

## ***Premisas Guía para los Proyectos de Investigación sobre Reducción de la Vulnerabilidad Social***

*Ernesto Ráez Mendiola(\*)*

### ***Sumario***

*Con el objeto de aclarar los principales conceptos que deben guiar los proyectos de investigación para la reducción de la vulnerabilidad social se puntualiza que los desastres no son externos al sistema sino detonantes que revelan sus deficiencias y cuya magnitud responde al grado de desarrollo de la colectividad afectada. En este sentido la brecha entre países ricos y pobres es el desastre primordial de la humanidad. El acelerado crecimiento poblacional y de los movimientos migratorios generan el caos urbano que hace perentoria la necesidad de prevenir y atender a la población frente a posibles desastres. Para definir la estrategia correspondiente se precisa un enfoque holístico de la vulnerabilidad y las dimensiones de la fragilidad de los seres humanos y de sus organizaciones, aclarando algunos comportamientos aparentemente desconcertantes frente al peligro, como un concepto dinámico. Se proponen a continuación algunos aspectos sociales factibles de investigación, así como los componentes de la situación de desastre que serán objeto de análisis.*

*En la segunda parte de la exposición se analiza el factor educativo, basado en las experiencias del ponente en este campo, y el rol de los medios de información, de las autoridades y de los modelos de participación para una articulación positiva entre los procesos de socialización y endoculturación y los proyectos de investigación necesarios a la población y los mecanismos de motivación. Se anota la necesidad de preocuparse muy en especial de los desastres en pequeña escala, por sus efectos acumulativos; el rol de las compañías de seguros y las medidas de mitigación. Se cierra con el reconocimiento del Proyecto Ciudades Sostenibles, primera etapa, la seguridad, como un ejemplo de Proyecto Integral dentro del cual adquieren sentido todas las propuestas de investigación y se articula el vecindario concientemente a los planes de desarrollo local.*

### ***Evidencias en el umbral***

Hace quince días (11/11/04) un diario de circulación nacional informaba que, en la presentación del Plan Sectorial para la Prevención y Atención de Desastres del Ministerio de Salud, se había hecho público que, entre 1995-2003, los desastres naturales, y los inducidos por el hombre, provocaron 2928 muertes y más de dos millones de damnificados.

La presencia de esta información revolvía interés, las cifras difundidas constituían una clarinada de alarma sobre lo que significa para nuestras aspiraciones de crecimiento el impacto de los desastres; pero a la vez- por la manera de ser transmitida- tenía un sesgo sensacionalista que no contribuía a la correcta orientación de la población para ir afirmando entre nosotros una cultura de prevención.

De primera intención pareciera por la manera de ser tratada esta noticia que las situaciones de desastre son sucesos externos al sistema que de manera fatal provocan muertes y daños, la información proporcionada no analizaba los factores que estando ya presentes, propiciaron la alta cifra de muertos y la más grande de damnificados. Es este tipo de

enfoques y manejo de la información sobre desastres la que nos obliga a repetir una vez más, en el umbral de esta exposición una convicción asumida universalmente: los fenómenos naturales o inducidos por el hombre que pueden provocar situaciones de desastre, son **detonantes** que evidencian las deficiencias de la comunidad sobre la que se abaten. La mayoría de secuelas que se desatan, luego de la ocurrencia de un fenómeno, revelan principalmente las imprevisiones en las políticas, planes y programas regulares de gobierno.

Con las variaciones que la ubicación geográfica determina, los fenómenos naturales se producen por igual en países ricos y pobres y pueden, según su magnitud y otros condicionantes, provocar ingentes pérdidas. Pero, según el volumen de la economía y del grado de desarrollo, el efecto socioeconómico es diferente en cada uno de estos países.

La brecha abismal entre países ricos y pobres, hacen de la inmensa mayoría pauperizada, el primer gran desastre en nuestras sociedades. El aumento de la frecuencia y la severidad de los desastres en la sociedad postmoderna se origina en la lacerante presencia de la pobreza, en un mundo de intensas variaciones en la ocupación del espacio y en el empleo del tiempo. Las repercusiones de la geodinámica no dependen sólo de las condiciones geológicas, obedecen también a condiciones geopolíticas.

