
INFORME FINAL

Hacia una inclusión de criterios de riesgo en el trabajo de la Vicerrectoría de Extensión de la Universidad Nacional de Costa Rica: un primer acercamiento

Geog. Andrés Jiménez Corrales

1. Introducción

Este documento desarrolla, una propuesta para la inclusión de criterios de riesgo dentro de la planificación institucional de la Vicerrectoría de Extensión de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Los puntos que se desarrollan y se proponen, fueron conceptualizados en concordancia y en complemento, al enfoque territorial que asumió la Vicerrectoría, como un medio para organizar su accionar en el periodo 2015-2020.

De esta forma, en las Jornadas Académicas, “Más allá de la gobernanza territorial: debates conceptuales y nuevas herramientas para el análisis y la acción”, realizadas los días 5 y 6 de octubre de 2016, en la UNA, el señor vicerrector de extensión, el Msc. Hernán Alvarado Ugarte, declaró que el enfoque territorial es la idea fuerza que está articulando el trabajo de la Vicerrectoría. En su exposición, el señor Alvarado, desarrolló que la Extensión se está concibiendo como un medio para generar una transformación en los territorios, lo cual va de la mano con un trabajo interdisciplinario y de diálogo de saberes. Además, fue provocativo al preguntar ¿Dónde es necesaria la universidad?

Junto a ello, estos elementos se plantean como una fuente para el mejoramiento del trabajo académico de la UNA, para así crear las condiciones que favorezcan un proceso de regionalización. Es así que dicha desconcentración territorial, la cual se enmarca en un proceso de regionalización que han venido implementado las universidades públicas, plantea como su objetivo general, el

“contribuir y potenciar las capacidades de las poblaciones locales, definidas como aquellas más vulnerables que viven en las regiones periféricas del país, y propiciar una mejor calidad de vida de sus habitantes en armonía con su entorno” (www.extension.una.ac.cr).

Esta situación, demuestra que la Universidad se encuentra comprometida en el fortalecimiento de su trabajo en los territorios. Con ello, se plantea la búsqueda de una transformación de las realidades de vulnerabilidad de las comunidades, hecho que ha sido construido socialmente. En este contexto, es importante volver a la pregunta planteada por el señor Vicerrector de Extensión, lo que nos hace pensar en la necesidad de crear mejores capacidades institucionales, que conduzcan a una mejor inserción de la Universidad en los territorios. Por tanto, se propone considerar criterios de riesgo de

desastres, para la articulación de programas, proyectos y actividades que la Vicerrectoría desarrolla. Esto se formula con la intención de que surja un abordaje desde las propias realidades sociales que se han construido, lo que permite una interacción dialógica entre las comunidades y el quehacer de la Universidad.

A partir de lo anterior, este trabajo plantea desarrollar un primer acercamiento que formule algunos aspectos básicos para articular el trabajo de extensión universitaria, teniendo como base, criterios de riesgo. Por tanto, en un primer momento se crea un marco conceptual de referencia, que permita generar un entendimiento del enfoque propuesto. Luego, se profundiza en uno de los aspectos del análisis de riesgo, que se considera estratégico como un medio para crear bases de trabajo: la vulnerabilidad. Por último, se plantea una guía para orientar la labor de la Vicerrectoría, como de los y las extensionistas, y así generar una incidencia en los territorios.

2. Conceptos

Es necesario, antes de plantear una formulación de trabajo, aclarar la forma como se está entendiendo los tres conceptos principales que articulan el trabajo en Gestión de Riesgos de Desastres: amenaza, vulnerabilidad y riesgo. Los cuales se encuentran articulados en la teoría y en la práctica, por tanto, los escenarios concretos de riesgo se encuentran condicionados al aumento o disminución de las variables que componen estos conceptos.

