

ADOPCIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO COMO PARTE
DEL PROCESO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PAÍS
COLOMBIA 2008 - 2011

GONZALO ELIECER CORAL ENRÍQUEZ

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIONES POSTGRADOS Y
RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESPECIALIZACIÓN EN ALTA GERENCIA
SAN JUAN DE PASTO
2011

ADOPCIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO COMO PARTE
DEL PROCESO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PAÍS
COLOMBIA 2008 - 2011

GONZALO ELIECER CORAL ENRIQUEZ

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE
ESPECIALIZACIÓN EN ALTA GERENCIA

ASESOR:

MG. ROSA MARIA PAZ GAMBOA

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIONES POSTGRADOS Y
RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESPECIALIZACIÓN EN ALTA GERENCIA
SAN JUAN DE PASTO
2011

“Las ideas y conclusiones aportadas en este Proyecto de Trabajo de Grado, son de responsabilidad exclusiva de los autores”

Artículo 1ª del Acuerdo No. 324 de octubre de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

San Juan De Pasto, Agosto 2011

AGRADECIMIENTOS

El autor hace reconocimiento a la asesora y a los jurados de este trabajo, a los profesores y personal administrativo de la Vicerrectoría de Investigaciones, Postgrados y Relaciones Internacionales de la Universidad de Nariño.

A las personas integrantes de los Comités Locales, quienes participaron voluntariamente de esta investigación y compartieron conmigo sus conocimientos, percepciones, vivencias y preocupaciones.

A todas las personas empeñadas con su compromiso en buscar alternativas para construir el país que queremos.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	20
1. ELEMENTOS GENERALES DE LA INVESTIGACION	21
1.1 TEMA DE INVESTIGACION	21
1.2 TITULO	21
1.3.1 Área de Investigación	21
1.3.2 Línea de Investigación.	21
2. PROBLEMA DE INVESTIGACION	22
2.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	22
2.2 FORMULACIÓN DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	24
2.3 PREGUNTAS ORIENTADORAS	24
2.4 OBJETIVOS	24
2.5 OBJETIVO GENERAL	24
2.6 OBJETIVOS ESPECIFICOS	25
3. JUSTIFICACION	26
3.1 MARCO REFERENCIAL.	27
3.2 MARCO CONTEXTUAL	27
3.3 MARCO TEORICO	33
3.4 MARCO CONCEPTUAL	41
3.5 MARCO LEGAL	50
4. DESARROLLO METODOLOGICO.	60
4.2 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	61
4.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN	61
4.4 FUENTES DE INFORMACIÓN	62
4.5 POBLACION OBJETO DE ESTUDIO	63
4.6 MUESTRA	63
4.7 PLAN DE ANÁLISIS	64

4.8 CONSTRUCCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	65
4.8.1 Proceso Organizativo.	65
4.8.2 Participación Comunitaria para la Gestión Local del Riesgo	65
4.8.4 Capacidad para la Acción Intersectorial.	65
4.8.5 Capacidad para la Incidencia Política	66
4.9 CRITERIOS DE VALIDEZ	66
5. ASPECTOS ÉTICOS	68
6. TABULACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS	69
7. DIAGNOSTICO O SITUACION ACTUAL	83
7.1 PROCESO ORGANIZATIVO	85
7.2 PARTICIPACION COMUNITARIA PARA LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO	91
7.3 LIDERAZGO PARA LA GESTION LOCAL DEL RIESGO	95
7.4 CAPACIDAD PARA LA ACCION INTERSECTORIAL	97
8. PROPUESTA DE MEJORAMIENTO	101
CONCLUSIONES	104
RECOMENDACIONES	105
BIBLIOGRAFIA.	107
ANEXOS	109

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Síntesis del Plan de EPP Análisis	64
Tabla 2. Muestra del Estudio	69
Tabla 3. Participación en el CLOPAD por Tipo de Municipio	71
Tabla 4. Distribución de actores representados en el CLOPAD	72
Tabla 5. Distribución de convocados y asistentes al CLOPAD	73
Tabla 6. Distribución de convocados y asistentes al CLOPAD por tipo de Municipio	74
Tabla 7. Indicadores del proceso de Adopción de la Gestión Local del Riesgo	75
Tabla 8. Personas participantes del CLOPAD con Asistencia Técnica	76
Tabla 9. Conocimientos de Norma y Enfoque de la Gestión del Riesgo en el CLOPAD	77
Tabla 10. Participación de distintos Actores en el CLOPAD	79
Tabla 11. Grupos de Actores Participantes en el CLOPAD	80
Tabla 12. Categoría de Municipios según DNP	81
Tabla 13. Municipios del Estudio distribuidos por Regiones del País	81

LISTA DE GRAFICAS

	Pág.
Grafica 1. Muestra del Estudio	69
Grafica 2. Convocados y asistentes al CLOPAD por tipo de Municipio	74
Grafica 3. Indicadores del proceso de Adopción de la Gestión Local del Riesgo	76
Grafica 4. Personas participantes del CLOPAD con Asistencia Técnica	77
Grafica 5. Conocimientos de Norma y Enfoque de la Gestión del Riesgo en el CLOPAD	78
Grafica 6. Participación de distintos Actores en el CLOPAD	79
Grafica 7. Grupos de Actores Participantes en el CLOPAD	80
Grafica 8. Categoría de Municipios según DNP	81
Grafica 9. Regiones del estudio/ municipios	82
Grafica 10. regiones del estudio / instituciones	82
Grafica 11. regiones del estudio / participantes	82
Grafica 12. Estructura del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD	88

LISTA DE IMÁGENES

	Pág.
Imagen 1. Con el CLOPAD de Cúcuta, Norte de Santander 2010	70
Imagen 2. Con el CLOPAD de El Peñón, Cundinamarca 2011	71
Imagen 3. Distribución de convocados y asistentes al CLOPAD	73
Imagen 4. Con el CLOPAD de Paz de Río, Boyacá 2008	89

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A. Formulario de encuesta:	110
Anexo B. Cuadros de registro de la información recolectada.	112
Anexo C. Organigrama del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia SNPAD.	115
Anexo D. Plegable Proyecto de Asistencia Técnica en Gestión Local del Riesgo a Nivel Municipal y Departamental en Colombia.	116
Anexo E. Propuesta esquemática para elaborar un plan general de manejo de riesgos:	117

GLOSARIO

AMENAZA: amenaza es la probabilidad de que un fenómeno de origen natural o humano, potencialmente capaz de causar daño y generar pérdidas, se produzca en un determinado tiempo y lugar. Por su origen pueden ser naturales, socio-naturales o antrópicas, aunque realmente la línea que las separa es demasiado frágil y realmente es difícil hacer una distinción entre estas (ver “Concepto de Amenaza en el Municipio” en numeral 1.7.3 de este trabajo de investigación).

AMENAZAS NATURALES: los seres humanos no intervenimos en su ocurrencia. Tienen su origen en la dinámica propia de la tierra. Según su origen se clasifican en geológicas (sismos, erupciones volcánicas, maremotos, deslizamientos, avalanchas, etc.) o hidrometeorológicas (huracanes, vendavales, inundaciones, sequías, otros similares).

AMENAZAS SOCIO-NATURALES: son aquellos fenómenos de la naturaleza, en cuya ocurrencia o intensidad interviene la acción humana. Por ejemplo, los deslizamientos como resultado de la tala de árboles y del mal manejo de las aguas negras.

AMENAZAS ANTRÓPICAS: atribuibles a la acción humana ejemplos: contaminación, incendios, derrame de hidrocarburos, explosiones de materiales inflamables, etc.

ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD: es el proceso mediante el cual se determina el nivel de exposición y la predisposición a la pérdida de un elemento o grupo de elementos ante una amenaza específica.

ANTRÓPICO: de origen humano o de las actividades generadas por el hombre.

ACCIDENTE: suceso repentino provocado por circunstancias externas a los afectados por condiciones negligentes en una determinada actividad o procedimiento.

DESASTRE: forma de materialización del riesgo asociado a un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que significa alteraciones intensas en las personas, los bienes, los servicios y el medio ambiente. Es la ocurrencia efectiva de un evento, que como consecuencia de la vulnerabilidad de los elementos expuestos causa efectos adversos sobre los mismos. Pérdidas y

Alteraciones en las condiciones de vida causadas por un evento peligroso de origen natural o antrópico, que supera la capacidad de respuesta de la comunidad. Esto no se limita a los fenómenos naturales. Se extiende a situaciones de origen antrópico como las de carácter tecnológico, industrial, bélico, ecológico y social. De procesos físicos y bióticos que interactúan en forma interdependiente y que han creado flujos de energía característicos y ciclos o movilización de materiales.

ELEMENTOS EXPUESTOS O EN RIESGO: es el contexto social, material y ambiental representado por las personas y por los recursos y servicios que pueden ser afectadas con la ocurrencia de un evento. Corresponden a las actividades humanas, todos los sistemas realizados por el hombre tales como edificaciones, líneas vitales o infraestructura, centros de producción, servicios, la gente que las utiliza y el medio ambiente.

EMERGENCIA: toda situación generada por la ocurrencia real o inminente de un evento adverso, que requiere de una movilización de recursos, sin exceder la capacidad de respuesta.

ESCENARIO: descripción de un futuro posible y de la trayectoria asociada a él.

EXPLOSIÓN: detonación producida por el desarrollo repentino de una fuerza o la expansión súbita de un gas.

EROSIÓN: proceso de pérdida o remoción superficial de suelos, ocasionada por algún agente físico.

EVENTO: descripción de un fenómeno natural, tecnológico o provocado por el hombre, en términos de sus características, su severidad, ubicación y área de influencia. Es el registro en el tiempo y el espacio de un fenómeno que caracteriza una amenaza.

HELADAS: períodos, cortos o largos, de fríos intensos, con o sin congelación, con efectos sobre personas, agricultura etc.

HURACÁN: anomalías atmosféricas designadas como tales internacionalmente, de formación sobre el mar, en aguas tropicales, con presencia de lluvias torrenciales y vientos intensos.

INCENDIO: presencia de fuego que consume materiales inflamables, generando pérdidas de vidas y/o bienes. Puede ser incendios urbanos, industriales o rurales, pero diferentes a incendios forestales.

INCENDIO FORESTAL: presencia de fuego que consume materiales inflamables, generando pérdidas de vidas y/o bienes en bosques nativos o intervenidos, en cultivos, en pastizales o pajonales. Evento asociado al clima seco.

INUNDACIÓN: desbordamiento o subida de aguas de forma rápida o lenta, ocupando áreas que por su uso deben encontrarse normalmente secas. Se originan por fuertes precipitaciones, aumento en el nivel de los ríos, cambio de curso de los ríos, ausencia de sistemas de alcantarillado o desagües para el control de aguas lluvias.

INTENSIDAD: medida cuantitativa o cualitativa de la severidad de un fenómeno en un sitio específico.

MAREJADA: todos los reportes de inundaciones costeras por causas diferentes a tsunami o maremoto, o a crecientes de ríos, causadas por coincidencia entre la dirección de los vientos hacia las costas.

PÉRDIDA: cualquier valor adverso de orden económico, social o ambiental alcanzado por una variable durante un tiempo de exposición específico.

PRONÓSTICO: determinación de la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno con base: el estudio de su mecanismo generador, el monitoreo del sistema perturbador y el registro de eventos en el tiempo.

RESILIENCIA: capacidad de un ecosistema para recuperarse una vez ha sido afectado por un evento.

SEQUÍA: temporada seca, sin lluvias, o con déficit de lluvias. Puede aparecer como temporada seca. Se pueden incluir en este tipo de evento períodos de temperatura anormalmente altas, a veces denominadas como “ola de calor”.

SIMULACIÓN: ejercicio de laboratorio, juego de roles, que se lleva a cabo en un salón.

SIMULACRO: ejercicio de juego de roles, que se lleva a cabo en un escenario real o constituido en la mejor forma posible para asemejarlo.

SISMO: movimiento vibratorio de la corteza terrestre que haya causado algún tipo de daño o efecto. Incluye términos como temblor, terremoto, tremor.

TORMENTA ELÉCTRICA: tormenta eléctrica. En las fuentes pueden aparecer efectos (por ejemplo, muertos, apagones, incendios, explosiones), debidos a rayos o relámpagos.

TSUNAMI: olas generadas por movimiento en el fondo del mar como producto de sismos, erupciones volcánicas, deslizamientos, o caídas de meteoritos.

URGENCIA: es la alteración de la integridad física o mental de una persona, causada por un trauma o por una enfermedad de cualquier etiología que genere

una demanda de atención médica inmediata y efectiva, tendiente a disminuir los riesgos de invalidez y muerte.

VENDAVAL: toda perturbación atmosférica que genera vientos fuertes y destructivos, principalmente sin lluvia, o con poca lluvia. Se pueden encontrar documentados como, vientos huracanados, torbellinos, borrasca, ciclón, viento fuerte, ventisca, tromba, ráfaga, racha, tornado.

VULCANISMO: actividad volcánica que implique efectos sobre poblaciones, agricultura o infraestructura, debido a cualquier manifestación como: fumarolas, columnas eruptivas de gases y cenizas, caída de piroclastos, flujos de lava, etc. Incluye actividad de volcanes de lodo, presentes en algunas regiones del Caribe.

VULNERABILIDAD: condición de los elementos expuestos, bienes sociales, económicos y ambientales a sufrir daño, en caso de que ocurra un fenómeno amenazante específico. La vulnerabilidad entendida como la debilidad frente a las amenazas, como incapacidad de resistencia o como incapacidad de recuperación, no depende sólo del tipo de amenaza sino también de las condiciones del entorno. De tal forma que a mayor vulnerabilidad de dichos bienes mayor es el riesgo (ver “Concepto de Vulnerabilidad del Municipio” en numeral 1.7.3 de este trabajo de investigación).

ACRONIMOS

ASOCOMUNAL	Asociación Comunal de Juntas de Acción Comunal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CAPRADE	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
CNPAD	Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
CLOPAD	Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres
CREPAD	Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DCC	Defensa Civil de Colombia
DGR	Dirección de Gestión del Riesgo
DIMAR	Dirección General Marítima
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ESE	Empresa Social del Estado
FNC	Fondo Nacional de Calamidades
IDEAM	Instituto de Estudios Ambientales y Meteorológicos
IERD	Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de la
ONU	
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INGEOMINAS	Instituto Colombiano de Geología y Minería
JAC	Juntas de Acción Comunal
JAL	Juntas Administradoras Locales
MAH	Marco de Acción de Hyogo
MAVDT	Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MPS	Ministerio de la Protección Social
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCDE	Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PMGR	Plan Municipal para la Gestión del Riesgo
PNC	Plan Nacional de Contingencia contra derrames de
Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas	
PNPAD	Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
PNN	Parques Nacionales Naturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RED	Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en

América Latina	
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SIGPAD	Información Geográfica para la Prevención y Atención de
Desastres	
SNPAD	Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
SNGRD	Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
UE	Unión Europea
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la
Ciencia y la Cultura	

RESUMEN

Este reto no es ajeno al SNPAD que tiene la misión de liderar el proceso de la gestión del riesgo como parte de la gestión del desarrollo sostenible en Colombia.

El fin de esta investigación es reconocer el nivel de adopción del enfoque de la gestión del riesgo en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, y proponer alternativas para adoptarlo completamente como proceso hacia el desarrollo sostenible del país. Se realizó una investigación exploratoria de campo, de corte transversal, a manera de estudio de caso, de tipo cualitativo, con la que se buscó conocer y caracterizar la estructura básica operativa del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia SNPAD. Observando que el paradigma que propone la gestión local del riesgo convoca a todos los actores del territorio local, a replantear su papel social, su compromiso institucional y su práctica política. En conclusión, la situación actual de adopción de la Gestión del Riesgo como componente del desarrollo sostenible en Colombia, plantea el reto de actualización con un Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo y el Desarrollo SNGRD que oriente su misión en el enfoque de la gestión local del riesgo y del desarrollo sostenible.

Palabras clave: gestión, riesgo, intersectorialidad, participación, desarrollo local, sistema

ABSTRACT

This challenge isn't stranger to National System for Disaster Prevention and Care SNPAD whose mission is to lead the process of risk management as part of the management of sustainable development in Colombia.

The purpose of this research is to recognize the adoption level of the approach to risk management in the SNPAD, and propose alternatives to fully adopt it as a process towards sustainable development of the country. We performed an exploratory field research, cross-sectional, as a case study, qualitative, which sought to understand and characterize the basic structure of operating the SNPAD Colombia. Noting that the paradigm proposed by locally risk management calls for all stakeholders in the local territory, to replant their social role, institutional commitment and political practice. In conclusion, the current status of adoption of the Risk Management component of sustainable development in Colombia, the challenge of updating a National System for Risk Management and Development to guide its mission NSRMD in the approach to local management risk and sustainable development.

Keywords: management, risk, intersectoral, participation, Local Development, System.

INTRODUCCION

El mundo de hoy exige que toda organización inteligente funcione sin improvisación, que siempre actúe en cumplimiento de un plan adecuadamente preparado, el cual debe tener como característica final y complementaria, las acciones de conocimiento sobre si misma con motivación a conocer y entender el contexto explosivo donde se realizarán las actividades planeadas, orientándose a la anticipación manteniendo un plan dinámico, según son las condiciones del riesgo del entorno en permanente cambio.

Este reto no es ajeno a la organización nacional que tiene la misión de liderar el proceso de la gestión del riesgo como parte de la gestión del desarrollo sostenible en Colombia.

El proyecto se propuso como una investigación exploratoria de campo, de corte transversal, a manera de estudio de caso, de tipo cualitativo, a partir del cual se pudiera conocer y caracterizar la estructura básica operativa del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD en sus distintos niveles, identificar las prácticas institucionales, caracterizar las relaciones e interacciones institucionales e interinstitucionales y explicar las razones que han determinado la incompleta adopción del enfoque de la gestión del riesgo en el país.

Con los resultados obtenidos en esta investigación, se pudo reconocer el estado actual de adopción del enfoque de gestión del riesgo como parte del proceso de desarrollo sostenible en un grupo de municipios que participan del Proyecto de Asistencia Técnica en Gestión Local del Riesgo a nivel Municipal y Departamental en Colombia, en el marco del Proyecto de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado; así mismo, estos resultados han permitido destacar algunos importantes factores limitantes para su adopción, y a partir de esta identificación, también proponer recomendaciones para viabilizar la necesaria articulación de la ciudadanía en ejercicio de sus derechos, al Sistema Nacional y a las instituciones que hacen parte del mismo, para incidir en la completa adopción del enfoque de Gestión del Riesgo en la vía de lograr un desarrollo sostenible.