Cuando analizamos esta situación vemos en qué medida la vulnerabilidad no es únicamente una posibilidad física sino que muchas veces se presenta por indicadores de orden socioeconómico y antropológico-cultural. La intensidad de la ocurrencia de los fenómenos se ve magnificada o disminuida por los sistemas de vida, las medidas de protección social y la capacidad de autoprotección de la comunidad afectada. Si la emergencia que suscitan llega a provocar situaciones de desastre, son las deficiencias físico-materiales, socio-organizativas y de motivación y actitud frente a los hechos consumados, las que determinarán la magnitud de los daños.

Si nos remitimos a la serie histórica de la evolución de la población peruana de 1900 a 2002, vemos que ha aumentado de 3.8 millones de habitantes a 26.7. En un siglo se ha producido en el país una transformación demográfica cuantitativa que presenta así mismo variaciones cualitativas relevantes.

El primer censo nacional del Siglo XX, en 1940, coincide con un sismo de magnitudes que asoló el Callao y Lima. Por entonces, de los 6.2 millones de censados, sólo 2.2 vivían en áreas urbanas, el resto habitaba el área rural. El Perú era un país donde el 65,5% era población que vivía en el campo. En 1993 ésta había descendido a 29.6%, mientras que las urbes alojaban el 70.4%. Más de la mitad de la población se concentraba en 32 ciudades. El Perú se había convertido de agrario, en un país eminentemente urbano.

El terremoto del 24 de Mayo de 1940 dejó un saldo de 179 muertos y 3500 heridos en la ciudad de Lima. De repetirse hipotéticamente un sismo similar, (Maskrey y Romero 1985), solamente en algunas áreas críticas resultarían destruidas- con más de 75% de daños- 17 992 viviendas habitadas por 84 060 personas. Los 600 000 habitantes de Lima en 1940, habían llegado aproximadamente a 6.4 millones de habitantes, en 1993.

Sin embargo, tuvimos que sufrir en Mayo de 1970, en la ciudad de Huaraz, uno de los diez sismos más intensos del siglo XX que provocó la muerte de 67 000 personas, para que recién en 1972 se iniciara en el Perú el esfuerzo organizado frente a los desastres naturales, con la creación del Sistema de Defensa Civil.

Concebida en un comienzo como respuesta a situaciones de desastre, la defensa civil se enfoca actualmente como la preocupación por impedir que las emergencias se conviertan en desastres; este enfoque preventivo coloca en primer plano el análisis de los indicadores de la fragilidad humana y su superación.

### ***Enfoque Holístico de la Vulnerabilidad***

El diccionario define la vulnerabilidad como: "*Cualidad de vulnerable. Debilidad, endeblez,. Delicadeza, flojedad, inestabilidad, fragilidad, caducidad, inconsistencia, labilidad*". Es vulnerable lo "*que puede ser dañado o experimenta con facilidad algún efecto físico o moral. Débil, endeble. Delicado, flojo, inestable, frágil, caduco, inconsistente, lábil, quebradizo, rompible, deleznable*".

Como vemos la vulnerabilidad es un concepto aplicable a los individuos, a sus relaciones, a sus organizaciones, a los objetos y a las construcciones e inclusive a su comportamiento moral. Por consiguiente, si se va a decidir medidas de prevención apropiadas debe partirse de una visión holística y totalizadora de la vulnerabilidad.

### ***Dimensiones de la Fragilidad de los Seres Humanos***

La fragilidad de los seres humanos puede ser enfocada desde tres dimensiones interdependientes:

1. Orgánico-existencial,
2. Dinámico-histórica, y
3. Socio-estructural.

Las tres funcionan integradas, de tal manera que es imposible analizarlas por separado.

Somos frágiles por razones de nuestra condición de seres vivos, pero además hemos ido acumulando en el proceso histórico una serie de comportamientos que han incrementado los peligros, sumando a los naturales, propios de la dinámica terrestre, los que los hombres hemos generado y que han debilitado nuestra capacidad de crecimiento armónico. Como consecuencia de esta dinámica, hemos instituido un conjunto de procesos y relaciones que nos han dividido profundamente y no nos permiten asumir soluciones integrales y sistemáticas a problemas que más que causa son resultado de la deficiente organización social, en sus múltiples aspectos.

