

LAS INUNDACIONES DE DICIEMBRE: HECHOS Y APRENDIZAJES*

LUIS PEDRO ESPAÑA, NÉSTOR LUIS LUENGO
Y VÍCTOR MALDONADO

Resumen

Este artículo constituye un resumen de un estudio realizado para el Gobierno de Venezuela a raíz de las inundaciones ocurridas en el país en el mes de diciembre de 1999, el cual pretendía dar cuenta del perfil socio-económico de los desplazados, así como sus preferencias y expectativas de reubicación, con el fin de aportar información pertinente para el diseño de políticas de reubicación de esta población afectada por las lluvias. A más de seis meses de este desastre natural, el presente artículo trata de analizar lo ocurrido, documentando los hechos y extrayendo lecciones que pueden ser útiles para el manejo de desgracias naturales, las cuales, por lo general, afecta fundamentalmente a los grupos sociales más pobres.

Palabras Claves: Políticas Públicas, Desastres Naturales, Población Refugiada

Abstract

This article is based on a study prepared for the Venezuelan government right after the natural disaster during December 1999. The objective of the study was to provide relevant information for population reallocation strategies. The study provides socio-economic profiles of displaced individuals, as well as, indicators about their preferences and expectations for reallocation. This article analyzes public sector

* El presente artículo está basado en un estudio que realizó el departamento de Investigaciones Sociopolíticas del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB para el Ministerio de Salud y Desarrollo Social con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el fin de producir información y análisis pertinentes para el diseño de políticas de reubicación de la población desplazada. El documento original puede encontrarse en la colección de Documentos de Trabajo. Serie Sociopolítica No. 6, del IIES-UCAB, Caracas, mayo 2000.

management of displaced population during the floods crisis, drawing out some lessons for future natural disasters management. Considering that natural disasters have tremendous negative impacts on the well being of the poor, public sector responses are essential.

Keywords: Public Policy- Natural Disasters- Displaced Populations

Résumé

Le présent article est la synthèse d'une recherche faite pour le gouvernement vénézuélien portant sur le profil socio-économique des personnes affectées par les inondations du mois décembre 1999, aussi bien sur leurs préférences et attentes de remplacement. L'objectif général de la recherche est de rendre compte des aspects les plus fondamentaux dans le but d'apporter l'information nécessaire pour orienter les politiques publiques de remplacement de la population mobilisée par la catastrophe. Depuis six mois de la tragédie, le présent article essaie d'analyser les événements, par le biais de la documentation des faits, et en tirant les leçons qui pourraient être clés lors de l'avènement d'autres catastrophes naturelles qui touchent de manière particulière à la population pauvre.

Mots clés: Politiques publiques, désastres naturels, population réfugiée.

1. INTRODUCCIÓN

En el presente estudio se indagaron dos asuntos referidos al problema que confrontó la población desplazada de la zona central del país afectada por las inundaciones. En primer lugar lo que hemos denominado la gestión de albergues y, en segundo lugar, la categorización de la población refugiada con el fin de aportar insumos de información para el diseño de políticas de reubicación.

El artículo consta de tres partes; en la primera se hacen una serie de consideraciones en torno a la gestión de los albergues, en la segunda se presenta un perfil socio-económico de la población albergada, así como de sus expectativas de reubicación y, en la última, se plantean las recomendaciones y opciones de políticas, más una visión crítica de lo ocurrido seis meses después.

Para la realización de este estudio se levanto un conjunto de datos, a partir de entrevistas a las personas que tuvieron a su cargo la responsabilidad de manejar los albergues de refugiados, así como la administración de una encuesta para una muestra representativa de los albergados en la zona central del país.

En lo que concierne a la revisión del funcionamiento de los albergues se procedió con la siguiente metodología:

Entrevista estructurada a los coordinadores de albergues

- **Ámbito de la investigación:** Albergues temporales y semi-definitivos ubicados en el Distrito Federal, Estado Vargas y Estado Miranda.
- **Fecha de la realización del campo:** Del 4 al 10 de Enero de 2000.
- **Total de albergues visitados:** 104.
- **Total de entrevistas efectivas realizadas:** 84

En lo atinente al estudio del perfil de los damnificados la metodología seguida fue la siguiente:

Entrevistas al 5% de las familias alojadas en los albergues abiertos al momento de la realización del estudio de campo

- **Ámbito:** Guarniciones Militares en el Distrito Federal, Miranda, Guarico, Aragua y Carabobo, y albergues civiles del Distrito Federal, Miranda, Carabobo y Vargas
- **Fecha:** 11 al 17 de enero del 2000
- **Total de familias entrevistadas:** 430
- **Total de damnificados:** 2.047

2. LOS ALBERGUES Y LA ATENCIÓN A LOS DAMNIFICADOS

La primera evidencia del trabajo de campo realizado fue que el proceso de atención proporcionado a los damnificados cambio al menos en tres ocasiones desde la fecha del siniestro hasta la conclusión de la presente investigación, a finales del mes de enero de 2000. Las tres etapas claramente identificadas son las siguientes:

Primera Etapa: Activación de la Sociedad Civil, (15 de Diciembre al 2 de Enero).

- En la primera etapa de la crisis ocurrió una división automática del trabajo por medio de la cual el sector público concentró parte significativa de los esfuerzos en las tareas de evaluación de la magnitud del desastre y desalojo masivo de las zonas afectadas a un centro de transferencia y, la sociedad civil se encargó de la apertura, atención y administración de refugios en espacios disponibles, tales como escuelas públicas y privadas, iglesias, centros comunitarios, construcciones abandonadas y casas de familia.

