docencia o de investigación), los doctores extranjeros pueden haberse topado con instituciones locales en pleno proceso de reforma, de tal forma que la capitalización de la cooperación en el país con un académico extranjero en el marco del programa “Prometeo” no siempre ha tenido resultados óptimos. La excelencia para un sistema nacional de educación superior y de investigación es mucho más que las competencias de unos pocos, cuan excepcionales puedan ser.

Estamos en un momento clave de la reorganización de la educación superior y del sector de la investigación

pública que requiere una inversión generacional. Quiénes presentan un fuerte rendimiento en la investigación y en las actividades de publicación pueden dedicar más tiempo aún a sus actividades, mientras otros menos “competitivos” (o cuyo trabajo requiere más tiempo) tienen a cargo una diversidad de otras tareas vinculadas con el funcionamiento universitario. Producir conocimiento necesita tiempo. La dedicación exclusiva parece una condición fundamental para desarrollar un sector público, nacional, y correctamente estructurado, que permita reflexionar e interpretar una realidad social plural y sus transformaciones.

- Finalmente, mientras se abren diferentes frentes de progreso y de transformación simultáneos, son muchos los problemas que hay que resolver. En este contexto, la universidad tiende a amarrarse a un fetichismo de las contribuciones concretas (¡y no solo en Ecuador!), para ganar en legitimidad y en “utilidad social”. Sin embargo, ya se ha mencionado cuan estratégico y crucial pueden ser también las contribuciones al debate y a la producción de las ideas mientras circulan los conceptos performativos (como la adaptación, la sostenibilidad, la gestión de riesgos). Paradójicamente, la búsqueda de autonomía del Estado y de extensión de la esfera pública no lleva a un aumento de la capacidad propia de reflexión y de interpretación de investigadores públicos en el campo de los saberes y discursos performativos sobre ambiente y riesgos. En vez de ello, se notan algunas individualidades en campos muy específicos, pero muy pocas voces desde la comunidad académica a la hora de cuestionar los mecanismos sociales y políticos que generan los riesgos, o a la hora de empujar una agenda progresista, crítica o reflexiva sobre el tema.

De hecho, y hasta en la Ley de Educación Superior, la universidad debe contribuir al desarrollo de la nación mucho más allá de las aplicaciones concretas. De acuerdo con el artículo 107 sobre el principio de pertinencia, se señala lo siguiente:

El principio de pertinencia consiste en que la educación superior responda a las expectativas y necesidades de la sociedad, a la planificación nacional, y al régimen de desarrollo, a la prospectiva de desarrollo científico, humanístico y tecnológico mundial, y a la diversidad cultural. Para ello, las instituciones de educación superior articularán su oferta docente, de investigación y actividades de vinculación con la sociedad, a la demanda académica, a las necesidades de desarrollo local, regional y nacional, a la innovación y diversificación de profesiones y grados académicos, a las tendencias del mercado ocupacional local, regional y nacional, a las tendencias demográficas locales, provinciales y regionales: a la vinculación con la estructura productiva actual y potencial de la provincia y la región, y a las políticas nacionales de ciencia y tecnología.

Si bien la ley busca insertar la universidad (docencia, investigación y trabajo social) en las problemáticas sociales y territoriales en las cuales se encuentran las instituciones de educación superior, es de notar que el mandato de dichas instituciones también contempla los desafíos de la planificación nacional, las formas de desarrollo (de la sociedad, pero también de desarrollo científico, humanístico y tecnológico), así como el conocimiento mundial y la diversidad cultural. De acuerdo con la tercera disposición general de la ley de educación superior, “la oferta y ejecución de programas de educación superior es atribución exclusiva de las instituciones de educación superior legalmente autorizadas. La creación y financiamiento de nuevas carreras universitarias públicas se supeditarán a los requerimientos del desarrollo nacional”. La oferta y ejecución de formaciones y la producción de condiciones fa-

vorables a una investigación pública en ciencias sociales sobre los riesgos es responsabilidad compartida entre el Estado y las instituciones de educación superior. Le toca a la institución de educación superior proponer e implementar carreras, así como afirmar una ambición de investigación. Pero también, la creación y el financiamiento de dichas carreras y objetivos científicos están autorizados por el Consejo de Educación Superior. De ahí la necesidad de compartir una política nacional común de ciencia e investigación, en ciencias sociales, sobre temas ambientales y de riesgo.

Las tres hipótesis de interpretación en esta subsección corresponden a mecanismos que no son igualmente fáciles de intervenir o influenciar. Dependen de diferentes ámbitos de las políticas públicas, así como de diferentes actores institucionales, públicos y privados, que imperan a diferentes escalas. Pero bien puede haber en estas reflexiones algunas pistas para un esfuerzo nacional y convergente hacia la elaboración y la consolidación de una comunidad académica de estudios sobre los problemas ambientales y de riesgo, desde las ciencias sociales. El momento de reorganización del Estado y de las instituciones públicas, así como la racionalización de las formas de desarrollo y de planificación puede ser mucho más que una fase de reajuste técnico o de capacitación de funcionarios públicos. También debe ser la oportunidad para que emerja una sociedad más consciente y responsable, en términos de justicia y de sostenibilidad, que pueda producir conocimiento reflexivo y cuestionar su propio funcionamiento. Ello se inserta dentro de un debate sumamente político (relacionado con la forma como vivimos juntos) de mayor alcance, y vinculado con el estatuto de las ciencias sociales en la definición y el análisis de la cuestión ambiental y de los riesgos.



# CAPÍTULO 6

## ENFOQUES DE CIENCIAS SOCIALES: ¿LUCHAR PARA EXISTIR?

“Para cada pregunta sutil y compleja, existe una respuesta perfectamente simple y directa, que es falsa”

Henry Louis MENCKEN, el *Sage of Baltimore*, periodista, escritor, crítico social

En los estudios ambientales y de riesgo, las ciencias sociales deben defender su legitimidad mientras las ciencias de la tierra, o de la naturaleza, aparecen a menudo como enfoques evidentes de los mismos temas. Son muchos los académicos (y muchos de ellos desempeñando su actividad profesional desde el ámbito de las ciencias de la naturaleza) que han subrayado la importancia de avanzar en las dimensiones sociales y políticas de las problemáticas ambientales y de riesgo (Janssen & Ostrom, 2006; Hulme, 2009). Una parte de la literatura académica intenta afirmar la pertinencia de los estudios sociales de los riesgos y desarrolla algunas líneas de investigación importantes. Entre ellas, nos detendremos en la “territorialización” de los riesgos para indagar un poco más en sus aspectos metodológicos. Detrás de esta lucha para defender su legitimidad,

es de notar que los enfoques de ciencias sociales y de ciencias de la naturaleza, si bien pueden ser complementarios, no responden a las mismas exigencias ni a los mismos objetivos. Un examen epistemológico de los diferentes abordajes (o de la forma como nos asomamos al objeto de estudio) permite poner de realce diferencias fundamentales, pero a menudo tácitas, entre los enfoques. Finalmente, una vez visibilizada la especificidad de las ciencias sociales, el mundo académico sigue enfrentando las exigencias operacionales en una concepción utilitarista de la ciencia. Para cerrar el capítulo, y el libro, se intentará sugerir algunas contribuciones claves de un estudio social y político de los riesgos, que puedan resultar socialmente útiles, aunque no necesariamente de forma operacional e inmediata.

### LAS CONCEPCIONES HEGEMÓNICAS SOBRE EL RIESGO: ¿NAVEGAR A CONTRACORRIENTE?

El marco conceptual incide en la manera como se plantean y se interpretan los problemas, como se buscan e implementan soluciones. Ello ha sido demostrado para los riesgos y la vulnerabilidad (O’Brien et al., 2007), pero también

para el cambio climático, como lo evidencia Christian Azar (2007), a través de los juegos de valores involucrados en la fábrica del conocimiento. Para Mary Douglas, la forma como los riesgos emergen en una sociedad depende de la

organización y del funcionamiento de esta sociedad (Douglas, 1986).

En el mundo francófono en particular, y como complemento de los enfoques antropológicos de los riesgos y de la sociedad, se hace hincapié en la noción de territorios y de territorialización como para subrayar las dimensiones sociales y políticas que intervienen en la construcción de los riesgos. La “territorialización del riesgo” corresponde a una serie de proyectos sociales, plasmados en el territorio, a través del tema riesgo, y al servicio de determinadas intenciones (Bassett & Gauthier, 2014). Esos proyectos tienen un propósito, o al menos una perspectiva, y la forma que toman los riesgos y su gestión en el territorio responde a ello. Contribuyen a “hacer hacer” o a “hacer decir” (o representar) algo a un espacio, asociado al riesgo. De esta forma, los riesgos están involucrados en los procesos de territorialización (Rebotier, 2012). La dimensión territorial del riesgo puede corresponder a una estrategia que sirve a una intención y que participa en la reproducción (en la consolidación, en la caracterización) de los territorios. La dimensión territorial del riesgo moviliza componentes del territorio tal como se mencionó más arriba (figura 2) y como lo ha introducido la geografía social francesa (Di Méo & Buléon, 2005).

Si bien existen desarrollos académicos interesantes sobre las dimensiones sociales y políticas del riesgo, y sobre sus dimensiones territoriales, muchas contribuciones aún señalan el desencuentro que puede existir entre los aportes de estos trabajos y las expectativas aplicadas de la sociedad o de los tomadores de decisión. Ese desencuentro depende del paradigma imperante y relativo a las relaciones entre sociedad y riesgo, está consolidado por algunas lógicas institucionales, financieras o instrumentales que influyen la gestión de riesgos, pero también suscita innovaciones metodológicas y conceptuales que intentan superar la lectura superficial que se hace de las contribuciones de ciencias sociales. He aquí los tres puntos que se van a abordar sucesivamente en esta sección.

### **Riesgos y sociedad: breve reseña socio-histórica**

En función de las épocas (de las cosmovisiones, de las con-

cepciones hegemónicas, o de la narrativa imperante sobre las relaciones entre sociedad y ambiente), han existido diferentes maneras de ver los riesgos. Los autores suelen distinguir diferentes cronologías, entre las cuales presentaremos la de Liñayo (2012). Lo importante no es tanto la categorización que se obtiene (y que no es para nada absoluta) sino la recomposición y la comprensión de los “regímenes de riesgo”, o sea de la forma como los riesgos se constituyen como un tema de interés en la realidad social, en el espacio, para los científicos, y en la agenda política, etc. Estamos más bien subrayando las maneras como se definen los riesgos como problemas públicos (Dahan Dalmedico, 2007). El objetivo es hacer hincapié en las diferentes dimensiones, en particular en este caso en las dimensiones conceptuales e ideológicas, que enmarcan y formatean la identificación y la gestión de los riesgos. Se destacan tres grandes momentos de la relación entre sociedad y ambiente, correspondiendo a tres formas hegemónicas de las concepciones de los riesgos en las sociedades.

- El momento providencial corresponde a la visión de unos riesgos necesarios, correlatos de la Providencia, y respuesta divina a comportamientos individuales o colectivos no adecuados en relación con el sistema de valores dominante. La literatura presenta una gran diversidad de ejemplos, a menudo condescendientes, sobre la dimensión supersticiosa, y hasta arcaica, de los actores. Hoy día todavía, un terremoto importante, un gran deslizamiento o una epidemia siguen siendo motivos para rezar, sacar los íconos para pedir clemencia, o emprender algún ritual cuyo objetivo es lograr las buenas disposiciones de la Providencia. En el año 1641, el terremoto de San Bernabé destruye gran parte de la ciudad de Caracas. Entre las causas que se mencionaron para dar sentido al desastre, encontramos el tamaño (¡demasiado reducido!) de las faldas de las mujeres, o también el comportamiento impuro de algunos de los habitantes de la ciudad. Como remedio, el obispo de aquel entonces, Fray Mauro de Tovar, obligó a que algunos individuos inculpatos desfilaran desnudos y montados en burros, llevando carteles diciendo por ejemplo “ninguno de mis hijos son de mi esposo” (Herrera Luque, 1979: 31). Pero la supersti-

ción, si bien puede responder a otra racionalidad de la que conocemos hoy en día, no es completamente ciega a los intereses y al contexto del momento. En pleno episodio de conflicto abierto con el gobernador en Caracas Ruy de Fuenmayor, el obispo no orientó al azar la ira popular hacia los caraqueños pecadores, sino que la utilizó con la intención de consolidar su autoridad en la ciudad. Además, al lado de la reacción “supersticiosa” al sismo, el cabildo de la ciudad había decidido desplazar Caracas algunos kilómetros al este, en terrenos supuestamente más propicios para su reconstrucción. Designar los pecados carnales como responsables del terremoto (y no la calidad de los suelos, al menos como factor agravante de los impactos) era una manera para Fray Mauro de Tovar de mantener la ciudad de Caracas en su sitio original, y conservar las posiciones y localizaciones de poder y de prestigio ya adquiridas en la ciudad por la Iglesia (Rebotier, 2008: 178-185).

Más allá de la ingenuidad aparente de la postura providencial, este ejemplo muestra como no hay que olvidarse de los aspectos prácticos, utilitaristas o performativos que siempre intervienen en las manifestaciones indebidamente calificadas de “irracionales”. Tienen un sentido y una explicación en el contexto social en el cual ocurren. También lo señala Alain Musset al recordar que, en la oportunidad de un fuerte terremoto en Guatemala en 1524, si bien la gente busca el refugio de las iglesias y se pone a rezar en coro, también la sociedad busca las causas materiales del desastre e intenta responder de manera adecuada, por ejemplo cuestionando la localización de las ciudades destruidas (Musset, 2002: 51-77).

