

# **Del Concepto de Riesgo y su Gestión a los Parámetros para la Acción: Un Resumen Básico**

**Allan Lavell, Ph.D.**

---

# La utilidad del *concepto*

---

- **Un adecuado concepto global de la noción de riesgo y de su gestión, y adecuados conceptos intermedios, deben ayudar a perfilar enfoques y proveer una guía para la acción y la intervención.**
- **Los conceptos no definen por sí mismos los instrumentos y acciones mas adecuadas a desarrollar, sino más bien los perfilan y permiten la identificación de parámetros relevantes para guiar la intervención.**

# Las Características del Riesgo de Desastre y su Significado para la Gestión

---

- ***El RIESGO de DESASTRE se caracteriza por las siguientes facetas e implicaciones en lo que se refiere al tipo y el ordenamiento de la intervención:***

# RIESGO de DESASTRE

---

1. **Es una condición latente y representa un potencial de daño en el futuro.**
  - **Implica que el riesgo puede ser **anticipado**, permitiendo que la sociedad intervenga ex-ante con medidas de prevención, mitigación, reducción y control, o medidas de preparación.**

# RIESGO de DESASTRE

---

2. **Existe porque se presenta una interacción y relación entre factores de amenaza física y vulnerabilidad humana en espacios o territorios definidos y determinados.**

**Esto significa que el riesgo puede ser reducido o controlado:**

- Controlando o revirtiendo los grados de exposición de la sociedad.
- Evitando que recursos naturales se transformen en **amenazas** por vía de los procesos de **degradación del ambiente** o a través de la recuperación ambiental.
- Limitando la exposición directa de la sociedad a los fenómenos físicos por medio de **estructuras de retención o control** de estos (diques, terrazas, muros etc.).
- Aumentando la **resiliencia de los sistemas productivos** de la sociedad frente a los fenómenos físicos o asegurando la adaptación de los nuevos sistemas a las condiciones ambientales existentes.
- Reduciendo la **vulnerabilidad** de la sociedad en sus diferentes dimensiones estructurales.
- **Previendo, en general, el riesgo futuro** y controlando normativamente su desarrollo (gestión prospectiva).

# RIESGO de DESASTRE

---

3. **El riesgo es siempre una construcción social y resultado de determinados y cambiantes procesos sociales derivados en gran parte de los estilos y modelos de desarrollo y los procesos de transformación social y económica, en general.**
- Con referencia a la vulnerabilidad su calidad de construcción social es obvia.
  - Con referencia a las amenazas, las puramente antrópicas son claramente productos de la sociedad misma, las socio-naturales también.
  - En lo que se refiere a las naturales, su calidad de construcción social está dada porque la transformación de un fenómeno físico en una amenaza para la sociedad está circunscrita a que la sociedad este expuesta y se encuentra en condiciones de vulnerabilidad a tal grado que pueden esperarse daños y pérdidas calificadas como no aceptables.

# RIESGO de DESASTRE

---

La construcción social del riesgo significa que:

- La sociedad está en condiciones de deconstruir y controlar lo que ella misma ha construido o puede construir.
- En la medida en que el riesgo es producto de procesos sociales y económicos, que en parte importante derivan de las modalidades de desarrollo y transformación que la sociedad adopta, la reducción y control del mismo solamente puede ser exitoso al considerar la gestión del riesgo como un **componente de los procesos de gestión del desarrollo sectorial y territorial, del ambiente y de la sostenibilidad en general.**
- El riesgo puede ser identificado con las acciones y resultados de las acciones de determinados actores sociales. En consecuencia, no hay posibilidad de gestión de riesgo sin el concurso de estos actores y mecanismos de control de sus acciones nocivas.

# RIESGO de DESASTRE

---

4. El riesgo y las amenazas y vulnerabilidades que lo explican, son dinámicas y cambiantes. El cambio puede ser lento y casi imperceptible en el corto plazo o rápido y hasta abrupto o violento; ambas situaciones, producto de cambios en el entorno y en los procesos sociales y económicos. Estas variadas etapas del riesgo de desastre permite hablar de un *continuo de riesgo*, a diferencia de un ciclo de desastre, en que podemos identificar tres categorías y condiciones fundamentales del riesgo, de importancia para la temática de la gestión del riesgo:

- El riesgo primario o estructural.
- El riesgo derivado, secundario o coyuntural.
- El riesgo reconstruido o ampliado.