- La cuantificación de la división de las tareas a las que hemos aludido da como resultado la siguiente distribución:
 - 47% de los centros de atención abrieron por iniciativa de la comunidad.
 - 17% de los centros de atención abrieron por iniciativa de la comunidad, previa autorización de los organismos o funcionarios públicos responsables de la administración de los locales potencialmente disponibles.
 - 23% de los centros de atención abrieron por iniciativa directa de instituciones del Estado diferentes a los FF.AA.
 - 13% de los centros de atención abrieron por iniciativa de las FF.AA.
- Los factores que determinaron la rápida respuesta que en esta primera etapa proporcionó la sociedad civil fueron en gran parte coyunturales, por un lado, buena parte de los locales estaban disponibles gracias al período de vacaciones escolares, en el caso de los centros educativos, y al feriado otorgado a la población en general para facilitar el proceso relativo a la celebración del referéndum del 15 de Diciembre.
- La garantía inicial del orden que era necesario para la apertura de albergues en los locales disponibles estaba de antemano garantizado por la presencia de los militares que se encontraban en el sitio en la última fase del Plan República, dirigido a preservar la integridad de los locales utilizados para los comicios y, los equipos y demás materiales electorales. Ocurrió entonces una extensión de la misión de los efectivos presentes con el fin de coadyuvar a la organización inicial de los refugios de emergencia.
- La rápida activación del voluntariado se potenció gracias al peculiar ambiente de solidaridad que siempre se hace presente en ocasión de las fiestas decembrinas y a la disminución del ritmo de actividades cotidianas que buena parte de la población disfruta en esas fechas. Esto hizo posible la presencia de numerosos contingentes de voluntarios que estaban deseosos de aportar parte de su tiempo libre para contribuir a resolver la tragedia ocurrida.
- Finalmente cabe destacar en este punto la disponibilidad mayores recursos en manos de la población en el último mes del año lo que facilitó la dotación inicial de los centros de atención a los refugiados y su rápida apertura, mediante el acopio de donaciones individuales junto a las corporativas.
- El tipo de respuesta proporcionado por la rápida activación de la sociedad civil enfrentó y resolvió incrementalmente un conjunto de problemas que fueron básicamente el producto de los ajustes organizacionales que se fueron dando a un proceso espontáneo, todos ellos referidos a los siguientes aspectos:

Problemas relativos a la conformación del grupo y a la definición de la división de las tareas, sobre todo en el ámbito de la coordinación del centro, que dio origen a

disputas entre los directivos. Estos conflictos se incrementaron en la medida que se evidenciaba el agotamiento físico y psicológico de los participantes.

- Saturación del voluntariado por el exceso de trabajo y deficiencias en la planificación de los turnos para la atención de los damnificados.
 - Apertura de tareas para las cuales no se contaba con personal calificado, lo que se tradujo en pérdida de la eficiencia en algunos ámbitos de atención no prioritarios.
 - Las deficiencias en la planificación de los turnos de trabajo para el voluntariado ocasionan una rápida caída de la disponibilidad del personal de atención necesario para mantener abierto el albergue, situación frente a la cual no se previó ninguna estrategia sustitutiva.
 - A pesar de la presencia de grupos de atención multidisciplinarios se evidenció una explicable inexperiencia para el manejo de situaciones conflictivas entre los damnificados albergados. A pesar de lo dicho, en la mayoría de los centros ningún conflicto puso en peligro la experiencia, entre otras cosas, gracias a la presencia de las FFAA que garantizaban su acotamiento dentro de los límites tolerables.
- La participación ciudadana disminuyó progresivamente hasta evidenciarse notablemente a partir del 25 de Diciembre. A partir de esa fecha la organización cotidiana de los centros de atención quedó a cargo de un pequeño cuerpo directivo y de los propios damnificados que asumieron las tareas que antes realizaban los voluntarios. En esta última fase de la primera etapa, los aportes en bienes y servicios fueron proporcionados por organismos del sector público tales como las FFAA, Policías, Gobernaciones de Estado, FUS, FFS, MSDS, y PDVSA.
 - La lógica que inducía una extensión de la permanencia en el centro por parte de los damnificados tenía que ver con la expectativa que se hizo presente con el mensaje de dignificación que postuló el Gobierno Nacional, que en términos concretos se traducía en casa, empleo y una nueva vida después de haber sobrevivido la tragedia. La entrega de las viviendas en Guri fue crucial para hacer creíble esta oferta.
 - La lógica que inducía a una terminación rápida de los servicios de atención prestados en la mayoría de los albergues administrados por la sociedad civil tenía que ver con la inmediata reanudación de las actividades regulares en la primera semana de Enero. Esta lógica y la anterior confluyeron en la segunda etapa, que se enfocó en el traslado de los damnificados a otros centros.

Segunda etapa: Desalojo de los albergues ubicados en centros privados. (3 al 9 de Enero)

- La inminente regularización de las actividades en la primera semana de Enero y sobre todo el inicio de las actividades escolares, habida cuenta de que más del 40% de estos centros estaban ubicados en escuelas y colegios, activó la etapa de traslado al Poliedro que funcionó como centro de referencia a las guarniciones militares. Esta movilización motivó una mayor dinamización de “soluciones privadas o propias” por parte de los damnificados, consistentes principalmente en el regreso al lugar de origen, en caso de ser posible, o la localización en casa de familiares.

- Otro factor que presionó a la activación de la esta segunda etapa fue la merma significativa del personal voluntario y de los donativos que eran necesarios para la atención de los centros de atención.

- El repliegue de la sociedad civil a sus actividades regulares implicó para el gobierno la necesidad de hacer más eficiente la atención de los damnificados, concentrando la mayor cantidad de afectados en la menor cantidad de centros, facilitando de esta forma la logística y el control necesarios para su administración.

Tercera Etapa: Localización semi - permanente en las guarniciones. (A partir del 9 de Enero)

- Considerada por las autoridades y los albergados como una solución de mediano plazo que es la antesala a la solución definitiva, de acuerdo a las expectativas planteadas.
- Se profundizan las salidas o soluciones privadas al punto de disminuir en un porcentaje significativo el número de damnificados bajo el cuidado del Estado.
- Se evidencia una correlación de las expectativas de acuerdo a la localización de los desplazados. Los que están en las guarniciones ubicadas en el interior del país, confían y tienen fe en la oferta del gobierno; Los que aún se encuentran en albergues diferentes a las guarniciones confían en la posibilidad de reconstrucción de su zona o sector; Puede suponerse razonablemente que quienes se encuentran ubicados en casa de familiares o amigos “deben tener” expectativas similares a los del grupo anterior.
- A la fecha de la presentación del presente informe el número de refugiados atendidos directamente por el gobierno nacional y las gobernaciones regionales, alcanza la cifra de 66.045 personas, distribuidos de la siguiente forma:

Lugar y tipo de albergues	Nº de damnificados
Guarniciones militares en el Dto. Federal, Aragua, Carabobo y Guárico	11.144
Guarniciones miliatres en otras regiones del país	10.027
Albergues localizados en el Estado Vargas	10.472
Poliedro de Caracas	2.300
Otros albergues localizados en el Dto. Federal	2.439
Albergues localizados en el Estado Miranda	6.390
Otros albergues	10.127
Albergues localizados en el resto del país	23.173

Las entrevistas realizadas a los coordinadores de albergues también permitió clasificar a estos según tres tipos generales, a saber:

- *Centros de atención de damnificados en locales proporcionados por organizaciones religiosas:*
 - Garantía de buena atención a grupos reducidos de personas afectadas.
 - Organizaciones preparadas y dispuestas para una gestión transitoria de soporte a la gestión gubernamental, no a largo plazo, puesto que esta última posibilidad significaría obstaculizar la realización de las tareas a las cuales se dedican cotidianamente.
 - Gran capacidad de convocatoria de voluntarios provenientes de las comunidades vinculadas a las actividades regulares de esas organizaciones.
 - Excelente atención médica y psicológica.
 - Disponibilidad de medicinas y ropero.
 - Definición temprana de los ámbitos de cooperación entre los damnificados albergados y las autoridades del centro, por medio de la gestión directa de miembros de la comunidad religiosa o autoridades parroquiales, apoyados por personal de confianza.
 - Autonomía relativa en la gestión y dotación del centro.
 - Autonomía de los damnificados en la gestión cotidiana de sus quehaceres y sus deberes, estableciendo horarios flexibles de salida y entrada a los albergues.

- *Centros de atención de damnificados en locales públicos atendidos directamente por organismos gubernamentales.*
 - Capacidad de atención a un número relativamente grande de damnificados.
 - Gestión burocratizada y con bajos niveles de responsabilidad y compromiso, sin otro objetivo que la atención cotidiana de carácter transitorio.
 - Sin control del destino inmediato de los damnificados. Función delegada a otros organismos.
 - Excelente atención médica, proporcionada por organismos públicos o la cooperación internacional.
 - La convocatoria de los voluntarios es escasa. Los voluntarios presentes provienen de las comunidades vecinas.

- *Centros de atención de damnificados atendidos por particulares.*
 - Gestión desarticulada de la acción de los organismos gubernamentales.
 - No existe garantía de atención por parte de los particulares a un número determinado de damnificados. La responsabilidad particular y el control de cada familia es clave para garantizar el orden interno del albergue.
 - Gestión cotidiana que tiende a ser anárquica, con una autoridad transitoria que suele ser

De la descripción de los albergues y la periodificación en que dividimos la atención prestada, pasamos a la percepción que tenían los refugiados sobre la situación del albergue y la atención recibida.

En cuanto a la ayuda subsidiaria que habían recibido los albergados de sus propios familiares o amigos (redes propias), los resultados indicaron que el 56,7% no ha recibido ningún tipo de ayuda, siendo la razón fundamental el hecho de que el resto de la familia se encuentra en una situación similar. Aquellos que reconocen haber recibido ayuda, (43,3%), han indicado que la misma se ha expresado en albergue temporal para un miembro de la familia y/o en comida, ropa y dinero en porcentajes más o menos similares.

Por su parte, las expectativas de estadía en los albergues actuales varían de acuerdo a su localización, pero de acuerdo a los recaudos de la presente investigación el máximo de tolerancia se ubica en el rango de 3 a 6 meses, tiempo en el cual los afectados esperan ver resuelta definitivamente su situación. El siguiente cuadro presenta los resultados detallados:

Lugar y tipo de albergues	Tiempo de tolerancia				
	Menos 1 mes	1 a 3 meses	3 a 6 meses	Más 6 meses	No sabe
Guarniciones	3.6	30.2	31.4	14.2	20.1
Albergues en Caracas	16.5	34.2	8.9	8.9	30.4
Albergues en Vargas	18.6	39.5	11.6	4.7	23.3
Albergues en Miranda	25.0	10.7	14.3	17.9	32.1
Otros Albergues	0.0	33.3	36.4	12.1	18.2
Total	12.3	27.9	22.3	11.2	25.6

Sobre la percepción que tenían los damnificados de la calidad de la atención recibida, en este punto la opinión también varía de acuerdo al tipo de albergue. Definitivamente la mejor atención la está proporcionando la Fuerza Armada en las guarniciones militares, aunque también es cierto que en ello ayuda la expectativa de que este tipo de refugios es la antesala inmediata a una solución habitacional y de empleo definitivos, así como la percepción de provisionalidad hace más patente la baja calidad en la atención que es proporcionada en el Poliedro de Caracas. El siguiente cuadro presenta los resultados detallados:

Lugar y tipo de albergues	Calidad de atención				
	Muy Buena	Buena	Regular	Mala	Muy Mala
Guarnición	46.2	40.2	12.4	0.6	0.0
Poliedro	28.6	34.7	30.6	4.1	2.0
Albergues de Caracas	27.8	40.5	21.5	8.9	0.0
Albergues de Vargas	37.2	44.2	16.3	2.3	0.0
Albergues de Miranda	35.7	48.2	14.3	0.0	1.8
Otros Albergues	42.4	30.3	21.2	3.0	3.0
Total	38.4	40.2	17.4	2.8	0.7

Dadas las condiciones de estabilización temporal que sienten tener los damnificados y la calidad de la atención recibida, evidentemente ubicada generalmente en los rangos “muy buena” y “buena”, la mayor parte de los damnificados piensan mantenerse en el albergue (71,4%). El resto divide sus expectativas en opciones como trasladarse a otro albergue, (15,1%), mudarse con familiares, (4,7%), regresar a su vivienda original,

(5,8%), y mudarse por sus propios medios, (3,0%). Evidentemente estos resultados deja en manos del Gobierno Nacional la suerte de buena parte de los albergados que todavía hacen valer la promesa de dignificación asumida por el Presidente de la República, entre otras cosas porque carecen de otra opción viable.