### ***Una caña pensante***

El **ser humano es vulnerable** porque, como ser vivo, su existencia es producto de un delicado equilibrio de factores endógenos y exógenos.

La calidad y nivel de vida de los seres humanos depende del cumplimiento óptimo de sus funciones orgánicas y de sus relaciones con el medio ambiente natural y la organización social. El medio ambiente natural y organización social condicionan su capacidad orgánica de **supervivencia**, fortaleciéndola o debilitándola para enfrentar **peligros o amenazas**.

Por su condición de vulnerabilidad el hombre es un ser derrelicto. En cuanto derrelicto, todo hombre está maduro para la muerte desde el momento de nacer, pero él no vive pensando en esta condición y actúa en función de la vida y sus aspiraciones. El ser humano es un proyecto en constante renovación, que vive su presente inmediato en función de lo que hará en el futuro, concebido como presente mediato. A partir de la realización de sus posibilidades actuales el hombre se dirige hacia la actualización de sus posibilidades futuras y así va haciendo su camino al andar. La imaginación y la reflexión lo apoyan en este intento.

Como dijo Pascal, el hombre es una caña, pero una caña pensante. Y es como ser pensante que protege su vulnerabilidad. Si bien la reflexión no puede tornarlo invulnerable, puede permitirle asumir medidas de prevención ante los peligros que impliquen potenciales amenazas, para eliminarlos o aminorar sus efectos.

### ***El ser humano ante el peligro***

El peligro sólo existe como tal si amenaza la vulnerabilidad humana. El grado de amenaza de los peligros a la vulnerabilidad humana y sus efectos dependen de la manera como su magnitud o intensidad intrínseca actúa sobre el conjunto de medidas precautorias para enfrentarlos.

Ante las amenazas debe desarrollarse un proceso diacrónico de precauciones que coadyuven a anular el peligro latente o que atenúen la condición vulnerable de los seres humanos. Por consiguiente, la vulnerabilidad no es algo fatal o inevitable. Es posible controlar el grado de daños que un peligro pudiera causar. Cuanto menos vulnerable se haya hecho el grupo humano con la debida anticipación, menor será el impacto de la amenaza cumplida.

El fortalecimiento previsor necesario para enfrentar los peligros, según su naturaleza, coloca en primer plano las acciones de **Seguridad Individual y Social**, entendida como el conjunto de actitudes y medidas de previsión para protegerse, anulando o mitigando los efectos destructivos de las amenazas cumplidas.

Sin embargo, la misma condición de derrelicto, que define a los hombres como seres optimistas frente a su mortalidad, provoca también que su preocupación por el peligro no sea constante. Es verdad que la conciencia del peligro le genera la actitud creativa de prevenirse, pero su optimismo vital hace que los seres humanos vivan como si el peligro nunca se fuera a presentar; llegando con este comportamiento a bordear límites de irresponsabilidad. Y así comprobamos que el hombre sólo se preocupa de la muerte o del peligro cuando los percibe como inminentes. Pero, no siempre es conciente de que pueden sobrevenir en cualquier momento..

## **La Agudización de la Vulnerabilidad**

La vulnerabilidad humana no ha permanecido inalterable a través de la historia. Una de las paradojas del progreso de la humanidad es que este progreso, si bien ha ayudado a superar y hasta a eliminar algunos peligros, ha generado otros, tanto o más dañinos; agudizando en la sociedad los factores de vulnerabilidad. Así hoy vivimos en un mundo más vulnerable y más peligroso que el de nuestros antepasados. El origen de los peligros se ha diversificado, y puede ser natural, tecnológico, social, cultural... La situación de urgencia es global.

Algunos de los procesos que han conducido a la agudización de la vulnerabilidad de los grupos humanos, son:

- la incapacidad del sistema económico para generar un crecimiento sostenido y cubrir las necesidades sociales,
- los nuevos patrones de migración y distribución poblacional,
- el acelerado crecimiento de asentamientos humanos marginales en casi todas las ciudades de ALC, en terrenos de alto riesgo sobre los que se construye de manera precaria,
- la formación de ciudades secundarias,
- la generación de sectores productivos informales.
- la producción, distribución, circulación y consumo de sustancias que deterioran el organismo.
- el incremento de la violencia social.