Para efectos de este trabajo, nos adscribimos a la conceptualización que se hace de estos términos en la normativa nacional vigente. Es decir, lo que se estipula en la Ley 8488 “Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo”, del 11 de enero del 2006. A saber:

- Amenaza: “**Peligro latente** representado por la posible ocurrencia de un fenómeno peligroso, de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre, **capaz de producir efectos adversos en las personas, los bienes, los servicios públicos y el ambiente**”.
- Vulnerabilidad: “**Condición intrínseca** de ser impactado por un suceso a causa de un conjunto de condiciones y procesos físicos, sociales, económicos y ambientales. Se **determina por el grado de exposición y fragilidad de los elementos susceptibles de ser afectados** - la población, sus haberes, las actividades de bienes y servicios, el ambiente - y la limitación de su capacidad para recuperarse”.
- Riesgo: “**Probabilidad de que se presenten pérdidas, daños o consecuencias económicas, sociales o ambientales** en un sitio particular y durante un periodo definido. Se obtiene al relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos”. (Subrayado propio)

A raíz de ello, planteamos que abordar un trabajo territorial con criterios de riesgo, es considerar las condiciones de fondo que llevan a las personas o grupos de ellas, a estar vulnerables a la afectación de diversas amenazas. Dentro de esto, es importante considerar que las condiciones de riesgo, son construidas y son producto de acciones humanas. Lo anterior, señala el hecho de que se puede incidir en esta situación a través de un trabajo tendiente a disminuir los elementos potenciadores de la vulnerabilidad. En este sentido, es donde el trabajo de los extensionistas puede tener un papel relevante, ya que al incorporar elementos de análisis y disminución del riesgo dentro de sus acciones, contribuyen a generar territorios seguros y, al mismo tiempo, con mejores condiciones en muy diversos aspectos.

Para desarrollar lo anterior, es importante considerar otro de los conceptos fundamentales dentro de este enfoque, el cual representa una de las etapas de acción de la gestión de riesgo de desastres: la prevención. A través de la implementación de acciones de prevención, se contribuye a generar una preparación a las emergencias, pero más que ello, a disminuir el riesgo, lo que lleva a generar mejores condiciones de vida en los territorios. De esta forma, en la Ley 8488, se define este elemento de la siguiente manera:

“Prevención: **Acción anticipada para procurar reducir la vulnerabilidad**, así como las medidas tomadas para evitar o mitigar los impactos de eventos peligrosos o desastres; por su misma condición estas acciones o medidas son de interés público y de cumplimiento obligatorio” (Subrayado propio).

En resumen, se quiere que este trabajo se convierta en una motivación para generar acciones de prevención de riesgo, enfocadas a la disminución de vulnerabilidades. Pero también, que sirva como un medio de impulso para un trabajo que evite construir un nuevo riesgo o potenciar el existente. Por tanto, a continuación se desarrollan algunos criterios de vulnerabilidad que podrían convertirse en ejes de articulación para el trabajo de la Vicerrectoría de Extensión de la UNA.

3. Criterios de vulnerabilidad

Dentro de la construcción social del riesgo, consideramos que la vulnerabilidad es uno de los factores clave sobre el cual la extensión universitaria puede incidir, ya que permite articular un trabajo interdisciplinario, por lo que se puede trabajar este aspecto desde distintas perspectivas. En este contexto, se tiene que considerar que hay aspectos que aumentan la vulnerabilidad de las personas o grupos de personas, independientemente de que tan preciso se caractericen las amenazas (Instituto de Estudios Ambientales, 2005, p. 10), por tanto, la vulnerabilidad es el aspecto que condiciona el impacto y materialización del riesgo sobre el cual se tiene mayor capacidad de influir, independientemente de la cantidad o tipo de amenazas.

Junto al enfoque territorial, los criterios de vulnerabilidad, sirven como un medio para aumentar las capacidades de la Vicerrectoría en el trabajo con diversas dimensiones

socio-ambientales presentes en los territorios (social, ambiental, organizacional, educativo, económica, política). A la vez, este enfoque permite actuar en diversas escalas, lo que permite que los beneficios superen los límites que definen los territorios. Por tanto, se estaría creando incidencia en distintas comunidades, lo que puede permitir mejorar la calidad de vida de los grupos humanos en sociedad.