- El momento moderno se presenta en ruptura con la postura providencial. En 1755, la controversia de Lisboa abre el campo de la reflexión sobre la responsabilidad de la sociedad (ver sección 1.1.) mientras las ideas de las luces y del individualismo triunfador preparan el escenario para el siglo del positivismo (y de certidumbres) de las ciencias. Quedan famosas las palabras que habría pronunciado Simón Bolívar en las ruinas de Caracas después del terremoto de 1812: “Si la

naturaleza se opone, lucharemos contra ella y haremos que nos obedezca”. En esta frase emblemática, llena de potencia y de certidumbres, también de confianza en el actuar de los Hombres, caben las ideas de la separación entre los Hombres y la naturaleza y el protagonismo de los Hombres en los asuntos de la tierra. El momento moderno, que da espacio para la emergencia de las ciencias positivas acarrea un enfoque fragmentado de la realidad compleja que es el riesgo. En esa separación se basa la lectura naturalista de los riesgos, centrada en el estudio de las amenazas. En la segunda mitad del siglo XX, la postura moderna es cuestionada de manera más directa por concepciones alternativas (por ejemplo Escobar, 1999) que abren camino para otro planteamiento de las relaciones entre sociedad y ambiente, y por ende, para otras concepciones de los riesgos.

- El momento reflexivo pone en tela de juicio la separación moderna entre el hombre y la naturaleza. Es una de las características de la emergencia de nuevas filosofías del ambiente a partir de la crisis ambiental posterior a la segunda guerra mundial, en el Occidente. Es una oportunidad para volver a pensar las relaciones entre sociedad y naturaleza, más allá de una modernidad que a su vez, poco a poco, se va cuestionando (Beck, 2003; Giddens, 1994). Algunos alertan sobre el peligro ambiental y el callejón sin salida de la relación moderna a la naturaleza (Carson, 1962) mientras otros elaboran las bases de una nueva filosofía ecológica (Naess, 1989).

Este momento reflexivo que permite cuestionar las relaciones entre sociedad y ambiente es también el momento en que se afirma una concepción muy moderna, pero crítica, de las relaciones sociales al ambiente. No consiste en cuestionar la separación entre los hombres y la naturaleza, sino que más bien trata de poner en jaque el vínculo demasiado mecánico yendo de las dinámicas naturales a las sociedades y los problemas ambientales. En este caso, la explicación naturalista no es conveniente. La problemática ambiental parte más bien de la organización y el funcionamiento de las sociedades. Se piensa el riesgo en base a las relaciones sociales, y se plantea en términos de clase,

de relaciones de fuerza, de justicia, etc. En este marco emerge la idea de la vulnerabilidad (Wisner, 1976; O'Keefe et al., 1976).

Al final de este panorama, notamos que los grandes “momentos” conceptuales no corresponden estrictamente a una cronología simple. Diferentes concepciones de riesgo pueden coexistir en una misma época, en un mismo lugar y hasta para unos mismos actores. También es de subrayar que el momento reflexivo que permite pensar la causalidad de los riesgos en términos sociales radica en dos visiones sensiblemente diferentes de las relaciones entre el Hombre y la naturaleza. Se busca re-articular sociedad y ambiente y se centra más en las dinámicas sociales para las cuales los problemas ambientales y los riesgos son uno de los aspectos.

Es importante conocer la pluralidad de los marcos conceptuales imperantes y sus alcances. Una filosofía ecológica que pregona otro relacionamiento entre el Hombre y la naturaleza no va a definir ni plantear los riesgos de la misma manera que un enfoque de ecología política centrado en las relaciones sociales, económicas y de poder. Con esa mirada, las ciencias sociales deconstruyen el carácter necesario de las concepciones dominantes de los riesgos (por ejemplo, conocer mejor la amenaza para actuar mejor), y logran introducir elementos de contexto (funcionamiento de la descentralización, concepciones dominantes de los riesgos y la sociedad) que son claves para entender el rol y la importancia de los riesgos en las sociedades y sus territorios, para diferentes actores. Pero a pesar de un trabajo reflexivo sobre los enfoques conceptuales, son muchos los otros determinantes que contribuyen a definir los regímenes de riesgo (tomando ejemplo sobre la noción de “régimen climático”, Dahan Dalmedico, 2007). Entre estos otros determinantes, contamos por ejemplo las lógicas institucionales, o las prioridades de los que financian la investigación.

### **Fuerza de lo material e inercia estructural de un marco de estudio para los riesgos**

A pesar de un gran trabajo de emergencia y consolidación de las contribuciones de ciencias sociales en los estudios

de riesgo desde los años 1950 (White, 1945) hasta el día de hoy, sigue muy en pie la concepción técnica y en algunos casos naturalista de los riesgos. Para la acción pública, es más fácil dedicar recursos para identificar causas tangibles y desarrollar medidas visibles. El enfoque material de las condiciones de riesgo tiene un mejor rendimiento político que una comprensión social, de las dinámicas y de la organización de una sociedad. Pero al interés político de una intervención física y estructural se suman los intereses de los grandes mercados (de obras públicas, de infraestructura o de monitoreo). Una concepción técnica del riesgo, si es indudablemente útil para una buena gestión de riesgos, sigue aplastando las miradas alternativas, más inmateriales, pero tan decisivas como pueden ser las interpretaciones de las dimensiones sociales, políticas o institucionales de la fábrica de los riesgos.

En un diagnóstico reciente de los esfuerzos de reducción de riesgos de desastres en América Latina, se nota como aún puede predominar la postura reactiva (Khamis & Osorio, 2013: 95), de respuesta después de los impactos y de enfoque técnico. Se evidencia la falta de fondos para apoyar las iniciativas de gestión integrada de los riesgos, la planificación y la prevención. O sea que las prioridades de inversión no contemplan las recomendaciones de los abordajes sociales y políticos. Los créditos dedicados a anticipar las catástrofes se concentran en los sectores de monitoreo y de vigilancia. De hecho, es una de las recomendaciones del informe:

Considerando que los fenómenos hidrometeorológicos causan la mayor cantidad de pérdidas y afectados, y que se espera estos vayan en aumento debido a los efectos del cambio climático y del ENSO, resulta urgente fortalecer las capacidades de los sistemas de monitoreo y pronóstico hidrometeorológico existentes y refundar una institucionalidad técnica al servicio de todas las instancias y territorios de cada uno de los países. Lo anterior resulta de vital relevancia en cuencas compartidas entre países (Khamis & Osorio, 2013: 96).

La recomendación explícita para más monitoreo, más equipos de seguimiento y de vigilancia entra en contradic-

ción con los discursos que ambicionan situar la gestión de riesgos en el territorio y articularla con dinámicas sociales y políticas. Para que no quepan malas interpretaciones, el monitoreo y la vigilancia no son obstáculos a una buena gestión de riesgos. Pero al presentarlos de tal manera, sin conectarlos con las demás dimensiones que entran en la construcción de los riesgos, y yuxtaponiéndolos con otras consideraciones que pertenecen a otro registro de la comprensión de los riesgos, se corre el riesgo de una lectura sesgada de las recomendaciones del informe. El proceso es común. Con informes bastante descriptivos, y que carecen de una comprensión crítica, compleja e integradora del riesgo (y de sus diferentes concepciones), se llega a una lista de afirmaciones y recomendaciones, muy consistentes con las exigencias institucionales o de los tomadores de decisión, pero muy propensas a ser fragmentadas, y retomadas de forma dispersa y selectiva. Sin conocer la posteridad de las recomendaciones, es muy probable que el párrafo que pide más instrumentos, más vigilancia y más material se desconecte del párrafo inmediatamente posterior:

La vulnerabilidad ante desastres en la región se relaciona principalmente con la exposición de la población a un gran número de amenazas, su concentración en zonas urbanas y la consiguiente intensificación del riesgo que se combinan con condiciones de pobreza y exclusión. Los efectos de la pobreza y exclusión existentes se suman a la alta desigualdad en la región, que se contraponen a los favorables indicadores de crecimiento y desarrollo de algunos países de la región (Khamis & Osorio, 2013: 96).

Si bien se mencionan la pobreza, los fenómenos de marginación, y la concentración de poblaciones vulnerables, la exposición a un gran número de amenazas permanece previa, ya que las condiciones de “pobreza y exclusión” intensifican el riesgo (no contribuyen en originarlo). La prioridad a lo material (a lo que es evidente y tangible) y las iniciativas técnicas como respuesta al diagnóstico sobre riesgos (menos ambiciosas pero más significativas políticamente) formatean la acción pública e institucional desde hace varias décadas. Para algunos autores, el tema hege-

mónico del cambio climático, y la manera como históricamente ha sido formateado (Demeritt, 2001; Dahan Dalmedico, 2007), es propicio para reforzar esa tendencia. Los abordajes y las soluciones técnicas, así como las inversiones en el monitoreo y la instrumentación, siguen orientando gran parte del debate (público, político, institucional). Desde las ciencias sociales, algunos sectores de la academia empujan otra lectura. Algunas personalidades políticas retoman el desafío, queriendo encararse con los retos sociales y de desarrollo que originan los riesgos (como la Ministra Espinosa, por ejemplo), no sin desfases importantes entre los discursos y la acción concreta en el terreno, o en las políticas públicas ejecutadas.

La sostenibilidad de esa dominación instrumental y técnica, tanto en las instituciones públicas como en muchos organismos internacionales, se sustenta en diferentes factores. Entre ellos, contamos con la mejor visibilidad y popularidad de las obras, y la posibilidad de alimentar directamente mercados considerables (las transformaciones de modelos de desarrollo, de mucho mayor alcance, son más inseguras y de largo aliento). Contamos también con la inercia del formateo de los problemas ambientales y de riesgo. De ahí la orientación prioritaria de los fondos de investigación que priorizan una investigación aplicada y “útil”, como si la reflexión sobre la sociedad y la construcción de los riesgos fueran inútiles. Contamos finalmente con la lógica de reproducción de los sectores dominantes que marginan las transformaciones sociales potencialmente radicales. Plantear los riesgos como un producto social, es considerar la organización y el funcionamiento de la sociedad como causantes de las situaciones de riesgo y potencialmente objetos de intervención para el mejoramiento de las situaciones de riesgo.

Todos estos factores refuerzan el estado de dominación en el cual se encuentran las ciencias sociales a la hora de producir discursos y análisis sobre riesgos. El propio funcionamiento de las ciencias y de las instituciones científicas, el financiamiento de la investigación o también las exigencias de utilidad social formuladas participan del formateo de las ciencias sociales, y de la reducción de su alcance (Metzger & Robert, 2015). El potencial crítico de los estudios sociales y políticos de los riesgos se encuentran

así arrebatados. Un ejemplo de ello consiste en el estudio de riesgo que llevó la cooperación japonesa JICA en Caracas en el año 2004. El informe que se entregó a las autoridades públicas se centraba en tres tipos de amenazas, en un área de estudio definido por los perímetros impactados. Los expertos completaron el estudio de amenaza con un diagnóstico de vulnerabilidad que consistió en un levantamiento de información socio-económica en algunos de los sectores estudiados anteriormente. La ONG SOCSAL fue contratada para coleccionar una información y diseñar una imagen social de los espacios considerados (Rebotier, 2008). Pero de ninguna manera puede ser útil para entender las dinámicas sociales. Estas últimas, por supuesto, involucran territorios y procesos múltiples, mucho más allá de los perímetros definidos por las amenazas estudiadas. Uno de los puntos claves para entender la gestión de riesgos en Caracas, y en particular las dimensiones político-institucionales y la fragmentación institucional entre municipios urbanos en conflicto político abierto, de ninguna forma han sido considerados (Rebotier, 2015).

El contexto de producción de conocimiento sobre los riesgos y el ambiente es tal que son muchos los factores que contribuyen a neutralizar el alcance crítico de los enfoques sociales y políticos. En los estudios de riesgo, la fuerza de la evidencia material, la legitimidad correspondiente de las ciencias físicas y el formateo técnico de las respuestas enmarcan el abanico de discursos científicos audibles en este contexto. Para muchos, llegar a una buena gestión de riesgos implica romper con la polarización de la atención hacia los desastres y la amenaza. Es la razón por la cual un abordaje crítico, social y político de los riesgos es socialmente útil. Ya sabemos que por disponer de más conocimientos, no se llega a actuar mejor (White et al., 2001). La alternativa que ofrecen las ciencias sociales radica en hacer preguntas diferentes. Se centran en mecanismos sociales y políticos causantes de los riesgos. Hacen hincapié en las dimensiones territoriales de los riesgos, en las condiciones y los mecanismos desatendidos pero cruciales para entender la fábrica de los riesgos y poder intervenir (de forma muy concreta) sobre ella. A continuación,

se presenta de forma detallada algunos puntos metodológicos que permiten asomarse a los riesgos con el objetivo de entender su generación, sus dependencias y alcances sociales y territoriales.