El documento se ha estructurado por capítulos: el primer capítulo le permitirá al lector contextualizarse con respecto a los elementos generales que permitirán comprender el problema, el desarrollo y los aspectos metodológicos que se tuvieron en cuenta para realizar la investigación; un segundo capítulo describe la tabulación y análisis de resultados del proceso investigativo; el tercer capítulo señala interpretación de la realidad, diagnóstico o situación actual a partir de las categorías de análisis construidas; y un cuarto capítulo presenta la propuesta de mejoramiento. Posteriormente se plantean las conclusiones del estudio y las recomendaciones, como aporte al conocimiento, y finalmente la bibliografía.

1. ELEMENTOS GENERALES DE LA INVESTIGACION

1.1 TEMA DE INVESTIGACION

La Gestión del Riesgo como Componente del Desarrollo Sostenible en Colombia

1.2 TITULO

Adopción de la gestión del riesgo como parte del proceso de desarrollo sostenible en el País, Colombia 2008 - 2011.

1.3 ÁREA Y LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

1.3.1 Área de Investigación. El Desarrollo Sostenible con enfoque en la Gestión del Riesgo.

1.3.2 Línea de Investigación. Desarrollo Local y Regional: el trabajo propuesto contribuye a esta línea de investigación por cuanto propone la construcción de elementos en la perspectiva del desarrollo local y regional, mediante una intervención pública inteligente y al mismo tiempo holística, donde el principio de la endogénesis revive en el interés de una planificación participativa con una carga de responsabilidades y beneficios mejor distribuida política y socialmente, facilitada por formas de organización y procesos de planeación anclados a una cultura que se anticipa a la incertidumbre de los problemas que generan los modelos de desarrollo sostenible en construcción. Incluso estos mismos elementos propuestos también pueden generar secundariamente alternativas para los sistemas cerrados de organización no pública o no gubernamental que les permitirá inclinarse a otro paradigma que facilite su apertura hacia compromisos sociales conscientes de la sostenibilidad, en la medida que nuevos esquemas organizativos compartirán beneficios donde todos ganan con los denominados "clientes" sin afectar el principio de interés público de "lo general sobre lo particular".

2. PROBLEMA DE INVESTIGACION

2.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En las últimas décadas, en el contexto internacional se ha venido buscando generar alternativas para reducir el sufrimiento humano, reparar los daños ocasionados por desastres asociados a fenómenos de origen natural, así como para la superación del impacto social y económico que éstos ocasionan, en la perspectiva de asegurar la sostenibilidad del desarrollo de los pueblos y países; esta es igualmente una preocupación e interés del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD en Colombia, que revistiendo un carácter social y político y no solamente técnico, trabaja en la iniciativa de promover y fortalecer la adopción del enfoque de la gestión del riesgo en la obligación de reducirlo.

La investigación se propuso a partir de reconocer la estrecha relación que existe entre la Gestión Local del Riesgo y el Desarrollo Sostenible; es particularmente importante, para asegurar este desarrollo, encaminar los esfuerzos sociales y del Estado hacia la adopción de la gestión del riesgo como enfoque que actúa a su vez como fin y como medio en el que se reivindica el papel que los ciudadanos juegan en un país democrático y sustentado como Estado Social de Derecho, en el que sea factible equilibrar las relaciones de poder garantizando no solamente la efectiva participación comunitaria sino un mayor control sobre los factores determinantes del riesgo que sin intervenirlos se materializa en grandes calamidades y desastres, y en consecuencia favoreciendo un mayor nivel de desarrollo general.

Adicional a la participación comunitaria, subyace otro aspecto estratégico en la gestión del riesgo, y es el hecho de proponer una lógica distinta de actuación del Estado y sus instituciones; se trata de una perspectiva de actuación intersectorial, cuyos cimientos ya se observan en la estructura del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD en Colombia, sin que aún esté totalmente trazada la ruta de acción que logre sobreponerse a prácticas históricas de grupos de poder que son capaces de armar estructuras paralelas para beneficio propio actuando coyunturalmente y aprovechando las fisuras de la inter-institucionalidad, dejando de lado el propósito fundamental en el que parecía inspirado el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, que es la de anticiparse para prevenir las emergencias y desastres.

El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, fue creado como una institución de carácter público con reconocimiento legal, aún vigente, buscando una actuación planificada desde el Estado en relación con la prevención, reducción, respuesta y recuperación de los desastres, ahora actúa en

la estructura descentralizada del país, con lo que afronta oportunidades y problemas estructurales como la capacidad de las instituciones que hacen parte de los Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres CREPAD y los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD, en los correspondientes ámbitos de actuación regional y local, ligado a las particularidades técnicas y financieras que tienen las mismas.

Los municipios, cobran una significancia mayor, puesto que se constituyen en los espacios territoriales locales, sociales y políticos, donde se hace evidente cómo los riesgos ó las condiciones de riesgo interfieren con el desarrollo e incluso cómo el modelo de desarrollo economicista genera ó incrementa los riesgos latentes, afectando las condiciones de vida y sostenibilidad local, haciendo igualmente tangible la problemática de las iniquidades; y es también el nivel municipal el escenario más propicio para consolidar y enriquecer transformaciones justas y democráticas, a través de estrategias como la que se propone en la gestión del riesgo que permitan elevar los niveles de calidad de vida y las condiciones para un desarrollo sostenible que inicia en lo local y se extiende al nivel nacional.

En este sentido, la gestión del riesgo como parte del desarrollo local sostenible, permite generar capacidades para buscar formas autónomas de desarrollo económico, social, político, con base en la utilización plena de sus recursos y, partiendo de superar algunos factores que lo pueden obstaculizar como, la baja capacidad y debilidad de las organizaciones e instituciones que hacen parte del Sistema para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, y que a su vez está relacionada con factores como:

la falta de conocimiento, comprensión y aplicación de los conceptos de la gestión del riesgo en los niveles local, regional y nacional, que han llevado a las instituciones, al Sistema y a los gobernantes a inclinarse por el enfoque en el desastre.

el escaso desarrollo de la planificación y de la gestión pública y privada en torno a un propósito común que anteponga los intereses colectivos basados en la sostenibilidad y permanencia humana, sobre intereses economicistas de beneficio particular ó por lo menos para sólo unas minorías.

la alta rotación de los funcionarios dedicados a la prevención y atención de desastres cuya discontinuidad en la dedicación a los procesos de qué trata la gestión del riesgo no facilitan el trabajo de planificación, ni la disciplina requerida para el seguimiento y control de las actividades que son responsabilidades de cada una de las instancias del Sistema.

las condiciones de tensiones del poder y el marcado conflicto de intereses.

la deficiente organización y capacidad logística de los comités y de sus instituciones que impide en gran medida la actuación oportuna y para cada línea estratégica de la gestión del riesgo.

2.2 FORMULACIÓN DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Es posible encontrar mecanismos que faciliten la adopción del enfoque de gestión del riesgo como parte del proceso de desarrollo sostenible en Colombia en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD?

2.3 PREGUNTAS ORIENTADORAS

El desarrollo de esta propuesta de investigación se orienta a partir de cuatro preguntas básicas:

¿Cuáles son los obstáculos que impiden que el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD adopte el enfoque de la gestión del riesgo?

¿Cuáles instrumentos técnicos y normativos que se han desarrollado en el país, son favorables para la adopción del enfoque de la gestión del riesgo?

¿Qué tanta incidencia política logran los funcionarios del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD en los distintos niveles político-administrativos del país?.

¿Cómo se toman las decisiones en los distintos niveles de la organización del SNPAD con respecto a los procesos estratégicos de la gestión del riesgo?

Es viable la articulación de la participación y el ejercicio ciudadano de los derechos al proceso de Gestión del Riesgo, para incidir en la adopción de dicho enfoque en el Sistema Nacional Colombiano?

2.4 OBJETIVOS

2.5 OBJETIVO GENERAL

Describir el nivel de adopción del enfoque de la gestión del riesgo en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, y proponer

alternativas para adoptarlo completamente como proceso hacia el desarrollo sostenible del país.

2.6 OBJETIVOS ESPECIFICOS

Identificar los obstáculos que impiden que el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD adopte el enfoque de la gestión del riesgo.

Describir los instrumentos técnicos y normativos desarrollados en el país, que resultan favorables para la adopción del enfoque de gestión del riesgo en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD.

Establecer la relación que existe entre la Asistencia Técnica otorgada por el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD y las decisiones políticas que orientan el desarrollo sostenible del país.

Identificar y caracterizar la estructura de poder en la toma de decisiones sobre los procesos estratégicos de la gestión del riesgo en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD.

Proponer alternativas de articulación de la participación y el ejercicio ciudadano de los derechos al proceso de Gestión del Riesgo, para incidir en la adopción de dicho enfoque en el Sistema Nacional Colombiano

3. JUSTIFICACION

A partir de lo descrito en el planteamiento del problema, se observó cómo necesario indagar y profundizar el acontecer en los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD, por su trascendencia tanto para la adopción en el país del enfoque de la gestión del riesgo, como también porque es el espacio natural al cual confluyen los distintos actores sociales y políticos, públicos y privados con responsabilidades e intereses de incidir en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida en el municipio a través de un desarrollo local sostenible.

Siendo el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD la instancia política donde se tiene que discutir y concertar los asuntos más determinantes relacionados con el desarrollo local, se buscó con esta investigación determinar condiciones a partir de las cuales sea posible establecer mecanismos que faciliten la adopción del enfoque de gestión del riesgo como parte del proceso de desarrollo sostenible en Colombia en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD.

Se consideró necesario identificar las características que subyacen a la forma de organización pública vigente específicamente para el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD y que determinan su nivel de desarrollo en los municipios participantes de la investigación.

Una consideración especial, mereció para este estudio, los retos del desarrollo local los cuales están puestos en los nuevos paradigmas del constructo social sostenible, que demandan reflexiones profundas para la construcción de procesos sociales y políticos, con nuevas oportunidades para la participación la toma de decisiones democráticas incluyentes, en el ejercicio de iniciativas de gestión con calidad del desarrollo sostenible, en donde ningún actor sea excluido del diseño del proyecto del país y del mejoramiento de los avances que soportan el logro de la calidad de vida y protección de los bienes públicos y ambientales de sectores sociales, para avanzar en el logro del disfrute general con plenas garantías para las futuras generaciones.

Finalmente, con esta investigación, se buscó generar un conocimiento específico que permitiera reconocer en Colombia el estado actual de adopción del enfoque de la gestión del riesgo como parte del proceso de desarrollo sostenible del país, al tiempo que destacará los factores limitantes de su adopción.

3.1 MARCO REFERENCIAL.

3.2 MARCO CONTEXTUAL

Los archivos históricos señalan que durante siglos hubo inundaciones del río Yangtze en la provincia china de Hunan 1 de cada 20 años, mientras que ahora se repiten 9 de cada 10 años!

En la zona del Caribe y Centroamérica siempre hubo huracanes, pero en 1998, el huracán Mitch barrió Centroamérica durante una larga semana, dejando más de 10.000 muertos. Fue el huracán más devastador de cuantos habían afectado al Atlántico en los últimos 200 años. Después vinieron otros, como el Katrina, de efectos igualmente destructivos y en número siempre en aumento.

Año tras año se superan los récords en desastres. Y aunque hasta aquí están afectando muy particularmente a quienes, víctimas de una pobreza extrema, ocupan zonas de riesgo en viviendas sin protección alguna, inundaciones como las que sufre el centro de Europa o huracanes como los que se presentan en América muestran que no queda libre ninguna región del planeta, que nos enfrentamos, de nuevo, a un problema mundial.

Solo en el año pasado, se registraron más de 750 fenómenos meteorológicos extremos en el planeta, marcándose así un nuevo record de magnitud, frecuencia y alcance de estos fenómenos. De hecho, según los informes del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA su número e intensidad no han hecho más que crecer estas últimas décadas. ¿Hasta cuándo se aceptará que los desastres son naturales... que los miles de muertos, los millones de personas sin hogar y las graves pérdidas económicas son fruto de un destino inevitable, provocado por las meras fuerzas de la naturaleza?¹

Uno de los desastres de mayor impacto social del 2010 fue el terremoto de Haití registrado a 15 kilómetros de Puerto Príncipe, la capital de Haití. Con una magnitud de 7 grados y se habría generado a una profundidad de 10 kilómetros. Este terremoto ha sido el más fuerte registrado en la zona desde el acontecido en 1770. Los efectos causados sobre este país, fueron devastadores. En el sismo fallecieron 316.000 personas, 350.000 más quedaron heridas, y más de un millón y medio de personas se quedaron sin hogar. Se considera una de las catástrofes más graves de la historia.

Y más recientemente el terremoto de Chile y el tsunami de Japón. El terremoto de 8,8 grados en la escala de Richter que estremeció a Chile el 27 de febrero de 2010, uno de los cinco más grandes de la historia, se convirtió según datos del

¹ VILCHES, a., GIL PÉREZ, d., TOSCANO, j.c. y MACÍAS, o. 2011. p 12

Gobierno de Chile como el cuarto más caro de la historia reciente de ese país, el 18% del Producto Interno Bruto PIB, calculándose las pérdidas en 30.000 millones de dólares, dejó 524 muertos, 25 desaparecidos y 800.000 damnificados, se extendió a lo largo de 640 kilómetros y seis regiones. Además de 220.000 viviendas destruidas, sufrieron daños 1.500 kilómetros de carreteras, 4.500 escuelas, dos aeropuertos, 53 puertos, 56 hospitales y dos puentes. El tsunami de Japón de 2011, fue un terremoto de 9 grados de magnitud en la escala de Richter que creó olas de maremoto de hasta 10 metros, su magnitud lo convirtió en el terremoto más potente sufrido en Japón así como el cuarto más potente del mundo de todos los terremotos medidos hasta la fecha. El terremoto ocurrió el viernes 11 de marzo de 2011. El epicentro se ubicó en el mar, frente a la costa de Honshu.

Los expertos y estudiosos de la gestión del riesgo están de acuerdo en que no se trata de desastres naturales, al destruir los bosques, desecar las zonas húmedas o desestabilizar el clima, se destruye un sistema ecológico protector de tormentas, grandes sequías, huracanes y otros fenómenos. En otras palabras, las acciones humanas guiadas por intereses a corto plazo –contaminación, deforestación, destrucción de humedales, que están contribuyendo al cambio climático, son las responsables de la amplificación de los fenómenos de extremos.

Precisamente en Colombia es donde son más visibles emergencias y desastres asociados a fenómenos diversos tanto de origen socio-natural como humano intencional y no intencional, un territorio que parece reunir las suficientes particularidades y condiciones de riesgo que desembocan en desastre. Entre esas particularidades naturales cabe destacar, la ubicación de Colombia en la zona de convergencia intertropical, en el Círculo de Fuego del Pacífico y al final de la gran Cordillera de los Andes que define todos los pisos térmicos y su principal variabilidad climática, de este contexto también hace parte el conjunto de características geográficas, geológicas, astronómicas, climáticas y ambientales, que han servido de explicación no para aprovechar las ventajas comparativas sino para indicar las dificultades y trabas al desarrollo local que tienen las manifestaciones de un sin número de fenómenos de origen natural y humano con sus particularidades que hacen parte de la forma del desenlace de recurrentes y costosos desastres.

Con frecuencia se hace referencia a nuestro atrasado nivel de desarrollo económico, social, cultural, político y ecológico, caracterizado por altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, analfabetismo y falta de formación escolar y profesional, y por bajos índices de crecimiento económico, de una gran brecha entre ricos, y pobres de poco desarrollo en ciencia y tecnología, poco aprovechamiento de los minerales y riquezas del subsuelo que si aprovechan otros países ricos; pero también de una gran riqueza y diversidad ambiental y geográfica.

En relación con la reducción de riesgos de desastres, hasta ahora Colombia es un país que prepara y realiza acciones de manera reactivas frente a emergencias recurrentes y frecuentes desastres, que generan cada vez mayores impactos, con más costos sociales, económicos y ambientales, verdaderas talanqueras del desarrollo local y nacional en diferentes momentos, y son a su vez causa de frustración evidente del desarrollo sostenible deseado y exigido desde la Constitución Política de 1991.

Hay que recordar que la Constitución colombiana de 1886 marca la derrota de las tendencias federalistas e impone el centralismo como principio de organización del Estado. Es verdad que los excesos de las oligarquías regionales de las luchas por las autonomías, condujeron en el terreno económico y político a la inviabilidad de la forma federal de organización del Estado colombiano; pero no es menos cierto también, que la forma de organización del Estado en Colombia a partir de la Constitución de 1886, lejos de traer la paz y la prosperidad precipitó al país a una nueva guerra civil, la llamada Guerra de los Mil Días (1900-1903) que condujo a la destrucción de la infraestructura económica del oriente del país, la región más próspera entonces y desde ese momento, el centralismo condujo a la subordinación política, administrativa y fiscal de los departamentos y municipios al gobierno central, anulando con ello no sólo las autonomías regionales y locales sino también la vida económica y política de regiones y provincias.

El principio rector de la Constitución de 1886: Centralización Política y Descentralización Administrativa no se cumplió, por lo menos en lo que tocaba a la llamada descentralización administrativa, pues, por el contrario, se operó una excesiva centralización política y administrativa que puso en serio peligro la propia unidad de acción del Estado.

El proceso de la centralización política y administrativa estuvo acompañado también de la centralización de las finanzas públicas. En su conjunto el proceso centralista terminó durante el siglo XX con la adopción de la Reforma Constitucional de 1968. Esta reforma culmina legalmente con el proceso que se venía presentando en el país, de centralización y de predominio de las autoridades del ejecutivo nacional sobre las autoridades regionales y locales y sobre las restantes ramas del poder público.

La centralización de las finanzas públicas en el gobierno nacional se materializó en una quiebra generalizada de los fiscos departamentales y municipales, que se concertó, a su vez, en una profundización de la crisis social dado que las atribuciones de estas entidades territoriales no tenían recursos para atenderse.

