

CRÍTICAS BIBLIOGRÁFICAS

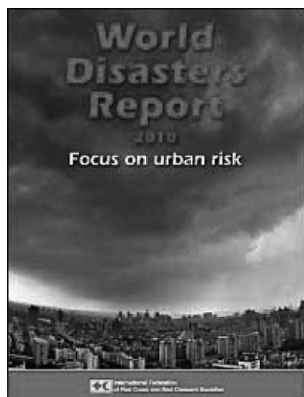
- Informe mundial de desastres 2010. Federación internacional de Sociedades de la Cruz Roja

Jorge Dehays

- El reto demográfico en Venezuela: riesgos y oportunidades para alcanzar el desarrollo y superar la pobreza

Angy Campos y

Verónica Giacobbe



World Disasters Report 2010. Focus on urban Risk.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja

Jorge Dehays Rocha*

Como ha venido siendo reconocido en informes mundiales y regionales presentados y discutidos con anterioridad en esta misma sección de *Temas de Coyuntura*¹, la precariedad urbana derivada del asentamiento espontáneo (no controlado) y los riesgos asociados a esta práctica, constituyen uno de los más acuciantes problemas del desarrollo actual especialmente en América Latina y otras regiones del mundo en desarrollo. El *Informe Mundial de Desastres 2010*, producido por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja con sede en Ginebra, Suiza, se hace eco de esta problemática en su reporte anual del 2010, publicado desde 1993. El informe se estructura en 7 capítulos rotulados con sugerentes títulos en los que se abordan aspectos críticos para el análisis y posible reducción del riesgo en las ciudades, elaborados por reconocidos especialistas en temas urbanos y de ayuda humanitaria. La exposición y comentario de cada uno de estos capítulos se hará en el mismo orden en el que vienen expuestos en el informe.

* Licenciado en Historia y Geografía, Universidad de Concepción, Chile, 1989. Maestro en Estudios de Población, FLACSO-México, 1995. Profesor-Investigador IIES-UCAB. Dirección: Final Av. Páez, Urbanización Montalbán La Vega, Edificio Cincuentenario, Piso 5, Z.P. 1020, Caracas, Venezuela. Correo Electrónico: jdehays@ucab.edu.ve; jorge.dehays@gmail.com

1 Los documentos referidos son: *Estado de la Población Mundial 2007*, publicación del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), así como *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*, elaborado por Jordán y Martínez (2009), CEPAL-CAF.

I.- EVITAR LA URBANIZACIÓN DE LOS DESASTRES

Bajo la regla de que una tendencia no es una fatalidad y que el reto que se aborda es gigantesco y complejo², los autores del informe formulan la siguiente pregunta orientadora: ¿cómo abordar la respuesta en casos de desastre en un entorno urbano, particularmente, en los países de bajos ingresos donde la pobreza endémica sustenta la vulnerabilidad a las catástrofes? No cabe duda que es una cuestión relevante, pues es precisamente el posdesastre el momento en el que se puede ejecutar un conjunto de acciones dirigidas a reducir la vulnerabilidad de la que padece una parte importante de la población más pobre. Se trata de 2500 millones de habitantes que viven en las zonas urbanas de países de ingreso medio y bajo, los mismos que cada año se ven afectados por la ocurrencia de fenómenos naturales. La vulnerabilidad de la población es la variable clave que debe ser intervenida; es parte central de este reto que plantea reducir el riesgo de desastre siendo indispensable entender primero cuál es su significado. El informe ofrece valiosos ejemplos que permiten mostrar que el riesgo puede y debe ser reducido. La combinación entre la acelerada urbanización de los países en desarrollo junto al crecimiento demográfico aún elevado en los mismos, aumentan la probabilidad de destrucción y muerte para sus residentes al interactuar con los peligros sísmicos e hidrometeorológicos que muestran una tendencia al aumento, cuando menos este último caso.

Si bien el riesgo en las zonas urbanas tiene un carácter particular –a diferencia de las zonas rurales–debido a la sobreconcentración de personas, viviendas, infraestructura, transporte, etc., es importante visualizar en esta condición una enorme oportunidad (UNFPA, 2007; Jordán y Martínez, 2009). Una de las principales dificultades para reducir el riesgo en las ciudades se relaciona con el enorme costo del suelo, especialmente alto en aquellas ciudades con un desempeño económico sobresaliente, pues al acumular una gran cantidad y variedad de actividades suelen atraer de manera intensa y permanente a personas provenientes de otros centros poblados y desde las zonas rurales. Y es precisamente aquí donde comienzan los problemas para las familias pobres, pues el alojamiento en la gran ciudad no es un asunto sencillo y mucho menos expedito. El alojamiento es un asunto ineludible si es que se tiene en mente aprovechar las oportunidades laborales y educativas que ofrece la gran ciudad, más aún cuando existe la convicción de que de cuyo aprovechamiento depende la posibilidad de abandonar la condición de pobreza.