### **El peso de la dinámica socio-histórica y metodología para un análisis contextualizado**

La apuesta del enfoque metodológico que se comparte consiste en insertar la situación de riesgo observada dentro de una secuencia de eventos, dentro de unos mecanismos sociales, políticos, o económicos, o sea dentro de un proceso de territorialización. Consiste en construir un objeto de estudio propio, en función de los objetivos de las ciencias sociales (de las preguntas alternativas que se pueda formular), y no responder a las demandas de evaluaciones o diagnósticos socio-económicos, estáticos y descriptivos. Como construcción social, el riesgo es el resultado de varias dinámicas y el producto de una diversidad de causas (Ribot, 2010). En la medida en que el marco teórico adoptado (ver capítulo 1) afianza los procesos de construcción de los riesgos y de los territorios, el esfuerzo de situación consiste en deconstruir y comprender estos procesos complejos en base a los cuatro componentes del territorio (figura 2). Para Marcel Roncayolo, la geografía es tiempo en el espacio (1990). El trabajo consiste en analizar las características de los componentes, la manera como se conforman y cómo interactúan para dar lugar a las situaciones de riesgo que nos interesan. Se trata de historiar los riesgos y los territorios.

### **Una referencia a los métodos de las ciencias sociales**

Los planteamientos metodológicos se insertan en una corriente de historia, y luego de ciencias sociales en Francia, en el trabajo de l'École des Annales, que promueve la producción de una historia "total" para situar el análisis y no reducirla a diferentes aspectos puntuales. El enfoque socio-histórico más amplio de una realidad social, tanto material como inmaterial, encuentra un valioso ejemplo en el trabajo de Michel Foucault que se asoma a la locura, a la sexualidad, o a los dispositivos de control y de vigilancia en la sociedad (Foucault, 1975a, 1976). Inserta los diferentes objetos de estudio dentro de una triple secuencia

de eventos, concéntrica. La arqueología, la genealogía y la estrategia definen los círculos de influencias, los grandes contextos y las dinámicas que contribuyen a definir (y ayudan a entender) la situación estudiada (Foucault, 1966, 1975b). Si bien esos planteamientos pueden parecer muy estructurantes, los mecanismos visibilizados por el análisis resultan más contingentes de lo que podrían ser determinantes. No se evidencia ninguna necesidad en el transcurso histórico de los eventos, sino una combinación asociando influencias, poder, azar, características culturales, etc., en definitiva, trayectorias contingentes. El trabajo de situación permite identificar en las secuencias contingentes de eventos las recurrencias, las influencias de mayor relevancia (las relaciones de dominación), o el peso de los factores diferentemente significativos en la conformación de la realidad social estudiada.

- A grandes rasgos, la arqueología consiste en conocer las condiciones de formación de las ideas (o de diferentes aspectos del territorio) en diferentes épocas. No es lo mismo pensar el desarrollo agrícola a comienzo del siglo XXI, o después de la segunda guerra mundial en Francia. No es lo mismo plantear la explotación petrolera en Ecuador en los años 1970 y en el día de hoy. Los contextos en los cuales nacen las ideas, se construyen en las ciudades, se ocupa el espacio, corresponden a sentidos e implicaciones diferentes para la estructuración de las sociedades y su relación con el ambiente. Conocer las condiciones en las cuales se constituyeron las diferentes concepciones de las relaciones entre las sociedades y el ambiente (como se hizo anteriormente en este mismo capítulo) es un trabajo de arqueología que permite entender las relaciones entre los actores, el peso de algunos y la marginación de otros, la manera cómo funciona una sociedad en un contexto particular, y de repente, algunos datos claves para comprender el desarrollo de los eventos, las elecciones de los actores en aquel momento, y su inscripción en las secuencias ulteriores, llevando hasta las situaciones estudiadas.
- La genealogía consiste precisamente en este trabajo más diacrónico, de evolución de las sociedades, tanto de las ideas como de su inscripción en el espacio y del

proceso de territorialización. ¿De qué forma se encadenan los hechos? ¿En qué momento aceleran, cambian de naturaleza y para quién? En un análisis de las relaciones entre morfología e ideología urbana en Caracas, notamos como ambas evolucionan con diferentes ritmos. Las ideas de un urbanismo moderno, la visión de una intervención importante en el espacio de la capital venezolana, están maduras en el último tercio del siglo XIX, debido a un proceso de circulación y de consolidación de esas ideas. La ciudad, sin embargo, se transforma y se expande a comienzos del siglo XX solamente, después de un largo período de estagnación demográfica a continuación de las guerras de independencia, y de un corto período de fuerte densificación, hasta los años 1920 (Rebotier, 2011b). Las ideas del modernismo urbano formatean la expansión de la ciudad y la morfología urbana. Tienen implicaciones notorias sobre la ocupación del espacio (acentuada por una capacidad técnica más intensa de transformación del espacio) y sobre las situaciones de riesgo que la capital venezolana debe enfrentar hoy en día.

- El tercer elemento de la trilogía de Foucault consiste en asomarse a las estrategias, a las combinaciones puntuales, que definen en algunos momentos claves el rumbo de la secuencia de eventos que desemboca en las situaciones de riesgo que debemos estudiar. Esa etapa aparece más sincrónica que la etapa de la genealogía, y ubica la interpretación en una tensión entre lo determinado y lo aleatorio. Para fenómenos complejos y de larga duración, como la construcción de los territorios o de los riesgos, es muy difícil presumir del rumbo de las cosas, de la combinación de los eventos y del resultado de las relaciones entre actores. Sin embargo, en el gran panorama dibujado por las etapas de la arqueología y genealogía, la estrategia consiste en adentrarse de manera más fina y puntual en los procesos precisos que desembocan en una decisión, una iniciativa, una idea hegemónica (o por supuesto, de forma menos linear, sobre el conjunto de combinaciones progresivas de aquellos procesos).

Para anclar esa trilogía en el estudio de los riesgos, en los territorios, se recurre a los diferentes componentes del te-

territorio (figura 2) que constituyen las entradas privilegiadas para analizar en cada una de las tres etapas los procesos que llevan a la conformación de los territorios en el tiempo y a la construcción de los riesgos. Ello permite situar los riesgos, y asentar sus especificidades en función de un momento, de un espacio y de un contexto social (en definitiva, en función de una configuración territorial).

### **Un abordaje contextual de los territorios y de los riesgos que consta de dos pasos**

Para sistematizar el esquema metodológico, se introducen dos grandes etapas. Ambas tratan de las dimensiones materiales e inmateriales que participan de la construcción afianzada de los territorios y de los riesgos (Rebotier, 2012).

El primer paso consiste en conocer mejor el territorio de estudio, sus características, su historia, su construcción. El trabajo de arqueología y de genealogía de los territorios, orientado a comprender las circunstancias de construcción de los riesgos, se puede basar en los componentes del modelo territorial elaborado por Di Méo & Buléon (2005). De tal forma, se puede identificar los factores y procesos más significativos en diferentes momentos de la construcción territorial. Por ejemplo, el trabajo de estudio de los territorios de riesgo urbano en Caracas empezó por el análisis del contexto demográfico, económico, físico, político e ideológico de la capital venezolana (Rebotier, 2008: 123-248). El esfuerzo selectivo de ubicación y de comprensión del territorio busca evidenciar los mecanismos más significativos de la construcción de la ciudad de Caracas para entender las situaciones de riesgos contemporáneas. En este caso, se privilegiaron tres puntos de entrada en la exploración sincrónica y diacrónica del contexto territorial: las relaciones de dominación y las desigualdades socio-espaciales, el juego político institucional urbano y las políticas de gestión de riesgos (Rebotier, 2012: 396).

El segundo paso consiste en partir de la realidad social actual, y explorar las interacciones entre riesgos y territorios conociendo, gracias al primer paso de esta metodología, el contexto y los factores claves que las enmarcan (Pelling, 2003: 68). ¿Cómo emerge el riesgo en tal contexto territo-

rial? ¿Por qué se caracteriza de tal manera aquí, y de otra allá, a menudo a pesar de condiciones físicas y de exposiciones similares? Y al contrario, ¿Cuál es el papel del riesgo en la organización y el funcionamiento social? ¿Qué implican para el territorio, las prácticas territoriales, las representaciones territoriales, etc.? El trabajo de estrategia sobre el riesgo, su identificación y su gestión, se aprovecha del primer paso y del esfuerzo selectivo de contextualización para interpretar las diferentes configuraciones y características de los riesgos en los territorios. Los riesgos no son un problema de amenaza y de elementos de vulnerabilidad, sino que, en esta perspectiva, son a la vez el soporte, el vehículo y el resultado de unas lógicas socio-espaciales también cristalizadas en los territorios.

Al vincular riesgos y territorios, el método de situación de ambas construcciones permite desnaturalizar los riesgos e insertarlos en una historia social, política y espacial que contribuye a su formateo. Es de notar que el componente biofísico no está negado, sino que constituye uno de los muchos vectores de construcción territorial (el componente biofísico) y de construcción de los riesgos. Pero por ser más sensible a las lógicas sociales, y por reconocer un potencial performativo a las ideas y a una dimensión inmaterial, el enfoque socio-histórico privilegia las interpretaciones sociales y políticas y no naturales o técnicas. Entender el riesgo y su construcción a partir de los territorios trae además algunos elementos adicionales para completar el famoso modelo de análisis de riesgo PAR - Pressure and Release (ver sección 1.1). El enfoque del modelo PAR se basa en una mirada de economía política, y originalmente, se ubica a escala de grandes regiones, o hasta de mercados globales, para entender los riesgos en un lugar. La territorialización de la construcción de los riesgos introduce un trabajo de contextualización mucho más específico a la situación observada. No permite tanta generalización como el modelo PAR, sino que produce una interpretación mucho más vinculada con un territorio específico, sin por lo tanto cortarlo de mecanismos imperantes a otras escalas. Un punto adicional es la perspectiva que se puede dar al segundo paso de la metodología (mientras se estudian las estrategias), al romper con los aspectos muy estructurales, y a veces determinantes, de un enfoque de economía política. Dentro del panorama te-

territorial dibujado por el primer paso (arqueología y genealogía), el estudio de las estrategias ofrece una oportunidad para asomarse en detalle a las lógicas de los actores, a sus compromisos y obligaciones, al universo complejo de sus racionalidades múltiples. Además de un gran marco explicativo, hace de las combinaciones coyunturales, de diferentes momentos y de oportunidades, uno de los ejes de comprensión de la manera como se conforman los riesgos, o como se manejan.

La metodología contextual basada en los dos pasos anteriormente descritos permite estudiar las condiciones de riesgo en su contexto y de forma dinámica. No las naturaliza sino que las socializa, de ahí que el abanico de soluciones posibles no radica en la transformación puntual de lo existente (recayendo en muchos casos sobre los actores directamente involucrados en el terreno) sino –también– en la intervención sobre los procesos de construcción identificados. La comprensión del riesgo es más colectiva, dinámica y sistémica que puntual, sincrónica y técnica. Más allá de un enfoque socio-histórico, la metodología contextual también ambiciona ofrecer una plataforma para estudiar los riesgos en la cual diferentes disciplinas puedan converger. Cada perspectiva puede contribuir a conocer mejor los diferentes elementos, los componentes de los territorios, involucrados en la construcción de los riesgos en el tiempo.

## EL RIESGO: UN DOBLE OBJETO, DE CIENCIAS EXACTAS Y DE CIENCIAS SOCIALES

En la introducción extremadamente pertinente de un libro que recopila varios estudios de ciencias sociales sobre los riesgos y la ciudad, Thierry Coanus y Jean-François Pérouse subrayan a grandes rasgos las diferencias que existen entre un discurso científico de ciencias sociales y otro de ciencias exactas sobre el mismo tema de los riesgos urbanos. Plantean como una exigencia para la investigación “clarificar la posición del investigador en relación con lo que se denomina a veces ‘la demanda social’, volver explícitos los referentes disciplinarios y más allá teóricos, desarrollar los protocolos de construcción del objeto” (2006: 19). Los temas abordados por las ciencias son traducidos en objetos específicos de estudio. Cobran sentido en un marco conceptual y teórico, presentan perímetros y alcances diferentes, corresponden a preguntas específicas

El planteamiento contextual podría ayudar a conectar y articular los conocimientos producidos por las diferentes miradas disciplinarias, y darles sentido en el seno de un modelo explicativo, socio-histórico y diacrónico.

En pocas palabras, el marco teórico de la construcción de los riesgos, y el abordaje metodológico contextual podrían integrar diferentes marcos conceptuales movilizados hasta ahora de forma dispersa en los estudios de riesgo. Lo más difícil en un trabajo interdisciplinario consiste en preservar cada aporte de la colonización conceptual por otra perspectiva disciplinaria. Ya hemos visto cuanto, a pesar de los esfuerzos conceptuales de las últimas décadas, los enfoques técnicos y puntuales dominan el paisaje de la acción (y en gran parte de la investigación). Para pensar dicha plataforma, y en definitiva, para cumplir con un trabajo interdisciplinario no exclusivo, es necesario reconocer los métodos, las herramientas, y las preguntas específicas para cada perspectiva. Por ejemplo, no se construyen los objetos de estudio de igual manera, y se observa un régimen de administración de la prueba diferente entre las ciencias sociales y las ciencias exactas (como se explica a continuación). Fuera de la elaboración abstracta de un espacio de convergencia (denominado plataforma), el reto concreto sigue siendo abordar conjuntamente la complejidad de los riesgos.

elaboradas y consolidadas por una reflexión más amplia que recurre a un aparato teórico, conceptual y metodológico propio a las disciplinas involucradas. Hablar del mismo tema de “los riesgos” no significa hablar del mismo objeto de estudio. Un arquitecto, un médico o un analista financiero en las bolsas de mercado no entenderán lo mismo detrás de la misma palabra de “riesgo”. Aun al especificar el tipo de riesgo del que se pueda tratar (“riesgo industrial”, “riesgo ambiental”, etc.), la aclaratoria no es muy conveniente. En la mayoría de los casos, las categorías de riesgo remiten a categorías de amenaza, excepto el riesgo sanitario, que se construye en torno a la salud, y el riesgo ambiental que presenta una referencia de doble hilo. Simultáneamente, remite a la categoría de ambiente como amenaza (la contaminación, el terremoto) y como elemento

esencial, que hay que cuidar (la calidad del aire, la biodiversidad). La manera como se define un problema tiene un peso en la forma como se interpreta y en las soluciones potenciales que se vislumbran. Lo que en inglés se denomina el *framing* corresponde a una manera de enmarcar el pensamiento o el análisis. Y es de notar que el planteamiento y la construcción de un objeto de ciencias sociales y de geociencias son diferentes. Las diferencias en la construcción del objeto atañen a las perspectivas problemáticas en las cuáles uno se ubica, pero también en los mecanismos de interpretación desarrollados. Es fundamental no exigir de las ciencias sociales responder a preguntas e interpretar objetos de estudio producidos por las geociencias, en torno al riesgo. Sin embargo, suele ser este el caso, cuando son las ciencias exactas las que formatean el objeto principal de investigación.