Departamentos y municipios desaparecieron como entes de gobierno con capacidad de inversión. La mayor parte de los ingresos de estas dos entidades se dedicaron a atender los gastos de la burocracia y las posibilidades reales de cumplir sus funciones se redujeron a lo mínimo. Los estudios emprendidos por

diversos organismos recomendaron desde finales de la década de los años setenta una marcha atrás en el proceso centralista y la adopción de una política descentralizada. Al mismo tiempo, la crisis social se tradujo en movilización y protesta. Los paros cívicos se convirtieron en el instrumento privilegiado para exigir inversión del Estado central en servicios públicos básicos que no eran atendidos por las municipalidades o por los departamentos. Las regiones hicieron lo propio con relación a las inversiones en infraestructura productiva y aun con relación a la explotación de los recursos naturales.²

A comienzos de la década de los años ochenta la crisis se había desplegado a todo lo largo y ancho de la geografía nacional e implicaba riesgos inminentes de desborde institucional dado la existencia también de una guerrilla con importante audiencia en sectores amplios de la población. La administración de Belisario Betancur (1982-1986) decidió hacer frente a la crisis con varios proyectos de modernización y democratización del régimen político, dos de los cuales fueron cruciales en el país. Por una parte inició un proceso de diálogo y negociación con las agrupaciones guerrilleras –que fue el antecedente más importante es este aspecto y que luego cristalizó parcialmente bajo la administración de Virgilio Barco- y por otra parte emprendió un proceso de apertura política que tuvo en la descentralización y en la reforma municipal su aspecto más novedoso y que efectivamente inició el proceso de desmonte de la vieja institucionalidad política colombiana. La Asamblea Nacional Constituyente reunida en 1991 no hizo más que reforzar esta tendencia a la apertura y a la democratización, abarcando otros aspectos decisivos para la refundación democrática de la institucionalidad política colombiana.³

Pero en el primer año de Betancur se sacudiría la tierra tanto como su gobierno; el jueves santo 31 de marzo de 1983 en la mañana, la ciudad de Popayán capital del departamento del Cauca vivió un sismo de 5,5 grados en la escala de Richter. La cifra de muertos se calculó en 300 y personas que quedaron sin vivienda en más de 10.000, 2.500 viviendas se destruyeron, edificaciones y gran parte de las iglesias construidas en tapia y adobe quedaron sin techo causando el mayor número de muertos. Los cuantiosos daños generó una crisis social que se prolongó por varios años, y marcó también la crisis del gobierno que apenas empezaba y lo mismo que la del régimen político en esa coyuntura; en realidad el gobierno no tomaba iniciativa con las reformas como se ha dicho, sino que reaccionaba obligado por los acontecimientos de violencia política y de la naturaleza que agudizaba la crisis social.

² LAVELL, Allan. Viviendo en riesgo. comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina, compilador, Centro de Prevención de Desastres Naturales en America Central – CEPREDENAC, Tercer Mundo Editores, Colombia 1994.

³ Ibid. p. 92

La reforma político-administrativa que se dirigió al rescate de los municipios comenzó en 1983 y se consolidó durante los años siguientes, con la aprobación de un conjunto de normas jurídicas, las principales agrupadas en las leyes 11 y 12 de 1986. Estas normas abarcaron tres grandes áreas: los fiscos locales, las funciones y atribuciones de los municipios y los nuevos mecanismos de participación ciudadana.⁴

La experiencia del terremoto de Popayán se vuelve a repetir en mayor escala de crisis social con la erupción del volcán Nevado del Ruiz el día 13 de noviembre de 1985, este evento volcánico catalogado como el cuarto más mortífero desde el año 1500, desastre, mejor conocido como la tragedia de Armero, fue un fenómeno completamente previsible y pese a las diversas advertencias de geólogos y expertos al gobierno nacional y las autoridades locales, su desenlace causó más de 25.000 muertos convirtiéndose en la mayor tragedia vivida hasta ahora en Colombia.

El gobierno nacional hasta ahora no ha podido asumir todas las responsabilidades frente a esa tragedia; sus respuestas y acciones institucionales por la fuerza de los acontecimientos y de las políticas impulsada por el Estado, fue característica de la ya respuesta pública ante las emergencias y los desastres, reactiva e improvisada, insuficiente para orientar acciones de Estado democráticas, planificadas y anticipadas, por el contrario actuando con acciones características del modelo de desarrollo que se aleja del interés general y del mejoramiento de las condiciones políticas y de la calidad de vida para todos los residentes en el territorio nacional.

Así el maremoto de Tumaco, el terremoto de Popayán y la tragedia de Armero, marcaron una constante para los últimos 30 años de la historia política del país, porque desde entonces un promedio de dos desastres de impacto nacional ocurrirán en cada período constitucional de presidentes de La República, marcando una especie de indicador de la creciente crisis del régimen y del Estado caracterizado por una forma de actuación atomizada y dispersa.

El gobierno nacional no solo tenía presiones políticas y sociales propias de la correlación de fuerzas de la coyuntura, sino presiones por el creciente aumento de las condiciones de vulnerabilidad del país que presionaban al gobierno a tomar medidas para la prevención y atención de los mismos.

Este es el real contexto de las principales normas (que se explican en el marco legal) que superaron hasta entonces la Ley 09 de 1979 el Código Sanitario Nacional, y dio vida en el país al Fondo Nacional de Calamidades FNC, al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD y al Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres PNPAD. De esta manera se ocupó el

⁴ LAVELL, Op. Cit. p. 93

gobierno de adoptar instrumentos recomendados internacionalmente sin asimilar y asumir plenamente el enfoque propuesto en las cumbres mundiales.

El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia SNPAD es creado como una organización institucional de naturaleza política con funciones administrativas, desde entonces fue instituido con las entidades del Estado ya existentes en todos los niveles. Este sistema fue concebido para que sus acciones se realicen en forma descentralizada y para que sus actividades de gestión para la mitigación de riesgos y para la rehabilitación de áreas afectadas se lleven a cabo a nivel local, con la participación de la comunidad y con el apoyo del gobierno central, mediante la concertación interinstitucional de entidades gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Desde su inicio este Sistema tuvo en cuenta el principio de acción interinstitucional que será elogiado en el nivel internacional. Este principio se lo define más adelante.

Por otro lado, en atención al reconocimiento de la relación que existe entre el riesgo, como condición creada socialmente, y los procesos de ordenamiento y planificación del territorio, el análisis de riesgos ha sido incorporado en instrumentos de planificación como los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas, los Planes de Gestión Ambiental Regional, los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal, entre otros. Igualmente, desde el abordaje sectorial, el análisis del riesgo se incluye de forma incipiente como un requisito obligatorio en la formulación y viabilidad de proyectos de inversión pública y privada en múltiples sectores como el de vivienda, servicios públicos, minería, ambiental y vías entre otros de interés público.

Estos instrumentos que sirvieron a lo largo de estos años para marcar el proceso desde lo político, que bien vale terminar de auscultar y caracterizar, son la base para rediseñar una política pública actualizada en materia de gestión del desarrollo sostenible, que supere el enfoque en el desastre, y que se ponga en la perspectiva de la gestión del riesgo como parte del proceso de desarrollo sostenible del país.

Además se puede observar que, en general el proceso de desarrollo está direccionado por el desempeño de los sectores público, privado y la comunidad. Este desempeño es el reflejo de la eficacia y eficiencia de la gestión pública, de la capacidad de emprendimiento y competitividad de los actores económicos, así como de las posibilidades y capacidad de participación comunitaria y ciudadana. El desarrollo municipal es un proceso de construcción social y político liderado por la administración pública.⁵

⁵ VARGAS, Richard A., Dirección de Gestión del Riesgo, Ministerio del Interior y de Justicia, Guía Municipal para la Gestión del Riesgo, Editorial Andina, Bogotá: 2010.

Este contexto se plantea como un marco crítico donde se indican los componentes de la realidad situacional y los factores que impulsan su dinámica, pues son las condiciones del entorno, el primer plano donde se pueden identificar riesgos futuros que requerirán medidas de manejo para efectivamente anticiparse al cambio desde la planeación del territorio, la sociedad y la cultura que lo ocupa.

3.3 MARCO TEORICO

El proyecto sustenta los siguientes focos teóricos: el desarrollo sostenible y la gestión del riesgo, que se relacionan y complementan entre sí, la participación comunitaria y la Intersectorialidad.

Teoría del Desarrollo Sostenible. A partir de los años setenta, la humanidad empezó a reflexionar y a darse cuenta de que muchas de sus acciones producían un gran impacto sobre la naturaleza y la superficie de la tierra, por ello algunos especialistas señalaron la evidente pérdida de la biodiversidad y elaboraron teorías para explicar los límites y la vulnerabilidad de los sistemas naturales. Así incorporan al lenguaje técnico nuevos conceptos, uno de ellos es el “desarrollo sustentable” y sus variantes...⁶

La teoría desarrollista, se ha venido apartando de la visión puramente economicista, para establecer una clara subordinación, del crecimiento económico, a los objetivos del desarrollo, donde el crecimiento económico, no debe ser el fin, de las políticas de los países, sino el medio, que facilite el desarrollo de los seres humanos. Además, con una política adecuada, la incorporación de nuevas tecnologías y la mejora del capital humano, se puede conseguir, que la protección del medio ambiente, no tenga costos agregados, en términos de crecimiento y empleo, en el corto plazo. Igualmente, la protección del medio ambiente, se convierte en un argumento, para potenciar, los procesos de liberación y el incremento de la competencia, en los mercados de productos y de capitales, así como, la flexibilización del mercado de trabajo, procurando con ello, que las próximas generaciones, vivan en un mundo de continuo crecimiento, cuyo desarrollo económico, se dé en un ambiente intacto, con calidad de vida y cohesión social. Por lo que, debe establecerse un compromiso global desde todos los niveles de la actuación social, a fin de trazar los lineamientos que permitan configurar un cambio social, económico, político y ambiental.

En vista de esto y como consecuencia del desarrollo del conocimiento, del progreso social y de la toma de conciencia en el ámbito internacional de las consecuencias que puede conllevar la explotación indiscriminada de los recursos naturales, se ha ido generando, modificando e introduciendo en la academia y en los organismos preocupados por el ambiente, nuevos conceptos, como una

⁶ BOULLON, Roberto. Aportes y transferencias. Universidad Nacional de Mar de Plata, Argentina.

manera de establecer vínculos entre crecimiento económico y desarrollo que sea sustentable o sostenible en el tiempo.

Se observa claramente, que la sostenibilidad, es un determinante central del tipo de desarrollo que el Banco Interamericano de Desarrollo BID se propuso fomentar desde su creación, pues proporciona beneficios económicos y sociales duraderos. Ahora bien, para lograr los objetivos generales del Banco en cuanto a catalizar crecimiento económico, reducir la pobreza y promover la equidad social, se requiere actuar de acuerdo con los principios de la sostenibilidad. En relación a esto, el Banco Interamericano de Desarrollo BID, reconoce tres dimensiones críticas de la sostenibilidad: La sostenibilidad económica, la cual, se refiere a aquel desarrollo económico, que se traduce en aumentos de largo plazo del bienestar financiero, y la estabilidad económica, tanto a nivel de las empresas como de los hogares. La sostenibilidad ambiental, la cual, comprende aquellas acciones humanas, que mantienen la capacidad de los ecosistemas, para producir el rango de bienes y servicios de los cuales dependen todas las formas de vida. La sostenibilidad social, la cual, se relaciona con el desarrollo, que conduce a un mayor acceso e igualdad social, al respeto por los derechos humanos, y a mejoras en materia de salud, educación, oportunidades y otros aspectos no monetarios del bienestar. Además de destacar estas tres dimensiones de la sostenibilidad internacionalmente reconocidas, el Banco Interamericano de Desarrollo BID, considera, que la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad son comportamientos institucionales tanto complementarios, como esenciales, para garantizar la sostenibilidad de largo plazo, de su mandato en América Latina y el Caribe.

Como se puede constatar, esta toma de conciencia en el ámbito internacional, nace de la necesidad, de hacer un uso cada vez más racional, de los recursos existentes en nuestro planeta, en conjunción, con una distribución más equitativa de la riqueza social, así como el evitar que la acción del hombre, deteriore el medio ambiente hasta niveles irreversibles, o que comprometan la existencia de las generaciones futuras. Lo anterior ha motivado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, y a otros organismos como la Unión Europea UE y la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico OCDE, a retomar el concepto de desarrollo sostenible, a través de la aplicación de una estrategia, que trate de cubrir los aspectos económicos, sociales y medioambientales del crecimiento, aplicables por igual, a todos los países, sean desarrollados o no. En este sentido, el análisis de las condiciones económicas del desarrollo sostenible, debe incluir tres aspectos fuertemente relacionados: a) cómo lograr un crecimiento sostenible, b) cuáles son las condiciones para el aumento de un crecimiento potencial, c) cuáles deben ser las pautas para un comportamiento sostenible de los agentes económicos desde una perspectiva de oferta y demanda.

En relación a esto, se puede señalar, que las condiciones para el desarrollo sostenible, no sólo se definen por la acumulación de conocimiento y capital físico

en un territorio; que va más allá de eso, ya que trata de crear los instrumentos para gestionar los procesos de ordenamiento social, y las instituciones y el marco regulatorio, que permitan potencializar, las diferentes expresiones del capital en las regiones. Como consecuencia de ello, la acumulación de capital físico, el conocimiento, las potencialidades del territorio, y el marco institucional fortalecerán el desarrollo tanto endógeno como exógeno, que se requiere para estimular la construcción de un tejido social basado en los valores y en el desarrollo del ser humano.

De lo anterior se desprende que el desarrollo humano, es un concepto holista dado que abarca múltiples dimensiones, en el entendido de que es el resultado de un proceso complejo que incorpora factores sociales, económicos, demográficos, políticos, ambientales y culturales, en el cual participan de manera activa y comprometida los diferentes actores sociales; ya que es el producto de voluntades y corresponsabilidades sociales que está soportado sobre cuatro pilares fundamentales: productividad, equidad, sostenibilidad y potenciación, que dada la definición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, el Desarrollo Humano, no es una medida de bienestar, ni tampoco de felicidad, es en cambio una medida de potenciación, que propicia las oportunidades para las futuras generaciones, basado en el respeto del ambiente.

El Banco Interamericano de Desarrollo BID, y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, señalan que el concepto de desarrollo sostenible involucra los siguientes aspectos:

El desarrollo sostenible, implica que la calidad medioambiental mejora el crecimiento económico, a través de varias formas: mejorando la salud de los trabajadores, creando nuevos empleos en el sector medioambiental y creando empleos en el sector dedicado a combatir la contaminación;

El desarrollo sostenible acepta que de todos modos, deberán existir algunos trade – offs si se contempla un concepto restringido de crecimiento económico, en donde se destaca el hecho que el crecimiento, está en conflicto con el medio ambiente, porque se pone poco esfuerzo en integrarlo dentro de las inversiones de capital y de otras decisiones de producción. De ambas cuestiones se resalta el hecho que no se pretende cuestionar si se crece o no, sino de cómo se crece. En este proceso, los economistas neoclásicos, consideran, que mediante la innovación tecnológica, se puede reducir el consumo energético, o salvar recursos, al tiempo que continuar el proceso de crecimiento.

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo sostenible, modifica el enfoque del crecimiento económico basado en las medidas y en los elementos tradicionales de la economía. De igual manera, se critica la utilización del Producto Interno Bruto PIB, como una medida básica, para calcular el crecimiento económico, porque éste, tiende a desviarse de uno de sus propósitos fundamentales, que sería

reflejar el nivel de vida de la población, lo que se consideraría como desarrollo económico el cual implica expandir o realizar las potencialidades y llegar en forma gradual a un estado más completo, mayor o mejor para toda la sociedad.

El concepto de desarrollo sostenible refleja una creciente conciencia acerca de la contradicción que puede darse entre desarrollo, primariamente entendido como crecimiento económico y mejoramiento del nivel material de vida, y las condiciones ecológicas y sociales para que ese desarrollo pueda perdurar en el tiempo. Esta conciencia de los costos humanos, naturales y medioambientales del desarrollo y el progreso ha venido a modificar la actitud de despreocupación o justificación que al respecto imperó durante mucho tiempo. La idea de un crecimiento económico sin límites y en pos del cual todo podía sacrificarse vino a ser reemplazada por una conciencia de esos límites y de la importancia de crear condiciones de largo plazo que hagan posible un bienestar para las actuales generaciones que no se haga al precio de una amenaza o deterioro de las condiciones de vida futuras de la humanidad.⁷

El desarrollo sostenible se aceptó exclusivamente en las cuestiones ambientales. En términos más generales, las políticas de desarrollo sostenible afectan a tres áreas: económica, ambiental y social. En apoyo a esto, varios textos de las Naciones Unidas, incluyendo el documento final de la cumbre mundial en el 2005, se refieren a los tres componentes del desarrollo sostenible, que son el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, como "pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente".

La Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la Unesco, 2001 profundiza aún más en el concepto al afirmar que "... la diversidad cultural es tan necesaria para el género humano como la diversidad biológica para los organismos vivos"; Se convierte en "una de las raíces del desarrollo entendido no sólo en términos de crecimiento económico, sino también como un medio para lograr un balance más satisfactorio intelectual, afectivo, moral y espiritual".⁸ En esta visión, la diversidad cultural es el cuarto ámbito de la política de desarrollo sostenible. En la misma línea conceptual se orienta la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos CGLU con la Agenda 21 de la cultura.

⁷ Para la evolución conceptual de las ideas de desarrollo y progreso pueden consultarse R. Nisbet. 1986, "La idea de progreso", Revista Libertas: 5, ESEADE. (disponible en) http://www.eseade.edu.ar/servicios/Libertas/45_2_Nisbet.pdf. (citado el 2 de marzo de 2011)

M. ROJAS Mullor 2011, La idea de PROGRESO Y EL CONCEPTO DE DESARROLLO, EPIC/Universidad Rey Juan Carlos (disponible en) (disponible en) http://www.campusepic.org/file.php/1/Idea_de_progreso.pdf. (citado el 3 de marzo de 2011)

⁸ La Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO, 2001

El "desarrollo verde" generalmente es diferenciado del desarrollo sostenible en que el desarrollo verde puede ser visto en el sentido de dar prioridad a lo que algunos pueden considerar "sostenibilidad ambiental" sobre la "sostenibilidad económica y cultural". Sin embargo, el enfoque del "desarrollo verde" puede pretender objetivos a largo plazo inalcanzables. Por ejemplo, una planta de tratamiento de última tecnología con gastos de mantenimiento sumamente altos no puede ser sostenible en las regiones del mundo con menos recursos financieros. Una planta de última tecnología "respetuosa con el medio ambiente" con altos gastos de operación es menos sostenible que una planta rudimentaria, incluso si es más eficaz desde un punto de vista ambiental. Algunas investigaciones parten de esta definición para argumentar que el medio ambiente es una combinación de naturaleza y cultura. El sitio "Desarrollo sostenible en un mundo diverso" trabaja en esta dirección integrando capacidades multidisciplinarias e interpretando la diversidad cultural como un elemento clave de una nueva estrategia para el desarrollo sostenible.⁹

El objetivo del desarrollo sostenible es definir proyectos viables y reconciliar los aspectos económico, social, y ambiental de las actividades humanas; tres pilares que deben tenerse en cuenta por parte de las comunidades, tanto empresas como personas: sostenibilidad económica, sostenibilidad social y sostenibilidad ambiental.