En medio de esta combinación de posibilidades, restricciones y expectativas, la precariedad urbana surge como una etapa para las familias pobres de las ciudades, la cual desde luego aspiran a superarla. Sin embargo, las estadísticas no mienten. Alre-

2 Baste señalar que hoy la mayoría de las ciudades más grandes del mundo se encuentran en los países en desarrollo (de medianos y bajos ingresos); hace cinco décadas la situación era exactamente al revés.

dedor de 1.000 millones de habitantes urbanos viven hacinados en viviendas de mala calidad y podrían llegar a 1.400 millones en 2020 si las autoridades locales no hacen algo al respecto, advierte este informe. La mala noticia es que la correlación entre pobreza, precariedad urbana y riesgo de desastre puede elevarse a causa del cambio climático. Los autores del informe parten de la idea que ser vulnerable no debería ser una condena fatal, esto quiere decir que la vulnerabilidad no es lo mismo que la falta de ingresos, aunque podemos convenir que sin ingresos se dificulta el acceso a una vivienda segura y con servicios adecuados. De ahí que se insista en hacer un llamado a los gobiernos locales para adaptar sus instituciones a la urbanización, esto es, trabajar con las comunidades de manera más estrecha para que el riesgo no aumente y de ser posible reducirlo. Por ello es que, a final de cuentas, lo que se requiere es que las ciudades sean mejor gobernadas por sus líderes políticos; este es precisamente el mensaje de fondo de este informe.

Se resalta que las zonas urbanas presentan 3 tipos de dificultades en materia de construcción de vivienda. En primer lugar el precio, que es mucho más alto que en las zonas rurales lo que hace que las personas de bajos ingresos vivan en terrenos ocupados ilegalmente. Como segundo punto, la vivienda no es solo el hogar sino también “el acceso al ingreso” y “el acceso a los servicios”, de manera que tan o más importante que la seguridad de la vivienda y el asentamiento, su legalidad o su calidad estructural, es el hecho que la vivienda se encuentre ubicada cercana al lugar de trabajo o a la escuela. Esto confirma la mayor pertinencia de un programa de mejoramiento de las condiciones de la vivienda y el entorno en asentamientos no controlados, conocidos en Venezuela como programas de mejoramiento de barrios, frente a la política de relocalización de la población en otras zonas de la ciudad o bien en otras ciudades, que con mucha frecuencia muestran el fracaso de tal medida. Finalmente, existe la dificultad de la mala calidad de las viviendas, su difícil acceso y el carácter ilegal de las mismas. De estas tres clases de dificultades se desprende un asunto que es importante entender, y esto es que “el valor y la importancia de la vivienda para los grupos de bajos ingresos, exceden con creces su valor monetario” (Informe Mundial, 2010:7), pues la vivienda es fuente de seguridad, privacidad e incluso de trabajo para la familia. Esto explica las actitudes de conservación de los residentes en zonas de riesgos y viviendas a punto del colapso, que para los funcionarios públicos ajenos a esa realidad, parecen como inconcebibles.

Un principio clave para orientar el trabajo posdesastre propuesto por La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, puede sintetizarse como sigue: “la respuesta a las necesidades de alojamiento después de un desastre se debe contemplar como un “proceso” que el hogar damnificado lleva a cabo con distintos tipos de asistencia material, técnica, financiera y social, y no el mero suministro de un producto predeterminado de alojamiento”(Informe Mundial, 2010: 8). De aquí se desprende un aspecto que prácticamente todos los esquemas y modelos actuales para la recuperación recomendados y/o aplicados por organismos internacionales, ONGs

y redes comunitarias y académicas, vienen promocionando y que es el apoyo cada vez más decidido y convencido a las comunidades locales, para que ellas puedan salir adelante con sus propias iniciativas de respuesta.