De hecho, es de recalcar como se reduce a menudo el alcance de las actividades de ciencias sociales, consideradas como una continuación del formateo del problema por las geociencias. En muchos casos, las principales expectativas son de dos ámbitos: se requiere de las ciencias sociales para que hagan seguimiento a la implementación de las políticas públicas o a las iniciativas de reducción de riesgos. La idea consiste en evaluar cuán lejos del objetivo inicial se está en las situaciones estudiadas para, en el mejor de los casos, cumplir con el propósito inicial. Se trata de un mero trabajo de evaluación de la acción pública que no necesariamente busca crear conocimiento, sino que intenta más bien medir la consistencia con los planteamientos iniciales (sin cuestionar dichos planteamientos). A las ciencias sociales también suele tocarles asumir el “servicio posventa” de las ciencias exactas, de las políticas públicas o de algunas iniciativas privadas para “hacer aceptar” un discurso, para “mejorar” las percepciones de la gente, o para crear una “cultura de riesgo” que propicie los “comportamientos adecuados”. Pero las ciencias sociales no son –¡no deberían ser!– dispositivos instrumentales que facilitan la difusión de representaciones hegemónicas, o que contribuyen a consolidar la posición de sectores sociales dominantes. No hacen irrupción después de los planteamientos de geociencias, sino que tienen objetos, problemáticas, reflexiones y metodologías propios.

Para entender las particularidades de los aportes de ciencias sociales, se propone explorar algunas de las diferencias imperantes entre ciencias sociales y geociencias. Se identifican tres tipos de especificidades mayores de ciencias sociales para avanzar en el conocimiento producido por los estudios ambientales.

### **La preocupación epistemológica de las ciencias sociales**

En primer lugar, hay que rescatar la dimensión epistemológica (es decir, cómo se construyen las condiciones del conocimiento y de su validación). Las ciencias sociales están alertas a las condiciones y mecanismos de producción de los problemas ambientales, tanto en sus aspectos materiales, como inmateriales. Se trata de entender el estatuto y el peso de una situación de riesgo en su contexto: cómo se convierte en cuestión social, en preocupación y cómo se coloca en la agenda política. Dos situaciones de riesgo con características físicas o topográficas similares serán traducidas social y políticamente de forma diferente, en función del contexto en el cuál surgen. Aquel contexto (social, político, económico, etc.) no es nada ajeno a las situaciones de riesgo, sino que más bien contribuye a explicar la manera cómo lo que identificamos como riesgo llega a ser problema, para quiénes, en dónde y en qué momento. Las consideraciones contextuales que involucran la organización, el funcionamiento y la historia de una sociedad en un territorio se vinculan con las características del ambiente natural, sin ser subordinadas a ellas. La relación se intenta profundizar a través de las corrientes de ecología cultural, como la asentó por ejemplo Carl Sauer y la Escuela de Berkeley (Sauer, 1925), mientras la ecología política (en cuanto a su rama más marcada por la dimensión “política”) se asoma en prioridad a las relaciones de fuerza entre actores, a las estrategias implementadas y a las situaciones de injusticia y dominación que acompañan los problemas ambientales (Peet & Watts, 2004).

Además de asomarse al proceso de generación (social y políticamente fundamentado) de los problemas ambientales, las ciencias sociales desarrollan estudios de aceptabilidad social (de los riesgos, o de grandes infraestructuras) que no se deben confundir con los procesos que supues-

tamente propician la aceptación de un riesgo o de una iniciativa implementada en un territorio. Mary Douglas desarrolla y consolida la noción de aceptabilidad del riesgo de acuerdo con las ciencias sociales (1986). Como ya se mencionó, se suele solicitar a las ciencias sociales identificar los pasos necesarios para “hacer aceptar” sea una granja eólica, sea un pozo extractivo de gas pizarra, sea un reservorio para la secuestación de carbono, etc. Mary Douglas plantea la aceptabilidad del riesgo como una heurística, o sea como una forma de comprender mejor la realidad social. Ello resulta muy diferente del corte instrumental y polarizado por la acción. Dicha perversión de la noción ha sido metódicamente desmontada y denunciada en varias oportunidades (Aitken, 2010), pero su lectura pragmática e instrumental sigue muy potente. En una perspectiva de ciencias sociales, se trata de entender cómo y por qué la sociedad distingue lo que es riesgoso de lo que no es. “Los individuos están dispuestos a aceptar riesgos a partir de su adhesión a una determinada forma de sociedad” dice Mary Douglas (citado en García Acosta, 2005: 15). Las características de una forma de sociedad cambian en el tiempo, de una sociedad a otra, y en función del lugar que ocupa el individuo en la sociedad. Este planteamiento influencia la manera como se presentan los problemas ambientales, como se priorizan y como se intenta solucionarlos. A base de un enfoque de ese tipo, social y políticamente más amplio y consistente, resulta que la falta de educación o la ignorancia de uno puede no tener tanta importancia en la existencia o persistencia de un problema. Más que en variables y mecanismos individuales, los enfoques culturales de la aceptabilidad del riesgo indagan en las formas colectivas, organización y funcionamiento social, para encontrar explicaciones.

### **La crítica: un punto de partida para la reflexión**

En segundo lugar, las ciencias sociales deben desarrollar una postura crítica tanto en relación con las condiciones de producción del conocimiento como en relación con los mecanismos involucrados en la generación de los riesgos.

En cuanto a las condiciones de producción del conocimiento, es importante no quedarse con lo evidente sino más bien desnaturalizar los problemas y entender los mar-

cos —el framing— de su planteamiento. La construcción de los objetos y de los problemas se fundamentan en contextos sociales, dependen de la “posición del investigador” (Coanus & Pérouse, 2006), etc. Como cualquiera actividad social, la producción del conocimiento puede ser controversial y convertirse en objeto de estudio para las ciencias sociales. Pero existen dos tipos de controversias, al igual que existen dos regímenes de demostración que es peligroso confundir. Un tipo de controversia puede ser calificado de “cognitivo”, y otro tipo, de “axiológico” (Rumpala, 2010).

La controversia cognitiva es la que predomina en el ejercicio de las ciencias exactas, que al menos en circunstancias de “ciencias normales”, enuncian verdades y consolidan paradigmas (Kuhn, 1962). El paradigma imperante sigue en pie hasta la ruptura de su consistencia, el reconocimiento de una anomalía, y el establecimiento de otra verdad que permite explicar y absorber las anomalías. La controversia cognitiva consiste en la elaboración de una verdad que tiene que ser compartida, y formula preguntas que pueden ser resueltas en el marco paradigmático imperante, como “¿Hasta qué grado el hombre es responsable del cambio ambiental global?” o “¿En qué proporción el calentamiento global interviene en el huracán equis / ‘x’ o ‘y’ / tal?”. En numerosos casos en el ámbito de los problemas ambientales, el dilema es metrológico. Se centra en la medición, la experimentación, la cuantificación y la modelización más precisas y más eficientes posibles, con el despliegue de toda una artillería de aparatos y equipos de monitoreo sumamente caros (Bassett & Fogelman, 2013). En el ámbito de esta controversia, las ciencias sociales no tienen competencias. No hay como opinar: se trata de otro ámbito de investigación, de un objeto de estudio diferente, de otras problemáticas que las que formulan las ciencias sociales. Lo que sí pueden aportar, es socializar las verdades científicas y cuestionar por allí su estatuto social y políticamente hegemónico.

La controversia axiológica trata de la manera como se definen los términos del problema, como se valoran, como se matizan en el espacio, en el tiempo y de una sociedad a otra, y ello de forma bastante ajena a las características de la amenaza, al menos en un primer tiempo. En ese ré-

gimen de interpretación, la atención se centra en ¿Qué preguntas se hacen? ¿Por qué aquí y no allá? ¿Por qué para estos sectores sociales y no para otros? ¿Por qué domina y se impone tal concepción del riesgo al detrimento de otra visión, marginalizada? ¿En cuáles prioridades se hace hincapié? La controversia axiológica se fundamenta en las condiciones sociales de producción de los problemas ambientales, de su gestión y eventualmente de su solución con las consecuencias que implica para la sociedad y los territorios. Los problemas ambientales son socialmente identificados y valorados. No son “necesarios”, ni van “de por sí”, ni “caen del cielo” (Ribot, 2010), sino que tienen un dónde, un quién, un cuándo, un para qué, etc. En un régimen de controversia axiológica, no se revelan verdades sino que se interpretan realidades sociales. No hay verdades absolutas (hasta una revolución paradigmática, o hasta encontrar otra verdad) sino que imperan comprensiones del mundo social que no son nunca definitivas, pero que sí dan cuenta de la diversidad de los valores, de las representaciones, de los intereses y prioridades, que necesariamente existen. En la producción de un discurso de ciencias exactas, o en un debate en torno al riesgo, la controversia axiológica no se centra en el análisis de los mecanismos naturales, sino más bien en la forma como llega a tener sentido, como transforma el espacio, como mediatiza las relaciones sociales, como afecta las políticas públicas, etc.

No se trata de una postura retórica o constructorista, sino que esas consideraciones sociales llegan a tener un fundamento materialista fuerte y muy significativo en el terreno. De ahí la importancia de alimentar la controversia axiológica. No hace falta saber de física de la atmósfera, ni de modelización del clima para reflexionar y producir interpretaciones de la realidad social en cuanto al cambio ambiental global, sobre la manera como se estudia o se maneja, sobre lo que implica - directa e indirectamente - para las sociedades en sus territorios. Del mismo modo, no es necesario saber de genética para hablar de organismos genéticamente modificados. No es preciso ser un experto geotécnico para considerar un deslizamiento. Otros tipos de saberes que los saberes de ciencias de la tierra (como los saberes vernáculos, tradicionales, de ciencias sociales, etc.) perfilan el deslizamiento como realidad so-

cial, experimentada. Lo que sí es imprescindible para las ciencias sociales es formular preguntas propias que conlleven a aportes específicos, tan importantes como el conocimiento de los ecosistemas, o de la aceleración de la onda sísmica en suelos de diferentes calidades.

El debate público sobre el cambio climático resulta muy polarizado por las competencias de los climatólogos y los modelos de evolución del clima para saber cómo estará el mundo de mañana. En este debate, la opinión de los científicos sociales es poco legítima. Sería exponerse a una forma de descalificación, y con toda la razón. Pero ya se sabe de qué manera ha sido formateado el debate sobre cambio climático, por físicos de la atmósfera y enfoques globales (Demeritt, 2001). Así que si bien los científicos sociales no tienen por qué responder a preguntas formuladas desde otro enfoque, pueden plantear sus propias interrogantes, ser críticos en relación con las “reglas del juego” que se imponen a la reflexión, y de esta forma eludir la descalificación a priori para poner en tela de juicio la necesidad de la construcción de las evidencias, para quién, y con qué implicaciones.

De hecho, además de las condiciones de producción del conocimiento, el abordaje crítico de los mecanismos involucrados en la generación de los riesgos es otro aporte clave de las ciencias sociales. En la Crítica de la razón pura, Kant fundamenta el conocimiento a priori del mundo en la legitimidad y la calificación de quién lo produce y en su capacidad a defenderlo. Sin embargo, tal como lo plantea Michel Foucault, la crítica corresponde a una postura intelectual que consiste en “no dejarse gobernar” y no reconocer las categorías legítimas - hegemónicas - del juicio que permiten sentar el conocimiento a priori de algunos actores, aquí científicos (1990). Suspender las categorías del juicio, es dejar espacio para las concepciones y representaciones alternativas, desatendidas y poco consideradas en una sociedad. De tal forma que no se considera la voz de “quién es legítimo”, sino que a priori se reconoce la voz de quién habla. Para Judith Butler, la crítica y la autonomía del sujeto radican en su capacidad de afirmar su subjetividad (2002). La crítica no consiste en producir juicios acertados (o cuestionarlos), sino en ejercer su capacidad de no estar sometido a un juicio. Para Foucault, la

crítica se fundamenta en el contenido emancipador de un juicio afirmado. Para Butler, la crítica radica en el mero hecho de afirmar su propio juicio.