La Gestión del Riesgo. Hablar de la gestión del riesgo y su enfoque teórico, obliga a retomar los planteamientos de Kaizen o la Mejora Continua: propuesta que tiene su origen en dos ingenieros norteamericanos, Edward Deming visionario en su tiempo del sistema de calidad y de su aplicación práctica y Joseph M. Juran experimentado administrador del sistema. Ambos fueron invitados a unos seminarios de empresas, en diferentes épocas entre 1950 y 1954 por el Japón de la postguerra, con el objeto de captar nuevos conocimientos para luchar con la nefasta industria de la época. Deming y Juran fueron pues los precursores del sistema Kaizen, mejora continua, literalmente traducido del japonés cambio y bondad, Mejoramiento progresivo.

La filosofía de la mejora continua Kaizen es admitir que todo proceso es mejorable, todas las organizaciones necesitan mejorar. Así se consigue la calidad total, detectando los errores por fallos en los procesos, mejorando desde el origen y no detectándolos a posteriori a través de inspecciones del producto final.

Teorías como la de los sistemas y del cambio y bondad ayudaron a definir el enfoque de la gestión del riesgo, que se ha definido como un proceso eficiente de planificación, organización, ejecución y control de un conjunto de actividades dirigidas al conocimiento y manejo del riesgo, al manejo de desastres y la recuperación.

⁹ Sustainable Development in a Diverse World (en inglés) patrocinado por la Unión Europea.

Los conceptos desarrollados en el enfoque de la gestión del riesgo han sido sin duda construcciones resultantes del debate y acuerdos internacionales logrados en diferentes cumbres y conferencias en buena parte promovidas por la Organización de Naciones Unidas ONU, como es el caso de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres realizada en Hobe, Hyogo, Japón en la que se acordó el Marco de Acción MAH para el decenio 2005-2015.

La Participación. Según Cohen y Arato, la participación de los ciudadanos se dinamiza en la medida que, las acciones de éstos tienen que ver con el Estado, y en su necesidad de actuar sobre lo público en diferentes campos como: la defensa de intereses colectivos, la planificación, ejecución y control de obras, el control de calidad de los servicios públicos, la defensa de los ciudadanos ante eventuales arbitrariedades, y en el proceso de toma de decisiones, bien sea a escala local, municipal o nacional.

Los procesos sociales y las crisis desatadas por las pérdidas en las emergencias y desastres muestran que las múltiples formas de organización natural de los grupos sociales son mejores estrategias para encontrar alternativas de participación o de ejercicio de poder autónomo cuando el espacio político público no se abre, las comunidades son creadoras originales de estas diversas formas de organización incluyente. Es importante involucrar a las comunidades con un criterio participativo para profundizar el conocimiento acerca de la percepción individual y colectiva del desarrollo e investigar las características culturales y de organización de las sociedades, así como sus comportamientos y relación con el entorno físico y natural, favorecen o impiden la prevención y la mitigación y que estimulan o limitan la preservación del ambiente para el desarrollo de las generaciones futuras; aspectos de fundamental importancia para poder encontrar medios eficientes y efectivos que logren reducir el impacto de los fenómenos peligros a los que están expuestas la poblaciones, el patrimonio y el ambiente.

Intersectorialidad. Hoy en día, comienza a quedar claro que resulta sumamente complejo construir sinergias entre diversos actores aprovechando, al mismo tiempo, la especificidad sectorial¹⁰.

La intersectorialidad. Señala Cunill Grau, que la intersectorialidad constituye un instrumento de la integralidad, resultando por ende un componente insustituible de las políticas y programas destinadas a enfrentar la pobreza (y también la desigualdad remarca la autora). El gran desafío habría de consistir, entonces, en cómo construir viabilidad política y técnica a la intersectorialidad, lo cual implica

¹⁰ACUÑA, C. Red para la reducción de la pobreza y la protección social. La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina. Universidad de San Andrés, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, 2006.

que, para lograr la misma, resulta sumamente importante el papel de los órganos centrales de gobierno.

La noción de la intersectorialidad remite, en principio, a la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales. Sin embargo, el término tiene diversas connotaciones según las premisas que se adopten e, incluso, según lo que se entienda por “sector”. En este sentido es necesario desentrañar los fundamentos, de modo de delimitar conceptualmente la noción de intersectorialidad y clarificar sus sentidos¹¹.

Siguiendo a Cunill, dos premisas se han detectado hasta ahora: una premisa es que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente.

Otra segunda premisa que sustenta una parte del discurso sobre la intersectorialidad es que la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad consistente con la idea de que crea mejores soluciones que la sectorialidad porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector.

En la primera premisa los sectores se corresponden con especialidades del conocimiento que, a su vez, remiten al criterio convencional de organización gubernamental (sector educación, sector salud, etc.). En la segunda premisa, en cambio, los sectores pueden referir también a las grandes lógicas de acción colectiva y mecanismos de coordinación social y, por tanto, la intersectorialidad, eventualmente, puede significar la articulación entre el sector público, el sector social, y el sector privado.

Una vez reconocidos estos dos posibles fundamentos de la intersectorialidad, hay que intentar desentrañar los elementos básicos que harían parte del concepto y ver su aplicación a la gestión del riesgo.

El primer elemento que cabe destacar es el de la integración, presente en todas las definiciones de intersectorialidad. Así, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO habla de políticas sociales integradas para referirse a la intersectorialidad. La sectorización,

¹¹ CUNILL GRAU, Nuria La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. JX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, Oct. 2005

afirma, es un reordenamiento necesario de la realidad para actuar sobre ella con un criterio de división técnica del trabajo, pero “sólo una visión integradora, asociativa, intersectorial permite controlar las exigencias de una estrategia global para el desarrollo”.¹² Así entendida, el reto de la intersectorialidad supone la integración conceptual de objetivos, la integración administrativa de algunos procesos y el derrumbe (al menos hipotéticamente) de “cotos cerrados” o “feudos”.¹³

Un segundo elemento que puede ayudar a construir el concepto es el de la inclusividad en el sentido de que la intersectorialidad afecta desde el diseño hasta la evaluación de las acciones. Al respecto, Rufián y Palma tempranamente llaman la atención acerca de que “el concepto de intersectorialidad representa no sólo un cuestionamiento conceptual a las políticas sociales, sino una pauta de acción para su implementación”¹⁴. Bajo este marco, ya a principios de los años 80, la Organización Panamericana de la Salud OPS definía la intersectorialidad como el proceso en que los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de cada sector se consideran según sus repercusiones y efectos en los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de los demás sectores

Un tercer elemento que cabe incorporar al concepto es el de mancomunidad, dado que la intersectorialidad supone compartir recursos, responsabilidades y acciones¹⁵ y, por lo tanto, necesariamente interpela a la solidaridad o al poder.

Si se retiene sobre todo ese tercer elemento, se hace evidente que la intersectorialidad es un proceso político que como tal envuelve el enfrentamiento de contradicciones, restricciones y resistencias, más aun habida cuenta de que se erige como alternativa y, por ende, como crítica a lo sectorial. La intersectorialidad puede cuestionar, de hecho, a lo menos dos postulados de la gestión social, Rufián y Palma:

- La estructura de la administración pública caracterizada por los ministerios que atienden a una especialización sectorial.
- Los mecanismos de asignación de recursos según partidas sectoriales.

¹² UNESCO: Organización De Las Naciones Unidas Para La Educación, La Ciencia Y La Cultura, 1990, p. 95

¹³ *Ibd.*, p. 95

¹⁴ RUFÍAN y PALMA, Organización Mundial de la Salud OMS, Organización Panamericana de la Salud, 1982. 1990, p. 130

¹⁵ MENDES y FERNÁNDEZ, 2004: p.121

Por otra parte, la predominancia de un ethos corporativo profesional convierte a la intersectorialidad también en un problema cultural. Una de las expresiones de esta limitante la reseñan “es necesario pensar intersectorialmente para llevar a cabo políticas de ese contenido”.¹⁶

De cualquier manera, mientras varias nociones llaman la atención sobre abordajes alternativos a la disciplinariedad para la producción de conocimientos, la intersectorialidad se presenta como una estrategia para la solución de problemas que amerita ser operacionalizado.

3.4 MARCO CONCEPTUAL

Más adelante se define la Gestión del Riesgo y una serie de conceptos que para este trabajo se diferenciaron y apartaron de los términos del glosario, con el propósito de permitir la lectura de categoría elaboradas como parte del enfoque de la gestión del riesgo, sustentada en los tres focos teóricos. Se destaca la gestión del riesgo como un proceso, consciente, sistémico, sistemático y permanente que se considera inseparable del proceso de desarrollo sostenible. “La gestión del riesgo como noción y concepto debe considerarse un componente íntimo, una faceta significativa del proceso y planificación del desarrollo...”¹⁷

Aunque en materia de riesgos la velocidad del problema supera la velocidad de las soluciones y aunque existe una alta frustración en la comunidad científica¹⁸, también cuentan los esfuerzos de aplicación en el terreno de iniciativas de gestión que se vienen aplicando y que generan prácticas válidas para el proceso de desarrollo teórico en las que el análisis del tema de la Gestión de la Calidad del desarrollo sostenible y del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD de Colombia con referencia teorías administrativas y de planificación conocidas como Gestión y Control de Calidad, la Planificación con enfoque en Riesgos, la Gestión Integral del Riesgo, Prevención Sostenible, también las teorías de Sistemas y Redes.

La preocupación por los impactos de los recurrentes desastres ha dejado de ser propia de los países en desarrollo y se ha convertido en asunto mundial, lo que aún está por aceptarse son las responsabilidades y compromisos frente al problema, en el que los países del primer y segundo mundo tienen implicaciones directas. Los compromisos internacionales encaminados a la protección del ambiente y a la reducción de la vulnerabilidad ante los desastres de los países de

¹⁶ Ibd., p. 133

¹⁷ LAVELL, Op. Cit.

¹⁸ HAYMAN et al. 1991; ROGGE 1992; GILBERT Y Kraimer 1999; Munich RE 1999; UN-OCHA 2000

América Latina, permitió avances en adopción de políticas para la gestión del ambiente y del riesgo, dando cumplimiento así a los compromisos establecidos con el Marco de Acción de Hyogo MAH.

En esta perspectiva la gestión del riesgo permite construir herramientas de planificación que tienen en cuenta múltiples racionalidades y dimensiones de la dinámica de los grupos sociales, donde se hace necesario validar el conocimiento científico tanto como los saberes diversos, para que los planes se articulen con la perspectiva local y brinden respuestas más eficientes a los grupos sociales, sujetos del proceso de planeación y del desarrollo sostenible.

Como en la gestión del riesgo están en juego las decisiones políticas es clave resaltar que en primera instancia el potencial para influir en los procesos de toma de decisiones está sujeto al conocimiento de las condiciones objetivas que se requieren para establecer una política, ponerlo en la agenda de decisiones, y de allí conducirlo hacia la práctica. El dominio del conocimiento es la herramienta humana más importante de adaptación al medio y construcción de un entorno posible, seguro y duradero para cada individuo y para una comunidad en general, y el potencial humano para influir en los procesos de toma de decisiones está sujeto al propio conocimiento de las condiciones objetivas y subjetivas internas y contextuales requeridas para establecer una política, ponerlo dicho conocimiento en la agenda de decisiones, y de allí conducirlo hacia la práctica.¹⁹

El tema propone un cambio de paradigma en el direccionamiento del desarrollo local y de la atención a sus recurrentes situaciones imprevistas propias del modelo, por una gestión del riesgo como componente de la gestión del desarrollo sostenible, donde la reducción del riesgo se entenderá como componente integral de la política en un contexto mucho más amplio y entendiendo que los riesgos no son problemas que puedan solucionarse aisladamente y que, más bien, son parte o parcelas de muchos procesos y circunstancias más amplias.

A continuación se describen los principios válidos para la actuación coherente en la gestión del riesgo, que fueron objeto de indagación en el desarrollo de este trabajo, y que se han planteado en el proyecto de Ley que pretende actualizar la normativa existente en Colombia relacionada con la adopción de la Gestión del Riesgo²⁰, y seguidamente se señalan categorías como principios y conceptos generales y de la gestión del riesgo, listados en dos grupos respectivamente y en orden alfabético.

¹⁹ LAVELL, Op. Cit.

²⁰ MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA - Dirección de Gestión del Riesgo. Borrador Proyecto de Ley por el cual se modifica el Decreto-Ley 919 de 1989 y se crea el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia (Documento inédito). Bogotá 2011.

Principio de acción interinstitucional: bajo el principio de que las acciones se ejecutan de manera integrada a los campos del desarrollo, estos procesos estarán a cargo de las diferentes instituciones según su misión, coordinándose en el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD y aprovechando igualmente la oferta de recursos y servicios sectoriales, departamental y nacional.

Principio de auto-conservación: toda persona natural o jurídica tiene el deber de adoptar todas las medidas y procesos necesarios para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal, con el propósito de identificar las amenazas, disminuir la exposición, reducir la vulnerabilidad, con miras a salvaguardarse a sí misma, que es condición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social.

Principio de concurrencia: la concurrencia de competencias entre autoridades nacionales y territoriales y entre entidades territoriales del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas²¹.

Principio de coordinación: la coordinación de competencias es la actuación integrada de servicios estatales especializados y diferenciados cuyas funciones tienen objetivos comunes. Exige establecer instancias especializadas que fijen los procesos, mecanismos y medios para obtener una actuación acompasada, secuencial y continuada de las competencias a coordinar. Las instancias de coordinación ejercerán sus competencias de acuerdo con sus poderes jerárquicos, de planificación, de fijación de bases comunes, de acopio, procesamiento y distribución de la información y por otros medios que garanticen la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Principio de gradualidad: la gestión del riesgo se despliega de manera continua, mediante procesos secuenciales en tiempos y alcances que se renuevan permanentemente. Dicha gestión continuada estará regida por los principios de gestión pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución y debe entenderse a la luz del desarrollo político, histórico y socio económico de la sociedad que se beneficia.

Principio del interés público o social: en toda situación de riesgo o desastre, el interés público o social deberá prevalecer sobre el interés particular. Los intereses

²¹ Ley 152 de 1994 parágrafo único, artículo 3

locales, regionales, sectoriales y colectivos cederán frente al interés nacional, sin detrimento de los derechos fundamentales del individuo y sin demérito de la autonomía de las entidades territoriales.

Principio participativo: es deber de las autoridades, entidades y organismos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas y de utilidad común para que participen, controlen y vigilen las acciones de tales entidades. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad.

Principio de precaución: cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en un desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar o enfrentar el riesgo.

Principio de protección: los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades, en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados. La gestión del riesgo es componente primordial de la protección ordenada por el artículo 2º de la Constitución Política, que es deber primero de las autoridades y del Estado.

Principio sistémico: la política de gestión del riesgo así como los procesos, actividades y actos que de ella se desprenden se hará efectiva mediante un sistema administrativo que coordine las actividades estatales y de los particulares. El sistema resultante operará en modos de integración multiseccional y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y nodos de articulación de competencias. Como sistema abierto y cibernético, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, sinergia y reiteración.

Principio de solidaridad social: todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, tienen el deber indeclinable de responder con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas. La obediencia a los llamados de las autoridades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es un corolario del principio de solidaridad social.

Principio de sostenibilidad: el desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas

ambientales de satisfacer las necesidades futuras. La definición de sostenibilidad implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo.

Principio de sostenibilidad ambiental: el riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio. La explotación racional de los recursos naturales y la protección ambiental constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental, y por tanto contribuyen a la gestión del riesgo.

Principio de subsidiariedad: se refiere al reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias. La subsidiariedad puede ser de dos tipos: la subsidiariedad negativa, dicta que las autoridades territoriales de rango superior se abstengan de intervenir el riesgo y su materialización en el ámbito de las autoridades de rango inferior, si éstas tienen los medios para hacerlo. La subsidiariedad positiva, impone a las autoridades de rango superior, el deber de acudir en ayuda de las autoridades de rango inferior cuando estas últimas no tengan los medios para enfrentar el riesgo y su materialización en desastre o cuando esté en riesgo un valor, un interés o un bien jurídico protegido relevante para la autoridad superior que acude en ayuda de la entidad afectada²².

Listado de conceptos generales en orden alfabético.

Amenaza en el Municipio: es un factor de riesgo que está asociado a la magnitud esperada de los fenómenos y por ello es común definirla como un factor externo. Sin embargo se debe reconocer que para determinados fenómenos la probabilidad de que se presente con una magnitud alta, se incrementa por efecto de las actividades de la misma población.

Componente de procesos: es un mapa general, que permite la visión general integral de las acciones requeridas para la gestión del riesgo, mapa que está a cargo del conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y empresas públicas y privadas involucradas en el desarrollo municipal, que las reúne el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD.

Desarrollo Local Sostenible: proceso social político y endogénico de transformaciones naturales, económicas, sociales, culturales e institucionales, que tienen por objetivo asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y de su producción, sin deteriorar el ambiente natural ni comprometer las bases de un desarrollo similar para las futuras generaciones.

Escenarios de Riesgo: son fragmentos o campos delimitados de las condiciones generales de riesgo del municipio, y se representan por medio de la caracterización de los factores de riesgo, sus causas y la relación entre ellas, los

²² Ley 152 de 1994 parágrafo único, artículo 3

actores causales, el tipo y nivel de daños y pérdidas que se pueden presentar, la identificación de los principales factores que requieren intervención así como las medidas a aplicar y los actores públicos y privados que deben intervenir.

Evaluación de la Amenaza: es el proceso mediante el cual se determina la probabilidad de ocurrencia y la severidad de un evento en un tiempo específico y en un área determinada. Representa la recurrencia estimada y la ubicación geográfica de eventos probables.