Lo anterior, como hemos dicho, formó parte de la evolución de la situación de los albergados hasta finales del mes de enero de este año. Desde ese momento hasta el presente la situación no ha variado en demasiado. El gobierno tomó en sus manos el problema de los damnificados, no sólo por haber sido una decisión política, sino también práctica, en el sentido de que la sociedad civil no tenía la capacidad organizativa ni los recursos con los cuales hacer frente a tremenda situación de desplazamiento poblacional.

Si bien el manejo de los albergues fue acertado, especialmente en lo que respecta al papel jugado por la Fuerza Armada, no hay duda de que ciertas prenociones de política como por ejemplo pretender que la población migrara a las zonas más despobladas del país, chocaron de frente con la realidad, debiendo variar la estrategia, hacia la conformación de nuevas urbanizaciones en las zonas de desconcentración de Caracas, es decir, los Valles del Tuy y otros centros poblados del centro del país.

La activación de la industria de la construcción de viviendas ha sido lenta, producto de las indefiniciones gubernamentales para atender con celeridad la emergencia y haber apelado inicialmente a modos voluntaristas (autoconstrucción, empresas cooperativas, p.e) que finalmente chocaron con la realidad, habiéndose perdido al menos tres meses que hoy están pesando en la paciencia de los refugiados y de los agentes encargados de atenderlos.

Por último, queda pendiente la situación de los albergados en el propio Estado Vargas. Tal y como fue advertido por esta investigación los refugiados en el Estado Vargas son los que en peor situación relativa se encuentran y representan un foco de conflicto permanente, dada su intención, como se vera en el próximo apartado a permanecer en el Estado desatendiendo la “mítica” idea de la reubicación en otras zonas del país, que inicialmente se tuvo y que aún hoy pareciera seguir presente en los planes de algunas dependencias públicas.

3. PERFIL DE LA POBLACIÓN ALBERGADA

El estudio de los perfiles sociodemográficos de los damnificados pretende medir el grado de heterogeneidad de la población refugiada. Como se vera a continuación, si bien al principio la población desplazada parecía ser bastante heterogénea, conforme fueron avanzando los días luego de la tragedia esta se fue homogeneizando hasta alcanzar el perfil que presentamos. Ello fue así, porque aquellos grupos familiares desplazados con más recursos reeconómicos y redes familiares de apoyo lograron salir de los albergues por sus propios medios, mientras que aquellos con situación social más vulnerable el

albergue llegó a representar, incluso, una expectativa de mejora material a la situación inicial. De hecho, se estima que fueron desplazados en todo el país cerca de 120.000 personas, de las cuales permanecían en albergues para finales de enero de este año cerca de 70.000 personas, esto quiere decir que poco menos de la mitad de los desplazados resolvieron su problema privadamente.

3.1. CARACTERIZACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA Y LABORAL

En la siguiente sección se describen algunos datos relevantes de los hogares estudiados en los albergues.

- *Composición de los hogares:* al estudiar los diferentes tipos de hogar constituidos por la muestra investigada es posible observar una alta prevalencia de hogares nucleares con pareja (55,3%). A fin de contar con parámetros de referencia se comparó la tipología obtenida, con los resultados del estudio de pobreza realizado en el año 99, pudiendo constatarse que la declaración de la presencia de hogares nucleares con pareja en la población albergada, excede en un significativo 13% a los registrados en el citado estudio. Igualmente se aprecia una merma de hogares extendidos entre la población damnificada. Ambos datos nos conducen a apuntar que posiblemente hay una sobreestimación de los hogares nucleares con respecto a la situación real antes de la tragedia, consecuencia de las expectativas ante la obtención de nuevas viviendas. Esta constatación, que indica una multiplicación de familias nucleares, podría indicar (aunque se trata de un tema digno de ser profundizado) que los hogares extendidos en términos reales son fundamentalmente la consecuencia de una estrategia de sobrevivencia antes que una opción voluntaria que responde a una determinada concepción ideal de la familia. La familia extendida forma parte de un déficit habitacional y de acceso a la vivienda que se puso de manifiesto tras la tragedia y las expectativas gubernamentales generadas.
- *En torno a los jefes de Hogar:* en lo que respecta al género del jefe de hogar la mayor parte de la muestra registra que poco más del doble presentan jefaturas masculinas (68,9%) frente a un 31,1% con mujeres como jefes. La diferencia de género en la jefatura del hogar tiene al menos una implicación importantes en la tipología de los hogares y es que cuando el jefe de hogar es masculino la presencia de la pareja es significativamente mayor (en un 43%) que cuando el jefe es femenino. En otras palabras, cuando la mujer es la jefa de hogar tiene mayores probabilidades de afrontar la cotidianidad sin apoyo, que cuando se trata de los hogares con jefatura masculina en los cuales el jefe en la mayor parte de los casos, cuenta con el apoyo y la presencia de su pareja. Otra diferencia importante vinculada al género del jefe de hogar, tiene que ver con la edad promedio, siendo que las mujeres promedian hasta cuatro años menos que los hombres. Esto como se observará más adelante,

tiene implicaciones en las expectativas de reubicación. Cabría añadir que la enorme mayoría de los jefes de hogares son venezolanos (96%).

- *Ingreso familiar*: lo primero que habría que subrayar en este aparte, es que la tendencia registrada en el flujo de los damnificados hacia lo albergues, indica que ha habido un proceso de homogeneización en donde la mayor parte de los hogares albergados son pobres (70.4%), lo que es previsible tomando en cuenta que los recursos, alternativas y margen de maniobra de los hogares no pobres son mucho mayores. Podría afirmarse que en la mayoría de los casos, la presencia en albergues de hogares no pobres se debe a las expectativas frente a la obtención de soluciones habitacionales.
- *Perfil ocupacional*: al observar los tipos y grupos de ocupación tanto de los miembros como de los jefes de hogar, resalta notablemente el carácter precario de la condición laboral de la mayoría de los hogares albergados, lo que es esperable dada la alta prevalencia de hogares pobres señalada en el aparte anterior. La lectura del siguiente cuadro muestra los altos índices de dependencia dada la relación entre miembros activos (37,6) e inactivos (62,4). Aproximadamente en el 62% de los hogares, por cada miembro activo hay al menos 2 inactivos, lo que evidentemente constituye una limitación en la posibilidad de aumentar los ingresos familiares. La precariedad laboral se observa igualmente en la cualificación de los empleos de los jefes de hogares. Al respecto puede indicarse que el 25,1% son trabajadores no calificados. El 44,2% son trabajadores de los servicios, operarios y artesanos con bajos niveles de calificación en la mayor parte de los casos. Esta situación ocupacional puede permitir la adopción de estrategias formación y capacitación laboral, que sirvan como incentivo para la adopción de estrategias de reubicación.