Esta relación de causas es, a su vez, una relación de efectos desencadenados por la pobreza, que es la mayor vulnerabilidad de nuestro tiempo. Vivimos en un mundo en emergencia.

Pero, la Vulnerabilidad no debe entenderse como un factor pasivo frente al comportamiento activo de la Amenaza. Si, como venimos comentando, los efectos de la amenaza dependen de la dinámica protectora de la vulnerabilidad que le antecede en la concentración humana sobre la que incide, el peligro dijimos resulta una contingencia, un detonante que provoca una emergencia cuyas repercusiones dependen, tanto de la magnitud e intensidad de su cumplimiento como del grado de vulnerabilidad existentes en la colectividad afectada.

En este sentido, el amplio espectro de situaciones de las cuales es resultante la vulnerabilidad en sus diferentes áreas, se oponen a los postulados del desarrollo sustentable.

## **Concepto Dinámico de Peligro**

Los peligros son ocurrencias u ocasiones de crisis, cuyas secuelas están condicionadas geofísica y geopolíticamente. Por ende, pueden ser considerados como componentes agudos del cambio social y muchas veces propician reorientaciones saludables en el crecimiento. En todos los casos, son un factor confiable de evaluación de las capacidades de organización y desarrollo sustentable de los grupos humanos.

Así como hay peligros impredecibles y súbitos, hay otros que pueden ser advertidos. Así mismo, algunos forman parte de la dinámica terráquea, pero otros han sido creados por los hombres. El peligro no es estático, es dinámico natural, social e históricamente. Otra característica importante es que estos peligros no se presentan aislados sino encadenados e interdependientes los unos de los otros.

Se puede hablar de un proceso de producción, distribución y consumo de peligros generados por el hombre, de procesos de instalación y desarrollo de otros de índole tecnológica, de peligros físicos, sociales, biológicos. Cada uno de ellos incide sobre la vulnerabilidad de manera diferente, y abre la posibilidad de investigación puntual, sobre todo en el aspecto social entendido como factor englobante y totalizador del sistema.

### ***Aspectos sociales factibles de investigación***

El Análisis de la Vulnerabilidad Social, comprende áreas muy complejas y altamente ideologizadas, que pueden operar como referentes para investigarla, como el gobierno, los medios de comunicación, las tradiciones, las instituciones básicas de socialización (familia, educación, recreación, política, economía, estratos, cultura), la participación colectiva, la salud mental y el desarrollo urbano, las actitudes frente al medio ambiente y la capacidad de participar de su conservación. Esta primera articulación brinda un amplio espectro para la elección de proyectos de investigación. Pues justamente se investiga para validar o encontrar vías de prevención y acción para reducir o anular los efectos de los fenómenos sobre escenario y actores.

### ***Vulnerabilidad Social: Fenómeno/ Escenario/ Actores/ Circunstancias.***

No es conveniente, ni positivo iniciar una investigación sin haber establecido la necesidad de la misma para la población comprometida. Toda situación se define por un hecho en juego, los protagonistas del hecho, el escenario y las circunstancias de tiempo y lugar. En el caso de la situación de desastre reconocemos: el peligro, los actores, el escenario y las circunstancias. La dialéctica del desastre puede evidenciar contradicciones entre las circunstancias internas y las externas; sobre todo las que se refieren a las posibilidades de ayuda mutua interna y de apoyo externo. En todos los casos, las circunstancias de tiempo y lugar ubican los desastres en el nivel de desarrollo en el cual se encuentran las comunidades afectadas.

En todas sus variantes el principal objetivo de la investigación para la reducción de la vulnerabilidad social debe pasar por educar, informar y aleccionar sobre los complejos problemas que plantea a los seres humanos la energía incontrolable liberada por la naturaleza, o las alteraciones provocadas por la propia actividad humana irrespetuosa del equilibrio ecológico que hace posible la vida en la Tierra. En todos los casos deben clarificarse las causas de la ruptura de la vida armoniosa con las exigencias del medio y la concentración irresponsable del hombre y sus obras en áreas que pueden reconocerse históricamente como peligrosas y de alto riesgo.