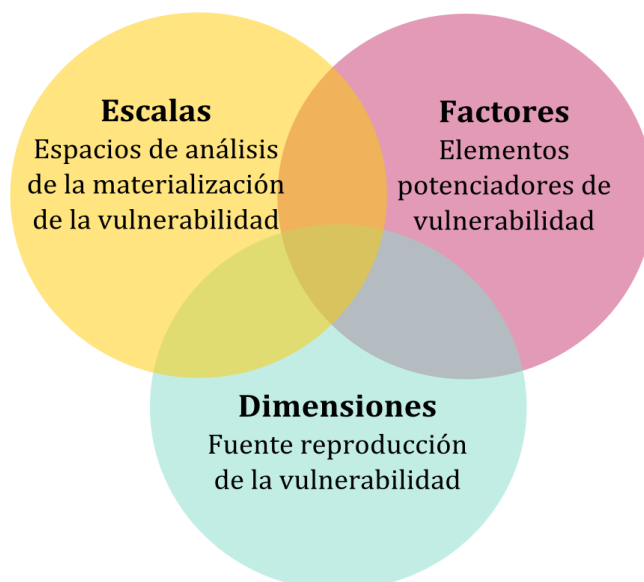
Un trabajo desde dicha perspectiva, crea condiciones propicias para generar espacios de diálogo multi-actor, lo que permite, articular esfuerzos que sirven como un medio para discutir sobre diversos factores que han producido la vulnerabilidad de un territorio. Con ello, propicia la creación de soluciones y alternativas a las realidades presentes, desde las condiciones territoriales, y no desde las posibilidades ideadas en un escritorio.

De esta manera, a continuación presentamos elementos analíticos, desde una perspectiva de vulnerabilidad, para incorporar en el trabajo en los territorios. Debido a la naturaleza diversa de las labores que realiza la Vicerrectoría, se pretende que estos aspectos se conviertan en una guía para el análisis territorial. Por tanto, esto significa entender la situación que tiene cada lugar, para que con ello, se pueda definir en qué elementos emprender labores, según la realidad del proyecto que se está desarrollando. Para lograr lo anterior, es necesario generar plataformas dialógicas donde el o la extensionista facilite el proceso a partir de elementos reflexivos de la condición de los territorios, pero que sean los conocimientos y saberes de las personas de los lugares, los que dirijan el trabajo a seguir. Por tanto, se está lejos de presentar un “recetario” que puede ser aplicado de manera homogénea en todos los territorios, sino que se mostrarán aspectos indicativos para promover un acercamiento de trabajo.

Para lograr lo anterior, apostamos por facilitar un abordaje a partir de las dimensiones, las escalas y los factores de la vulnerabilidad, ya que generan un marco que permite distintas líneas de entrada, pero también, profundidad analítica. Para entender lo que representa cada elemento, seguidamente, generamos una figura explicativa:

Representa distintos espacios donde la vulnerabilidad se produce o es materializada.

Representan elementos que condicionan la materialización del riesgo.



Representa grandes temas que engloban características que producen vulnerabilidades en las poblaciones. Estos permiten orientar un análisis particular, de acuerdo a las condiciones presentes en los territorios y las capacidades de los proyectos de extensión.

3.1 Dimensiones de la vulnerabilidad

La vulnerabilidad, al ser producida por diversos procesos de la dinámica social, encierra una serie de fuentes que generan su materialidad. Por tanto, se puede realizar un énfasis en una de las dimensiones de análisis, teniendo presente la naturaleza del proyecto de extensión y las fortalezas de la persona a cargo. A raíz de ello, se presenta una serie de elementos que son fundamentales a considerar dentro de un proceso de extensión. Teniendo presente que, si se privilegia una de las dimensiones sobre otra, es importante que se propicie un diálogo con los demás elementos, para así realizar un análisis de conjunto, que facilite la creación de escenarios para la transformación. De esta forma, a continuación se presentan puntualmente las dimensiones, para que sirvan como punto de referencia para realizar un ingreso al análisis.