Evaluación del Riesgo: en su forma más simple es el postulado de que el riesgo es el resultado de relacionar la amenaza, la vulnerabilidad y los elementos expuestos, con el fin de determinar las posibles consecuencias sociales, económicas y ambientales asociadas a uno o varios eventos. Cambios en uno o más de estos parámetros modifican el riesgo en si mismo, o sea el total de pérdidas esperadas en un área dada por un evento particular.

Factores Ambientales o Ecológicos: explotación de los elementos del entorno y su incidencia en la capacidad de los ecosistemas para absorber los fenómenos de la naturaleza.

Factores Económicos: cantidad de recursos económicos y la utilización de los recursos disponibles en una adecuada gestión del riesgo.

Factores Físicos: hace relación a la calidad, condiciones técnicas, materiales y ubicación física de los asentamientos.

Factores Ideológicos y Culturales: ideas, visiones y valores que sirven para interpretar los fenómenos de la naturaleza y su relación con la sociedad y que determinan la capacidad frente a los riesgos.

Factores Institucionales: condiciones derivadas de la estructura del Estado y de las instituciones públicas y privadas que impiden una adecuada adaptación a la realidad y una pronta respuesta.

Factores Organizativos: capacidad de la localidad para organizarse, establecer lazos de solidaridad y cooperación.

Factores Sociales: relaciones, comportamientos, creencias, formas de organización (institucional y comunitaria) y manera de actuar de las personas y localidades.

Gestión del riesgo: conjunto de actividades planificadas que se realizan con el fin de conocer, manejar los riesgos o hacer frente a una situación de emergencia en caso de que ésta se presente. El proceso de desarrollo influye de forma categórica tanto en el incremento de la vulnerabilidad como de la amenaza. Entonces, el

riesgo es dinámico porque sus factores igualmente cambian con el tiempo, cuando no los bienes expuestos. “La gestión del riesgo como noción y concepto debe considerarse un componente íntimo, una faceta significativa del proceso y planificación del desarrollo...”²³

Gestión del riesgo en el ámbito institucional: comprende la gestión por parte de entidades, instituciones y organizaciones públicas y privadas involucradas con el desarrollo municipal, que para este caso se denominan instituciones en general; y se asume que tienen una misión, objetivos, recursos y una o un director, gerente, presidente o representante legal.²⁴

Gestión del riesgo en el ámbito territorial: comprende la gestión desde el punto de vista del desarrollo municipal en toda su integralidad. Se puede decir que es el enfoque más amplio y completo de la gestión del riesgo, implica la consideración de todos los escenarios de riesgo presentes en el municipio y las diferentes líneas de acción; incluye los demás ámbitos: institucional, sectorial y comunitario, ya que “todo tiene lugar en el territorio”.²⁵

Intervención: modificación intencional de las características de un fenómeno con el fin de reducir su amenaza o las características intrínsecas de un elemento con el fin de reducir su vulnerabilidad. La intervención pretende la modificación de los factores de riesgo. Controlar o encauzar el curso físico de un evento, o reducir la magnitud y frecuencia de un fenómeno, son medidas relacionadas con la intervención de la amenaza.

Manejo de riesgos: actividades integradas para mitigar, prevenir, transferir o reducir los factores de riesgo y sus potenciales efectos adversos en las personas, los bienes, servicios y el medio ambiente, mediante la planeación del conocimiento y de la preparación para la atención de la población potencialmente afectada.

Mitigación: resultado de una intervención planificada dirigida a reducir riesgos presentes. Existen medidas de mitigación estructurales y no estructurales, las cuales generalmente se usan combinadas. Ejemplo: normas de construcción y zonificación urbana, construir muros de contención y gaviones para reducir el peligro de deslizamiento e inundaciones, información pública y capacitación sobre temas de prevención y manejo del medio ambiente.

Percepción social del riesgo: dentro de un mismo escenario de riesgo, las personas tenemos la tendencia a percibir de manera distinta el nivel de riesgo

²³ LAVELL, Op. Cit.

²⁴ VARGAS, Richard A., Dirección de Gestión del Riesgo, Ministerio del Interior y de Justicia, Guía Municipal para la Gestión del Riesgo, Editorial Andina, Bogotá: 2010.

²⁵ LAVELL, Op. Cit.

presente; por diferencias en edad, experiencia, educación, género, expectativas económicas, influencia de líderes.

Procesos de la gestión del riesgo: la gestión del riesgo basada en procesos se introduce acogiendo las tendencias modernas de gestión, en donde un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso, el cual consiste en un conjunto de actividades interrelacionadas para generar valor, transformando insumos en productos (ICONTEC 2004). En la gestión del riesgo se propone adoptar para el Municipio el enfoque basado en procesos.

Plan de contingencia: componente del plan para emergencias y desastres que contiene los procedimientos para la pronta respuesta en caso de presentarse un evento específico.

Plan de emergencia: definición de políticas, organización y métodos, que indica la manera de enfrentar una situación de emergencia o desastre, en lo general y en lo particular, en sus distintas fases.

Plan local para la gestión del riesgo: planeación de un conjunto de acciones priorizadas y diseñadas por el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD, en consonancia con las líneas de gestión del riesgo, como medidas de intervención de los escenarios de riesgo municipales priorizados y caracterizados en su momento, con el fin primordial de reducirlos y prevenirlos.

Preparación: conjunto de medidas y acciones para reducir el mínimo la pérdida de vidas humanas y otros daños, organizando oportuna y eficazmente la respuesta y la rehabilitación.

Prevención: medidas o acciones tendientes a evitar o impedir los desastres o reducir su impacto. Es decir, evitar que distintos fenómenos produzcan desastres. Las amenazas naturales no se pueden evitar, por corresponder a la dinámica propia de la tierra. Las amenazas socio- naturales se pueden reducir a través de contrarrestar la acción humana que interviene en la ocurrencia o intensidad de fenómenos naturales. En cuanto a las amenazas antrópicas se pueden y deben prevenir.

Rehabilitación: acciones para el restablecimiento a corto plazo de los servicios básicos de la comunidad: agua potable, energía, comunicación, transporte, etc.

Reconstrucción: es la recuperación de las estructuras afectadas (viviendas, servicios) a mediano y largo plazo adoptando nuevas medidas de seguridad para evitar daños similares en el futuro.

Riesgo: es el daño o pérdida que puede presentarse en un sitio particular y durante un tiempo de exposición determinado. Se obtiene de relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos.

Riesgo aceptable: valor de probabilidad de consecuencias sociales, económicas o ambientales que, a juicio de la autoridad que regula este tipo de decisiones, es considerado lo suficientemente bajo para permitir su uso en la planificación, la formulación de requerimientos de calidad de los elementos expuestos

Riesgo en el municipio: es el conjunto de daños y pérdidas culturales, sociales, económicas y ambientales que pueden presentarse dentro del municipio en un periodo de tiempo determinado, y asociados con fenómenos destructivos. Para que exista una condición de riesgo municipal se requiere que hayan bienes expuestos y vulnerables con relación a uno o varios fenómenos amenazantes.

Riesgo residual: salvo condiciones evidentes de riesgo total los métodos del análisis de riesgos solo ofrecen estimativos. Por esta incertidumbre en el nivel de riesgo y por las limitaciones de las medidas implementadas, no es posible lograr una condición de riesgo nulo. Por lo tanto siempre se tendrá un riesgo residual o remanente.

Sostenibilidad Económica: se da cuando la actividad que se mueve hacia la sostenibilidad ambiental y social es financieramente posible y rentable.

Sostenibilidad Social: basada en el mantenimiento de la cohesión social y de su habilidad para trabajar en la persecución de objetivos comunes. Supondría, tomando el ejemplo de una empresa, tener en cuenta las consecuencias sociales de la actividad de misma en todos los niveles: los trabajadores (condiciones de trabajo, nivel salarial, etc.), los proveedores, los clientes, las comunidades locales y la sociedad en general.

Sostenibilidad Ambiental: compatibilidad entre la actividad considerada y la preservación de la biodiversidad y de los ecosistemas, evitando la degradación de las funciones fuente y sumidero. Incluye un análisis de los impactos derivados de la actividad considerada en términos de flujos, consumo de recursos difícil o lentamente renovables, así como en términos de generación de residuos y emisiones. Este último pilar es necesario para que los otros dos sean estables.²⁶

Sistema: es un conjunto de partes coordinadas y en interacción para alcanzar unos objetivos.

²⁶ OÑATE, J. J., PEREIRA, D., SUÁREZ, F., RODRÍGUEZ, J. J., & CACHÓN, J. X. Evaluación Ambiental Estratégica: la evaluación ambiental de Políticas, Planes y Programas. Madrid: 2006

Sistema municipal para la gestión del riesgo: es el conjunto de procesos, planes y organización interinstitucional pública, privada y comunitaria, que de manera articulada planean, ejecutan y controlan las acciones de conocimiento y reducción del riesgo, más las de preparación y ejecución de la respuesta y recuperación en casos de desastre y emergencia en el marco del proceso de Desarrollo Municipal.

Vulnerabilidad del Municipio: es un factor de riesgo interno intrínseco de los bienes expuestos, representa la predisposición a ser afectado. La vulnerabilidad de los bienes municipales depende de diversos factores interrelacionados propios del municipio, de su proceso de desarrollo. En la gestión del riesgo municipal corresponde ilustrar los factores de vulnerabilidad que en conjunto integran lo que se llama vulnerabilidad global, consistente en estimar su nivel y entender sus causas evidentes y profundas.

3.5 MARCO LEGAL

Desde el nivel internacional pueden mencionarse acuerdos y tratados internacionales que con seguridad pueden hacer parte del marco legal al que se debe someter la Gestión del desarrollo sostenible y un futuro Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres SNGR de Colombia.

Pero el país cuenta con una normatividad y legislación inicialmente suficiente para acometer una iniciativa de gestión de la calidad, de gestión del ambiente, de gestión del desarrollo y de gestión del riesgo; la norma más importante que cabe resaltarse es la Ley 46 de 1988 y el Decreto-ley 919 de 1989 por medio de las cuales se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. SNPAD.

Se verá la importancia de otras normas vigentes como la Constitución Política de 1991, la Ley 99 de 1993, la Ley 152 de 1994, la Ley 472 de 1998, el Documento CONPES 3146 de 2001, el Documento CONPES 3318 de 2004, la Ley 1151 del 2007, Decreto 926 del 2010 y otros que serán analizados en este marco que facilita la actuación en la gestión del desarrollo sostenible.

Decreto No.1355 de 1970 (Agosto 4) Código Nacional de Policía. “Por el cual se dictan normas sobre policía”. Donde su fin fundamental es el de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares y en el Artículo once. Faculta a la policía en caso de calamidad pública tal como terremoto, incendio o epidemia que amanece a la población podrán tomar medidas para conjurar la calamidad o para remediar sus consecuencias y estas deben ser proporcionales y razonables en atención a las circunstancias.

Decreto No. 1547 de 1984 (Junio 21). Por el cual se crea el Fondo Nacional de Calamidades FNC y se dictan normas para su organización y funcionamiento.

Se crea como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social y dedicada a la atención de las necesidades que se originen en catástrofes y otras situaciones de naturaleza similar.

Los recursos del Fondo se asignen en el presupuesto Nacional; las partidas especiales que le asigne el Gobierno Nacional; los provenientes de la contratación de empréstitos; los provenientes de la colocación de títulos de deuda pública interna denominados Bonos -Fondo Nacional de Calamidades que se emitirán anualmente según lo determine el Gobierno Nacional Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el rendimiento de sus inversiones; los que obtenga mediante cupos especiales de crédito en el Banco de la República y las donaciones de procedencia nacional o internacional.

La destinación de los recursos del Fondo son: Para atender necesidades que se originen en catástrofe, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional y previo concepto favorable del Comité Nacional de Emergencia a que se refiere el Decreto 3489 de 1982 y no se podrá afectar: a) Más del 40% de los recursos disponibles del Fondo para la atención de emergencias y requerimientos inmediatos de la población. b) Más del 30% de los rendimientos percibidos por el Fondo en la atención de los costos de prevención y recuperación... de conformidad al Artículo 9º del presente Decreto.

Ley 46 de 1988 (Noviembre 2). Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de La República y se dictan otras disposiciones.

En los cuatro capítulos y diez y nueve artículos de esta Ley, quedan establecidos los aspectos generales de planeación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, los aspectos institucionales y operativos en el manejo de situaciones específicas de desastre y facultades extraordinarias al Presidente de la República en un término no mayor de seis meses para que dicte normas sobre: Régimen de organización y funciones de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, del Comité Nacional, de los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres creados por la presente Ley; Organización, administración y funcionamiento del Fondo Nacional de Calamidades; promover e impulsar el cumplimiento de esta Ley, entre otras.

Ley 9 de 1989 (Enero 11). Comúnmente llamada Ley de Reforma Urbana ha sufrido modificaciones expresas y tácitas, consagradas en las Leyes: 2 de 1991, 3 de 1991 y 388 de 1997, entre otras.

Decreto-Ley 919 de 1989 (Mayo 1). Por la cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD y se dictan otras disposiciones. Está constituido por el conjunto de entidades públicas y privadas que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas; y la finalidad es: a) Definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre o de calamidad; b) Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre o de calamidad; c) Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre o calamidad.

LEY 2 DE 1991 (Enero 15). Por la cual se modifica la Ley 9a. de 1989.

Establece los cambios y en el Artículo 5o. "A partir de la vigencia de la presente Ley, los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia levantarán y mantendrán actualizado un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda. Esta función se adelantará con la asistencia y aprobación de las oficinas locales de planeación o en su defecto con la de la correspondiente oficina de planeación departamental, comisarial o intendencial, los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia con la colaboración de las entidades a que se refiere el Decreto-ley 919 de 1989.

Constitución Política Nacional de 1991 (Julio 4). De Los Principios Fundamentales: Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Ley 42 de 1993 (Enero 26). Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen (Aplica en protección financiera).

Ley 99 de 1993 (Diciembre 22). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

En esta ley se deja consignado en el numeral 1 de su primer artículo que “El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo”; y en el numeral 9 de este mismo artículo, que “La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento”.

LEY 115 DE 1994 (Febrero 8). Por la cual se expide la ley general de educación.

La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos, y de sus deberes. En la presente Ley y en su Artículo quinto establece los fines de la educación señalando que la educación debe buscar entre otros: “La adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de la vida, del uso racional de los recursos naturales, de la prevención de desastres, dentro de una cultura ecológica y del riesgo y de la defensa del patrimonio cultural de la nación”.

Ley 152 de 1994 (Julio 15). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo; cuyo propósito es el de “establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2o. del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación”.

Decreto 1743 de 1994 (Agosto 3). Por el cual se instituye el Proyecto de Educación Ambiental para todos los niveles de educación formal, se fijan criterios para la promoción de la educación ambiental no formal e informal y se establecen los mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Educación nacional y el Ministerio del Medio Ambiente.

Decreto 969 de 1995 (Junio 9). Por el cual se organiza y reglamenta la Red Nacional de Centros de Reserva para la Atención de Emergencias. Siendo necesario para el fortalecimiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, previsto por la Ley 46 de 1988 y por el Decreto-ley 919 de 1989, con la organización y funcionamiento de la Red Nacional de Centros de Reserva para la Atención de Emergencias.

La Red Nacional de Centros de Reserva para la Atención de Emergencias busca disponer con carácter permanente, en cada uno de los departamentos del país, de suministros básicos para las comunidades afectadas, así como de equipos y elementos especializados para apoyar a las entidades operativas, con el fin de atender en forma adecuada y oportuna la primera respuesta frente a situaciones

de emergencia que se presenten en el territorio nacional en un trabajo conjunto con el Comité Nacional, Departamental o Local prevención y atención de emergencias.

Decreto 2190 de 1995 (Diciembre 4). Por el cual se ordena la elaboración y desarrollo del Plan Nacional de Contingencia contra derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres.

La Ley 12 de 1981 (Febrero 17). Por medio de la cual se aprueba la “Convención Internacional para Prevenir la Contaminación del Mar por Buques”, del año 1973, y del protocolo de 1978 MARPOL, establece compromisos para el país y sus autoridades marítimas en la solución de problemas de contaminación por hidrocarburos; el Decreto 2324 de 1984 atribuye a la Dirección General Marítima DIMAR en su artículo 5, la función de aplicar, fiscalizar y hacer cumplir las normas nacionales e internacionales sobre prevención y protección del medio marino; y que las leyes 45 de 1985 y 56 de 1987, aprobatorias del Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe y su protocolo relativo a la Cooperación para combatir derrames de hidrocarburos.

Con esta fundamentación este Decreto ordena la elaboración y desarrollo del Plan Nacional de Contingencia contra derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres PNC, como instrumento rector del diseño y realización de actividades dirigidas a prevenir, mitigar y corregir los daños que estos puedan ocasionar; se conforme el Comité Técnico, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional-Armada Nacional e integrado por: El Ministro de Defensa Nacional o su delegado, quién lo presidirá, el Ministro del Interior o su delegado, el Ministro de Desarrollo Económico o su delegado, el Ministro de Minas y Energía o su delegado, el Ministro de Transporte o su delegado, el Ministro del Medio Ambiente o su delegado, el Director Nacional para la Prevención y Atención de Desastres o su delegado; el Presidente de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol o su delegado, el Director de la Dirección General Marítima DIMAR o su delegado, el Director del Consejo Colombiano de Seguridad o su delegado y el Director Ejecutivo de la Asociación Colombiana del Petróleo o su delegado.

Ley 322 de 1996 (Octubre 4). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Como objeto de esta ley que permite articular los esfuerzos públicos y privados para la prevención y atención de incendios, explosiones y demás calamidades conexas, a cargo de las instituciones de bomberos; además que el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia forma parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD creado por la Ley 46 de 1988 y reglamentado por el Decreto-ley 919 de 1989. Es importante resaltar que la Junta Nacional de Bomberos de Colombia es un organismo decisorio de carácter

permanente y asesor del Ministro del Interior, que determina las políticas globales y los reglamentos generales de orden técnico, administrativo y operativo que deben de cumplir los Cuerpos de Bomberos y De los Comités Regionales y Locales para la Atención y Prevención de Desastres a que se refiere el artículo 60 del Decreto-ley 919 de 1989, formarán parte, respectivamente, un representante designado por la Junta Directiva de las Delegaciones Departamentales de Bomberos y los Comandantes de los Cuerpos de Bomberos de los Distritos, Municipios y Territorios Indígenas.