Aplicada al ámbito de los riesgos y de su generación, la crítica así definida permite cuestionar las explicaciones ofrecidas por actores afines con concepciones dominantes y proponer explicaciones alternativas que hacen más sentido para otros. Dichas explicaciones alternativas rinden cuenta de la realidad social de algunos. De ningún modo significan una verdad absoluta, ni estrictamente equivalente con otras verdades. Si bien la Escuela de Fráncfurt tiene como objetivo de la crítica sentar las bases morales de una realidad social progresista, en este punto nos quedaremos con la crítica como posibilidad de escuchar las voces no hegemónicas, y como posibilidad de producir un juicio alternativo, libre de las categorías dominantes que enmarcan el pensamiento.

### Las ciencias sociales y la producción de sentido

En tercer lugar, es de subrayar que el mandato de las ciencias sociales también consiste en crear nuevos conocimientos, ideas, conceptos y discutirlos, como es el caso de la vulnerabilidad en la década de los años setenta. No es que se “inventa” la palabra, sino que significa, que se le da contenido, y que se plantea como una noción funcional en una concepción de los riesgos basada en la organización y en el funcionamiento social. La crítica consiste en denunciar (la instrumentalización o la dominación), en cuestionar (las buenas recetas o las evidencias), pero también en ofrecer interpretaciones oportunas del mundo. Para ello, los planteamientos de ciencias sociales logran formular preguntas propias, más adecuadas, que llevan a identificar procesos más pertinentes en la producción de las situaciones de riesgo o de los problemas ambientales. Las ciencias sociales ofrecen visiones e interpretaciones alternativas de la realidad social, y para ello, tienen que ser creativas y abiertas.

La producción de conocimiento, la discusión de conceptos, la reflexión sobre la realidad social y la distancia crítica que constituyen algunos de los principales mandatos de las ciencias sociales dejan espacio para una multiplicidad

de interpretaciones. Reconocer representaciones y comprensiones múltiples no significa que se consideran como equivalentes, confundidas en un relativismo poco oportuno. Como ya se mencionó, la Escuela de Fráncfurt promueve una forma de interpretación del mundo en una perspectiva progresista (Lukacs, 1960). Tales bases ideológicas también son adoptadas en varios sectores del campo de la ecología política (Robbins, 2004). La idea consiste no solamente en analizar la realidad social, sino también en propiciar el advenimiento de una realidad social progresista al producir interpretaciones que se refieren a principios progresistas: es una forma de performatividad que defiende una realidad social, por concretarse.

La dimensión del compromiso (social y político) en la práctica de las ciencias sociales siempre ha sido objeto de estigmatización y de comentarios. Estigmatización para descalificar una reflexión supuestamente subjetiva; la objetividad es la condición sine qua non de la calidad científica de un trabajo. De no ser así (objetivo y “científico”), en una concepción kantiana de la crítica, quién hablaría no sería legítimo. Su discurso, a priori, quedaría sin fundamentos. Pero otros subrayan un trabajo necesario de situación del cientista social dentro de unas articulaciones sociales, políticas, económicas, etc., de las cuáles de ningún modo puede escapar. Una de las tareas básicas de la sociología consiste en objetivizar la subjetividad... pero sin descartarla, sino más bien dejando espacio a la “sociología espontánea” de los actores (Bourdieu, Chamboredon & Passeron, 1968). Es decir identificar las características de su punto de vista, ser consciente de la “posición del investigador” (Coanus & Pérouse, 2006) para hacer explícitos los efectos de esta perspectiva sobre la interpretación producida (Haraway, 1988). En varias oportunidades, se nota cierta confusión en relación con el principio de neutralidad axiológica de Max Weber (Kalinowski, 2005). Tampoco para el sociólogo la neutralidad axiológica significa el abandono de las ideologías, ni la ausencia de los valores privilegiados o de cualquier voluntad de situar el conocimiento y la reflexión (Weber, 1963). Neutralidad no significa necesariamente objetividad, sino neutralización de la arbitrariedad del cientista. Es necesario estar consciente del universo axiológico dentro del cual se produce el conocimiento, identificarlo y darlo a conocer. Ahora tam-

poco significa pretender librarse de este universo, ni prohíbe manifestar opiniones (que supuestamente descalificarían el registro científico del discurso). Al final, los científicos son ciudadanos como cualquiera, y las opiniones no necesariamente son marcas de militancia (que corresponden a otro registro que el registro científico). Pueden ser el producto de la elección de uno, en función del universo axiológico en el cuál se sitúa, en función de los principios y valores que escoge como referencias para el trabajo de interpretación de la realidad social. De no ser así, se impediría a los científicos el “acceso a la ciudad” entendida como arena del debate político (Corcuff, 2011).

El propósito de las ciencias sociales es trabajar sobre la

fábrica del sentido común, sobre el conocimiento compartido, y sobre las maneras como se conoce y como se entiende el mundo. Los científicos sociales bien pueden obrar para otro mundo orientando su lectura y su interpretación de la realidad. Entre otros principios, la sostenibilidad o la justicia pueden constituir dos referencias fundamentales en función de las cuáles se interpreta la realidad social, siempre cuando estén explícitas las referencias. No hay problema en presentar los grandes referentes de una interpretación de la realidad social. Al revés, es una imposición dejar creer en una interpretación objetiva, hasta absoluta, basada por ejemplo en procedimientos técnicos que permitirían considerarla como exenta de cualquier tipo de compromisos.

## ENTRE CRÍTICA Y UTILIDAD SOCIAL: UN APORTE LEGÍTIMO DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Contando con el contexto institucional y académico que se describió en la primera parte de este capítulo, los estudios de riesgos desde las ciencias sociales enfrentan diferentes tipos de expectativas (por parte de los tomadores de decisión o de la opinión pública), y hasta situaciones de incompreensión al defender la especificidad y la pertinencia de su trabajo. Uno de los problemas está claramente identificado: es fundamental no quedar preso de quienes piden los estudios (Gilbert, 2013). La investigación en ciencias sociales sobre el riesgo y el ambiente es legítima en definir su agenda de trabajo frente a los poderes públicos, las exigencias de la acción pública o las prioridades de la opinión pública. Sin embargo, además de la posición de las ciencias sociales en el campo científico, es de tomar en cuenta la economía política de producción de la ciencia (estatuto profesional y carrera de los investigadores, financiamiento de la investigación, funcionamiento por convocatorias, reconocimiento de la producción en función de criterios cuantitativos, etc). Por ejemplo, en el contexto estadounidense, la producción de ciencias sociales (ciencias políticas, sociología, psicología social en particular) sobre los riesgos está más próxima a los análisis costo-beneficio, más formateada por una demanda pragmática (Gilbert, 2013). Entre las exigencias sociales y los lineamientos epistemológicos de las ciencias sociales: ¿cómo posicionarse?

### La exigencia engañosa de la utilidad social

Es de notar la paradoja de la “utilidad social”, mientras lo que se califica de socialmente útil en el tema de los riesgos (la referencia del “hacer”, la importancia de lo que se ve, las respuestas técnicas y de impacto inmediato) no necesariamente corresponden a mejoras para la sociedad (¿Para quién? ¿Bajo qué concepto?), sino que responden a una concepción dominante del riesgo y del orden socioespacial. En muchos casos, la exigencia de utilidad social es contraria a la actividad de la crítica, que es uno de los aportes de las ciencias sociales. Impide cuestionar las características sociales más significativas que participan en la producción de los riesgos y hasta los reproduce manteniéndolas en el tiempo. El científico social sobre los riesgos está atrapado entre la crítica radical de los procesos sociales y políticos de construcción de los riesgos, y la exigencia de utilidad social (Metzger & Robert, 2015).

La oposición entre “hacer” y “comprender” o “interpretar” no es insuperable. La globalización formatea las ideas hegemónicas (por ejemplo, mediante los buzzwords) tanto como afecta la problemática ambiental. Define un contexto caracterizado por la sobrevaloración de la cuantificación, de la medición, de la evaluación y de los saberes técnicos (Young et al., 2006). Después del supuesto final de las grandes ideologías, y con el cierre de la guerra fría, habría

emergido y se habría consolidado una práctica de la acción, ciega a la razón social y cultural de los fenómenos, a los mecanismos subyacentes, a las inercias, a las herencias y a los efectos de contexto. La mirada pragmática y tecnicista se focaliza en las buenas prácticas y en la obtención de un resultado deseado. Terminada la Historia (Fukuyama, 1989), la resolución de los grandes problemas no podría ser más conflictiva, sino consensual y compartida.

Las últimas décadas han mostrado la importancia de seguir interpretando y dando sentido a un mundo social plural y diverso. El horizonte político de producción de las ciencias sociales consiste en rehumanizar (en el sentido de reconocer la diversidad y la pluralidad intrínseca de la realidad social) una postura hasta ahora notoriamente utilitarista y fragmentada (individualizada, tecnicista, ajena a la sensibilidad de los actores). No parece contradictorio querer entender la complejidad de la realidad social y actuar sobre ella. Es más, al saber lo diverso y lo plural, irreductibles, de la realidad social, es una ilusión reducir el espectro del análisis a unas consideraciones técnicas, materiales, de corto plazo y de alcance débil. No es tan excepcional la idea según la cual la utilidad social y la misión de servicio público de la investigación no es solamente preguntar “¿cómo?”, sino también “¿por qué?”, “¿para qué?” y “¿para quién?”. Ese horizonte es uno de los fundamentos propuestos para usar la metodología contextual en el estudio de los riesgos.

La crítica de los discursos, o de las dimensiones inmateriales de las sociedades (sus identificaciones, representaciones o ideologías) de ningún modo se reduce a un análisis discursivo sin correspondencia material con el mundo social. El trabajo sobre las dimensiones inmateriales es de suma importancia para entender la realidad social. Son concretas, de por sí, y tienen implicaciones materiales innegables (Godelier, 1984). El trabajo de situación y de articulación entre contextos y formas territoriales o situaciones de riesgo pasa por un esfuerzo de rematerialización de la crítica de los discursos (Forsyth, 2001). De esta forma, la crítica del relativismo de las ciencias sociales (frente a un trabajo técnico o de ciencias de la tierra, supuestamente objetivo, serio y científico) queda sin soporte. Es una aberración, bajo el pretexto de utilidad social,

cerrarse a la comprensión de una realidad social compleja, plural y diversa, material e inmaterial.

### Perspectivas de ciencias sociales y su legitimidad

De forma sintética, se pueden identificar tres tipos de contribuciones específicas de las ciencias sociales en los estudios ambientales. Primero, aportan un mejor conocimiento de las condiciones de producción de los problemas, lo que es un progreso indudable para la comprensión de los riesgos, la manera como se identifican y las soluciones que se ofrecen. Segundo, desarrollan una postura crítica en relación con lo que se plantea como necesario e insuperable. Vuelven hacia las condiciones de construcción de los riesgos, al rearticular los eventos en una secuencia sensible a un contexto. De ahí que las respuestas que “se imponen de por sí” siempre resultan bastante sospechosas. Tercero, crean conocimientos e interpretaciones de la realidad social originales. Para ello parten de las características sociales y territoriales, y no de los términos biofísicos del problema. Llegan a formular preguntas diferentes en función de análisis alternativos de una realidad social necesariamente compleja y diversa.

Las ciencias sociales no producen comentarios sobre la sociedad. Se hace este trabajo, sociedad adentro. Las interpretaciones y la producción de un conocimiento se hacen en relación con un orden, con una organización, con un funcionamiento social, con ideas hegemónicas en un momento dado y en una distribución de poderes dada entre actores. La ciencia es una actividad social (también es el caso para las ciencias duras). Las ciencias sociales tienen una legitimidad en los estudios de riesgo fuera de las propuestas logísticas para una gestión de crisis, y fuera de las recomendaciones para estabilizar un talud o consolidar un edificio. En este contexto de fuerte presión de la utilidad social, y de dominación de los abordajes de ciencias sociales por miradas más técnicas y puntuales, el desafío para las ciencias sociales es doble: epistemológico y operacional.

- Es fundamental afirmar la contribución específica de las ciencias sociales a los estudios ambientales. No se puede depender del aparato conceptual y del dispositivo

heurístico de las ciencias duras o del ámbito operacional. La autonomía conceptual de las ciencias sociales pasa por la afirmación de objetos de estudio propios, y pasa por reconocer tanto las condiciones materiales (físicas) como inmateriales (conceptuales, de valores, las prioridades, etc.) que producen los problemas ambientales. Fuera de ese esfuerzo conceptual, es muy difícil entender la complejidad y el porqué de las situaciones de riesgo, pero también de las políticas públicas o de las iniciativas de gestión, en los territorios.

- El segundo reto no es epistemológico sino práctico, y casi programático. Como ciencia en sociedad, los análisis y las interpretaciones de los científicos tienen implicaciones en la realidad social descrita. Y para romper con la farsa de la objetividad de la ciencia y de su mirada externa al objeto estudiado, el trabajo de ciencias sociales debe tener un objetivo político (por ahí hay que entender un objetivo explícito en el contexto social en el cual se desarrolla la actividad científica). Por supuesto está el objetivo específico de la investigación, según la problemática. Pero es importante considerar el “¿para qué?” del trabajo de investigación sobre los temas de riesgo. En otras palabras, se trata de estar atento a, y consciente de la función social de la investigación en ciencias sociales sobre el ambiente. Es una forma de ubicar la producción del conocimiento en un sistema axiológico, de valores y de principios. Por ejemplo, se puede considerar que el trabajo de investigación apunta a conocer mejor y a fomentar una realidad social más sostenible y más justa. Esos lineamientos fundamentales para el estudio de los riesgos formatea las interpretaciones. Lo importante no es intentar no tener lineamientos (todos tenemos, y defender el hecho de no tener ninguno, ya es una elección reveladora), es más bien estar consciente de ello, identificarlos, y ponerlos al servicio de una actividad social y situada que es una producción científica consciente y comprometida.