Ya para finalizar esta sección podría señalarse que otro indicador de la “precariedad laboral” observado en gran parte de la población estudiada, es el de la estabilidad en el empleo. Al respecto más de la mitad de los jefes de hogares activos (52%) han durado menos de dos años en su último empleo y, adicionalmente, un 30,3% entre 2 y 5 años. Tan solo el 17,7% presenta una permanencia mayor a los 6 años.

3.2. CONDICIONES DE LA VIVIENDA

A continuación presentamos algunos datos relacionados con la vivienda y los sectores de donde proviene la población albergada.

- *Tiempo de residencia*: se puede señalar que el 58,7% de la población albergada presenta un tiempo de residencia en la vivienda siniestrada que supera los 6 años lo que indica cierta estabilidad. Cabe subrayar que la población que presenta un mayor arraigo es precisamente la oriunda del estado Vargas, en donde el 44,8% tenía más de diez años de ocupación en la vivienda. Este dato indica que gran parte de los sectores afectados

en este Estado eran altamente consolidados desde el punto de vista urbano. El fenómeno contrario se observa en los hogares provenientes del Estado Miranda en donde el 40,3% tenían habitando su vivienda dos años o menos. En lo que respecta a la ubicación del lugar de trabajo se puede apreciar que más de la mitad de los damnificados albergados (55,8%) laboraban en Entidades distintas a las de su residencia. Esto se explica a partir del hecho de que un porcentaje importante de la población de Vargas y Miranda tiene su trabajo en el Distrito Federal.

- *Características de la viviendas siniestradas:* tal como se indico previamente la mayor parte de la población vivía en sectores relativamente consolidados, lo que se expresa en que el 59,3% de la población proviene de casas en barrio, en tanto que un 32,6% de ranchos. Solo 8% vivía en apartamentos casas de urbanización o quintas lo que alude al proceso ya descrito de homogeneización de estratos, referente a que en los albergues ha tendido a permanecer básicamente los damnificados más pobres. En lo atinente al tipo de tenencia la gran mayoría (82,3%), señala como propia (con o sin papeles) el tipo de tenencia de la vivienda, solo el 6,3% declara haber alquilado la vivienda. Podría haber una sobreestimación de la declaración de propiedad sobre las viviendas ante la presunción de que la solución habitacional será más expedita o viable para aquellos que eran dueños de las viviendas afectadas. En lo que refiere a los daños y a las perspectivas de recuperación de la vivienda, cabe indicar que la enorme mayoría de la población manifiesta el carácter irrecuperable de la vivienda consecuencia de los enormes daños acaecidos en las mismas y en los sectores en que estas se encontraban ubicadas, el 75,8% de la población entrevistada reporta la perdida total de la vivienda y el 87,4% la imposibilidad de recuperarla.

3.3. EXPECTATIVAS DE REUBICACIÓN

Finaliza este capítulo con las expectativas de reubicación de la población relacionadas con una serie de variables como el lugar de residencia, el albergue, las aspiraciones, situación socio-económica, la raigambre y las relaciones sociales. Antes de establecer la vinculación entre las variables antes citadas y las expectativas frente al devenir, vale la pena señalar que en el caso del Estado Vargas resulta de suma importancia definir el plan de reordenamiento del Estado ya que la incertidumbre actual limita las posibilidades de optar por alguna decisión, sobre todo en los casos de albergados provenientes de esa entidad.

- *Expectativas de reubicación vinculadas al lugar de residencia:* lo primero que debe indicarse es la distribución total de las preferencias ante las distintas opciones de reubicación; en tal sentido una mayoría significativa (70%) manifiesta preferir una casa en otra zona diferente de donde vivía, en segundo termino un 22,3% opto por una nueva casa en la zona donde vivía, un 3,5 % considero volver a la vivienda actual reconstruida con ayuda y apenas un 2,8% afirmo estar dispuestas a volver a su

vivienda actual siempre que se den las condiciones de habitabilidad. Al vincular las expectativas de reubicación con el lugar de residencia puede distinguirse como la población del Distrito Federal es la más proclive a cambiar de zona en tanto que la de Miranda tiene la minoría más importante de familias que manifiestan el deseo de permanecer en la zona de residencia. (36.3%). Al realizar el mismo análisis, pero en un nivel más desagregado (por parroquias) pueden observarse detalles más elocuentes frente a las expectativas de reubicación. En el caso del Distrito Federal, en todas las parroquias se observa una mayoría que prefiere mudarse de zona, no obstante, este anhelo es mucho más intenso en la parroquia Sucre (88,7%) que en La Pastora o San José, y la razón tiene que ver con que la primera de las parroquias mencionadas sufrió daños mucho más agudos que las dos restantes. En el caso del estado Vargas lo que se percibe es que en la parroquias más céntricas y hasta cierto punto menos afectadas como la Guaira o Maiquetia, el deseo de permanencia es un tanto mayor que en parroquias más aisladas como Naiguata, en las que la incertidumbre en torno al la cobertura de servicios y vialidad es bastante alta, o más las más impactadas como Caraballeda. El caso de Miranda muestra diferencias apreciables dado que en dos de sus parroquias (Caucagua y Guatire) la mayor parte de la población prefiere permanecer en sus zonas de residencia, caso distinto al de Guarenas donde la mayoría opta por mudarse a otra zona.