Cada sucesiva etapa se construye sobre, mantiene y amplía condiciones existentes en la etapa anterior. Así, el continuo no solamente se expresa en cambios de etapa sino también, en la relación que una etapa tenga con la anterior.



# RIESGO de DESASTRE

---

**Los significados distintos de la naturaleza dinámica y cambiante del riesgo para la práctica de la gestión son:**

- **El escenario de riesgo y los factores de amenaza y vulnerabilidad cambian constantemente y no pueden ser captados en una "fotografía" permanente. Esto significa que deben ser actualizados con cierta regularidad, sujeto a la vigilancia y análisis permanente del ambiente y de la sociedad.**
- **Significa también que la tarea de construcción de escenarios y mapas o la realización permanente de análisis, requiere de la descentralización y la participación de los sujetos del riesgo y de sus organizaciones, y otras estructuras regionales, locales o comunitarias.**
- **La Gestión del Riesgo como práctica organizada e institucionalizada, toma como punto de referencia el continuo del riesgo. De esta manera, la Gestión se constituye en una práctica integral y transversal, contemplando tanto lo que tradicionalmente se ha llamado la prevención, mitigación y preparativos para desastres, como la respuesta de emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción.**

# RIESGO de DESASTRE

---

- **La gestión requiere de estructuras organizacionales e institucionales que integran actores y capacidades distintas, que toman siempre el “desarrollo” como su punto de referencia, y que reconoce el peso diferenciado que los especialistas en el desarrollo y en la respuesta humanitaria juegan en distintos momentos.**

# RIESGO de DESASTRE

---

5. **El riesgo está sujeto a valorizaciones objetivas, pero también subjetivas. Lo subjetivo se refiere a las formas distintas en que los mismos sujetos del riesgo perciben y miden el riesgo, como lo dimensionan en términos de las decisiones que toman sobre ello, los imaginarios particulares que corresponden a actores sociales distintos, y las nociones que manejan en lo que se refiere al riesgo aceptable”, “aceptado” o “inaceptable”.**

# RIESGO de DESASTRE

---

**Para la práctica, esto significa que:**

- La gestión del riesgo no puede prescindir de la participación de los sujetos del riesgo en su dimensionamiento y en las decisiones sobre su reducción y control.
- Muchas veces los sujetos del riesgo, particularmente la población pobre, consideran el riesgo de desastre a la luz de las condiciones prevalecientes y permanentes de su propia existencia. Esto significa que la gestión del riesgo debe desarrollarse como práctica en el marco de acciones de gestión del desarrollo para que no sea relegado, ignorado o marginado.
- Los objetivos de la gestión primaria del riesgo se logran mas exitosamente y con mayor permanencia si la gestión se lleva a cabo por organizaciones e instituciones existentes de desarrollo sectorial y territorial y no por otros creados específicamente para promover la gestión del riesgo.

# RIESGO de DESASTRE

---

## 6. El riesgo de desastre se manifiesta de forma más precisa en los niveles micro-sociales y territoriales.

Esto significa que:

- Un gran desastre es en realidad un conjunto de desastres locales, comunitarios, familiares e individuales.
- Dimensionar adecuadamente el riesgo significa acercamientos y participación local.
- La conciencia de riesgo se plasma en los niveles micro-social y territoriales y es ahí que en muchos casos se suscita mejor las preocupaciones y las intenciones de reducirlo o controlarlo.

# RIESGO de DESASTRE

---

- La gestión local del riesgo se establece como una opción real, necesaria y válida. Esta afirmación toma como base:
  - La participación de los actores locales.
  - La apropiación de la gestión por parte de ellos.
  - La concurrencia de actores externos como apoyos y promotores.
  - La necesidad de estructuras organizacionales-institucionales locales.
  - La búsqueda de la sostenibilidad como resultado de la participación, la apropiación y la consolidación de estructuras locales.

# RIESGO de DESASTRE

---

## LO LOCAL:

Hablar de lo local ha creado problemas por falta de definición y por los distintos conceptos disciplinarios que existen sobre el particular. Además, ha existido una tendencia de reducir lo local a lo municipal.

Con referencia a esto, existen varios puntos importantes que debemos considerar:

# RIESGO de DESASTRE

---

**Primero.** El punto de partida es que es imprescindible un nivel de gestión subnacional y sub-regional.

**Segundo.** El nivel de intervención más adecuado se refiere a lo que podemos llamar "territorios de riesgo", donde existe:

- Cierta homogeneidad en las condiciones y modalidades de desarrollo.
- Conjuntos de actores sociales con sentido de pertenencia territorial y relaciones interactivas cercanas, antagónicas o colaborativas.