Ley 388 de 1997 (Julio 18). Por la cual se modifica la ley 9a. De 1989, y la ley 3a. De 1991 y se dictan otras disposiciones.

La presente ley tiene como objetivos entre otros: 1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9a. de 1989 con las nuevas normas establecidas; 2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; 3. Garantizar que la utilización del suelo se ajuste a la función social, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

Ley 400 de 1997 (Agosto 19). Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes.

La presente ley establece criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, así como de aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, con el fin de que sean capaces de resistirlas, incrementar su resistencia a los efectos que éstas producen, reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos.

Decreto 2211 de 1997 (Septiembre 5). Por el cual se reglamenta el Fondo Nacional de Bomberos de Colombia, algunas funciones de la Delegación Nacional de Bomberos, el funcionamiento de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia y el aporte del uno por ciento (1%) de las compañías aseguradoras, según la Ley 322 de 1996.

El Decreto fundamentalmente es fortalecer los Cuerpos de Bomberos mediante la realización de programas de capacitación, cofinanciación de proyectos de dotación o recuperación de equipos especializados para la extinción de incendios y demás calamidades conexas; como también en el financiamiento como: a) Con el uno por ciento (1%) sobre el valor pagado de la póliza de seguro, b) Las partidas que se asignen; c) Las donaciones nacionales e internacionales; d) Los demás recursos que por cualquier concepto reciba.

Decreto 2340 de 1997 (Septiembre 19). Por el cual se dictan unas medidas para la organización en materia de prevención y mitigación de incendios forestales y se dictan otras disposiciones.

Este decreto tiene como principal finalidad entre otros, asesorar al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y al Sistema Nacional Ambiental SINA, en la formulación y desarrollo de políticas, planes, programas y proyectos en materia de prevención y mitigación de incendios forestales.

Decreto 33 de 1998 (Marzo 5). Por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR-98.

Ley 472 de 1998 (Agosto 5). Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Destacando, que estas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personal.

En dicha ley, en su artículo 4, se describen los derechos e intereses colectivos, siendo dos de ellos, estrechamente relacionados con el objeto de este trabajo: “el derecho a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente” y “el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente”

Decreto 93 de 1998 (Enero 13). Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

El Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres incluye y determina todas las políticas, acciones y programas, tanto de carácter sectorial como del orden nacional, regional y local y tiene como objeto orientar las acciones del Estado y de la sociedad civil para la prevención y mitigación de riesgos, los preparativos para la atención y recuperación en caso de desastre, contribuyendo a reducir el riesgo y al desarrollo sostenible de las comunidades vulnerables ante los eventos naturales y antrópicos.

Define los objetivos, principios, estrategias y programas de la Política nacional. Los tres objetivos básicos de esta política son: reducción de riesgos y prevención de desastres; respuesta efectiva en caso de desastres; recuperación rápida de zonas afectadas. Para el desarrollo de los objetivos propone las siguientes estrategias: el conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico; la

incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación; el fortalecimiento del desarrollo institucional; la socialización de la prevención y la mitigación de desastres.

Decreto 879 de 1998 (Mayo 13). Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los Planes de Ordenamiento Territorial POT.

Decreto 1521 de 1998 (Agosto 4). Por el cual se reglamenta el almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, para estaciones de servicio.

De conformidad al artículo primero y demás. El almacenamiento, manejo, transporte y distribución de los combustibles líquidos derivados del petróleo, es un servicio público que se prestará conforme con lo establecido en la ley. Las estaciones de servicio, plantas de abastecimiento y demás establecimientos dedicados a la distribución de productos derivados del petróleo, prestarán el servicio en forma regular, adecuada y eficiente, de acuerdo con las características propias de este servicio público y la certificación del uso y utilización del suelo, según los correspondientes planes de ordenamiento urbanístico. Y todas las estaciones de servicio deberán contar con un plan de contingencia contra incendios entre otras disposiciones frente al transporte, manejo y distribución del combustible en el territorio nacional.

Decreto 321 de 1999 (Febrero 17). Por el cual se adopta el Plan Nacional de Contingencia contra derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas.

Como objeto general del Plan Nacional de Contingencia contra derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres que será conocido con las siglas -PNC- es servir de instrumento rector del diseño y realización de actividades dirigidas a prevenir, mitigar y corregir los daños que éstos puedan ocasionar, y dotar al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de una herramienta estratégica, operativa e informática que permita coordinar la prevención, el control y el combate por parte de los sectores público y privado nacional, de los efectos nocivos provenientes de derrames de hidrocarburos, derivados y sustancias nocivas en el territorio nacional, buscando que estas emergencias se atiendan bajo criterios unificados y coordinados.

Con principios rectores como: 1. Acción participativa; 2. Utilización de recursos estratégicos disponibles; 3. Descentralización táctica y operativa; 4. Organización y coordinación; 5. Planes de contingencia locales y planes de ayuda mutua; 6. Apoyo a terceros; 7. Prioridades de protección; 8. Responsabilidad de atención del derrame; 9. Entrenamientos y simulacros del Plan Nacional de Contingencia PNC; 10. Evaluación y actualización del Plan Nacional de Contingencia PNC; 11.

Análisis de riesgos y capacidad de respuesta; 12. Fortalecimiento de los Comités Locales y Regionales para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD y CREPAD.

Decreto 2015 de 2001 (Septiembre 24). Por el cual se reglamenta la expedición de licencias de urbanismo y construcción con posterioridad a la declaración de situación de desastre o calamidad pública.

Este decreto constituye un régimen especial que se aplica para la expedición de licencias de urbanismo y construcción por parte de los curadores urbanos o las autoridades municipales o distritales competentes; únicamente para aquellos proyectos inmobiliarios que se pretendan desarrollar con posterioridad a la declaración de situación de desastre o calamidad pública y mientras tal declaratoria subsista.

Documento CONPES 3146 de 2001 (Diciembre 20). Para consolidar y desarrollar las estrategias y líneas programáticas del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres PNPAD, mediante la definición de un conjunto de acciones prioritarias en el corto y mediano plazo.

Ley 715 de 2001 (Diciembre 21). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley, que para este caso corresponde al Capítulo 2 "Competencias de las entidades territoriales en otros sectores numeral 76.9 en prevención y atención de desastres".

Decreto 1609 de 2002 (Julio 31). Por el cual se reglamenta el manejo y transporte terrestre automotor de mercancías peligrosas por carretera.

Este decreto tiene por objeto establecer los requisitos técnicos y de seguridad para el manejo y transporte de mercancías peligrosas por carretera en vehículos automotores en todo el territorio nacional, con el fin de minimizar los riesgos, garantizar la seguridad y proteger la vida y el medio ambiente, de acuerdo con las definiciones y clasificaciones establecidas en la Norma Técnica Colombiana NTC 1692 "Transporte de mercancías peligrosas, clasificación, etiquetado y rotulado".

Ley 812 de 2003 (Junio 26). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario", persigue cuatro objetivos

fundamentales que orienta la acción del gobierno en los cuales, en el objetivo, Construir Equidad Social, en el punto 8, está el programa “Prevención y Mitigación de Riesgos Naturales” con tres subprogramas a) Profundización del conocimiento en riesgos naturales y su divulgación; b) Inclusión de la prevención y mitigación de riesgos en la planificación y la inversión territorial y sectorial; c) Reducción de la vulnerabilidad financiera del gobierno ante desastres.

Documento CONPES 3318 del 2004 (Noviembre 29). Por el cual se autoriza a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por US \$ 260 millones destinado a financiar el Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado frente a los Desastres Naturales.

Decreto 4002 de 2004 (Noviembre 30). Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997.

Se establece que teniendo en cuenta razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, el alcalde municipal o distrital podrá iniciar el proceso de revisión del plan, las cuáles serán: La declaratoria de desastre o calamidad pública y por los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes a las inicialmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial POT.

Ley 1151 del 2007 (Julio 24). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, en el cual plantea tres objetivos específicos para su programa de “Prevención y Mitigación de Desastres Naturales”: 1) la profundización del conocimiento sobre riesgos naturales y su divulgación; 2) la inclusión de la prevención y mitigación de riesgos en la planificación y la inversión territorial y sectorial; y, 3) la reducción de la vulnerabilidad financiera del Gobierno ante desastres. Capítulo 5. Una Gestión Ambiental y del Riesgo que promueva el Desarrollo Sostenible. ...5.3. Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres.

Decreto 926 del 2010 (Marzo 19). Por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistentes NSR-10.

Decreto que en el que se adopta el Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente NSR-10 y definitivamente esto representa un avance importante en la mitigación de los daños de los sismos a las edificaciones en el territorio nacional.

Decreto 092 del 2011 (Enero 17). Modificaciones técnicas y científicas al Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10. Expedido por medio del Decreto 926 del 19 de marzo de 2010.

4. DESARROLLO METODOLOGICO.

4.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

Se realizó una investigación exploratoria de campo, de corte transversal, a manera de estudio de caso, de tipo cualitativo, con la que se buscó conocer y caracterizar la estructura básica operativa del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, identificar las prácticas institucionales, caracterizar las relaciones e interacciones institucionales, interinstitucionales e intersectoriales y explicar las razones que han determinado la parcial adopción del enfoque de la gestión del riesgo en el país.

En este estudio se tuvo una mirada retrospectiva dado que el período observado fue anterior al momento de desarrollar el proceso investigativo. La vinculación del investigador al Proyecto de Asistencia Técnica en Gestión Local del Riesgo a nivel Municipal y Departamental en Colombia adelantado por la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, en 420 municipios de Colombia, se constituyó en la oportunidad de realizar acercamientos a los distintos actores que participan en el Sistema y en particular en los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD, para conocer desde sus vivencias, las percepciones y significados, así como los roles e interacciones asumidos en el proceso.

Es así como se ganó riqueza vivencial a partir de la experiencia, convirtiéndose el investigador en un instrumento más de la investigación, lo cual es retomado desde la etnografía como criterio relevante que permitió un ejercicio de reflexión y discusión permanente para la construcción de la investigación en todas sus etapas, y especialmente, la creación y recreación de instrumentos como la definición de categorías, la guía de entrevista, la guía de observación y el plan de análisis de la información.

De lo que se trató fue de indagar en función de las preguntas orientadoras, e interpretar el proceso de adopción en el país del enfoque de gestión del riesgo a partir de “acceder a la subjetividad de los actores, sin confundirla con lo individual ni reducirla a un conjunto de opiniones personales que tienen en relación con el mundo”. Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario precisar que las citas textuales de algunas entrevistas individuales o grupales, están ubicadas a manera de ilustración, pero no constituyen el análisis, sino que contribuyen al ejercicio de interpretación de la información recolectada y analizada.

No obstante que se trató fundamentalmente de un estudio de tipo cualitativo, se acudió a la combinación de métodos cualitativo y cuantitativo, siendo este último considerado para esta investigación como un recurso complementario que

permitió construir lecturas de estadística básica que describen la manera diferencial en que puede estar reflejada la adopción del enfoque de la gestión del riesgo, según las categorías o tipos de municipios ó regiones en que está organizado el país.

4.2 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación se sustenta en los métodos empíricos y aunque se trata fundamentalmente de un estudio de tipo cualitativo, se propone acudir a la combinación de métodos cualitativo y cuantitativo, siendo este último considerado para esta investigación como un recurso complementario que permitirá construir lecturas de estadística básica que describen la manera diferencial en que puede estar reflejada la adopción del enfoque de la gestión del riesgo, según las categorías ó tipos de municipios ó regiones en que está organizado el país.

4.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

La recolección de información se realizó a partir de algunas preguntas orientadoras soportadas en el planteamiento del problema:

¿Cuáles son los obstáculos que impiden que el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD adopte el enfoque de la gestión del riesgo?

¿Cuáles instrumentos técnicos y normativos que se han desarrollado en el país, son favorables para la adopción del enfoque de la gestión del riesgo?

¿Qué tanta incidencia política logran los funcionarios del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD en los distintos niveles político-administrativos del país?.

¿Cómo se toman las decisiones en los distintos niveles de la organización del SNPAD con respecto a los procesos estratégicos de la gestión del riesgo?

¿Es viable la articulación de la participación y el ejercicio ciudadano de los derechos al proceso de Gestión del Riesgo, para incidir en la adopción de dicho enfoque en el Sistema Nacional Colombiano?

Se aplicaron las siguientes técnicas de recolección de información, Revisión Documental, en la cual se incluyó la revisión de aspectos normativos, aspectos técnicos y operativos, actas y documentos operativos de los Comités como estructura primaria del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD; encuesta general a distintos actores del Sistema Nacional para

la Prevención y Atención de Desastres SNPAD; y observación participante y no participante.

Con respecto a la encuesta, se diseñó un instrumento a manera de cuestionario, el cual se aplicó de manera directa ó mediante contacto telefónico; con la información obtenida, se pudo fundamentalmente, identificar el nivel de conocimiento y la postura que este actor – directivo – mantiene con respecto a la gestión del riesgo.

La información recolectada fue organizada según dos tipologías de municipios – los municipios con menos de 100.000 habitantes y –los municipios con más de 100.000 habitantes. La encuesta se aplicó teniendo en cuenta los siguientes momentos de interacción:

El inicio: en cada caso se explicó a los participantes los objetivos de la investigación, el respeto por la confidencialidad en la identidad e información suministrada por los encuestados, la confirmación del consentimiento informado y el compromiso de devolución de la información, tanto para los funcionarios como para la comunidad.

Datos de Identificación de las personas consultadas: se hicieron preguntas correspondientes a nombre, edad, período de vinculación al Comité Local ó instancia del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD y rol desempeñado.

Profundización en las categorías: se realizaron preguntas provocadoras que permitieran profundizar en los ejes centrales de la investigación, teniendo presente el problema, los objetivos, las categorías, y los resultados esperados.

El Cierre: la encuesta finalizó con preguntas que permitieron la confirmación de información relevante, la identificación de aspectos en los que era necesario profundizar y la terminación de la sesión.

4.4 FUENTES DE INFORMACIÓN

Se tomaron en consideración fuentes primarias y secundarias.

Fuentes Documentales. En primer lugar, se acudirá a la revisión de acuerdos, convenciones y pactos internacionales suscritos por Colombia en su compromiso por el desarrollo sostenible y la gestión del riesgo.

Un segundo grupo de documentos, corresponden a los de la jurisprudencia, normativo y legal de aplicación regional y nacional.

Un tercer grupo de documentos corresponde a los manuales, guías, lineamientos técnicos, u otros instrumentos provistos para el desarrollo operativo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD en Colombia, así como los disponibles en fuentes especializadas en el tema como Desinventar, CAPRADE, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina RED, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres IERD, Organización de las Naciones Unidas ONU, Sistema de Información Geográfico para la Prevención y Atención de Desastres SIGPAD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, entre otros.

Y finalmente, un cuarto grupo de documentos corresponde a las actas y decisiones adoptadas en las distintas instancias del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD y que se traducen en acciones de implementación.

Selección de Actores e Informadores. Se acudió fundamentalmente a la Dirección de Gestión del Riesgo DGR del Ministerio del Interior y de Justicia, y sus instancias departamentales y municipales, el Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres CREPAD y el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD, así como a las Instituciones que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD entre las que se cuentan: Departamento Nacional de Planeación DNP, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT, el Ministerio de la Protección Social MPS, el Ministerio de Educación Nacional MEN, el Instituto de Estudios Ambientales y Meteorológicos IDEAM, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Oficinas de Planeación Municipales y Departamentales, entre otras.

4.5 POBLACION OBJETO DE ESTUDIO

Se consideró para esta investigación como población objeto, el propio Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD de Colombia como un todo nacional y aceptando que en esencia éste Sistema gira política y administrativamente en torno al Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD.

4.6 MUESTRA

Se seleccionó una muestra por conveniencia – intencional no probabilística -, a partir de los siguientes criterios: que se encuentre entre los 420 municipios que reciben Asistencia Técnica en Gestión Local del Riesgo en el país; que hicieran parte de dos grupos específicos de municipios: los de más de cien mil habitantes y los de menos de cien mil habitantes; se tuvo en cuenta la distribución por

categoría según el Departamento Nacional de Planeación DNP; que se manifestara la voluntad de participar en la investigación, por parte de los miembros del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD. Se obtuvo de esta forma una muestra conformada por 80 Comités en igual número de municipios del país.

4.7 PLAN DE ANÁLISIS

La unidad de análisis para este estudio se refiere a los aspectos que favorecen ó limitan al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, adoptar el enfoque de gestión del riesgo en el país.

Se propusieron al mismo tiempo cinco categorías para el análisis, a saber: proceso organizativo, participación comunitaria, liderazgo para la gestión local del riesgo, capacidad para la acción intersectorial y capacidad para la incidencia política.

