

Así, estamos hablando de la definición de los riesgos urbanos, a escala de ciudad, en términos del análisis de los usos del suelo, de la falta de infraestructura, de la posibilidad de amenazas naturales (tipos de riesgo I y III), del transporte, de las condiciones de vida y de trabajo de las distintas zonas de la ciudad.

Una vez localizadas las áreas de riesgo, los grados de vulnerabilidad también serán definidos dentro de cada una de éstas áreas.

### ***A Escala de vecindario***

A esta escala se estudiarán las condiciones de vida y de habitabilidad. Estamos hablando del hábitat (la vivienda y sus condiciones de abrigo, de tenencia y de acceso a la infraestructura y a los servicios sociales), del estado del stock de vivienda, de las condiciones de tenencia de la tierra, de los niveles de prestación de servicios y, por supuesto, de los mapas de amenaza en los que están localizados dichos vecindarios. Aquí se busca priorizar la intervención en los niveles de la vivienda o de las vías. Por consiguiente, las áreas de riesgo y los grados de vulnerabilidad también serán definidos a la escala de vecindario.

### **¿Cómo se haría?**

La información de la cual hemos venido hablando, en relación con la escala nacional-regional, está dispersa. El problema, precisamente, no es la falta de información, es la posibilidad de usarla. Como cuestionara Hardoy: "¿Por qué existen análisis tan pobres de la real situación social, económica y ambiental de las ciudades a pesar de numerosos informes y estudios sectoriales, y por qué los problemas urbanos reciben tan baja prioridad por parte de los gobiernos y son tan rara vez discutidos por los medios de comunicación?"<sup>28</sup>

Creemos que el problema está relacionado con el hecho de que la recolección y análisis de información se ha considerado usualmente como problema técnico por parte de las oficinas de planeación urbana en los niveles central y sectorial, considerando aspectos medibles que no tienen en cuenta condicionantes históricas, como lo analizan Jordi Borja y otros<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> HARDOY, Jorge E. Op. Cit. Pág. 318.

<sup>29</sup> BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel; BELIL, Mireia. "Descentralización y gestión urbana". En: LUNGO, Mario. Op. Cit. Pág. 251.

A escala de la ciudad y de vecindario la situación puede ser diferente. Probablemente habrá alguna información en estudios formales previos de estas áreas pero el problema es que, casi con seguridad, está desactualizada. Así, es necesario tratar de recoger los análisis previos en forma rápida y barata y, paralelamente, idear la forma de actualizar la información básica.

Para el manejo de la información, sugerimos dar los pasos que se exponen a continuación:

1. El problema urbano se tiene que poner nuevamente de moda, tal como lo está siendo un desastre, en el momento que ocurre.
2. Indudablemente, se tiene que recuperar la información dispersa; si ésta está localizada principalmente en las oficinas públicas, entonces se debe acudir a cada una de ellas.
3. La información debe ser procesada, inicialmente por bloques, sin importar la escala de acción de la que estemos hablando con el fin de prever las áreas que podrán ser declaradas inicialmente como zonas de emergencia. Recordemos que estamos buscando siempre niveles de sobrevivencia, esto en relación con: la región y el casco urbano, con la ciudad o con el vecindario. Recordemos también que la amenaza específica bajo la cual está una determinada área o sector en emergencia, podría ser la amenaza para su propia sobrevivencia, o la fuente de riesgo para el resto del sistema urbano.

Una posibilidad sería confiar únicamente en la información conocida ya que las principales áreas, a todas las escalas, que se encuentran bajo grandes amenazas no están escondidas. De este modo la primera prioridad para iniciar los planes de acción se define en forma intuitiva y mientras tanto, toda la información requerida va siendo recogida y complementada y puede ser rápidamente procesada.

4. Los grupos humanos afectados por la situación de emergencia deben ser convocados a la participación (directa o indirectamente debido a la probabilidad de riesgo que el área puede generar) de este modo se prepara el *plan de contingencia*<sup>30</sup>.
5. Los planes de contingencia deben reconsiderar los factores que inicialmente definieron la emergencia: el tipo y el nivel del riesgo y la evaluación de la vulnerabilidad, que en ese caso sería realizada por los representantes de las mismas comunidades afectadas, de

---

<sup>30</sup> Plan para situaciones en las cuales no todas las circunstancias pueden ser predefinidas.

otras comunidades y, por supuesto, de los representantes de las autoridades responsables. Teniendo esto claro (objetivos, prioridades, roles y tareas de los distintos sectores), se discute y define la coordinación y forma de administración a adoptar, así como las posibles medidas de mitigación y/o de prevención a implementar.

6. Mientras todo esto se va haciendo, alguien debe estar trabajando a una escala más general, buscando la coherencia de lo particular con todo el ámbito urbano, sin descuidar que los planes de acción sean construidos conjuntamente y en forma orgánica sin repetir el trabajo de los demás.