- *Tiempo de residencia:* se puede señalar que el 58,7% de la población albergada presenta un tiempo de residencia en la vivienda siniestrada que supera los 6 años, lo que indica cierta permanencia o arraigo temporal. Cabe subrayar que la población que presenta un mayor arraigo es precisamente la oriunda del estado Vargas, en donde el 44,8% tenía más de diez años de ocupación en la vivienda. Este dato indica que gran parte de los sectores afectados en este Estado eran altamente consolidados desde el punto de vista urbano. El fenómeno contrario se observa en los hogares provenientes del Estado Miranda en donde el 40,3% tenían habitando su vivienda dos años o menos. En lo que respecta a la ubicación del lugar de trabajo se puede apreciar que más de la mitad de los damnificados albergados (55,8%) laboraban en Entidades distintas a las de su residencia.
- *Expectativas de reubicación por lugar de albergue:* al relacionar las opciones preferidas con la ubicación del albergue se pueden observar dos datos resaltantes: el primero indica que la mayor parte de la población que permanece en albergues situados en el Estado Vargas (58,2%) manifiesta como opción preferencial la permanencia en su zona de origen. Probablemente esto indique la razón por la cual tales damnificados se mantienen en albergues del Estado Vargas. El segundo dato resaltante muestra que la inmensa mayoría (76,9%) de las personas albergadas en guarniciones desean ser reubicados en zonas distintas a las originales. Tal tendencia indica que aquellas personas que optan por albergarse en guarniciones en su mayoría lo hacen bajo la expectativa de que esta modalidad ofrece mayores posibilidades de conseguir una reubicación diferente de la zona de origen. Estos datos parecen indicar

que el principal determinante de la elección del albergue (hasta donde hay grados de libertad para elegir) es la expectativa de reubicación.

- *Determinantes de las preferencias de reubicación:* en este punto se trató de estimar cuales eran las razones por las cuales los entrevistados optaban por las opciones de reubicación. Al respecto puede señalarse lo siguiente: a.- Aquellos que prefieren volver a la vivienda siniestrada si se dan las condiciones lo hacen en primer termino por dos razones básicas; cuentan con empleo y tienen un fuerte arraigo en la zona. b.- Los entrevistados que optan por volver a la vivienda con apoyo del gobierno, lo hacen por el acceso a servicios sociales (básicamente escuelas y centros de salud) y por el arraigo en la zona. c.- Las personas que prefieren una nueva vivienda en la misma zona, consistentemente prefieren esta alternativa por el acceso a servicios sociales en primer lugar y por el empleo y la presencia de familiares en el sector, en segundo termino. d.- El conglomerado que manifiesta preferir una nueva vivienda en una zona distinta a la afectada lo hace en primer lugar por el fuerte impacto que la tragedia tuvo sobre sus vidas, de allí que el 34,5% manifiesta ante todo “temor a lo que paso”.
- *Raigambre al lugar de la vivienda:* en este acápite se indagó sobre el arraigo de la población estudiada en la vivienda y sectores de origen. Así se trató de establecer si previo a la tragedia se había considerado la posibilidad de mudarse a otro sector. El 59,3 manifestó no haber considerado mudarse. De estos 42,3% lo atribuye a haberse sentido satisfecho en el sector de origen. El 40,7% planteo haber considerado la posibilidad de mudarse, de ellos un 23,8% por la inseguridad personal y el 22,8% por la inestabilidad del terreno. Este último grupo probablemente proviene de sectores que previamente habían registrado siniestros. Como parte de la medición de la raigambre se considero estudiar las relaciones sociales en los sectores de origen porque tal como se pudo constatar, esta variable tiene cierto poder explicativo para entender la decisión de permanencia o no en los sectores afectados. Así se pudo observar como el 94% de la muestra estudiada afirmó mantener algún tipo de vinculo social en los sectores de donde provienen. La solidez de estos vínculos es diferencial. Un 17,5% manifestó la presencia de padres o hermanos, el 14,9% de amigos, el 14,3% de compadres y 13,9 de tíos o primos. En cuanto a la pertenencia a organizaciones, se observo que el 62,8% dijo formar parte de ellas, siendo la mayoría en organizaciones deportivas (16,8%), asociaciones de vecinos (15,2%) y religiosas (10,2%). Estos datos son coherentes con los estimados realizados en diferentes estudios sobre capital social y asociatividad, en donde los hallazgos apuntan a la prevalencia de organizaciones deportivas y religiosas.

4. OPCIONES DE POLÍTICAS: MANEJO DE ALBERGUES Y POLÍTICAS DE REUBICACIÓN DEFINITIVA

4.1. RECOMENDACIONES PARA EL MANEJO DE LOS ALBERGUES

Lo primero que debe mencionarse es que lo ocurrido durante el primer mes, luego de la tragedia, es completamente diferente a la situación que hoy tiene la población refugiada. Lo que en un primer momento fue una situación de emergencia, donde buena parte de la sociedad venezolana se activó en favor de los desplazados, ya hoy es una situación estabilizada que aguarda por el desenlace final, es decir, la reubicación de la población refugiada.

Si bien nos parece importante la documentación de la experiencia tenida en los albergues a lo largo de este primer mes; no obstante aquí vamos a concentrarnos en un conjunto de recomendaciones que sirvan de apoyo para la atención de los refugiados que quedan en los albergues, es decir, unas 66 mil personas en todo el país.

Un primer dato a considerar es que si bien la población desplazada es heterogénea desde el punto de vista socio-económico, la que se encuentra refugiada en albergues no lo es tanto. Una suerte de “selección natural” operó durante el primer mes de transcurrida la tragedia, en la cual aquellos grupos familiares con mayores atributos para enfrentar por medios particulares el problema de desplazamiento, lo hicieron. Estimaciones muy gruesas podrían decir que cerca del 50% de los desplazados han resuelto provisionalmente su problema sin tener que permanecer en los albergues “semi-definitivos”. En los albergues se encuentran hoy la población más vulnerable de las zonas afectadas.

De los 66 mil refugiados, 22 mil se encuentran en guarniciones militares de todo el país. El nivel de atención de estos refugiados difícilmente podría ser mejor a la que reciben, de hecho el 86,4% de los albergados en estos centros manifiesta que la atención que reciben es muy buena o buena, tal y como hemos señalado. No obstante a casi 6 meses de la tragedia resulta evidente que esta percepción debe haber empeorado, ya que la tolerancia se va agotando aún cuando las condiciones de refugio sean optimas.

Así pues, aún cuando no tengamos la información del presente, es evidente que el manejo de los albergues debe ir empeorando conforme pasa el tiempo. Un albergue por definición es una situación de anormalidad para los que se encuentran viviendo allí. Además de los problemas derivados de la tragedia misma (dolor, preocupación, etc.), la fuente de conflicto es el futuro y la incertidumbre frente a él. En la medida en que pasen los días la incertidumbre alimentará el malestar y lo que antes era evaluado como bueno o tolerable, dejará de serlo.