Por otro lado, la idea de que las ciudades albergan grandes oportunidades implica desmitificar algunas otras que se tienen sobre las ciudades. David Satterthwaite, investigador del Instituto Internacional para el medio ambiente y el desarrollo del Reino Unido, identifica algunos de estos mitos o ideas equivocadas:

- i) “Las ciudades son parásitos que proliferan por todos lados sin apoyo económico”
- ii) “Las megalópolis se expanden rápidamente y dominarán el paisaje urbano”
- iii) “Más de la mitad de la población mundial vive en ciudades”
- iv) “Las grandes ciudades que se extienden rápidamente tienen los peores problemas ambientales”

Sobre este último punto Satterthwaite asegura que “no es ni el tamaño de la ciudad ni la velocidad con que crece lo que determina los problemas ambientales, sino la calidad de su gobierno y las relaciones existentes entre las autoridades y la población de bajos ingresos” (cap. 1, p.9). Esto pone sobre el tapete un asunto crucial para los residentes urbanos de las próximas décadas. Ante el futuro colmado de incertidumbre que el riesgo inherente al cambio climático está conformando, los gobiernos locales de calidad están llamados a jugar un papel decisivo en su reducción, en la medida en que sean capaces de tomar decisiones en esas circunstancias. En palabras del mismo Satterthwaite “quienes viven en ciudades bien gobernadas forman parte de aquellos que se benefician de una mejor calidad de vida y una mayor esperanza de vida en el mundo entero...cuanto más urbanizado está un país, más fuerte y más productiva es su economía, más elevadas son la esperanza de vida media y la tasa de alfabetización, y más sólida es la democracia sobre todo a escala local”.

II.- LA TENDENCIA DE LOS DESASTRES EN LAS ZONAS URBANAS

De los 3.500 millones de habitantes urbanos que hay en el planeta, 2.800 (80%) viven en países de medio y bajo ingreso. Hace 6 décadas había 75 ciudades con más de 1 millón de habitantes, las que habían aumentado a 431 en 2008. A pesar de que una alta proporción de estas ciudades “millonarias” se encuentran en países en desarrollo, se constata que los países más ricos son predominantemente urbanos, mientras que los más pobres –excluyendo los de ingreso medio– son predominantemente rurales. La correlación entre grado de urbanización y desarrollo económico y los indicadores de calidad de vida es alta en general. Del mismo modo las regiones más urbanizadas

tienden a registrar un número menor de muertes en desastres, pero si pérdidas económicas más cuantiosas.

Se resalta el hecho que las ciudades –léase las administraciones locales- han dado siempre mayor importancia a la infraestructura física y menos a lo social, lo que a juicio de los redactores de este apartado se comienza a revertir. Es particularmente preocupante la situación de las ciudades costeras donde el crecimiento demográfico previsto a futuro incrementará el riesgo por la mayor exposición a inundaciones asociadas a sucesos climáticos y oceanográficos. Hay un factor en contra para los grupos más pobres. Se trata de la mercantilización de la vida urbana que hace que la satisfacción de las necesidades más básicas como vivienda, agua, alimentos, etc., dependa de la disponibilidad de dinero, es decir, estos servicios se han convertido en mercancías ofertadas por privados a la población.

Por otro lado, se habla de la brecha de la vulnerabilidad, que a juicio del informe es la causa de fondo del riesgo urbano. Es un espacio de indefensión flanqueado, por un lado, por la falta de conocimientos o de capacidad financiera y de voluntad política de las autoridades municipales; y por el otro, la limitada capacidad financiera y política de los pobres para reducir su riesgo. Por ejemplo Estambul en Turquía, es una ciudad expuesta al peligro sísmico, las inundaciones y los deslizamientos de tierra. Se estima que 70% del parque inmobiliario es ilegal o legalizado, lo que implica que han sido construidas sin control alguno. De manera que si ocurre un sismo de unos 7.5 grados en la escala de Richter, “de los cerca de 800 mil edificios que existe en la ciudad, el 25% sufriría daños moderados, el 10% daños extensos y el 5% podría derrumbarse totalmente” (Informe Mundial de Desastres (Resumen) 2010:14). La brecha de vulnerabilidad se manifiesta en Estambul, por un lado, con la voluntad política y los conocimientos técnicos para reducir el riesgo, estando pendiente mejorar en la capacidad de ejecución; y por el otro, la capacidad de las personas para reducir el riesgo se ve limitada por factores como la percepción del riesgo, los conocimientos de técnicas constructivas antisísmicas, la complejidad de las estructuras de propiedad y las restricciones financieras” (Informe Mundial, 2010:14).