En conclusión, hay tres condiciones que deben cumplirse:

- La aceptación pública de la situación de emergencia en ciertas áreas urbanas. Así, a determinada escala, alguien debe poder probar que la situación es real y se pueden declarar las medidas de emergencia si se trabaja cooperadamente y con suficientes argumentos, con personas o grupos de la comunidad conscientes de ella .
- La implementación de una forma rápida de recoger y procesar información para definir y monitorear las situaciones de emergencia.
- El establecimiento de una estructura de administración y coordinación, en forma inmediata.

Nos permitimos ofrecer a continuación, opiniones acerca de quienes harían la convocatoria inicial.

### **¿Quiénes harían esto?**

Indudablemente debe ser la gente consciente de la situación y que ha venido hablando del problema. Entre esas personas existen: los grupos que estudian el problema urbano en América Latina, algunos de los cuales ya hemos citado y que han venido tratando, en esta década, de patrocinar diferentes acciones relacionadas con los movimientos urbanos populares, las Universidades y sus centros de investigación; las ONG's en diferentes países de Latinoamérica; los grupos ecológicos que se están desarrollando en forma creciente en la región; algunos sectores de los partidos políticos quienes participan activamente de la vida nacional en muchos de nuestros países; además de las



organizaciones internacionales que patrocinan diferentes formas de intervención a lo largo del continente.

Obviamente los primeros llamados a participar deben ser el público en general y las autoridades públicas que conocen el problema. En algunos países se han venido ejecutando determinadas acciones como la declaración de emergencia en ciertas áreas urbanas (como en Costa Rica donde el sector de la vivienda fue declarado bajo emergencia desde el inicio de la crisis económica). Es primordial definir los pasos a seguir para la implementación de un esquema coherente de "administración de los recursos en los planes de emergencia" en aquellos sectores urbanos que no han sido realmente intervenidos.

### ***¿Para qué la participación?***

- En varias ocasiones se ha dicho: el problema está dado por la diversidad de actores que intervienen sobre el medio ambiente urbano con sus "intereses particulares".

Hardoy lo plantea claramente cuando dice: "Las ciudades son invenciones humanas. Son modificadas permanentemente por los proyectos oficiales de las empresas privadas y públicas, pero son también reinventadas todos los días por un gran número de decisiones y esfuerzos individuales, familiares y comunitarios, que responden a impulsos impredecibles que no están sujetos a planes, normas y estándares oficiales"<sup>31</sup>.

Ahora, en muchos de nuestros países las instancias gubernamentales han actuado como mediadoras, pero se ha probado que esto no es suficiente. Como el gobierno responde a determinados intereses políticos, no puede ser neutral. Sólo el control social, a través del establecimiento de estructuras participativas que trabajen con base en consensos se podría, posiblemente, constituir la alternativa.

- Aparece también el problema de los "recursos". Pero, ¿cuáles recursos?

Hasta el momento, los problemas han sido, casi siempre, atendidos oficialmente con los fondos públicos, y la coordinación con otras posibles fuentes de recursos ha sido, con pocas excepciones, muy pobre y parcial, como es el caso del proceso de reconstrucción de las viviendas en el centro de la Ciudad de México, después del terremoto.

---

<sup>31</sup> HARDOY, Jorge. Op. Cit. Pág. 328.

El ejemplo que damos es muy apropiado para sustentar lo que proponemos. En el momento de la emergencia es obvio que se necesitan convenios administrativos como resultado natural, y se necesita obtener recursos (humanos y financieros) ofrecidos por los distintos sectores de la sociedad urbana. Este es un modo de implementar soluciones adecuadas para resolver viejos problemas.

- Existe el problema del "desconocimiento" acerca de cómo funcionan las cosas.

"Una aspecto importante para el mejoramiento de los recursos humanos para la gestión es el incremento en el conocimiento público de las funciones de la administración, de los derechos y oportunidades para la participación, de los beneficios que se deben derivar del proceso de desarrollo, de los derechos y obligaciones del público elector que paga impuestos y consume servicios generados por las autoridades administrativas"<sup>32</sup>.

En resumen, todas las personas involucradas en la vida urbana podrían comenzar por hacerse parte del problema de las emergencias, pero al mismo tiempo deben transmitir claramente las necesidades de recursos particulares en la gestión frente a la emergencia, lo cual implicaría aunar los recursos humanos, financieros y técnicos desde todos los sectores afectados, además del apoyo del público en general mediatizado por un claro conocimiento de los derechos y deberes. Esto debe formar parte de las campañas de prevención, tanto en cada plan específico de acción como en la coordinación general a diferentes niveles y escalas.

## **PLANES DE AYUDA TÉCNICA**

### **Definición de un Sistema de Información Geográfica -SIG.**

Hemos estado hablando de la implementación de un Sistema Administrativo de Recursos (SAR) en situaciones de emergencia para que haya equidad al distribuir los recursos entre las áreas urbanas con alta probabilidad de que ocurra un desastre, a diferentes escalas de intervención. Esto facilita que las decisiones sobre lo que se va a hacer

<sup>32</sup> Settlements Management. Capítulo 7, Pág. 105 de: "Global report on human settlements", UNCHS, 1987.