Física

Referente a la ubicación de los asentamientos humanos, pero también a las condiciones de la infraestructura que están presentes en el territorio.

Socioeconómica

Referente a las condiciones de salud, económicas, medios de vida, crecimiento de la población, entre otras.

Educativa

Conocimiento que tienen las comunidades de sus territorios y los riesgos presentes.

A nivel general, estos elementos conducen a la creación de geografías del riesgo, ya que crean los elementos específicos que establecen una relación sociedad-medio. Por ende, considerar un escenario de riesgo, es tomar en cuenta elementos que produjeron dicha geografía, a través de los cuales se puede trabajar para generar una transformación.

Institucional

Capacidades operativas para generar acciones de gestión de riesgo local, para disminuir la vulnerabilidad de las comunidades.

Cultural

Prácticas culturales que aceptan y reproducen condiciones de riesgo en los territorios.

Ambiental

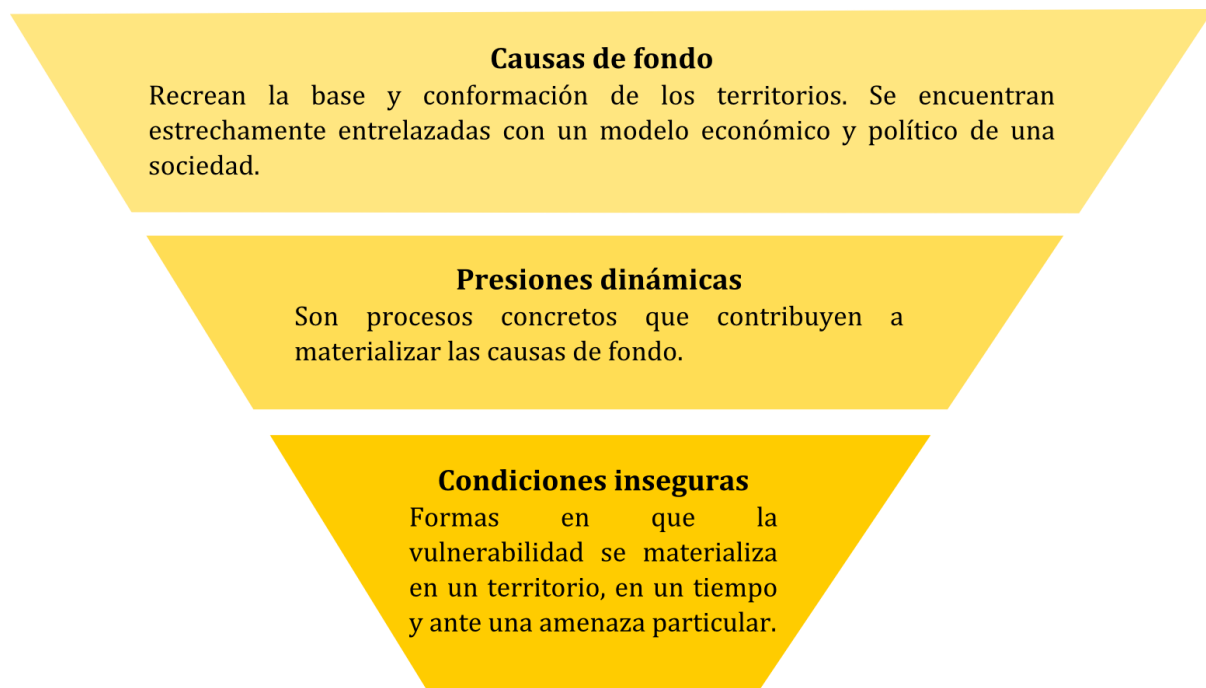
Nivel de degradación de los ecosistemas de un territorio, que crean una fragilidad a distintos medios de vida.