Los trabajos de corte naturalista son extremadamente útiles. Pero permiten responder a un tipo de preguntas. En términos de problemas sociales, es fundamental dejar abierto el horizonte para unos planteamientos basados en

las sociedades y en sus territorios, en su organización y en su funcionamiento, en sus relaciones de poder, en su diversidad y en sus intereses divergentes. Para un campesino, el riesgo para su actividad puede estar relacionado con la tendencia marcada al aumento de la temperatura, o a la disminución de las precipitaciones. Pero el problema no consiste solamente en saber si va a caer 17 % o 19 % de precipitación menos (hasta para muchos campesinos, son preocupaciones muy secundarias). El problema también radica en las políticas públicas de subvención, en la transformación del aparato productivo del sector agrícola, en los incentivos públicos o en la inversión de capital privado, en la evolución del derecho laboral, en los hábitos de consumo que definen los mercados a los cuales no siempre tiene acceso, etc. Es imposible aislar un aspecto del riesgo (la disminución de las precipitaciones) y pretender aportar recomendaciones socialmente pertinentes.

No hay problema de competencias entre geociencias y ciencias sociales. Los científicos sociales no tienen nada que decir sobre los mecanismos de las amenazas (salvo sobre las formas, necesariamente situadas, de estudiarlos y producir conocimientos sobre ellos, que a su vez tendrán implicaciones diferenciadas en el mundo social). Tampoco los científicos de ciencias exactas pueden considerar que el mundo que entienden de manera siempre más acertada es el mundo de los problemas que uno, actor social en su territorio, debe enfrentar. Son muchos los llamados a una transversalización de los abordajes, a una complementariedad entre ciencias sociales y ciencias exactas, a una práctica de la interdisciplinariedad para lograr mejores análisis de los riesgos y del ambiente. Pero debido al carácter hegemónico de ciertas concepciones, más que a un acercamiento institucional, o a la constitución de equipos multidisciplinarios, se podría pensar en una plataforma integradora para asomarse a los riesgos a partir de afinidades personales, de una buena comprensión del punto de vista del otro, y sobre todo, a partir de la elaboración conjunta del objeto de estudio. El perímetro de estudio, los términos de la pregunta, o las características del objeto fácilmente excluyen enfoques que no encajan. La integración de diferentes miradas a partir de un objeto común podría ser mucho más incluyente que una asociación interdisciplinaria a posteriori en el proceso de investiga-

ción. Todo ello queda por construir, pero de esta forma, se convierte el propio proceso de producción del conocimiento en una actividad reflexiva sobre la dimensión social del conocimiento (¿Quién produce? ¿Qué preguntas se hacen? ¿Cuáles son las jerarquías y prioridades que se observan? ¿Qué sectores llevan la voz cantante?), logrando uno de los objetivos de las ciencias sociales que consiste en situar social y políticamente los riesgos y su construc-

ción tanto como su identificación y la producción de conocimientos. Todo ello, por supuesto, no descarta la necesidad de los estudios más estrictamente disciplinarios. La diversidad de perspectivas no va necesariamente de la mano con contradicción y competición. Pero queda por ser manejada con responsabilidad e integridad intelectual.



## CONCLUSIONES GENERALES

### **La fábrica de los riesgos: una contextualización social necesaria**

La producción de los riesgos y del ambiente consiste en considerar los riesgos y el ambiente en una perspectiva constructivista, como el producto de mecanismos sociales y de relaciones entre las sociedades y su ambiente. A diferencia de un enfoque naturalista, los elementos del ambiente natural, o relativos a la amenaza, no polarizan la explicación de los fenómenos. Son más bien los aspectos sociales y políticos los que constituyen las bases de la interpretación de las situaciones de riesgo en una geografía social y política de los riesgos.

Conceptualmente, la producción de los riesgos permite articular las competencias de diferentes miradas disciplinares para avanzar en la comprensión de los procesos estudiados y en la identificación de la multiplicidad de los elementos involucrados. Si bien este libro ha hecho hincapié en las dimensiones sociales y políticas, institucionales y territoriales de la fábrica de los riesgos, otros ángulos y competencias disciplinares pueden contribuir a una mejor comprensión de las situaciones de riesgo relativamente a un territorio, a una sociedad y en un momento dado. En todo caso, la investigación sobre los riesgos y el ambiente no se puede reducir al estudio de su dimensión natural, ni al estudio de las representaciones, o percepciones por los actores. Es preciso ampliar el abanico de preguntas, combinar perspectivas y competencias para llegar a conocimientos e interpretaciones más acertadas dada la complejidad de los riesgos y su fábrica.

Además de producir un conocimiento de ciencias sociales sobre los riesgos, los enfoques contextuales y constructivistas permiten hacer otras preguntas que aquellas que se

centran en la amenaza y las características naturales. De esta forma, el objeto de preocupación, de interrogantes, o hasta la política de riesgos se “politiza” (Forsyth, 2012). Se hace más atento a una organización y a un funcionamiento social en un territorio. El problema ya no es el exceso de lluvia, o el posible temblor, sino la economía política de la producción de la ciencia en el país, el funcionamiento de los institutos científico-técnicos, los modos de ocupación de los espacios expuestos a las amenazas, las lógicas de diferenciación socio-espacial relativamente a las condiciones de exposición, los mecanismos institucionales de gestión de riesgos, o los procedimientos para la gestión de crisis. Todo ello corresponde a las condiciones de riesgo que entran en su fábrica. Las condiciones de riesgo en un territorio son extremadamente diversas y tienen causas múltiples. Son el objeto principal de la investigación en ciencias sociales que busca entender “¿Qué hace diferencialmente vulnerable la sociedad? Y ¿De qué maneras?”.

La perspectiva de ciencias sociales en el estudio y en la gestión de riesgos no domina ni la producción académica, ni las iniciativas públicas nacionales, ni la producción de grandes lineamientos internacionales. Sin embargo, la asociación entre riesgos y dinámicas sociales o desarrollo social y territorial existe de forma inequívoca en el panorama conceptual internacional. En la academia, y luego en el ámbito operacional, la gestión integral de riesgos ha cogido más fuerza y legitimidad en las últimas décadas del siglo XX. En la América andina, las reformas operacionales de la gestión de riesgos han sido evidentes en los años 2000, después de las consecuencias del episodio Niño de los años 1997 y 1998. Después de la Década Internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres Naturales (DIRDN), los programas regionales andinos PREDECAN y PREANDINO han dado el impulso para actualizar los siste-

mas nacionales de gestión de riesgos, en la región. Ecuador es parte de este movimiento, y conoce hoy día la implementación de un sistema elaborado en base a los principios de gestión integral de riesgos, planificación y problemáticas de desarrollo.

Pero a pesar de los esfuerzos internacionales, regionales y nacionales, tanto en la producción del conocimiento como en el mejoramiento de la acción pública, del dicho al hecho, hay un trecho. Más allá del voluntarismo y de los buenos principios, la gestión de riesgos ocurre en un contexto territorial particular (social, institucional, político, económico) que la formatea. Son muchos los mecanismos y las lógicas que influyen la producción del riesgo, su identificación y su gestión. Esa multiplicidad de causas, tanto en la generación de las situaciones de riesgo como en su diagnóstico y su manejo, debe ser objeto de particular atención. A menudo eludida, la diversidad de los mecanismos involucrados permite interpretar de forma más acertada la complejidad de la realidad social vinculada con los riesgos. Es el caso en particular para el momento que está viviendo Ecuador, en la implementación de una política nacional de riesgos y de un sistema nacional de gestión integral.

### **La gestión nacional de riesgos: una cuestión de política de Estado**

La articulación a un contexto social y político, y la identificación de las causas múltiples que hacen vulnerable una sociedad han orientado el trabajo de investigación de campo realizado en Quito y en Ecuador durante el año 2014. La segunda parte del libro da a conocer algunos resultados de dos preguntas claves en el estudio de los riesgos y de su gestión en el país.

Primero, se nota como la gestión de riesgos a escala nacional tiene que contar con el apoyo de la cooperación internacional. Ni el proceso de recomposición del Estado y de las instituciones públicas, ni tampoco la reafirmación de la soberanía nacional y de la autonomía del país son suficientes para cumplir con los objetivos de autonomía de los poderes públicos. Pero en ningún caso la gestión nacional de riesgos se puede plantear fuera de un contexto

regional e internacional delineado por las instituciones y organismos internacionales de gestión de riesgos y reducción de desastres. El peso de la cooperación internacional no es ni bueno ni malo. Por ahora, es imprescindible para el trabajo de la SGR, y el propio análisis de la cooperación demuestra cómo ha evolucionado conjuntamente con las ideas dominantes en la gestión de riesgos, pero también paralelamente a las transformaciones político-institucionales de Ecuador.

Segundo, el estudio de la cooperación, de sus actores y de su rol en la implementación del SNDGR en el país también permite recalcar algunas lagunas estructurales, aún significativas en el país. El estudio de la implementación de principios de gestión de riesgos, pero también de planificación territorial a escala de los GAD cantonales en pleno proceso de descentralización demuestra dos cosas: el carácter “en proceso” de la reforma de riesgos sumamente ambiciosa (y orquestada por la SGR), así como la poca originalidad del caso ecuatoriano en las dinámicas de transferencia de responsabilidad, de competencia y de recursos a los territorios y gobiernos locales. Queda mucho camino por recorrer para dotar los gobiernos locales de capacidades dentro de un sistema nacional integrado, que rige la acción pública. Pero no es nada excepcional en los procesos latinoamericanos (y hasta europeos - al menos francés) de descentralización.

Más allá de los problemas operacionales de las políticas públicas, está el rol del Estado y su mandato de protección y de defensa del interés colectivo en la manera como se gestiona el tema del riesgo. ¿Para qué sirve el Estado? ¿Cómo garantizar la seguridad y un tratamiento justo en todo el territorio nacional sin intervenir más a escala local en las prerrogativas recién otorgadas a los GAD cantonales? ¿Entre control e intervención directa, como hacer para que la solidaridad —en la redistribución de los recursos y de las capacidades— y la justicia no padezcan las rivalidades políticas e institucionales?

En plena reforma del Estado, descentralización y afirmación de la política nacional de gestión de riesgos, estas preguntas son centrales. Además del estudio de las condiciones de amenaza y de vulnerabilidad, es de suma im-

portancia el enfoque de ciencias sociales para entender los mecanismos de producción de los riesgos (la generación de la vulnerabilidad) así como las lógicas políticas e institucionales de la gestión de riesgos, tal como se da en el país y a diferentes escalas. El mandato de las ciencias sociales es dar interpretaciones de la realidad social, con su complejidad y contradicciones.

### **Ciencias sociales y estudio de los riesgos: unas contribuciones específicas**

La última parte se centra en el interés social de las ciencias sociales: ¿Para qué sirven las ciencias sociales en los estudios ambientales? El objeto de estudio para las ciencias sociales no es el clima, ni la naturaleza, ni la amenaza, sino las formas que toman los problemas ambientales, en qué lugar y para quiénes. El esfuerzo de “ubicar” las problemáticas de riesgo en un contexto territorial particular permite visibilizar algunos temas de los cuales no se habla directamente al considerar situaciones de riesgo (como la desigualdad, la rivalidad institucional, la dominación, los intereses particulares, las perspectivas conceptuales, etc). La gestión de riesgos tiene impactos en toda la sociedad, en los territorios. Y de manera recíproca, la realidad social a su vez, o el proceso de territorialización, formatean los riesgos, de manera material tanto como inmaterial, así como la forma de gestionarlos.

La producción de conocimiento sobre la sociedad es un mandato explícito de las ciencias sociales en la universidad pública. No solamente se trata de producir conocimientos desde una perspectiva social y política sobre los riesgos. Dichos conocimientos también son necesarios para participar en el debate público y el ejercicio democrático, más aún en el ámbito del SNDGR y el marco de la descentralización que se está dando. Por supuesto que más allá de la gestión de riesgos existen otros intereses, otros alcances, otros aspectos de la realidad social afectados por la gestión de riesgos. Es el rol de las ciencias sociales comprender y desenmarañar estas situaciones

para hacer visible lo invisible, comprensible lo complejo, y no necesariamente para hacerse prescriptiva. Además de aportar conocimientos complementarios en la esfera de la decisión, un enfoque de ciencias sociales, centrado en la sociedad y en su territorio, puede ayudar dando herramientas necesarias a una toma de decisión democrática, justa y transparente. Para ello, la toma de decisión tiene que ser debatida, dar una voz significativa a la diversidad de los actores involucrados en el territorio y hacer explícitos los mecanismos subyacentes múltiples.