El aspecto primordial por atender es la prevención, el grado de preparación de la población afectada, el nivel de vigilancia y cuidados, que se han venido efectuando antes de acaecer el

luctuoso evento. Lo importante es qué se puede y debe hacer para que las emergencias no deriven necesariamente a situaciones de desastre.

### ***El Factor Educativo***

El mundo es un libro lleno de sabias enseñanzas que indican la manera correcta de vivir en él; son catastróficas las consecuencias que se desprenden de la desidia, indiferencia o ignorancia de su lectura. Por consiguiente, la principal estrategia para motivar a los miembros de una comunidad a unirse en un único y frontal compromiso de autoprotección, defensa y conservación del hábitat es: educar, informar, aleccionar sobre la causa de los fenómenos potencialmente destructivos, y de las principales estrategias de prevención, alerta y respuesta a las contingencias y emergencias y capacidad de rehabilitación y reconstrucción de los posibles daños.

La educación es la acción central que dinamiza los sistemas de Prevención y Atención de Desastres, la educación abre la posibilidad de interiorizar conocimientos y afirmar actitudes y habilidades para hacer frente a las situaciones de desastre producidas por fenómenos naturales o antrópicos.

La Educación que postulamos, considerada la complejidad de los fenómenos y sus manifestaciones, la entendemos como un proceso permanente dirigido a todos los niveles y modalidades del sistema educativo; de tal manera que desde niños los miembros de una comunidad desarrollen hábitos de respuesta a los peligros propios de su medio y aprendan a capitalizar las respuestas tradicionales de disminución de la vulnerabilidad frente a los mismos, así como a intercambiar sus experiencias con las respuestas de otras comunidades sometidas a peligros similares.

Uno de los modelos activos de transversalidad en nuestro país son los Municipios Escolares que promueve Acción por los Niños, en todo el país. La Dirección Nacional de Educación y Capacitación del INDECI en coordinación con Acción por los Niños ha iniciado la tarea de articular a los ME la participación en actividades de Prevención y Atención de Desastres. El objetivo es orientar a los niños a saludables prácticas de prevención que se conviertan en hábitos. Como se dice: Siembra un hábito y cosecharás una costumbre. Siembra una costumbre y cosecharás un carácter. Siembra un carácter y cosecharás un destino. Este destino es por cierto, la cultura de prevención.

Pero, el que los pobladores adquieran estos conocimientos y se acostumbren a practicarlos, no exime a los cuadros profesionales de perfeccionar los métodos científicos de investigación que conduzcan a una tecnología de alta eficacia previsoras. Ciencia, experiencia, investigación y tradición son las fuentes de estos conocimientos. Organización para la seguridad y alerta siempre abierta, prepara a las poblaciones en la adquisición de hábitos saludables de respuesta conciente a posibles emergencias. En este sentido, la educación para la prevención de desastres derivados de fenómenos naturales o inducidos por el hombre se plantea como un abanico de informaciones y organización de contextos en los que la espontánea capacidad de reacción internalizada conduce a la adquisición y el ejercicio habitual de una cultura de prevención. Las Universidades y Centros Superiores de Formación cumplen un rol trascendental.

Igualmente los medios deben participar con informaciones constantes. Estamos empeñados en introducir en los Noticiarios Locales, un Programa similar al del estado del tiempo, relacionado con la prevención, preparación y atención de emergencias y desastres. De lograrlo habremos establecido en todo el mundo una fuente muy valiosa de orientación permanente a la colectividad.

Las autoridades que tienen responsabilidades conductoras de la Prevención y Atención de Desastres en sus respectivas jurisdicciones deben ser concientizadas en la necesidad de actuar en función del fortalecimiento de las actitudes de seguridad ciudadana que permitan hacer frente a cualquier peligro y muy en especial a los que únicamente preparándose se puede controlar en parte sus efectos, por cuanto son inevitables.

Educar en prevención de desastres naturales y antropogénicos es garantizar la supervivencia de la especie humana en ciudades sostenibles, donde la seguridad lograda sustente el desarrollo y permita superar los niveles de pobreza de la humanidad.