Tal como se ha señalado en diversos estudios, los desastres representan problemas no resueltos del desarrollo (LA RED, 1992), por tanto, la vulnerabilidad se constituye en una exteriorización concreta de los problemas estructurales de una sociedad. Debido a esta condición, la vulnerabilidad no solo se expresa en elementos generales que engloba el entramado social, sino que está presente en todas sus estructuras. Lo anterior permite señalar la importancia de prestar atención a las vulnerabilidades concretas presentes en las familias, las comunidades y los territorios. Estos elementos nos conducen a considerar la producción de vulnerabilidades en su enraizamiento territorial, ya que esto nutre de ciertas características la materialización de este hecho, las cuales hay que considerar en su dinámica espacio-temporal.

3.2 Escalas de la vulnerabilidad

Lo que se presenta en este apartado, se basa en lo planteado por Blaikie, Cannon, Davis y Wisner (1996 y retomado por Brenes, 2007, p. 80), específicamente, en su libro "Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres". Este texto representa una ruptura con los enfoques predominantes en la época, pero que aún hoy se encuentra presente en algunos círculos de trabajo. Con esto hacemos referencia al enfoque fisicalista, el cual presta atención a la amenaza en sí, dejando de lado un análisis de los elementos sociales, económicos y políticos que llevaron a la construcción del desastre. Por lo que estos autores, realizan un esfuerzo por posicionar a la vulnerabilidad como uno de los aspectos centrales que gestan un desastre, por ende, contribuyen en el esfuerzo de considerar que los desastres NO son naturales.

En el trabajo citado, los autores teorizan la vulnerabilidad a partir de trabajos concretos que realizaron años atrás, por lo que se rescata su valor interpretativo basado en aspectos empíricos. En este contexto, formulan el “modelo de presión y liberación” (PAR por sus siglas en inglés), que permite realizar un abordaje al estudio de la vulnerabilidad. Este modelo permite generar una aproximación a los escenarios del riesgo, que conducen a que las dimensiones de la vulnerabilidad puedan ser instrumentalizadas para su análisis. A continuación, se presentan estos elementos:



De esta forma, un mecanismo de entrada en el análisis de la vulnerabilidad de un territorio, es por medio de la determinación de los distintos aspectos que condujeron a la creación de las condiciones inseguras en el lugar. Esto permite dilucidar las distintas presiones dinámicas que fueron materializando causas de fondo. Por tanto, se obtiene un panorama general, que permite crear un estado de la situación, a partir del cual se puede proceder a la escogencia de elementos concretos de trabajo. Con dicho proceder, se logra crear un escenario completo del riesgo, por lo que se crearía un panorama más amplio que facilita la escogencia de elementos para la transformación de los territorios.

3.3 Factores de vulnerabilidad

Por último, podemos considerar tres elementos potenciadores de la vulnerabilidad en los territorios. Estos articulan dinámicas territoriales que condujeron a la materialización de la vulnerabilidad. Por lo que se convierten en variables de análisis y de abordaje estratégicas para trabajar en los proyectos de extensión, con lo que se puede contribuir a la transformación de realidades concretas. A continuación, presentamos una figura resumen:

Exposición

Relacionado a la ubicación y la susceptibilidad de grupos de personas, medios de sustento, inversiones, patrimonios o actividades humanas, vulnerables a ser afectados por alguna amenaza, por ende, a producirse pérdidas.

Fragilidad social

Son los distintos elementos que generan que los grupos humanos se encuentren vulnerables a ser afectados por la materialización de una amenaza.

Resiliencia

Representa la condiciones que tienen los grupos humanos para reponerse a la afectación de un desastre. Si los grupos tienen poca resiliencia, puede generar un aumento en su condición de vulnerabilidad.