III.- EMPEZAR DE CERO: DERECHOS DE LAS COMUNIDADES Y RESPUESTA ANTE DESASTRES

Se señala que las organizaciones de socorro no son eficientes cuando se trata de apoyar a las familias afectadas para restablecer sus medios de subsistencia y sus viviendas, precisamente porque el aspecto más crítico como la obtención de un nuevo terreno seguro, o cuando menos con una exposición reducida a peligros naturales son demasiado costosas, poniéndose en evidencia que, en situaciones posdesastre las personas afectadas no constituyen el centro de las decisiones sobre la reconstrucción,

sucediendo con poca frecuencia que los promotores inmobiliarios urbanos adquieran terrenos anteriormente ocupados por los damnificados.

Se hace hincapié en lo importante que es centrar el apoyo en las organizaciones comunitarias de atención de los sobrevivientes y principalmente en las mujeres en el proceso de recuperación. El intercambio entre ellas permite compartir experiencias y decisiones exitosas que pueden ser replicadas. Existen evidencias acerca del aporte de estas organizaciones en los procesos de más largo plazo como la reconstrucción, lo que se potencia cuando se suma y coordina al esfuerzo que hacen los gobiernos locales y los profesionales. En este sentido, se ha constatado que las ayudas en efectivo a las familias afectadas han tenido buenos resultados, al evitar que disminuya el capital familiar.

Los programas de mejoramiento de barrios con intensa participación de sus residentes ha sido una de las formas más eficaces para lograr condiciones adecuadas de alojamiento a familias de bajos ingresos. Este esfuerzo se potencia al otorgar la seguridad jurídica al ocupante del terreno, a través de diversos mecanismos como comprar el terreno al dueño con ayuda del gobierno, o alquilarlo o mudarse a una parte del terreno.

Pero la estrategia de recuperación después de un desastre comporta un asunto de derechos humanos, en lo que hace a los derechos de vivienda, tierra y propiedad (VTP) en cuyo caso los problemas más frecuentes son: i) se tiende a dar un trato preferencial a los propietarios legales con lo que se incurre en problemas de equidad y derechos; ii) A menudo las familias más vulnerables se ven excluidas de las operaciones de recuperación; iii) apoderamiento y adquisición injusta de tierras; iv) se comienza a imponer en el marco de la normativa internacional el derecho de regresar al lugar de origen; v) la desigualdad de trato entre propietarios y no propietarios, un ejemplo de ello fueron las cantidades tan dispares de recursos destinados a la construcción de viviendas de alquiler vs construcción de vivienda principal de los propietarios afectados en el huracán Katrina; vi) la escasa seguridad de la propiedad otorgada tras un desastre puede agravar la restitución de las familias afectadas.

IV.- LA VIOLENCIA URBANA

Se le otorga un espacio a analizar las causas de la violencia urbana, así como algunas estrategias que se están aplicando para resolver o atenuar sus efectos. Se distingue la violencia económica, asociada al lucro fácil e inmediato como la violencia callejera y las drogas, y la violencia social relacionada al empeño por mantener el poder, cuya expresión más transparente son las pandillas; y la violencia política, que proviene del deseo de obtener o mantener el poder político expresada en la ausencia de reformas de la policía dejando a la libre circulación a las redes de criminales y traficantes de drogas, lo que deviene en la imposición de las reglas por parte de estas organizaciones. Es frecuente que estas formas de violencia urbana se expresen sobrepuestas, una

combinación de todas ellas al mismo tiempo. Un aspecto especialmente crítico para el desarrollo es el elevado costo que llega a suponer del Producto Interno Bruto, como en el caso de El Salvador donde se estimó que esta representa el 11,5% del PIB, teniendo en cuenta la pérdida en la productividad del país y el aumento de los costos en hospitales, atención de salud y de seguridad y resguardo. Un indicador que transparenta la violencia es la tasa de homicidios, donde se constata que en los países productores de droga es un 35% mayor que en el resto.

Se reconocen dos tipos de factores asociados más estrechamente a la violencia urbana: los socioeconómicos vinculados a la pobreza, la exclusión y la desigualdad, y los político-institucionales asociados a las crisis de gobierno. Estudios citados en este informe encuentran que la desigualdad de los ingresos esta mucho más relacionada con los delitos violentos que con la pobreza. En efecto, “La percepción de una alta inequidad distributiva se relaciona con la desconfianza en las instituciones políticas y la creencia de que los gobiernos sirven más a las élites que a las mayorías” (CEPAL, 2009, citado en el Informe Mundial de Desastres 2010). Desde luego también hay otros factores destacados, como el machismo, que es un predictor de las muertes violentas. Del mismo modo, el desempleo de los más jóvenes y la precariedad laboral: los jóvenes entre 15 y 24 años representan un cuarto de la población mundial en edad de trabajar y son sin embargo casi la mitad de los desempleados del mundo.