### *Investigación y Educación*

Los procesos de socialización, endoculturación y educación deben actuar complementariamente si se quiere arribar a la cultura de prevención. Pero esto debe hacerse mediante la investigación-participativa que permite educar, convivir y hacer obras de desarrollo paralelamente. No nos podemos limitar a investigar exclusivamente. Hay que hacer del proceso de investigación un acto educativo y comprometer a los actores todos en el proyecto, concientes de su significado para el desarrollo.

Debemos investigar mediante la participación y hacer de esta acción una oportunidad para la capacitación y el crecimiento socioeconómico. No se trata de reconstruir para reproducir las condiciones anteriores. Debemos preguntarnos, luego de un desastre, ¿Qué cambió en la población? ¿ Cuáles son sus líneas de liderazgo? ¿ Qué grupos han sido principalmente afectados? ¿Cuál ha sido el rol de los grupos según las edades? ¿ Qué medidas de previsión han surgido? ¿ En qué medida se ha visto afectada o dañada la salud mental?.

Debemos atender especialmente el comportamiento de las autoridades y el cumplimiento de la legislación pertinente, si la hay. Las actividades preventivas de información, formación, motivación y estímulo exigen la presencia vigilante de la población en diálogo permanente con las autoridades. Es verdad que las decisiones deben ser conjuntas. Pero, para hacerlas efectivas hay que considerar el trecho de vulnerabilidad en los sistemas mismos de Prevención y Atención de Desastres, lo que hay que encarar con creatividad y capacidad de movilización comunitaria.

Un punto sensible en este aspecto, identificado en las reuniones con Directores Regionales, es la participación no siempre conciente y concentrada de las autoridades. El Sistema Nacional de Defensa Civil en nuestro país se articula a la totalidad de la población nacional mediante Directorios conformados por los representantes de todos los sectores gubernamentales y de la sociedad civil. Estos Comités de Defensa Civil funcionan presididos por la máxima autoridad del gobierno local o regional, según su ámbito de

responsabilidad, autoridades que por su carga de trabajo inmediata y urgente no siempre atienden con la atención debida el funcionamiento del Comité. Reconocido este punto de evidente vulnerabilidad del sistema, venimos implementando en la DINAEC una nueva estrategia de capacitación a distancia, que se complementaría con una etapa de concentración mínima en la que las inquietudes concretas de las autoridades serían resueltas por un Panel de Expertos.

Prevenir es una actividad compleja en la que todos los frentes débiles deben ser reforzados. No basta con el acto informativo o el descubrimiento del fenómeno y sus posibles efectos, hay que fortalecerse para actuar. Preparar a la población para la alerta constante y la alarma adecuada. Pero, esto no puede hacerse por simple difusión, necesitamos renovados medios de motivación sin desmayo de autoridades y población y esto sólo es posible mediante Proyectos de Investigación Participativa que armonicen obras de desarrollo, con capacitación.

### ***Investigación y Participación: una experiencia***

Considerando (Carlos Franco 1969) que la participación es un comportamiento de las personas y de los grupos caracterizada por:

- La recepción y procesamiento de la información.
- El planteamiento responsable de problemas.
- La proposición de alternativas de solución de éstos.
- La intervención en la toma de decisiones.
- El compromiso de intervenir en las decisiones asumidas, y
- El ejercicio responsable de la crítica y la autocrítica relacionada con la evaluación de las consecuencias reales de las decisiones ejecutadas.

Una de las experiencias más completas de investigación participativa en que he colaborado fue la implementación de infraestructura noble para el funcionamiento de los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI), proyecto desarrollado con el apoyo financiero de la Unión Mundial ORT y en el que se aplicó un modelo de organización del profesor peruano Luciano Chang Tarazona, que comprometía a la población organizada de las zonas marginales de San Juan de Lurigancho, Comas-Independencia y San Martín-Los Olivos, y de áreas rurales al sur de Lima, de Chilca a Cañete.

La recopilación de información mediante un proceso que comprometía a toda la población, estimulaba la movilización comunitaria, concentrando la atención en la sistematización de los datos recopilados y en la conducción del análisis, de donde se derivaba espontáneamente al empoderamiento, la participación y la distribución de responsabilidades entre las asociaciones comunitarias de trabajo con el fin de garantizar el funcionamiento óptimo de los programas. El análisis de la información produjo en los pobladores una

comprensión más afinada de los problemas de la educación de los niños y facilitó la toma de decisiones para lograr su superación.