Esta perspectiva problemática, que cíclicamente ha aparecido en los medios de comunicación, es especialmente cierta en los albergues civiles, es decir los que se

encuentran fuera de las guarniciones militares, que son la mayoría. En las guarniciones la presencia permanente de autoridad tenderá a posponer o desestimulará la aparición de problemas derivados de la intranquilidad que supone la espera por una solución definitiva. Aunque debe admitirse que, la razón de la posible normalidad en las guarniciones también va estrechamente asociada con la información que los refugiados obtienen de las autoridades militares y, lo más importante, la credibilidad que en los actuales momentos tienen esas autoridades frente a la población en general y la damnificada en particular.

Otro aspecto a tener en cuenta, es la necesidad de oficializar que son albergues y cuales espacios donde “viven” damnificados necesariamente no lo son. Esta oficialización permitirá mantener bajo control el problema de gestión de los albergues tanto en sus aspectos logísticos básicos, como en el difícil asunto de la instrumentación de políticas de reubicación y, en consecuencia, en el manejo de los niveles de incertidumbre de los damnificados.

Existe un peligro de instrumentar políticas de reubicación y estrategias de atención, en razón de la selección hecha por los refugiados a la hora de aceptar su lugar de estadía semi-permanente. Si bien es cierto que puede ser difícil la homogenización de la atención a los refugiados dada la diversidad de los albergues, esta situación no debería alcanzar a discriminar las opciones de políticas por tipo de albergue. Es un riesgo que a los albergados en las guarniciones “se les solucione primero” su situación de desplazados, ya que de alguna manera ellos estarían alineados a la opción preferencial del gobierno de aprovechar el desplazamiento poblacional para impulsar una política de reemplamiento, que a los que están albergados en otros centros. Esto traería un conjunto de problemas, no solo de carácter operativo, como por ejemplo la presión de los desplazados por acceder a un cupo en las guarniciones militares, sino la violación de principios de universalidad de las políticas públicas y, en consecuencia, la atención del problema con justicia. No es cierto que todos los albergados en su lugar de habitación antes de la tragedia quieran permanecer en la zona, como tampoco lo es que todo el que se encuentre albergado en guarniciones no desea regresar a su lugar de origen.

Para enfrentar esto es fundamental que las políticas de reubicación, de las que hablaremos más adelante, disponga de criterios universales de elegibilidad a los cuales todo damnificado pueda tener acceso independientemente del albergue donde se encuentre. Evidentemente, uno de esos criterios puede ser el propio lugar de albergue, pero no debería ser el único.

El manejo de los albergues y la magnitud de los problemas a los que se enfrentará su gestión en el futuro, dependerá en buena medida de las opciones de política de reubicación de que disponga el sector público.

4.2. ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OPCIONES DE REUBICACIÓN PARA LA POBLACIÓN REFUGIADA

Las expectativas y preferencias de los damnificados del Estado Vargas, así como en otros estados del país, no puede interpretarse aisladamente del contexto previo a la tragedia misma. Un empobrecimiento generalizado que ha afectado a la población por más de 20 años, una percepción, también generalizada, de que tal situación ha sido el resultado de las malas políticas de los últimos gobiernos del país, una esperanza de reivindicación y progreso asociada a lo que pueda hacer la actual administración y un contexto de problemas previos tales como desempleo, inseguridad y falta de vivienda; son los elementos que deben tenerse en cuenta para entender el mapa de preferencias que exponen los refugiados de las inundaciones.

Nuevas y viejas penurias se entremezclan para explicar las opciones preferidas por los refugiados y, a su vez, éstas deben ser tomadas en cuenta por parte de los decisores de políticas públicas para saber cuales serán las consecuencias de las alternativas posibles.

Ante cualquier situación de desplazamiento existen dos alternativas posibles, las cuales para el caso que nos ocupa, no necesariamente son excluyentes, sino por el contrario, pueden ser complementarias. En primer lugar, reconstruir lo devastado, hasta donde las restricciones naturales y económicas lo permita y, en segundo lugar, reubicar a la población desplazada en zonas diferentes a las de residencia original. Ambas opciones también están presentes para nuestro caso, recordando una vez más que ellas no son excluyentes, sino complementarias.

No considerar que conforme pasa el tiempo las preferencias cambian, también es un error de importancia. Ciertamente es que para cuando se realizó el estudio, las mayores preferencias se inclinaban hacia abandonar el lugar de origen (69% de las familias), pero la presión que hoy se está viviendo en el propio Estado Vargas a favor de su reconstrucción, es una evidencia de que las preferencias van cambiando y, también, que fue mucho más la población que quedó en Vargas que la que fue desplazada. Haber sobreestimado la política de desconcentración poblacional, aprovechando la oportunidad de la desgracia, ha sido a nuestro juicio un error.

4.3. CASAS Y EMPLEO EN OTRAS ZONAS DEL PAÍS

Es evidente que desde el inicio de la tragedia la alternativa gubernamental privilegiada, aunque no necesariamente única, ha sido la de restablecer a la población desplazada en zonas diferentes a las que tuvo lugar la tragedia.

Esto es especialmente cierto en el caso del Estado Vargas. En este estado la concentración poblacional, junto al anárquico desarrollo urbanístico de algunas de sus zonas (lo cual contribuyó a incrementar la vulnerabilidad de las viviendas ante eventos como el ocurrido) y una manifiesta política pública de desconcentración de la llamada región centro-norte costera del país, activó la propuesta pública de incentivar a la población a que abandonen su situación de riesgo habitacional, para optar por las propuestas de desarrollo regional que adelanta la actual administración.

Este estudio no puede, ni fue su objetivo, evaluar esta alternativa de política, su viabilidad o costos, simplemente ella forma parte de un dato, que le fue presentado a los refugiados, y en consecuencia, se constituye en un punto de referencia para la construcción de sus expectativas.

Desde la información recogida, en general, los refugiados actuales, es decir, la fracción de desplazados más vulnerable desde el punto de vista socio-económico, ha abrigado con entusiasmo la alternativa gubernamental propuesta. Dado que la oferta no sólo es leída como la posibilidad de optar por una vivienda, sino también como alternativa para obtener empleo, servicios sociales y públicos, así como seguridad; la expectativa de los refugiados se asemeja a la ilusión de una “nueva vida” la cual emerge de la desgracia que dejaron atrás.