Tabla 1. Síntesis del Plan de EPP Análisis

CATEGORÍA	EJES TEMATICOS	RESULTADO / PRODUCTO	INDICADOR	PREGUNTAS PRIMARIAS ²⁷
1. Proceso Organizativo (Formas de organización y nivel de organización del SNPAD)	Prácticas organizativas y de participación (formas de convocatoria, roles asumidos en los comités). Formas legitimidad de la representación institucional y comunitaria. Roles asumidos por el SNPAD en los municipios.	Instituciones y organizaciones representadas. Diversidad de formas organizativas. Roles del SNPAD.	Número de instituciones u organizaciones representadas en el Comité. Manejo de relaciones de poder. Tipo de institución u organización representada. Incidencia de las relaciones de poder Tipo de roles asumidos por el CLOPAD	¿De qué manera se representan las instituciones u organizaciones en las instancias del SNPAD? ¿Cuáles son los factores determinantes en la organización del SNPAD? Cuál es el papel que juega el CLOPAD y que factores inciden para dicho rol?
2. Participación Comunitaria (oportunidades para la participación no instrumental)	Capacidad para influir en la toma de decisiones. Oportunidades para acceder y usar la información.	Aprovechamiento de las oportunidades de información. Diversidad de formas de participación comunitaria en el SNPAD.	Acceso a información. concierne a los asuntos de interés. Tipo de rol asumido por el actor comunitario.	¿Cómo se ha viabilizado la participación de la comunidad en el SNPAD? ¿Qué mecanismos se utilizan para ejercer control sobre las decisiones tomadas en el SNPAD?
3. Liderazgo para la Gestión Local del Riesgo (Toma de decisiones en el SNPAD)	Nivel de conocimientos y apropiación de la Gestión del Riesgo. Concordancia de acciones formuladas vs. escenarios priorizados. Formas de negociación. Tipo de criterios utilizados en la priorización. Nivel de autonomía. Nivel de gobernabilidad.	Acciones aprobadas y con asignación presupuestal. Temas posicionados en la agenda pública. Capacidad de decisión para incidir sobre la distribución de los recursos.	Tipo de acciones aprobadas relacionadas con las líneas de la gestión del riesgo Tipo de temas posicionados en la agenda pública. Formas de decidir. Tipo de decisiones.	¿Qué concepción se tiene de la gestión del riesgo y cuáles son las oportunidades que hay en cada caso para liderar el tema. ¿Cómo las decisiones del CLOPAD son validadas y si orientan la planificación en cada caso? ¿Qué criterios se tienen en cuenta para definir los temas y escenarios del PMGR?
4. Incidencia Política (Capacidad de incidencia)	Posiciones políticas. Tipo de alianzas políticas. Tipo de conflictos.	Diversidad de actores políticos. Actores ejerciendo poder.	Identificación de actor político. Identificación de decisiones tomadas por los actores locales incluidos los comunitarios.	¿Quiénes son los actores y cómo ejercen la incidencia política en el proceso? ¿Cómo se califica el compromiso de las instituciones con respecto a la gestión del riesgo?
5. Capacidad para la Acción Intersectorial (Formulación y Gestión de acciones intersectoriales)	Coordinación para la acción en la planificación. Coordinación para la acción conjunta en la ejecución.	Tipo de acciones interinstitucionales realizadas. Acciones con financiación interinstitucional.	Acciones interinstitucionales planeadas Acciones interinstitucionales ejecutadas	¿Qué mecanismos se utilizan para la coordinación interinstitucional requerida en la ejecución de las acciones aprobadas?

Fuente: Esta investigación

²⁷ Corresponde a las preguntas iniciales que originaron la guía para el cuestionario de encuesta

4.8 CONSTRUCCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Producto de la observación participante y no participante del investigador con respecto al escenario de estudio, se logra construir la siguiente base de categorías de análisis, lo cual permite una lectura comprensiva de los factores que inciden en la adopción del enfoque de gestión del riesgo en el país, en su Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD.

4.8.1 Proceso Organizativo. Interesa conocer las prácticas asumidas en los municipios para conformar el Comité Local, las características de la organización en términos de las instituciones y organizaciones participantes, el nivel de representatividad que hay en los comités de las instituciones y organizaciones; así mismo se consideró importante identificar los factores que determinan dicha organización y que inciden en el papel /rol asumido por el comité según los distintos procesos de la gestión del riesgo.

4.8.2 Participación Comunitaria para la Gestión Local del Riesgo. Interesa mirar las oportunidades para participar y organizarse que tiene la comunidad en general. Las maneras como se convoca a la comunidad y los mecanismos por los cuales ella se organiza. Las prácticas que utilizan para designar a sus representantes ante el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD. Por otra parte, interesa conocer acerca de las oportunidades que tiene el actor comunitario para acceder a la información concerniente a los asuntos de la gestión del riesgo y los roles que asume la comunidad dentro del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, en el nivel local ó regional, al tiempo que se identifique su capacidad de incidir en las decisiones tomadas en el Comité.

4.8.3 Liderazgo para la Gestión Local del Riesgo. Interesa identificar en primer lugar el nivel de conocimiento y apropiación conceptual tienen los miembros del comité; el fortalecimiento técnico que han recibido quienes actúan como miembros institucionales ó comunitarios en el comité; el ejercicio y tipo de poder que se manifiesta en las relaciones en torno al desarrollo, las fuerzas políticas, las formas de negociación y de concertación; y el tipo de conflictos que se presentan, así como las maneras de resolverlos.

4.8.4 Capacidad para la Acción Intersectorial. Interesa indagar las prácticas del accionar intersectorial expresado como acciones interinstitucionales para todos los procesos de la gestión del riesgo y en particular en los momentos de planificación así como en los de ejecución.

4.8.5 Capacidad para la Incidencia Política. Es relevante para esta investigación, identificar los diversos actores que tienen incidencia política para la gestión del riesgo en el nivel local, las formas como se decide en los comités y finalmente la percepción de los actores con respecto al compromiso institucional para la gestión del riesgo.

4.9 CRITERIOS DE VALIDEZ

Para garantizar la rigurosidad científica del proceso llevado a cabo con esta investigación, se tuvo cuidado de controlar sesgos recurrentes: de acuerdo al tipo de investigación y a la manera como estuvo estructurada; los sesgos controlados fueron:

Memoria: se controló acudiendo a diferentes fuentes para contestar las mismas preguntas y contrastar los discursos entre los actores comunitarios y gubernamentales. Igualmente se acudió a la revisión documental de actas, resoluciones, decretos y publicaciones institucionales que permitieron contrastar, y precisar hallazgos, así como a la memoria colectiva.

Subjetividad del investigador: el investigador hizo presencia directa en la mayoría de los municipios y reuniones de sus respectivos Comités, acudiendo a dos asistentes (cuya formación y experiencia es relacionada con la investigación cualitativa) para garantizar el cubrimiento de tres regiones diferentes del país y apoyar la ejecución de encuestas, entrevistas y observaciones; posterior a las visitas y sesiones de cada grupo de municipios se realizaba un primer análisis entre investigador y asistente a partir de lo percibido durante las entrevistas y posteriormente para la fase final del análisis se hizo trabajo conjunto entre el investigador y sus asistentes.

Al tiempo que hubo el cuidado sobre los sesgos, también se puso énfasis en garantizar la calidad de los resultados y el rigor investigativo; para tal efecto se consideraron los criterios de Validez y de Confiabilidad.

Criterio de Validez: para este criterio se procedió en la investigación de la siguiente manera: En primer lugar se realizó una importante revisión documental, con el fin de identificar los focos de la teoría de mayor relevancia.

Sobre la base de una suficiente y profunda base teórica y conceptual, y reconociendo el contexto en el que transcurren las experiencias de Asistencia Técnica desde el nivel nacional con la Dirección de Gestión del Riesgo DGR, se formularon las preguntas de la investigación, de tal suerte que los resultados, conclusiones y recomendaciones, están fundamentadas a partir de estas, con las cuales se buscó despejar las preguntas propias de la investigación, propuestas desde el protocolo de investigación.

Se aplicó el instrumento, de manera sistemática, a actores de similar perfil en cada caso, y al 19% de municipios con respecto a la población considerada para este caso que son los municipios a los cuales se les ha brindado Asistencia Técnica en Local Gestión del Riesgo, durante los últimos 3 años.

Se incorporó en el diseño, el uso de diferentes técnicas de investigación, lo que permitió obtener datos para una misma categoría, utilizando distintas técnicas de recolección y en diferentes momentos de interacción; en este sentido, se cumplió con los atributos de saturación y replicabilidad, a partir de lo cual se determinó el momento en el que ya no fue necesario continuar buscando más información.

Como parte del criterio de validez, se tuvo especial cuidado con respecto a la intensidad de los hallazgos para lo cual se llevaron registros en campo, que facilitaron posteriormente, realizar lecturas críticas de los hallazgos y resultados, como se podrá ver más adelante.

Criterio de Confiabilidad. Para este criterio, se hizo una revisión en cada caso, para asegurar la consistencia de los datos, independientemente de los momentos y la fuente de información consultada. Para esto no solamente se realizó triangulación de distintas fuentes informativas, sino también la identificación de “sentidos” ó “hallazgos” que con muy alta intensidad fueron repetitivos en cada unidad muestral, lo que permitió garantizar la “confirmabilidad” del dato a la hora de su procesamiento, interpretación y análisis.

Durante la etapa de procesamiento de la información y especialmente en la etapa de interpretación de resultados, se acudió de nuevo a los participantes, para constatar la interpretación que se dio a los datos por parte del investigador; esto permitió una mirada crítica conjunta entre investigador y participantes, ganando en atributos como el de credibilidad y confirmabilidad de los resultados.

Así mismo, se contó con corroboraciones de la interpretación, en diálogo con otros profesionales que prestan Asistencia Técnica en Gestión Local del Riesgo en el marco del Proyecto de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado frente a Desastres Naturales que adelanta la Dirección de Gestión del Riesgo DGR; estas corroboraciones, se realizaron mediante discusiones y reflexiones con actores externos, de manera permanente, y en no pocas ocasiones también con participación de los propios actores.

Se considera como valor agregado del desarrollo de esta investigación, además de la ya mencionada riqueza vivencial ganada por el investigador, el propio compromiso del mismo con la gestión del riesgo base del tema de investigación, el vínculo con instituciones y comunidades de diferentes regiones del país vinculadas directamente al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, que buscan adoptar la gestión local del riesgo como herramienta política y social para el mejoramiento de su calidad de vida en el corto, mediano y largo plazo.

5. ASPECTOS ÉTICOS

Este estudio consideró los aspectos éticos buscando garantizar el cumplimiento de los principios de beneficencia y no maleficencia, autonomía y justicia, así como el obtener el consentimiento informado por los participantes en la investigación. La participación en la investigación no produjo riesgos físicos, ni psicológicos, ni sociales, ni económicos para los sujetos participantes, por lo cual el riesgo se considera mínimo en esta investigación.

Se adoptó una postura académica, tendiente a la búsqueda de respuestas al problema de investigación, sin tomar una posición de juzgamiento de los esfuerzos locales, regionales ó nacionales del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD. En general se abordaron las categorías de análisis sin señalamiento de tipo personal, haciendo referencia a instituciones y situaciones más que a individuos particulares, con lo cual se mantuvo neutralidad.

Todas las declaraciones de funcionarios o miembros de la comunidad, se obtuvieron de forma voluntaria. Así mismo se utilizó información considerada legalmente de dominio público, en la medida que es parte de los datos que deberían ser manejados de manera ordinaria por los entes públicos locales.

El investigador declara no tener conflicto de intereses, no haber recibido ningún tipo de sanción ética o disciplinaria en el ejercicio de su profesión y que sus fuentes de financiación provinieron exclusivamente de recursos propios.

6. TABULACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

Antes de presentar los hallazgos tabulados así como las interpretaciones elaboradas en cada caso, es conveniente mencionar que la aplicación del instrumento de encuesta se hizo de manera sistemática a tres funcionarios representantes de instituciones municipales del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD y cuyos roles fueran similares en cada caso.

Luego de aplicado el instrumento y recolectada la información se realizó por lo menos una “re-visita” en la que de nuevo se tuvo contacto con estos informantes; este momento de nuevo contacto, fue aprovechado para profundizar en algunos hallazgos ó para la corroboración de los mismos; así como para la interpretación conjunta de los datos, hechos ó situaciones.

A continuación se describen los hallazgos obtenidos en el sentido de las preguntas orientadoras planteadas en esta investigación y de las categorías de análisis según los objetivos del estudio. Inicialmente se representa la muestra del estudio en la Tabla 2.

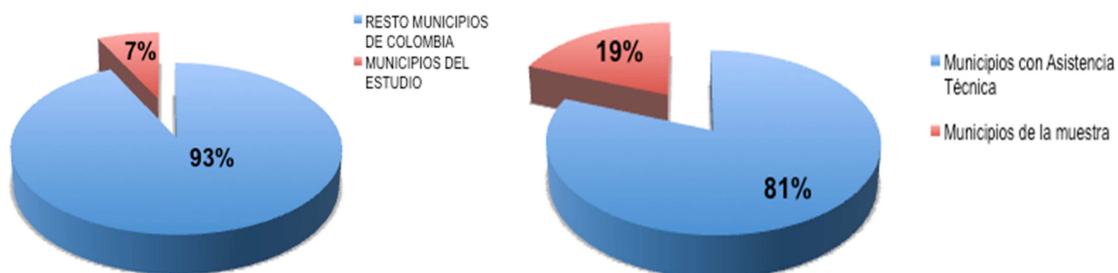
Tabla 2. Muestra del Estudio

MUNICIPIOS DE COLOMBIA	DE	PORCENTAJE	MUNICIPIOS DEL ESTUDIO	DEL	PORCENTAJE
1.104		100%	80		7,25
MUNICIPIOS DEL PAIS CON ASISTENCIA TECNICA	DE	PORCENTAJE	MUNICIPIOS DEL ESTUDIO CON ASISTENCIA TECNICA	DEL	PORCENTAJE
420		100%	80		19,05%

Fuente: Esta investigación.

Grafica 1. Muestra del Estudio

Municipios de Colombia y con Municipios con Asistencia Técnica



Fuente: Esta investigación.

La Tabla 2 permite establecer en un 7,25% el tamaño de la muestra, si el número de municipios de la muestra se compara con el total de municipios del país. Y es un 19,05% el tamaño de la muestra, si el número de municipios de la muestra se compara con el total de municipios de Colombia que reciben Asistencia Técnica en Gestión Local del Riesgo, durante el periodo 2008-2011.

Imagen 1. Con el CLOPAD de Cúcuta, Norte de Santander 2010



Fuente: Esta investigación

Interesa para el Proceso Organizativo y el Liderazgo para la Gestión Local del Riesgo, los resultados de la Tabla 3. Como puede observarse, la representatividad por tipo de actor según los datos de los participantes en las reuniones de los Comités, muestra una tendencia similar, en términos porcentuales, para los municipios cuya capital es una ciudad intermedia, con respecto a los municipios con menos de 100.000 habitantes. Sin embargo, desde el punto de vista cualitativo, especialmente con respecto a las características de formación - nivel de escolaridad – sí se observan diferencias muy importantes que determinan la capacidad institucional local, siendo una característica general para los municipios con menos de 100.000 habitantes, la menor capacidad técnica, pudiéndose

identificar funcionarios al frente de importantes carteras municipales con título básico técnico ó tecnólogo y en pocas ocasiones con título profesional.

Tabla 3. Participación en el CLOPAD por Tipo de Municipio

CARACTERISTICA	Municipio Intermedio	Municipio <100mil hab.
Promedio de personas convocadas de distintas Instituciones u Organizaciones	25	10
Promedio de participantes (asistentes al CLOPAD)	28	12
Promedio de entidades, instituciones u organizaciones representadas	19 equivalente al 76% de las convocadas	8 Equivalente al 80% de las convocadas
Porcentaje de representantes legales u oficiales	25%	19%
Personas que asisten por primera vez al CLOPAD	78%	85%

Fuente: Esta investigación.

Imagen 2. Con el CLOPAD de El Peñón, Cundinamarca 2011



Fuente: Esta investigación.

Otro dato relevante, que también se puede observar en la tabla anterior, y que incidirá definitivamente en la categoría de Capacidad para la Incidencia Política así como en la categoría de Liderazgo para la Gestión Local del Riesgo, es el porcentaje de representantes legales u oficiales que participan como los delegados, siendo en ambos casos un porcentaje mínimo, lo que implica que en general los actores participantes en los comités locales pueden tener roles técnicos, operativos ó de apoyo y no necesariamente con capacidad decisoria, lo cual de hecho podría estar implicando una muy baja capacidad de liderazgo y de gestión.

Sumado a lo anterior, se encontró un porcentaje muy alto de personas que participan del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD por primera vez, lo que ratifica una de las debilidades anotadas más importantes de incidencia negativa en el proceso de adopción de la gestión del riesgo.

Como puede observarse en la Tabla 4, el comportamiento de actores representados en el comité local, no parece ser significativo, pues en términos porcentuales es similar en los dos tipos de municipios; sin embargo, es destacable no solamente el nivel educativo de quienes actúan en representación de las Instituciones, especialmente de gobierno y la capacidad logística para la acción.

Tabla 4. Distribución de actores representados en el CLOPAD

CARACTERISTICA	Municipio Intermedio	Municipio < 100mil hab.
Gobierno Local e Instituciones Estatales en el Municipio	48%	46%
Organizaciones Comunitarias y Gremiales	9%	11%
Empresas y Corporaciones Descentralizadas y Mixtas	22%	24%
Empresas y corporaciones Privadas	10%	13%
Organismos de socorro y ayuda humanitaria	11%	6%

Fuente: Esta investigación.

Desde el punto de vista operativo, el número de veces promedio que es convocado el Comité en el transcurso de un año, es relativamente bajo si se considera que la gestión del riesgo es un proceso constante, que requiere una dinámica más permanente que facilite cada una de las etapas de la gestión, así se encuentra por ejemplo que en los municipios intermedios, en promedio se realizan cuatro (4) reuniones al año, mientras en los municipios pequeños sólo se realizan en promedio dos (2) reuniones al año y en ambos casos se observa que el motivo por el cual ha sido convocado el comité está asociado a la Respuesta a algún evento, emergencia ó desastre registrado.

En relación con el Liderazgo para la Gestión Local del Riesgo vale considerar los resultados que se presentan en la Tabla 5. Adicionalmente al bajo número de Comités convocados durante el periodo de un año, las pocas veces que se cita a sesionar por parte de la autoridad competente, la asistencia es inferior a la mitad de los convocados, un 34%, son los asistentes que participan de la convocatoria de alcalde.

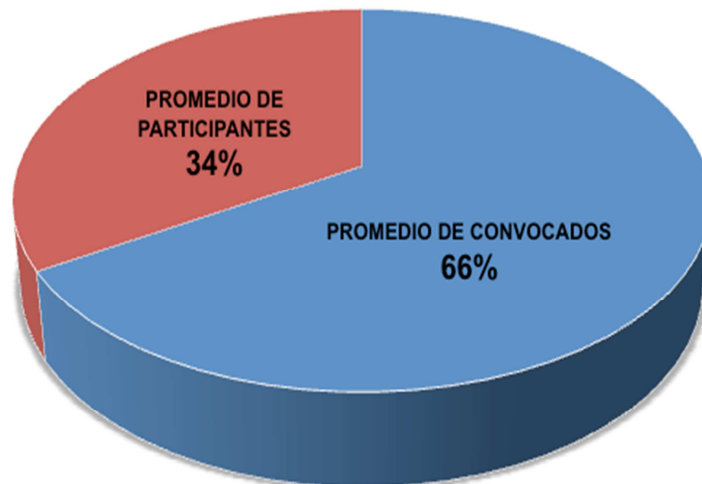
Tabla 5. Distribución de convocados y asistentes al CLOPAD

PARTICIPANTES EN EL CLOPAD		
Promedio de convocados al CLOPAD	5.500	66%
Participantes promedio asistiendo al CLOPAD	2.788	34%

Fuente: Esta investigación.