En el fondo, la violencia urbana es expresión de una profunda disfuncionalidad entre el Estado y la sociedad, es decir, cuando cada uno cumple adecuadamente el papel que el otro espera: el Estado moviliza los recursos necesarios y brinda los servicios esenciales, mientras los ciudadanos pagan sus impuestos. La legitimidad permanece firme si las expectativas de uno y otro se ven satisfechas. En este sentido, el buen desempeño de las autoridades locales puede incrementar la legitimidad del Estado, fomentando la confianza a través del trabajo conjunto con las comunidades locales, que han venido asumiendo funciones de vigilancia con resultados exitosos en varias ciudades del mundo. Finalmente, una conclusión relevante en este orden de cosas, es que el sistema político debe intentar garantizar la igualdad ante la ley para todos los ciudadanos, para que de esa manera se atenúen estos problemas sociales tan difíciles de erradicar.

V.- EL RIESGO PARA LA SALUD EN LAS ZONAS URBANAS

Reducir la muerte y la enfermedad en las ciudades pasa por un adecuado y suficiente suministro de agua potable y una eficiente gestión de los demás servicios urbanos (saneamiento, recolección de desechos y una vivienda adecuada). La diarrea ha crecido de manera alarmante en las zonas urbanas de los países en desarrollo, muestra fehaciente de que los hogares que carecen de estos servicios no disminuye, al punto que este padecimiento es el responsable de casi 2 millones de muertes por año de niños

menores de 5 años, de un total de 10 millones fallecimientos prematuros (20%). Lo que está detrás de estas muertes infantiles, es un círculo vicioso que tiene a la falta de vivienda adecuada, la carencia de servicios y a la precariedad en el empleo, factores estructurales de la morbilidad de padecimientos infecto-contagiosos y de la malnutrición. Aunque la otra cara de la moneda a nivel mundial descansa en el peso abrumador de las enfermedades no transmisibles (cardiopatías, diabetes, hipertensión, tabaco, entre otras), las que hacia el 2020 serán responsables del 75% de las muertes, de acuerdo con el Informe de Riesgos Globales del Foro Económico Mundial 2010.

Las zonas urbanas son, por la disposición concentrada de personas, actividades e infraestructura, espacios para la incubación y propagación de nuevas enfermedades, donde el dengue puede ser el ejemplo más ilustrativo de esta realidad. Si bien se pueden registrar unos 50 millones de infecciones por año, lo cierto es que en la actualidad unos 2500 millones de personas se encuentran en riesgo. También es propio de la vida urbana las afecciones a la salud por contaminación del aire, cuya participación en la mortalidad por causas, aunque baja, se incrementa año con año. La contaminación por el uso de combustibles sólidos para cocinar y temperar el interior de las viviendas, es particularmente importante en los países menos prósperos. Según este informe para 2004 se calculó que este tipo de contaminación causaba alrededor de 2 millones de muertes en el mundo, al ser la causa de neumonías, enfermedades pulmonares y cáncer del pulmón.

Además del estrés, las enfermedades mentales y las angustias y los accidentes de tránsito afectan la salud y también llevan a la muerte a millones de personas de las ciudades del mundo, donde los países más pobres acusan efectos más intensos debido a la falta de infraestructura vial, pero también de un marco regulador que ordene el crecimiento, o las capacidades para hacerlo cumplir cuando existe. Finalmente, y a pesar de los datos fríos y contundentes sobre la condición de riesgo en el que viven millones de personas en el mundo no desarrollado, el informe insiste en la oportunidad que tienen las zonas urbanas de revertir estas desventajosas tendencias a partir de la construcción de buenos gobiernos, que lleven adelante gestiones acertadas con base en el trabajo con la comunidad.

VI.- LA URBANIZACIÓN Y EL RIESGO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Ya existen suficientes evidencias para calificar al cambio climático como un hecho. Actualmente se encuentra en elaboración el Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en

inglés).³ En el anterior se concluía que se anticipan mayor frecuencia de días y noches cálidas, así como de lluvias torrenciales; una ampliación de las zonas afectadas por sequía, tormentas tropicales más intensas y un aumento del nivel del mar.