Esto ha producido algunos efectos perversos que evidentemente elevarán el costo de la alternativa política que ha sido privilegiada. Algunos de esos efectos son:

- *Aumento del número de familias:* dadas las restricciones económicas de muchos grupos familiares, las nuevas familias se mantienen unidas a la de los progenitores de forma tal que las familias se van ampliando como mecanismo de defensa ante la reducción de los ingresos reales. La alternativa de una “nueva vida”, como política pública ante la tragedia, divide las familias ampliadas en nucleares, multiplicando así la presión sobre el número de viviendas con las cuales atender el desplazamiento poblacional. El análisis del tipo de familia realizado en este estudio, da evidencias de un aumento del 14,9% de las familias nucleares, lo cual es el resultado de la separación de las familias ampliadas, es decir, familias que se declaran como independientes cuando en realidad habitaban en un sólo grupo familiar antes de la tragedia. Esto significa en números absolutos un aumento de por lo menos 2.064 familias de las que originalmente presumiblemente había.
- *Sobre permanencia en los albergues:* hasta el presente, la única condición para ser elegible para la política de asignaciones de vivienda es la permanencia en el albergue. Si no hay mecanismos de asignación previos a la entrega de viviendas, puede que los refugiados se vean estimulados a permanecer en los centros hasta que no se les traslade a las viviendas de reubicación definitiva. Esto puede significar prolongar en el tiempo la permanencia de los albergados, aún pudiendo tener alguna opción particular de alojamiento provisional. Tal consideración no es impertinente si se

tiene en cuenta que el costo de alojamiento al mes por familia refugiada puede llegar a los Bs. 232.982,00 lo cual representa un gasto mensual de 3.206 millones de bolívares para atender las 13.760 familias refugiadas hasta enero de este año .

Desmovilización de las familias damnificadas: quizás uno de los efectos más intangibles del manejo que se ha hecho con los refugiados, es la desmovilización que supone para los refugiados la oferta a la posibilidad de una “nueva vida” sin que se tenga en claro cual será la contraprestación productiva de éstos para tener acceso a ella.

Esta alternativa, la más preferida por los refugiados, se enfrenta a por lo menos tres restricciones importantes. En primer lugar, a la baja capacidad de pago de las familias que optarían por esta opción a partir de lo que ellas declaran como ingresos. En todos los casos, considerando sólo los costos de la vivienda y el desarrollo urbanístico, los aportes mensuales para la cancelación de las viviendas superaría en más del 85% los ingresos familiares declarados.

En segundo lugar, parece muy exigente el plazo de espera otorgado por los refugiados para acceder a la solución propuesta (6 meses), esto podría atenuarse si la oferta u opción no se ata a la presencia física del refugiado en el albergue y, en tercer y último lugar, sigue siendo una interrogante si será posible cumplir con la expectativa de empleo y servicios para la población ha reubicar, ya que la oferta es entendida por sus posibles beneficiarios no sólo como vivienda, sino como un “paquete” que incluye las expectativas de empleo, servicios y seguridad.

4.4. RECONSTRUIR LA ZONA DE ORIGEN

Como parte de una política alternativa, que permita bajar la presión de demanda sobre la opción ofrecida y que ha sido entendida como una “nueva vida”, debe estructurarse una opción clara y definida, al menos con intensidad similar a la anterior, que incentive la posibilidad de reconstruir las zonas afectadas por las inundaciones, evidentemente allí donde las restricciones económicas lo permita.

Así pues, aún cuando el 67,9% de las familias de la muestra evidencian una preferencia por la opción de casas nuevas en otras zonas del país, un resto significativo de quienes permanecen en los albergues (y al menos unas 47.000 familias que físicamente se encuentran en sus casas en el Estado Vargas), mostraron el deseo de regresar a sus lugares de origen.

Esta opción de política se ha mantenido huérfana de formulación y aún cuando aguarda por el plan de ordenamiento del estado, ella será desvalorada por los refugiados, frente a la anterior, si no se estructura como opción gubernamental.

La necesidad de formular una política de reconstrucción es especialmente importante para los refugiados en albergues del estado Vargas y Barlovento en el Estado Miranda. Como hemos dicho, la mayor precariedad relativa se encuentra precisamente en estos albergues ubicados en las zonas afectadas por las lluvias, y allí se puede estar conformando una presión social que contrasta con la pasividad y espera de los albergues que fueron ubicados en el interior.

La canalización de la energía social de habitantes y refugiados en las propias zonas afectadas deberá ser orientada por un plan de reconstrucción, de lo contrario, el intento de los pobladores por reconstruir la normalidad terminará en la reproducción del caos originario.

Para estimular esta opción de política es necesario el desarrollo de políticas públicas dirigidas a la reconstrucción de las viviendas. Aquí parece tener sentido las estrategias de autoconstrucción para la reparación de las viviendas, así como de la vialidad, servicios y todo lo que supone la infraestructura urbanística que quedó afectada. Ello por si mismo constituye una fuente de empleo a la cual podría tener acceso buena parte de la población refugiada dado el perfil ocupacional que el estudio hecho reveló.

Por otra parte, el desarrollo de proyectos urbanísticos en el propio estado Vargas, así como en zonas cercanas a Caracas (como los Valles del Tuy), también podrían ser mecanismos para bajar la presión sobre la primera opción de política, la cual aparece como sobre-estimada por los refugiados dado el propio discurso gubernamental.

Un último capítulo lo representa la infraestructura turística del Estado Vargas dirigida a los habitantes de Caracas. Si bien las viviendas vacacionales y de esparcimiento de fin de semana no cuenta con la urgencia de quienes se encuentran en los albergues, esta es clave para el futuro de la zona. Tal infraestructura forma parte del dinamismo económico del Estado Vargas, es y será fuente de empleo para los pobladores que se encuentran en sus casas originales y, probablemente, es la única opción de futuro socioeconómico para buena parte de la población de este Estado.

Todo lo anterior, luego de seis meses de ocurrida la tragedia espera por respuesta.