Finalmente, las ciencias sociales tienen objetos, metodologías y conceptos diferentes de los que movilizan las ciencias de la tierra o de la vida. El régimen de prueba y el proceso de demostración son diferentes. Se busca reducir las incertidumbres y llegar a una verdad más acertada, suponiendo que sabiendo más, y con más precisión, se actuará de mejor manera. Las ciencias se proyectan en lo político y formulan consejos para los tomadores de decisiones. Para una perspectiva constructivista de ciencias sociales, se busca interpretar una realidad social compleja, múltiple, y hasta contradictoria, o paradójica. Consta que no existe una sola interpretación (menos aún exacta o absoluta), a la cual hay que aproximarse, sino una diversidad de perspectivas y de lecturas, según los actores considerados, los momentos y las escalas, de los puntos de vista y de los intereses en juego. Los métodos de ciencias sociales son reflexivos y críticos. No desplazan los problemas y las incógnitas, sino que pulen más bien las preguntas relativas a las sociedades y sus territorios. Juegan un rol importante en la manera como se entiende una sociedad a sí misma, como se reproduce, y como se regula. Es parte de un debate público, y ponen el dedo en una serie de mecanismos inmateriales que formatean las políticas públicas o las iniciativas operacionales, tanto públicas como privadas. De ahí que, a pesar de las dimensiones inmateriales y discursivas que pueden estudiar, las ciencias sociales también pueden presentar aportes muy materiales e intervenir de forma directa y concreta en la acción pública.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aitken, M. (2010). Why we still don't understand the social aspects of wind power: A critique of key assumptions within the literature. *Energy Policy*, 38, 1834-1841.
- Andermatt Conley, V. (1997). *Ecopolitics: the environment in post-structuralist thought*. London - New York: Routledge.
- Antonsich, M. (2011). Re-thinking territory. *Progress in Human Geography*, 35 (3), 422-425.
- Azar, C. (2007). Les émissions optimales de CO<sub>2</sub> le sont-elles vraiment ? En Dahan Dalmedico, A. (Ed.), *Les modèles du futur. Changement climatique et scénarios économiques: enjeux scientifiques et politiques* (165-183). Paris: La Découverte.
- Bailly, A. & Béguin, H. (Ed). (1982). *Introduction à la géographie humaine*. Paris: Masson.
- Bankoff, G. (2001). Rendering the world unsafe: 'vulnerability' as western discourse. *Disasters*, 25(10), 19-35.
- Barnett, C. (2004). A critique of the cultural turn. En Duncan, J., Johnson, N. & Schein, R. (Ed), *A companion to cultural geography* (38-48). Malden: Blackwell Publishing Ltd.
- Bassett, T. & Fogelman, C. (2013). Déjà vu or something new? The adaptation concept in the climate change literature. *Geoforum*, 48, 42-53.
- Bassett, T. & Gauthier, D. (2014). Territorialisation et pouvoir: la Political Ecology des territoires de conservation et de développement. *Echogeo*, 29. Recuperado de <http://echogeo.revues.org/14044>
- Beaud, S. & Pialoux, M. (2003). *Violences urbaines, violences sociales. Genèse des nouvelles classes dangereuses*. Paris: Fayard.
- Beck, U. (2003). *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*. Paris: Flammarion.
- Berdoulay, V. (2009). Possibilism. En Kitchin, R. & Thrift, N. (Ed), *International encyclopedia of human geography* (312-321). Oxford: Elsevier.
- Berdoulay, V. (1981). The contextual approach. En Stoddart, D. R. (Ed), *Geography, ideology, and social concern* (8-16). Oxford: Basil Blackwell.
- Bermúdez, N. & Rebotier, J. (Ed). (2015). *Dimensiones político-institucionales de la gestión de riesgos y vulnerabilidades en los países andinos*. Quito: PNUD.
- Blacio, M. (2009). *Lecciones aprendidas en el proceso de respuesta y recuperación post-inundaciones 2008 en el litoral ecuatoriano: estudio comparativo entre las respuestas de 1997/1998 y 2008*. (Informe de sistematización). Quito: PNUD-BCPR.

- Blaikie, P. & Brookfield, H. (1987). *Land degradation and society*. London: Methuen.
- Bohle, H.-G. (2007). *Living with vulnerability, livelihoods and human security in risky environments*. (Intersections, 6). Bonn: UNU/EHS - Munich-Re.
- Bonnemaison, J. (2000). *La géographie culturelle*. Paris: CTHS.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J.-C. & Passeron, J.-C. (1968). *Le métier de sociologue*. Paris: Coedición EHESS-Mouton.
- Briones Gamboa, F. (2010). Inundados, reubicados y olvidados: Traslado del riesgo de desastres en Motozintla, Chiapas. *Revista de ingeniería*, 31, 132-144.
- Brunhes, J. (1913). Ethnographie et géographie humaine. *L'Ethnographie*, 1, 29-40.
- Burton, I. & Kates, R. (1964). The Perception of Natural Hazards in Resource Management. *Natural Resources Journal*, 3(3), 412-441.
- Burton, I., Kates, R. & White, G. (Ed). (1978). *The Environment as Hazard*. New-York: Oxford University Press.
- Butler, J. (2004). *Le pouvoir des mots. Discours de haine et politique du performatif*. Paris: Amsterdam.
- Butler, J. (2002). What is Critique? An Essay on Foucault's Virtue. En Ingram, D. (Ed.), *The Political Blackwell Readings in Continental Philosophy*. London: Wiley Blackwell. Recuperado de <http://eipcp.net/transversal/0806/butler/en>
- CAF (2006). *Resumen PREANDINO: Iniciativa orientada a la reducción de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo*. Caracas: CAF.
- Cajas, L. (2012). El Estado como generador de riesgos: el caso de Ecuador. *Letras Verdes - FLACSO-Quito*, 11. Recuperado de: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/article/view/916>
- Cardona Arboleda, O. D. (2004). The need for rethinking the concepts of vulnerability and risk from a holistic perspective: a necessary review and criticism for effective risk management. En Bankoff, G., Frerks, G. & Hilhorst, D. (Ed), *Mapping vulnerability: disaster, development and people* (37-51). London: Earthscan Publishers.
- Carrión, F. & Dammert Guardia, M. (Ed). (2007). *La descentralización en el Ecuador, un tema de Estado*. Quito: FLACSO.
- Carson, R. (1962), *Silent spring*. Boston: Houghton Mifflin.
- Castoriadis, C. (1975). *L'institution imaginaire de la société*. Paris: Seuil.
- Champagne, P. (1990). Faire l'opinion. *Le nouveau jeu politique*. Paris: Editions de Minuit.
- Chardon, A.-C. (2008). Reasentamiento y hábitat en zonas urbanas, una reflexión en Manizales. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 1 (2), 226-247.
- Chomsky, N. & Herman, E. S. (2003). *La fabrique de l'opinion publique*. Paris: Serpent à plumes.
- Coanus, T. & Pérouse, J.-F. (Ed). (2006). *Villes et risques, regards croisés sur quelques cités en danger*. Paris: Anthropos.

- Coles, E. & Buckle, P. (2004). Developing community resilience as a foundation for effective disaster recovery. *The Australian Journal of Emergency Management*, 19(4), 6-15.
- Corcuff, P. (2011). Le savant et le politique. *Sociologies*, La recherche en actes, régimes d'explication en sociologie. Recuperado de: <http://sociologies.revues.org/3533>
- Crutzen, P. (2002). *Geology of mankind*. *Nature*, 34, 143-148.
- D'Ercole, R. & Metzger, P. (2004). *La vulnerabilidad del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: IRD-DMQ.
- D'Ercole, R. & Metzger, P. (2002). *Los lugares esenciales*. Quito: IRD-DMQ.
- D'Ercole, R., Hardy, S., Metzger, P. & Robert, J. (2009a). Vulnérabilités urbaines dans les pays andins, introduction générale. *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, 38(3), 411-420.
- D'Ercole, R., Metzger, P. & Sierra, A. (2009b). Alerta volcánica e irrupción del volcán Pichincha en Quito (1998-1999). *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, 38(3), 487-499.
- D'Ercole, R., Trujillo, M., Zucchelli, M. & Portaluppi, C. (2003). *Amenazas, vulnerabilidad, capacidades y riesgo en el Ecuador: los desastres, un reto para el desarrollo*. Quito: COOPI-IRD-Oxfam.
- Dahan Dalmedico, A. (2007). Le régime climatique, entre science, expertise et politique. En Dahan Dalmedico, A. (Ed), *Les modèles du futur. Changement climatique et scénarios économiques: enjeux scientifiques et politiques* (113-139). Paris: La Découverte.
- De Haan, L. (2000). The question of development and environment in geography in the era of globalisation. *Geojournal*, 50 (4), 359-367.
- Demeritt, D. (2001). The construction of global warming and the politics of science. *Annals of the Association of American Geographers*, 91(2), 307-337.
- Di Méo, G. & Buléon, P. (2005). *L'espace social*. Paris: Armand Colin.
- Douglas, M. (2001). *De la souillure, essai sur les notions de pollution et de tabou*. Paris: La Découverte.
- Douglas, M. (1986). *Risk acceptability according to the social sciences*. Russell Sage Foundation.
- Durand-Dastès, F. (1982). Famine et sous-alimentation en Inde. *Tricontinental*, numero spécial: la faim dans le monde et les idées reçues, 11-25.
- Ecologie & Politique*. (2013). Les écologies politique aujourd'hui (4) Amérique latine. *Ecologie & Politique*, 46.
- Ekers, M. & Loftus, A. (2013). Revitalizing the production of nature thesis: A Gramscian turn? *Progress in Human Geography*, 37 (2), 234-252.
- Enzensberger, H. M. (1974). A critique of political ecology. *New left review*, 84 (1), 3-31.
- Escobar, A. (1999). After Nature. Steps to an antiessentialist political ecology. *Current Anthropology*, 40 (1), 1-30.
- Estacio, J. (2014). *Lineamientos metodológicos para el análisis de vulnerabilidad en base a los elementos esenciales*. Quito: PNUD-SGR.

- Estacio, J., Blanco, A. & Jarrín, P. (2014). *Lineamientos de capacitación y formación para las instituciones del SNDGR de Ecuador*. (Producto II, Proyecto “Reducción de riesgo de desastres mediante la educación y la ciencia en Chile, Colombia, Ecuador y Perú”). Quito: UNESCO-SGR.
- Estrella, M.-E. (Ed). (2015). *Reflexiones académicas: La vulnerabilidad y los riesgos, estudios de caso en Ecuador*. Cuenca: Ediciones PYDLOS.
- Ewald, F. (1992). L'expertise, une illusion nécessaire. En Theys, J. & Kalaora, B. (Ed), *La terre outragée, les experts sont formels* (203-210). Paris: Autrement.
- Forsyth, T. (2012). Politicizing Environmental Science Does Not Mean Denying Climate Science Nor Endorsing It Without Question. *Global environmental politics*, 12(2), 18-23.
- Forsyth, T. (2001). Critical realism and political ecology. En López, J. & Potter, G. (Ed), *After postmodernism: an introduction to critical realism?* London: Athlone Press.
- Foucault, M. (1990). Qu'est-ce que la critique? *Bulletin de la société française de philosophie*, 84 (2), 35-63.
- \_\_\_\_\_. (1976). *Histoire de la sexualité. La volonté de savoir*. Paris: Gallimard.
- \_\_\_\_\_. (1975a). *Surveiller et punir*. Paris: Gallimard.
- \_\_\_\_\_. (1975b). *L'archéologie du savoir*. Paris: Gallimard.
- \_\_\_\_\_. (1966). *Les mots et les choses: une archéologie des sciences humaines*. Paris: Gallimard.
- Fraser, N. (2013). A triple movement? Parsing the politics of crisis after Polanyi. *New Left Review*, 81, 119-132.
- Fraser, N. & Honneth, A. (2003). *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London, New York: Verso.
- Fukuyama, F. (1989). The end of History. *The National Interest*, Summer, 3-18.
- García Acosta, V. (Ed). (2008). *Historia y desastres en América Latina*, Vol. III. La Red, Publicaciones de la Casa Chata.
- \_\_\_\_\_. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desastros*, 19, 11-24.
- \_\_\_\_\_. (Ed). (1997). *Historia y desastres en América Latina*, Vol. II. La Red.
- \_\_\_\_\_. (Ed). (1996). *Historia y desastres en América Latina*, Vol. I. La Red- CIESAS.
- Giddens, A. (1994). *Les conséquences de la modernité*. Paris: L'Harmattan.
- Gilbert, C. (2013). Quels risques pour la recherche en sciences humaines et sociales ? En Bourg, D., Joly, P.-B. & Kaufman, A., *Du risque à la menace, penser la catastrophe* (219-236). Paris: Presses Universitaires de France.
- Godelier, M. (1984). *L'idéal et le matériel*. Paris: Fayard.
- Gunderson, L. H. & Holling, C. S. (Ed). (2002). *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*. Washington: Island Press.
- Haraway, D. (1988). Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *Feminist Studies*, 14 (3), 575-599.
- Hardy, S. (2003). *Processus de fragmentation urbaine et risques dits 'naturels' dans la ville de Managua*. (Tesis inédita de doctorado). Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris.