La reducción del peligro asociado a los cambios climáticos en las ciudades obliga a que dos actores entren en escena: los especialistas en cambio climáticos y los expertos en reducción de riesgos de desastre. Su trabajo conjunto al de los tomadores de decisiones a nivel local deberá encaminarse a la adaptación más eficiente de las ciudades con miras a garantizar una calidad de vida aceptable para la población urbana. Entre los retos que se deben encarar está el desentrañar los vínculos entre los efectos del cambio climático y el proceso de urbanización. En este sentido, hay que tomar en cuenta que la vulnerabilidad de las ciudades al peligro climático tiene que ver en primer lugar al grado de exposición de las mismas a las temperaturas más elevadas, a cambios en los regímenes de precipitación, al aumento del nivel del mar y a la mayor frecuencia de fenómenos climático extremos como los huracanes, tormentas, sequías, heladas, entre otros.

Ahora bien, sabemos que la población urbana no es homogénea, existen disparidades importantes de acuerdo con las diferencias socioeconómicas que existen en la sociedad y que se expresan en vulnerabilidades diferenciales frente a las amenazas naturales. En este sentido, puede que el cambio climático contribuya a aumentar la movilidad de la población en el territorio nacional, donde la migración representa una respuesta familiar o individual a los cambios de las actividades económicas y la calidad de vida producto de los cambios en el clima. De ahí que sea relevante monitorear y analizar la interacción entre la vulnerabilidad de la población y la densidad urbana, disponibilidad de servicios e infraestructura. Por su puesto, la pobreza y la marginalidad marcan diferencias entre los grupos distintos estratos sociales en la ciudad.

VII.- EL GOBIERNO URBANO Y LA REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES

En este último apartado se hace un reconocimiento explícito al papel que le cabe a las autoridades locales en la reducción de riesgos. Es la calidad y la capacidad de los líderes políticos quienes pueden hacer la diferencia. Un ejemplo elocuente de que existen alcaldes sensibilizados de lo determinante que pueden llegar a ser las acciones municipales, lo dieron los 143 alcaldes que suscribieron el pacto climático de ciudades, denominado “Pacto de la Ciudad de México”⁴, con ocasión del Encuentro Mundial de Alcaldes frente al Cambio Climático el día 21 de noviembre de 2010, en la

3 El anterior, el IV Informe fue publicado en 2007.

4 El documento Pacto de la Ciudad de México, puede ser obtenido del sitio: <http://www.wmsc2010.org/wp-content/uploads/2010/09/Pacto-Final-181110.pdf>

Ciudad de México. Los ediles y representantes de ciudades suscribieron los siguientes 10 compromisos:

- 1.- Reducir nuestras emisiones de gases de efecto invernadero voluntariamente
- 2.- Adoptar e implementar medidas de mitigación climática diseñadas para alcanzar nuestras metas voluntarias de reducción de emisiones.
- 3.- Desarrollar estrategias locales de adaptación para hacer frente a las repercusiones locales del cambio climático.
- 4.- Registrar nuestros compromisos, medidas y acciones climáticas de manera cuantificable, reportable y verificable (CRV).
- 5.- Impulsar la creación de mecanismos de acceso directo al financiamiento internacional para las acciones climáticas locales.
- 6.- Establecer un Secretariado del Pacto de la Ciudad de México.
- 7.- Promover la inclusión de la sociedad civil en la lucha contra el cambio climático.
- 8.- Abogar y buscar alianzas con instituciones multilaterales y gobiernos nacionales para las acciones climáticas locales.
- 9.- Promover las alianzas y la cooperación entre ciudades
- 10.- Difundir el mensaje del Pacto de la Ciudad de México.

Hay dos aspectos que sobresalen de este paquete de compromisos. El primero, la coincidencia de un número importante de líderes locales en la urgencia de tomar acciones concretas tanto de mitigación como de adaptación, las que deben ser cuantificables, reportables y verificables. En segundo lugar, el papel que se concibe del gobierno local (municipio) es el de liderar un proceso de participación abierta, donde la sociedad civil ocupa un lugar central. Una manera de reducir los riesgos a los que se enfrenta la población es precisamente dotando a todos los grupos sociales de servicios esenciales como el abastecimiento de agua y saneamiento, recolección de desechos sólidos, servicio de salud, red caminera accesible bajo cualquier condición meteorológica, transporte, etc. De eso se trata una ciudad bien gobernada, a partir de una gestión de calidad reflejada en la calidad de sus infraestructuras y edificios. Y por supuesto que las autoridades locales tienen el poder de hacerlo, pues en la mayoría de los casos, los alcaldes tienen en sus atribuciones manejar el uso del suelo, aspecto clave que debería garantizar que no se construya en sitios expuestos a peligros naturales, como los terrenos aluviales, cauces de ríos, laderas inestables, zonas de inundación, etc.