La Estrategia para ingresar a la población era mediante solicitud de los pobladores dirigida a la autoridad educativa con quien la UNION MUNDIAL ORT tenía un Convenio. En atención a este Convenio, los pobladores destinaban un terreno de la comunidad para la construcción del local del PRONOEI, el que se construía con participación de mano de obra de la población conducida por maestros de obra contratados por el proyecto. Paralelamente se preparaba a las animadoras encargadas de los niños, las cuales eran supervisadas por una especialista en Educación Inicial proporcionada por el Ministerio de Educación.

Para las reuniones regulares de las animadoras y las docentes que las orientaban, se implementaba una central especialmente construida y equipada, la cual funcionaba igualmente como sede de una unidad de producción, que permitía obtener financiamiento para el funcionamiento y equipamiento renovado de los programas. En este Centro también se capacitaba a los dirigentes en los diferentes aspectos administrativos requeridos para el funcionamiento óptimo de los programas y de la unidad de producción.

Todo el sistema era controlado por un organismo conformado por los grupos organizados de la población: dirigencia comunal, vaso de leche, comedores, animadoras, padres de familia encargado de planificar, ejecutar y controlar el funcionamiento de los PRONOEI. En este proyecto se garantizaba la continuidad vigilante por cuanto el organismo supervisor estaba integrado por las instituciones de la población organizada. Económicamente, la Unidad de Producción permitía la autonomía plena.

Luego de tres años de permanencia continua la Unión Mundial ORT dejó en manos de la población el íntegro de la responsabilidad. Se retornó hasta en dos ocasiones. La primera, a los seis meses y la segunda un año y medio después, para efectuar los reajustes necesarios o brindar el apoyo que fuera menester. Se estableció un servicio de asesoría permanente siempre y cuando fuese requerido por los pobladores.

Estos programas, con diversas variantes continúan funcionando independientes. El cuadro de casos suscitados enriquecería muchos aspectos de los proyectos de investigación participativa para el desarrollo.

### *Algunas Tareas Inmediatas*

Latinoamérica y el Caribe se caracterizan por la ocurrencia de desastres de pequeña, mediana y gran escala generados por distintas amenazas; los desastres de gran escala, en los últimos treinta años, han producido pérdidas directas valoradas en más de cincuenta billones de dólares y han afectado al 30% de la población total de la región. Pero los que habitualmente no se consideran, a pesar de los efectos acumulativos que producen, son los que abarcan pequeñas áreas. Por consiguiente, son tareas inmediatas: iniciar acciones que reduzcan el riesgo de desastres en pequeña escala; para el efecto se debe reunir datos básicos sobre este tipo de riesgos y diseñar herramientas de planificación que los relacionen con las políticas de desarrollo. Hay que reunir y dar a conocer las mejores prácticas de planificación y políticas de desarrollo que reducen los riesgos de desastres de pequeña escala.

Por otra parte, se viene convocando a la voluntad política para dar una nueva orientación tanto al sector del desarrollo como al de la gestión de desastres, considerando los desastres en la planificación para el desarrollo. Sobre todo, es necesario asegurar que los mismos proyectos de desarrollo no generen nuevos riesgos ante desastres.

En el INDECI, una Comisión ha venido elaborando el Primer Proyecto de Documento de Doctrina de Prevención y Atención de Desastres. Sujeto a reajustes normales y propios de estos delicados documentos, ha significado un gran paso para la precisión de los principios rectores del Sistema de Prevención y Atención de Desastres. Paralelamente se ha propuesto una nueva ley que actualiza los enfoques participativos y comunitarios y prioriza la visión proactiva en el funcionamiento del sistema.

### ***Rol de las Compañías de Seguros***

De la misma manera que los bancos saben lo que significa el pequeño ahorrista para su captación de capitales, las compañías de seguros deben estudiar la posibilidad de crear un Seguro Popular de Desastres, como un veneno en el que los beneficios serían mutuos. Un concienzudo análisis costo-beneficio y de costo-efectividad permitiría ver lo rentable de esta sugerencia.