# RIESGO de DESASTRE

---

**Tercero.** Estos territorios constituyen una síntesis de múltiples determinaciones, en que existan cierto nivel de homogeneidad en las formas particulares de desarrollo, en la presencia de actores sociales con relaciones interactivas y en las condiciones particulares del riesgo. Esto, muchas veces, está asociado con condiciones de multi-amenaza o de amenazas concatenadas o complejas.

**Cuarto.** Estos territorios pueden de hecho ser menores que un municipio, cruzar límites municipales o en algunos casos acotarse al territorio de un municipio particular.

# RIESGO de DESASTRE

---

**Quinto.** Si es que el municipio se convierte en una expresión preponderante de lo local esto se explica no porque es la única, ni necesariamente la mejor representación del mismo, sino más bien porque:

- La gestión requiere de estructuras organizacionales-institucionales permanentes, consolidadas y sostenibles.
- El municipio se perfila como una opción real de engranaje dada su importancia en la promoción del desarrollo local, en la consolidación de la descentralización, la negociación y articulación de otros actores sociales y, finalmente, por sus facultades normativas y de control.

# RIESGO de DESASTRE

---

**Sexto.** Esto no significa que el municipio es la única opción posible, sino más bien la más prevaleciente, conspicua y permanente y en principio la más legitimada.

**Séptimo.** Lo local debe articular y construirse también sobre otros niveles territoriales y sociales de jerarquía inferior como lo son los niveles sub-locales, las aldeas, las comunidades y hasta las familias.

# RIESGO de DESASTRE

---

**7. El riesgo se expresa en los niveles micro-sociales y territoriales, sin embargo sus causas no pueden reducirse a una consideración de estos niveles. El riesgo "local" es también resultado de procesos y actores sociales extra "locales", regionales, nacionales y hasta internacionales.**

**Esto significa que:**

# RIESGO de DESASTRE

---

- **La gestión local no puede llevarse de forma autónoma y no puede prescindir de relaciones, concertación, coordinación y gestión con otros niveles territoriales en el marco de arreglos organizados en torno a:**
  - **Cuencas hidrográficas.**
  - **Regiones económicas, naturales, de desarrollo, etc.**
  - **Mancomunidades municipales.**
  - **Sectores y niveles nacionales con ingerencia en lo local.**
- **La gestión local requiere el fomento de capacidades de negociación y concertación con actores internos y externos y la concurrencia y colaboración con estos.**

# RIESGO de DESASTRE

---

- 8. El riesgo de desastre es un componente o dimensión del "riesgo global", el cual tiene otras dimensiones y condicionantes, a la vez, el riesgo de desastre muchas veces se construye sobre otras manifestaciones de riesgo, en particular, lo que se puede llamar "riesgo cotidiano". Con esta noción se refiere a los riesgos que enfrenta particularmente la población pobre en sus vidas diarias (desempleo, falta de ingresos, desnutrición, propensión a enfermarse, violencia social y doméstica, etc.).**

# RIESGO de DESASTRE

---

**Para la gestión del riesgo estas consideraciones implican que:**

- **Esta gestión debe darse en un marco dado por las condiciones de riesgo cotidiano y de pobreza de la población.**
- **En vista de la prioridad que da la población al riesgo cotidiano y tomando en cuenta sus propias capacidades de supervivencia y adaptación, la gestión del riesgo de desastre tiene que ligarse a y tomar como punto de referencia fundamental el riesgo cotidiano y los mecanismos que utiliza la población para enfrentarlo.**
- **La gestión del riesgo es un parámetro y componente de la gestión del desarrollo, de la gestión del ambiente y la gestión global de la seguridad humana como condición imprescindible para el logro de la sostenibilidad.**

# RIESGO de DESASTRE

---

## 9. Conclusiones.

**La gestión del riesgo de desastres en todas sus facetas y niveles no puede prescindir de:**

- **Una relación estrecha con el desarrollo y su gestión.**
- **Ser visto como un proceso y no un producto.**
- **La participación y apropiación por parte de los sujetos del riesgo y sus organizaciones, y la creación de estructuras organizacionales-institucionales permanentes y sostenibles.**
- **La integración con actores sociales de niveles territoriales diferenciados.**
- **Ser visto como algo transversal e integral.**
- **Pretender la sostenibilidad en el tiempo y en el territorio.**