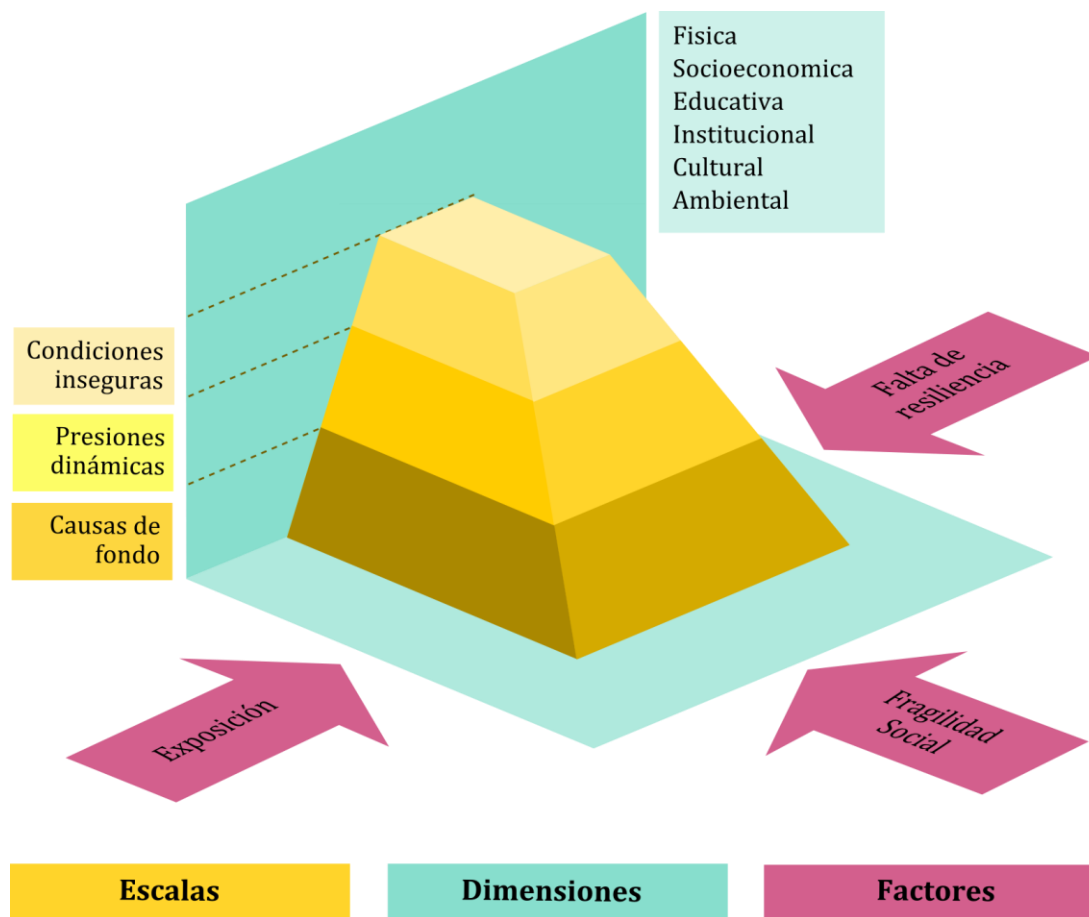
Estos factores, representan tres elementos de abordaje de la realidad, a través de los cuales se puede trabajar aspectos concretos que se exteriorizan en las escalas de vulnerabilidad. Este trabajo se puede focalizar de acuerdo a las condiciones existentes en el contexto territorial, por tanto, trabajar con una de las dimensiones antes señaladas. De esta forma se puede puntualizar el trabajo, tendiente a generar capacidades en los territorios para lograr disminuir la exposición, la fragilidad social y aumentar la resiliencia de las comunidades.

4. Síntesis: elementos para el trabajo

Con lo expuesto, se obtuvo una serie de elementos que pueden servir de utilidad para la planificación y desarrollo de proyectos de extensión. Para esto es importante señalar que se debe contextualizar los aspectos enunciados en las realidades concretas de los proyectos que se desarrollan desde la Vicerrectoría, para lo cual consideramos esencial, desarrollar por lo menos dos proyectos piloto, que pueden tener un acompañamiento de parte del Programa Institucional de Gestión del Riesgo de Desastres de la UNA, tanto en su formulación como en su puesta en marcha. A partir de ello, se puede observar aspectos concretos desde la naturaleza de lo que se viene desarrollando, para generar una adaptación de lo planteado.