Los asentamientos informales son una muestra fehaciente de que las autoridades locales no han podido o no se lo han propuesto conformar una reserva de terrenos para la construcción de vivienda segura. Para ello debería haber un plan municipal que oriente y encuadre las acciones. La experiencia indica que, cuando existe ese

plan, suele ignorarse, pues son más fuertes los intereses políticos e inmobiliarios. El asunto es que el desorden urbano, asociado a la espontaneidad, incrementa los costos de proveer de servicios a la ciudad. Por ello, la conexión entre las autoridades locales y la sociedad civil es clave; no hay posibilidad de gestión de riesgo sin participación social, lo que incluye la implementación de esquemas como el presupuesto participativo. Siendo este aspecto tan importante, el informe recomienda que la cooperación internacional dirigida a la gestión del riesgo debieran financiar a los gobiernos locales para su fortalecimiento en esta materia.

BIBLIOGRAFÍA

- IPCC (2008) *Cambio climático 2007. Informe de síntesis*. Ginebra
- Jordán, R. y Martínez, R. (2009) *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*. CEPAL- Colección Documentos de Proyectos, Corporación Andina de Fomento, Santiago de Chile.
- UNFPA (2007) *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial de crecimiento urbano*, Nueva York.

Temas de Coyuntura/61 (Julio 2010): pp. 192-194



El Reto Demográfico en Venezuela: riesgos y oportunidades para alcanzar el desarrollo y superar la pobreza

Freitez, Anitza. Coedición UCAB-Asociación Civil para la Promoción de Estudios Sociales, Venezuela, 2010.

Angy Campos*

Verónica Giacobbe**

Venezuela ha experimentado cambios demográficos importantes a lo largo de más de medio siglo, cuyas implicaciones actuales y futuras no se están considerando debidamente. Ese es fundamentalmente el llamado de atención que se recoge en esta sencilla publicación donde la autora identifica, a grandes rasgos, los factores modernizantes que propiciaron el descenso en los niveles de mortalidad y fecundidad, la concentración de la población en los centros urbanos y la modificación en los patrones de enfermedades y de las causas de muerte. Este triple proceso de transición demográfica, urbana y epidemiológica, respectivamente, impone grandes retos, puesto que ha traído consigo no sólo transformaciones en las necesidades actuales de la población venezolana, sino también determinará sus demandas de bienes y servicios a futuro, por lo que su estudio resulta de suma importancia a la hora de la elaboración de políticas públicas.

Desde 1950 hasta la fecha Venezuela se transformó en otro país en términos demográficos y muchos de esos cambios, en opinión de Freitez, no son bien reconocidos en los tiempos que corren. En materia de sobrevivencia, los indicadores presentados ilustran la medida en que el horizonte vital de las personas se ha prolongado. Los hombres y mujeres que nacen actualmente vivirán, en promedio, 70,9 y 76,8 años respectivamente; mientras que quienes estaban naciendo en este país a mediados del siglo pasado tenían una expectativa de vida que llegaba sólo a los 55 años de edad. Ello ha significado, como bien señala Freitez, que debido al mejoramiento de la salubridad y el desarrollo de la red de servicios de salud, la reducción de la pobreza, el incremento en el acceso a la educación, entre otros factores, el riesgo de morir al comienzo de la vida se ha reducido sustancialmente y hemos aumentado la longevidad, al punto que hoy vivimos 19 años más que nuestros abuelos.

* Estudiante 4to año de Sociología-UCAB

* Estudiante 4to año de Sociología-UCAB

Asimismo, Freitez destaca que las pautas reproductivas se modificaron considerablemente, de modo que las mujeres venezolanas dejaron de tener en promedio 4 hijos, siendo que la tasa global de fecundidad cayó de 6,8 a 2,8 hijos por mujer entre 1960 y el año 2000. En ese sentido, sostiene que “la modernización de la sociedad venezolana constituyó la mejor política de planificación familiar”, ya que el país nunca ha contado con un programa fuerte de planificación familiar que contribuyera masivamente a reducir los costos de la regulación de la fecundidad. Esta debilidad obliga, de alguna manera, a que los grupos más rezagados en el proceso de transición -quienes tienen alta fecundidad- se vean forzados a asumir parte de esos costos o impelidos a evitar los nacimientos utilizando métodos radicales como la esterilización.