- Harvey, D. (2004). The 'new' imperialism: Accumulation by dispossession. *Socialist Register*, 40, 63-87.
- Harvey, D. (1996). *Justice, nature and the geography of difference*. London: Wiley-Blackwell.
- Herrera Luque, F. (1979). *Los amos del valler*. Tomo2. España: Pomaire.
- Heynen, N., Kaika, M. & Swyngedouw, E. (2006). *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology*. New York: Routledge.
- Hogan, D. J. & Marandola, E. (2005). Towards an interdisciplinary conceptualisation of vulnerability. *Population, space and place*, 11 (6), 455-471.
- Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual review of ecology and systematics*, 4, 1-23.
- Hulme, M. (2009). *Why We Disagree About Climate Change. Understanding Controversy, Inaction and Opportunity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Janssen, M. & Ostrom, E. (2006). Resilience, vulnerability, and adaptation: A cross-cutting theme of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change. *Global Environmental Change*, 16, 237-239.
- Jean, Y. & Calenge, C. (Ed). (2002). *Lire les territoires*. Tours: MSH.
- Kalinowski, I. (2005). *Leçons wébériennes sur la science et la propagande*. Marseille: Agone.
- Khamis, M. & Osorio, C. (2013). *América del Sur: una visión regional de la situación de riesgo de desastres*. UNISDR - ECHO.
- Kuhn, T. (1962). *The structure of scientific revolution*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lardinois, R. (1987). Population, famine et marché dans l'historiographie indienne. *Annales ESC. Droit, histoire, sciences sociales*, 3, 577-593.
- Latham, A. & McCormack, D. (2004). Moving cities: rethinking the materialities of human geographies. *Progress in Human Geography*, 28(6), 701-724.
- Lavell, A. (2006). *Apuntes para una reflexión institucional en países de la subregión andina sobre el enfoque de la gestión de riesgos*. Lima: CAF-PREDECAN.
- Lavell, A. (1996). Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación. En Fernández, M. A. (Ed), *Ciudades en riesgo*. La Red-USAID.
- Lavell, A. & Maskrey, A. (2013). *The future of disaster risk management: an on-going discussion*. San José de Costa Rica: FLACSO-UNISDR.
- Lefebvre, H. (2000). *La production de l'espace*. Paris: Anthropos.
- Liñayo, A. (2012). Aproximaciones a la problemática de los desastres desde tres concepciones de la relación hombre - naturaleza. *Revista Académica e Institucional, Arquetipo de la UCP*, 4, 39-48.

- López Peláez, J. (2008). *La construction sociale du risque à Medellín (Colombie): gouvernance locale et représentations*. (Tesis inédita de doctorado). Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris.
- Lukacs, G. (1960). *Histoire et conscience de classe: essai de dialectique marxiste*. Paris: Editions de Minuit.
- Maskrey, A. (1993). *Los desastres no son naturales*. La Red.
- Metzger, P. & Robert, J. (2015). Environnement et risque: les sciences sociales piégées entre critique radicale et utilité sociale. En Clerval, A., Fleury, A., Rebotier, J. & Weber, S. (Ed), *Espaces et rapports de domination*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Ministerio de Finanzas. *Acuerdo n°0197 del Ministerio de Finanzas sobre la asignación presupuestaria*, 29 de mayo 2015. Quito.
- Mitchell, D. (1995). There's No Such Thing as Culture: Towards a Reconceptualization of the Idea of Culture in Geography. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 20 (1), 102-116.
- Musset, A. (2002). *Villes nomades du nouveau monde*. Paris: Editions de l'EHESS.
- Naess, E. (1989). *Ecology, Community and Lifestyle: Outline of an Ecosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Narváez, L., Lavell, A. & Pérez Ortega, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres. Un enfoque basado en procesos*. Lima: PREDECAN.
- O'Brien, K., Eriksen, S., Nygaard, L. & Schjolden, A. (2007). Why Different Interpretations of Vulnerability Matter in Climate Change Discourses. *Climate Policy*, 7, 73-88.
- O'Keefe, P., Westgate, K. & Wisner, B. (1976). Taking the naturalness out of natural disasters. *Nature*, 260(5552), 566-567.
- Ocampo, J. A., Bajraj, R. & Martin, J. (Ed). (2001). *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*. Bogotá: CEPAL - Alfaomega.
- Ochoa, E. (2015). Algunas reflexiones sobre las dimensiones político institucionales de la gestión de riesgos en Ecuador. En Bermúdez, N. & Rebotier, J. (Ed), *Dimensiones político institucionales de la gestión de riesgos y vulnerabilidades en los países andinos. Reflexiones y avances* (20-32). Quito: PNUD.
- Pain, R. & Smith, S. J. (Ed). (2008). *Fear: critical geopolitics and everyday life (Re-materializing cultural geography)*. Aldershot: Ashgate.
- Peet, R. & Watts, M. (Ed). (2004). *Liberation ecologies. Environment, development, social movements*. Londres, Nueva York: Routledge.
- Pelling, M. (2003). *The vulnerability of cities. Natural disasters and social resilience*. London: Earthscan.
- Pigeon, P. (2012). *Paradoxes de l'urbanisation. Pourquoi les catastrophes n'empêchent-elles pas l'urbanisation?* Paris: L'Harmattan.
- PNUD/BCPR (2012). *Aprendiendo de la experiencia para planificar la recuperación. Sistematización de casos de recuperación en Ecuador*. Quito.
- PNUD/BCPR (2011). *Guía metodológica para procesos de planificación de la recuperación posdesastre. Lineamientos y acciones para gobiernos nacionales, regionales y locales*. Quito.

- Portes, A. & Roberts, B. R. (2005). La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal. En Portes, A., Roberts, B. R. & Grimson, A. (Ed.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Pred, A. (1984). Place as historically contingent process: structuration and the timegeography of becoming places. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 279-297.
- Ramírez Gallegos, F. (2010). Post-neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la revolución ciudadana. *Temas y debates*, 20, 175-194.
- Rebotier, J. (2015). El riesgo y su gestión: víctimas de la fragmentación político institucional en Venezuela. En Bermúdez, N. & Rebotier, J. (Ed), *Dimensiones político institucionales de la gestión de riesgos y vulnerabilidades en los países andinos. Reflexiones y avances* (33-44). Quito: PNUD.
- \_\_\_\_\_. (2014a). La vulnerabilidad urbana: entre reducción de riesgo y emancipación social. Ejemplos en Venezuela. *Polis*, 38. Recuperado de: <http://polis.revues.org/10321>
- \_\_\_\_\_. (2014b). Contre l'environnementalisme de bon ton: l'écologie politique urbaine de Roger Keil et de Julie-Anne Boudreau. En Gintrac, C. & Giroud, M. (Ed), *Villes contestées. Pour une géographie critique de l'urbain*. Paris: Les prairies ordinaires.
- \_\_\_\_\_. (2012). Vulnerability Conditions and Risk Representations in Latin-America: Framing the territorializing urban risk. *Global Environmental Change*, 22 (2), 391-398.
- \_\_\_\_\_. (2011a). A fábrica da insegurança em Caracas. Entre uma legenda urbana e uma necessidade de gestão. *Tempo Social*, 22 (2), 143-163.
- \_\_\_\_\_. (2011b). Habiter les territoires et construire les risques, entre empreintes spatiales et logiques sociales - Caracas. En November, V., Penelas, M. & Viot, P. (Ed), *Habiter les territoires à risque* (81-100). Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Les territorialités du risque urbain à Caracas. Les implications d'un construit socio-spatial dans une métropole d'Amérique latine*. (Tesis inédita de doctorado). Institut des Hautes Etudes d'Amérique Latine, Paris.
- Revet, S. (2011). Penser et affronter les désastres: un panorama des recherches en sciences sociales et des politiques internationales. *Critique Internationale*, 52 (3), 157-173.
- \_\_\_\_\_. (2009). Les relations organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes 'naturels'. *Les études du CERI*, n°157.
- Ribot, J. (2010). Vulnerability does not fall from the sky. Towards a multiscale, pro-poor climate Policy. En Mearns, R. & Norton, A. (Ed), *Social Dimensions of climate change*. Washington: The World Bank.
- Rist, G. (Ed). (1996). *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.
- Robbins, P. (2004). *Political ecology. Critical introductions to geography*. Malden: Blackwell publishing.
- Robert, J. (2012). *Pour une géographie de la gestion de crise: de l'accessibilité aux soins d'urgence à la vulnérabilité du territoire à Lima*. (Tesis inédita de doctorado). Université Savoie Mont Blanc, Chambéry (Francia).
- Roncayolo, M. (1990). *La ville et ses territoires*. Paris: Gallimard.
- Rosanvallon, P. (2006). *Le modèle politique français: la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*. Paris: Seuil.

- Rosero Suárez, D. P. (2012). *La evolución de la gestión de riesgos en el Ecuador para desastres naturales y su vinculación con el ciudadano del medio ambiente en relación a las inundaciones de los años 1998, 2008 y 2012*. (Tesis inédita de grado en negocios e intercambios internacionales). Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito.
- Rumpala, Y. (2010). *Développement durable. Ou le gouvernement du changement total*. Lormont: Le bord de l'eau.
- Sauer, C. O. (1925). The morphology of landscape. *University of California Publications in geography*, 2 (2), 19-54.
- Scheibling, J. (2011). *Qu'est-ce que la géographie?* Paris: Hachette Supérieur.
- Serrano, T. (2004). *Análisis de la reducción de la vulnerabilidad en el Distrito Metropolitano de Quito. Los aspectos más desarrollados, las mayores dificultades y las perspectivas a futuro*. Quito: MDMQ-IRD.
- SENPLADES (2013). *Situación actual de la planificación de desarrollo y ordenamiento territorial*. Comunicación interna, Quito.
- Sierra, A. (2000). *Gestion et enjeux des espaces urbains à risques d'origine naturelle. Les versants et les quebradas de Quito, Equateur*. (Tesis inédita de doctorado). Institut Français de Géopolitique, Paris.
- Silva, R. B. & Ojima, R. (2011). Notas sobre a urbanização brasileira e as mudanças climáticas: risco e vulnerabilidade. En de Oliveira D'Antona, A. & do Carmo, R. L. (Ed), *Dinâmicas demográficas e ambiente* (195-212). Campinas: UNICAMP-NEPO.
- Smith, N. (2008). *Uneven development: nature, capital and the production of space*. Athens: University of Georgia Press.
- SNGR/ECHO/PNUD (2012a). *Análisis de vulnerabilidades a nivel municipal*. Propuesta Metodológica. Quito.
- SNGR/ECHO/PNUD (2012b). *Análisis de vulnerabilidades a nivel municipal*. Guía de implementación. Quito.
- Teixeira Guerra, A. J. & Baptista da Cunha, S. (1996). *Geomorfologia y meio ambiente*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Thomas, J. (2011). Desarrollo y gestión social del riesgo: ¿una contradicción histórica? *Revista de Geografía Norte Grande*, 48, 133-157.
- Tricart, J. (1978). *Géomorphologie applicable*. Paris: Masson.
- Uharte Pozas, L.-M. (2013). Ecuador Siglo XXI: una nueva narrativa democrática. *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*. Recuperado de: [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_NOMA.2013.42355](http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.42355)
- UNDAF (2014). *Marco de cooperación de las Naciones Unidas en Ecuador 2015-2018*. Quito.
- UNDAF (2009). *Marco de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo. Ecuador 2010-2014*. Quito.
- UNISDR (2013). *Del riesgo compartido a un valor compartido. Un argumento empresarial a favor de la reducción del riesgo de desastres. Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres*. Genève: UNISDR.
- USAID/SNGR (2010). *Acta de entendimiento entre SNGR y OFDA*. Quito.
- Usamah, M. (2015). Análisis de vulnerabilidad de los asentamientos informales en las orillas de la quebrada Yantzaza y el río Zamora, cantón Yantzaza, provincia Zamora Chinchipe. En Estrella, M.-E. (Ed), *Reflexiones académicas: La Vulnerabilidad y los riesgos, estudios de caso en Ecuador* (75-96). Cuenca: Ediciones PYDLOS.

- Velásquez, A. (2013). El espacio público en la ciudad latinoamericana, un reflejo del neoliberalismo, otra negación del derecho a la ciudad. *Revista digital El canelazo de la ciudad*. Recuperado de: <http://elcanelazodelaciudad.org/2013/12/05/espacio-publico-en-la-ciudad-latinoamericana/>
- Walker, J. & Cooper, M. (2011). Genealogies of resilience: From systems ecology to the political economy of crisis adaptation. *Security Dialogue*, 42 (2), 143-160.
- Walker, B. & Salt, D. (2006). *Resilience thinking. Sustaining ecosystems and people in a changing world*. Washington: Island Press.
- Watts, M. (1987). Drought, environment and food security: some reflections on peasants, pastoralists and commoditization in dryland West Africa. En Glantz, M. (Ed), *Drought and Hunger in Africa* (171-211). Cambridge: Cambridge University Press.
- Watts, M. (1983). On the poverty of theory: natural hazards research in context. En Hewitt, K. (Ed), *Interpretations of calamity* (231-262). London: Allen Unwin.
- Watts, M. & Bohle, H.-G. (1993). The space of vulnerability: the causal structure of hunger and famine. *Progress in Human Geography*, 17 (1), 43-68.
- Weber, M. (1963). *Le savant et le politique*. Paris: Plon 10/18.
- White, D. F. (2006). A political sociology of sociocultures: Revisionist manoeuvres in environmental sociology. *Environmental Politics*, 15 (1), 59-77.
- White, G. (1945). *Human adjustment to floods. A geographical approach to the flood problem in the United States*. Chicago: University of Chicago.
- White, G., Kates, R. & Burton, I. (2001). Knowing better and losing even more: the use of knowledge in hazards management. *Environmental Hazards*, 3, 81-92.
- Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. En Maskrey, A. (Ed), *Los desastres no son naturales* (11-44). Colombia: La Red-Tercer Mundo.
- Wisner, B. (1976). *Man-Made Famine in Eastern Kenya: The interrelationship of Environment and Development*. Brighton, England: Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. & Davis, I. (2004). *At Risk, natural hazards, people's vulnerability and disasters*. London: Routledge.
- Young, O. R., Berkhout, F., Gallopin, G. C., Janssen, M. A., Ostrom, E. & Van der Leeuw, S. (2006). The globalization of socio-ecological systems: an agenda for scientific research. *Global Environmental Change*, 16 (3), 304-316.