En este punto, se vuelve relevante reforzar la idea de que los estudios o abordajes desde la vulnerabilidad/riesgo, se convierten en un medio propicio para el estudio de realidades concretas en los territorios. Por lo que no necesariamente, un proyecto de extensión tiene que inscribirse o hacer un análisis específico de riesgo de desastres, para poder incorporar sus variables.

Los elementos desarrollados se resumen en la siguiente figura, la cual permite observar la interrelación que existe entre los tres aspectos señalados. Sirve como herramienta conceptual para caracterizar de mejor forma las realidades de los territorios.



A continuación, se propone que los distintos criterios de vulnerabilidad expuestos sean considerados en distintos proyectos de extensión, de la siguiente manera:

1. **Descripción, justificación y planteamiento del proyecto:** en estos tres aspectos es relevante incluir criterios que permiten ubicar el proyecto en el contexto de vulnerabilidad en el que se desarrolla. Para ello, una vía de entrada puede ser utilizar la base de datos de desastres llamada DesInventar, la cual administra el Programa Institucional de Gestión del Riesgo de Desastres de la UNA. En ella se lleva un registro sistemático de distintos desastres ocurridos en el país desde el año 1968. Este dato permite comprobar si en el territorio en el que se quiere desarrollar el proyecto de extensión se ha materializado algún desastre, lo que podría permitir considerar elementos de vulnerabilidad que existen en un territorio. A partir de ello, se pueden indagar en otras fuentes aspectos de las distintas dimensiones de la vulnerabilidad, y con ello contextualizar las realidades presentes en el lugar. Esto permite crear un marco de referencia que puede guiar las rutas para introducir un trabajo en los territorios, y empezar a dialogar con las personas del lugar sobre los elementos en cuestión.
2. **Desarrollo del proyecto:** para lograr una mayor proyección de la utilización de los criterios de vulnerabilidad, es esencial que a lo largo de la puesta en marcha

del proyecto, se realice una reflexión constante de la situación que tienen los territorios, ya que a partir de ello, se pueden identificar variables para el trabajo. Por lo que problematizar las condiciones inseguras en los territorios, podría facilitar la identificación, junto a las personas del lugar, de la exposición, la fragilidad social y la resiliencia que tienen como comunidad, lo cual puede estar teniendo un efecto en cadena en una serie de procesos que ya están materializados. A partir de ello, se puede llevar a cabo un proceso de reflexión sobre las presiones dinámicas que nacen de ciertas causas de fondo. Por tanto, se estaría logrando identificar las distintas relaciones de poder que han condicionado el desarrollo de un territorio, para así encontrar puntos focales de trabajo que permitan llegar a generar procesos concretos tendientes a mejorar la calidad de vida de las personas, pero también las condiciones del lugar.

Bibliografía

Blaikie, P. Cannon, T. Davis, I. y Wisner, B. (1996) *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

Brenes, A. (2007) *Elementos conceptuales y desarrollo histórico de la noción de gestión del riesgo y los desastres*. Universidad de Costa Rica: Revista Reflexiones 86 (2): 75-91

CNE (2014) *Normas y elementos básicos de gestión municipal del riesgo de desastres con énfasis en prevención, control y regulación territorial*. San José, Costa Rica: La Comisión, Sistemas Geoespaciales.

Instituto de estudios ambientales (2005) *Sistema de indicadores para la gestión del riesgo de desastre*. Manizales, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

LA RED (1992) *Agenda de investigación y constitución orgánica*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

Ley N 8488 (2006) *Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*. San José, Costa Rica: La Gaceta, Diario Oficial. 11 de enero del 2006.