Al comienzo del proceso de transición demográfica, la mortalidad inició su descenso con anterioridad al cambio de la natalidad, cuya tendencia en los años '50 fue todavía creciente. Esa combinación provocó que la población venezolana aumentara rápidamente al punto que, en medio siglo, el volumen de habitantes se multiplicó más de cuatro veces. De igual forma, la población urbana creció considerablemente y su volumen se incrementó casi ocho veces. Ese intenso crecimiento, el más acelerado de toda la región latinoamericana, planteó enormes retos a las instituciones responsables de atender las demandas de bienes y servicios básicos que, como bien precisa Freitez, sólo dieron respuestas a medias.

En cuanto a la transición epidemiológica, la autora también destaca algunas particularidades por cuanto ellas imponen exigencias superiores al sistema de salud. Por una parte va ganando peso la mortalidad en las edades más adultas y se hacen más frecuentes las muertes por enfermedades crónicas y degenerativas, más ligadas a la vida moderna, pero también hay un resurgimiento de enfermedades que aparentemente estaban controladas como el cólera, la malaria, el mal de chagas, el dengue y la tuberculosis, vinculadas a situaciones de pobreza. Además, cabe añadir que vienen ganando peso las muertes por causas violentas, grupo que ya constituye la segunda causa de mortalidad del país.

Otro reto que se nos plantea en materia de cambio demográfico concierne al tema migratorio. Venezuela ha dejado de comportarse como un país receptor de inmigrantes internacionales y ha comenzado a registrar un flujo de emigrantes al exterior cuya dimensión es todavía difícil de establecer. Sin embargo, algunas referencias revelan que se trata de una corriente migratoria de profesionales, muchos de ellos con títulos de postgrado en cuya formación los países de acogida no han tenido que invertir.

La reproducción en la adolescencia es otro de los fenómenos demográficos sobre los cuales Freitez pone la lupa, por cuanto en Venezuela la fecundidad adolescente está mostrando cierta resistencia a la baja, fundamentalmente debido a que entre los grupos más rezagados por su ubicación territorial y condición socio-económica las tasas de fecundidad han aumentado. Esos altos niveles de fecundidad en edades tempranas se encuentran asociados con una reducida estructura de oportunidades, que se ve reflejada

en la baja escolaridad individual y en el clima educativo del hogar, como también en una participación laboral limitada a ocupaciones de baja calificación y remuneración. La autora destaca que en este campo hay un enorme espacio de intervención para las políticas públicas, tomando en consideración las consecuencias adversas que la maternidad adolescente tiene para las jóvenes y sus hijos.

Otro de los retos que emerge del proceso de transición demográfica, muy destacado en el trabajo de Freitez, tiene que ver con el envejecimiento que viene experimentando la población venezolana. Este proceso se da inicialmente por la base de la pirámide demográfica y se expresa en una reducción progresiva de los menores de 15 años. Luego se va reflejando en la parte central y en la cúspide. Esta fase en el cambio de la estructura por edad, cuando disminuye el peso de los jóvenes dependientes y aumenta el peso de la población en edad de trabajar puede producir un impacto favorable sobre el proceso de desarrollo económico. Esta ventana de oportunidades, como también se denomina al bono demográfico, es un período irrepetible y es fundamental que se hagan los esfuerzos necesarios para su aprovechamiento. Como se muestra en el trabajo de Freitez, Venezuela ya inició su bono demográfico y se tiene tan sólo un lapso de cuatro décadas aproximadamente para poner en práctica una serie de políticas que ayuden a materializar los beneficios de esta coyuntura demográfica. Esas medidas se centran en promover un crecimiento económico sostenido, realizar inversiones adecuadas en formación de capital humano, aprovechar el potencial laboral mejorando sus capacidades, promover el trabajo femenino, entre otras.

Las reflexiones finales de este trabajo son igualmente importantes de destacar, por cuanto se reitera el llamado de atención frente a la necesidad de formular políticas que atiendan las necesidades de nuestra población joven para que puedan enfrentar los retos del post-bono demográfico.