Por una parte, las condiciones exigidas para conceder los seguros movilizaría a las comunidades interesadas en cumplirlas. Y ya se estaría haciendo algo por la prevención, ya que tendrían que preocuparse por ajustarse a normas técnicas mínimas de ubicación o características de construcción, o de definición comunal de los usos del suelo.

Un estudio puntual de la incidencia histórica del fenómeno, las condiciones básicas de seguridad o menor riesgo, las costumbres de la población, etc. podrían dar a este Plan de ampliación de Mercado una proyección social trascendental para el crecimiento sostenible, ya que también significaría una forma imaginativa de ampliar las posibilidades de ocupación de la población, según sus tradiciones. Las que no presentarían tradiciones notables podrían adquirir alguna característica exportable.

En el marco del Proyecto Ciudades Sostenibles, las compañías de Seguros podrían negociar a nivel comunal este seguro como un "impuesto local". Lo que obligaría a las autoridades, a su vez, a asumir las inspecciones técnicas necesarias y permanentes.

Lo beneficioso de esta iniciativa, es que constituiría a su vez un respaldo para la solicitud de préstamos a entidades financieras internacionales que verían en esta actitud la adopción de una muy práctica medida proactiva para los planes de desarrollo del lugar.

En el Perú ya se han adoptado una serie de medidas de mitigación que crean el contexto propicio para esta acción, lo mismo que el Proyecto Ciudades Sostenibles.

### ***Medidas de Mitigación***

Una medida de mitigación es una acción continua para reducir o eliminar, a largo plazo, el riesgo de peligros naturales y sus efectos sobre las personas y sus propiedades. En el país actualmente se cuenta con:

Normas de construcción. Como la Norma Sismorresistente NTE.030-97

Planes de Uso del suelo

Control de Amenazas.

Refuerzo de las Facilidades Esenciales

Buena Ingeniería: control de construcciones ingenieriles y no ingenieriles.

### *Ciudades Sostenibles: ejemplo de Proyecto Integral*

Ciudades Sostenibles, que en su primera etapa apunta a la consecución de la Seguridad es un Proyecto que permite ser complementado por otras iniciativas ligadas al desarrollo con altas probabilidades de buen éxito. Una Ciudad Sostenible, además de segura, debe ser ordenada, saludable, atractiva cultural y físicamente, eficiente en su funcionamiento y desarrollo sin afectar negativamente al medio ambiente ni la heredad histórico cultural, gobernable y competitiva. La exposición en esta misma tribuna del Proyecto en sus múltiples aspectos por su impulsor, el Ing. Julio Kuroiwa Horiuchi, nos exime de mayores comentarios. Pero, podemos adelantar que son los atributos de estas ciudades sostenibles los que amplían el abanico de posibilidades del Proyecto en marcha ya en 41 ciudades del país..

Ya tenemos en algunos casos el punto de partida bien diseñado para una armónica superación integral de la vulnerabilidad física y social, en Ciudades Sostenible, Ciudades Saludables, Ciudades de Urbanización Humanista, Ciudades que en la microplanificación pueden ordenar su territorio para la productividad, la salud mental y el bienestar general de sus habitantes.

El vecindario se conoce y puede volverse crítico. Priorizar qué proyectos le son más urgentes. Entonces la prevención no derivará de la buena voluntad de las autoridades, ni de la demanda desmesurada de los pobladores, simplemente será la condición que no se debe descuidar so pena de terminar con las posibilidades de crecimiento..

No es, pues, el mero enunciado de una idea, es concretamente la integración a la dinámica del grupo social, a su vida comunitaria, de la atención sin desmayo que hará posible destruir al monstruo, que no es precisamente el fenómeno natural. Antes bien haríamos de la dinámica terrestre, de sus constantes variaciones, la llamada de atención para no cejar en el empeño de crecer.

Asistencia, sin asistencialismo, previsión sin dádivas, todo depende del punto de partida y del enfoque rector. Así como el adulto no se alfabetiza si el proyecto de alfabetización no está ligado a proyectos de desarrollo, una decisión puede hacer avanzar nuestras comunidades hacia mejores estatutos de vida: financiamiento de proyectos de investigación participante que posibiliten paralelamente la elevación del nivel económico de la población y de sus condiciones de vida.

(\*) Asesor en Capacitación de la Alta Dirección del INDECI