Imagen 3. Distribución de convocados y asistentes al CLOPAD

Participantes en el CLOPAD



Fuente: Esta investigación.

Cualquier tipo de Liderazgo para la Gestión Local no tendrá progresos importantes cuando los actores del proceso no asisten para participar de mecanismo organizativo capaz de sacar adelante iniciativas institucionales. Este comportamiento no está ausente en los municipios con más de 100.000 habitantes, aunque en estos comparativamente la respuesta de los miembros del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD es superior con un 70% de participantes asistiendo al CLOPAD, como se indica en la Tabla 6. En parte, la diferente respuesta de los municipios intermedios esta explicada, por la existencia de un mayor número de funcionarios a cargo de un mayor número de dependencias municipales, así como también por la existencia de un mayor número de instituciones, entidades y organizaciones que a su vez hacen parte del

Comité. Además puede anotarse que este es uno de los obstáculos que impiden que el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD adopte el enfoque de la gestión del riesgo.

Tabla 6. Distribución de convocados y asistentes al CLOPAD por tipo de Municipio

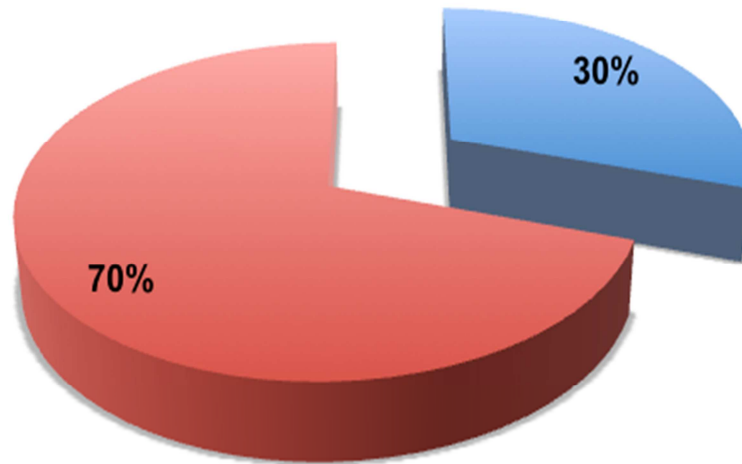
PARTICIPANTES DE LOS COMITÉS CLOPAD	MUNICIPIOS INTERMEDIOS	MUNICIPIOS <100.000 HAB.
Participantes en el CLOPAD, comparados con el número promedio de miembros según Decreto Municipal de Conformación del Comité	30%	70%

Fuente: Esta investigación.

Grafica 2. Convocados y asistentes al CLOPAD por tipo de Municipio

Participantes en el CLOPAD por tipo de Municipio

■ MUNICIPIOS INTERMEDIOS ■ MUNICIPIOS <100.000 HAB.



Fuente: Esta investigación.

Para una mejor una interpretación, tanto de la Capacidad para la Incidencia Política como del Liderazgo para la Gestión Local del Riesgo, es bien importante considerar como indicadores de avance en el proceso de la Gestión del Riesgo Local, las herramientas, instrumentos y mecanismos que en la Tabla 7, se indica en la columna denominada característica, y en donde se observa que los municipios con más de cien mil habitantes, son quienes logran resultados con porcentajes más altos en la construcción de las herramientas e instrumentos de planeación y adopción del proceso para la gestión.

El único dato que es superior para los municipios con menos de 100.000 habitantes, de 42%, está relacionado con la característica Planes Municipales para la Gestión del Riesgo, que tiene explicación debido a que el Proyecto de Asistencia Técnica en Gestión Local del Riesgo de la Dirección de Gestión del Riesgo DGR, mediante el cual se acompañó a la formulación de estos Planes, priorizó a los municipios con menos de cien mil habitantes durante el periodo 2008-2011, resultando ser estos municipios el mayor número de municipios con planes formulados.

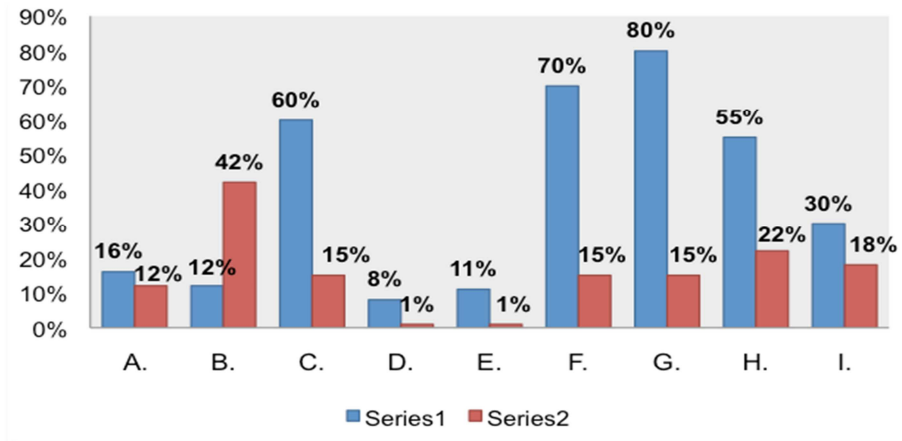
Los Planes Municipales para la Gestión del Riesgo PMGR, los Planes Locales de Emergencia y Contingencias PLECs, los Planes Escolares de Gestión del Riesgo PEGR, los Planes Comunitarios de Gestión del Riesgo PCGR, la incorporación del riesgo en la planificación del territorio y de las políticas públicas y acciones privadas, entre otras, son efectivamente instrumentos técnicos y normativos que siendo vigentes en el país, resultan favorables para la adopción del enfoque de la gestión del riesgo, si efectivamente se cumple tanto su formulación como su ejecución y control, es decir si opera el sistema de la gestión del riesgo.

Tabla 7. Indicadores del proceso de Adopción de la Gestión Local del Riesgo

CARACTERISTICA	MUNICIPIO INTERMEDIO	MUNICIPIO < 100mil HAB.
A Municipios con Planes Locales de Emergencia y Contingencia PLECs	16%	12%
B Municipios con Planes Municipales para la Gestión del Riesgo PMGR	12%	42%
C Municipios con Fondo Municipal de Calamidades	8%	1%
D Municipios con Coordinador Administrativo del Comité	11%	1%
E Municipios con Coordinador Operativo del Comité	70%	15%
F Municipios con oficina para Coordinadores	70%	12%
G Municipios con presupuesto anual de inversiones y gastos	80%	15%
H Municipios con incorporación de riesgos en el POT	55%	22%
I Municipios con Asistencia Técnica en Gestión del Riesgos	33%	18%

Fuente: Esta investigación.

Grafica 3. Indicadores del proceso de Adopción de la Gestión Local del Riesgo



Fuente: Esta investigación.

Por otro lado, es de tener en cuenta que el proceso de gestión del ambiente como práctica de la adopción del desarrollo sostenible en Colombia fue el que empezó despejando el camino del proceso de la gestión del riesgo, especialmente desde la Constitución Política de 1991 que permitió hacer comprensible la relación que se establece entre gestión ambiental, desarrollo y gestión del riesgo. Particularmente, ha tenido en las dos últimas décadas la oportunidad de contar con una normatividad básica e importante y en cierta forma anticipada políticamente para facilitar un liderazgo nacional, regional y local para la adopción e implementación del proceso de la gestión del riesgo desde el nivel local como centro gravitacional de la planificación territorial y del desarrollo sostenible.

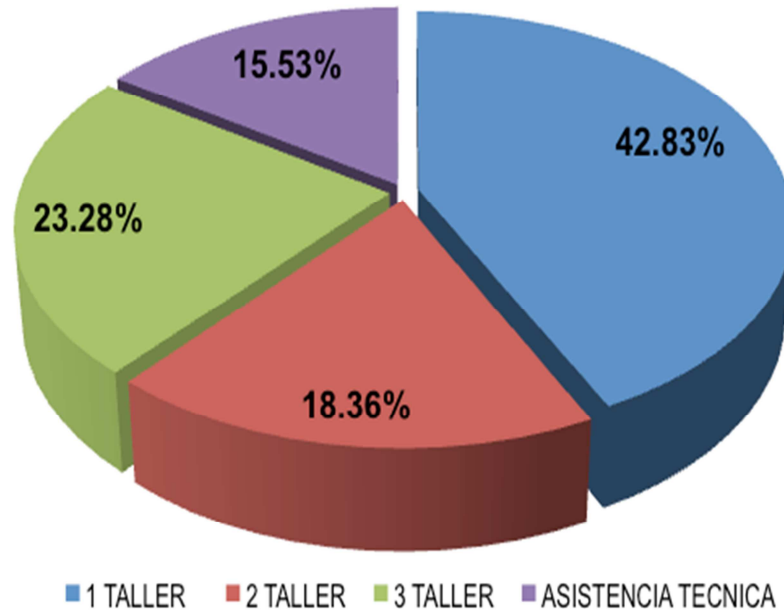
Los instrumentos técnicos de mayor impacto que se desarrollado en los municipios con el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD en los últimos tres años, son los Planes Municipales para la Gestión del Riesgo, generados por el Proyecto de Asistencia Técnica en Gestión Local del Riesgo a nivel Municipal y Departamental en Colombia, de la Dirección de Gestión del Riesgo DGR, que la Tabla 8 registra unos datos básicos.

Tabla 8. Personas participantes del CLOPAD con Asistencia Técnica

TOTAL REUNIONES CON ASISTENCIA TECNICA 2008 Y 2011			
1 Taller	2 Taller	3 Taller	Asistencia Técnica
1.194	512	649	433
Total Personas Asistentes			2.788

Fuente: Esta investigación.

Grafica 4. Personas participantes del CLOPAD con Asistencia Técnica



Fuente: Esta investigación.

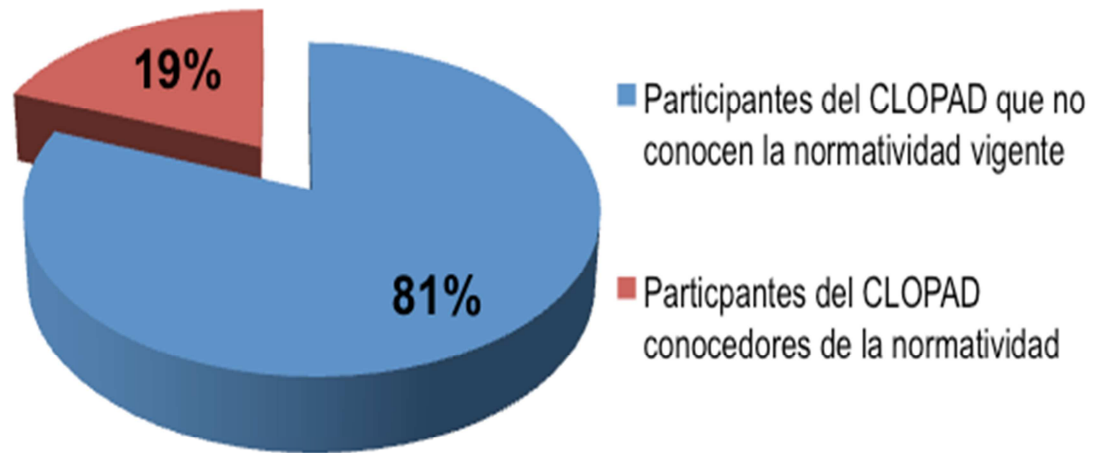
Como puede observarse (Tabla 9), en el comportamiento de la variable que refleja el nivel de conocimiento específico tanto en lo normativo como en lo conceptual y teórico relacionado con la gestión del riesgo, se refleja aún una muy baja capacidad para liderar procesos locales de gestión del riesgo; siendo el comportamiento de esta variable similar en ambos tipos de municipios: mientras en los municipios intermedios, sólo el 11% de los participantes a las reuniones de los Comités, son conocedores de la normatividad vigente, en los municipios pequeños, este porcentaje es del 7% y más crítico aún, que sólo el 5% para los municipios intermedios y el 3% para los municipios pequeños, son conocedores del enfoque de la gestión del riesgo; estos hallazgos están implicando una muy baja capacidad para ejercer un Liderazgo para la Gestión Local del Riesgo y menor Capacidad para la Incidencia Política en la adopción del enfoque y plantea desde ya enormes retos a la hora de una total adopción en el país.

Tabla 9. Conocimientos de Norma y Enfoque de la Gestión del Riesgo en el CLOPAD

VARIABLES DE ANALISIS DE LA INFORMACION	MUNICIPIOS INTERMEDIOS	MUNICIPIOS <100.000 HAB.
Participantes conocedores de la normatividad vigente	11%	7%
Participantes conocedores de la Gestión del Riesgo	5%	3%

Fuente: Esta investigación.

Grafica 5. Conocimientos de Norma y Enfoque de la Gestión del Riesgo en el CLOPAD



Fuente: Esta investigación.

Los espacios locales del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, se convierten en lugares propicios a los cuales confluyen los distintos actores, desde intereses diversos y en ocasiones opuestos y, por tanto dan paso a tensiones de poder, en los que se esperaría, por una parte el uso de todas las oportunidades que el marco legal colombiano otorga, y por otra parte a partir de la divergencia o convergencia de intereses entre los actores hacer posible toda una concertación para optar por decisiones que más allá de satisfacer intereses, hagan prevalecer la perspectiva de la gestión del riesgo como asunto central del desarrollo sostenible local. Los datos de la Tabla 10 permite observar para elementos de valoración de la Capacidad para la Acción Interinstitucional como de la Capacidad para la Incidencia Política, la incidencia política del Comité no puede ser importante si a éste no acuden los representantes oficiales de las instituciones, entidades y organizaciones, tampoco se hace posible construir acuerdos y acciones conjuntas interinstitucionales; en los municipios intermedios solo el 5,7% de los participantes del Comité tiene cargo directivo, mientras que en los de menos de 100.000 habitantes el 17% tiene cargo directivo.

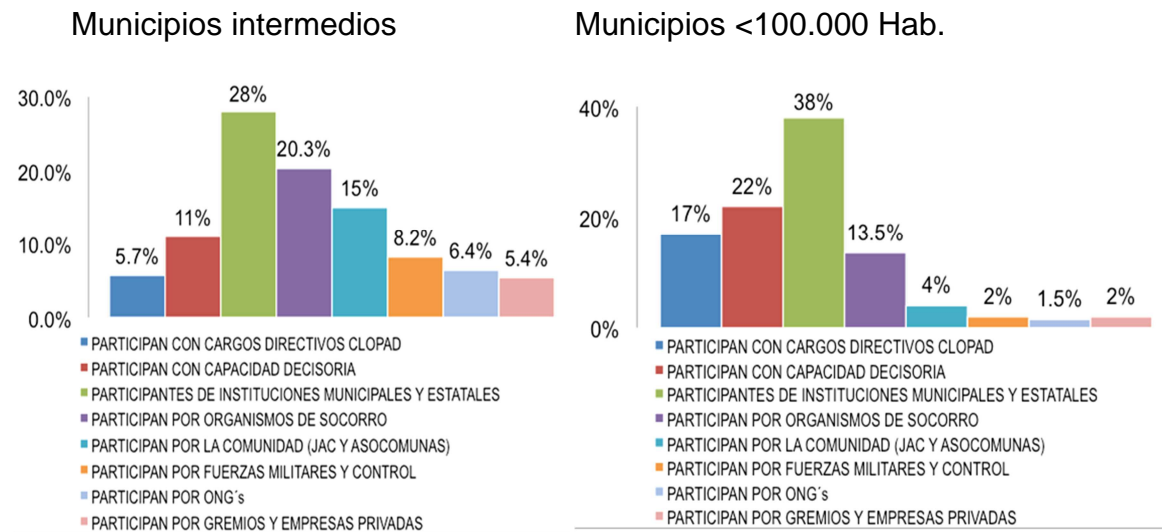
La capacidad de decisión de un colectivo se ve reducida por una representación mediante personas que no tienen capacidad de decisión, solo el 11% participa en el Comité con capacidad de decisión en municipios intermedios y 22% en municipios menores de 100.000 habitantes. Contribuye a mayores obstáculos para la acción interinstitucional y la incidencia política el hecho que la participación comunitaria llegue solo hasta un 4% los municipios menores y hasta 15% en los municipios intermedios.

Tabla 10. Participación de distintos Actores en el CLOPAD

PARTICIPANTES	MUNICIPIOS INTERMEDIOS	MUNICIPIOS <100.000 HAB.
Participan con cargos directivos	5,7%	17,0%
Participan con capacidad de decisión	11,0%	22,0%
Participan por el Gobierno Local y las Instituciones Estatales	28,0%	38,0%
Participan por Organismos de Socorro	20,3%	13,5%
Participan por la Comunidad y Gremios (JAC y ASOCOMUNAL)	15,0%	4,0%
Participan por fuerza pública y control	8,2%	2,0%
Participan por ONGs	6,4%	1,5%
Participan por empresas privadas	5,4%	2,0%

Fuente: Esta investigación.

Grafica 6. Participación de distintos Actores en el CLOPAD



Fuente: Esta investigación.

En este mismo sentido la Tabla 11 muestra grupos de actores afines al sector que representan, donde se aprecia una desigual correlación de fuerzas que no genera las mejores condiciones para la acción intersectorial e interinstitucional. La fuerza de las instituciones del Estado es la de mayor peso, casi similares para los dos tipos de municipios analizados 45,5% y 42,1% para intermedios y municipios menores respectivamente.

Tabla 11. Grupos de Actores Participantes en el CLOPAD

CARACTERISTICA	MUNICIPIOS INTERMEDIOS	MUNICIPIOS <100.000 HAB.
Gobierno local e Instituciones Estatales en el Municipio	45,5%	42,1%
Organizaciones Comunitarias y Gremiales	28,7%	26,5%
Empresas y Corporaciones Descentralizadas y Mixtas	8,2%	7,3%
Empresas y Corporaciones Privadas	2,6%	2,1%
Organismos de Socorro y ayuda Humanitaria	15%	22,0%

Fuente: Esta investigación.

Grafica 7. Grupos de Actores Participantes en el CLOPAD

Municipios intermedios

Municipios <100.000 Hab.



Fuente: Esta investigación.

En esta misma Tabla 11 se destaca una proporción importante para la representación y participación de comunitaria, la que alcanza al 28,7% y 26,5% para intermedios y municipios menores respectivamente.

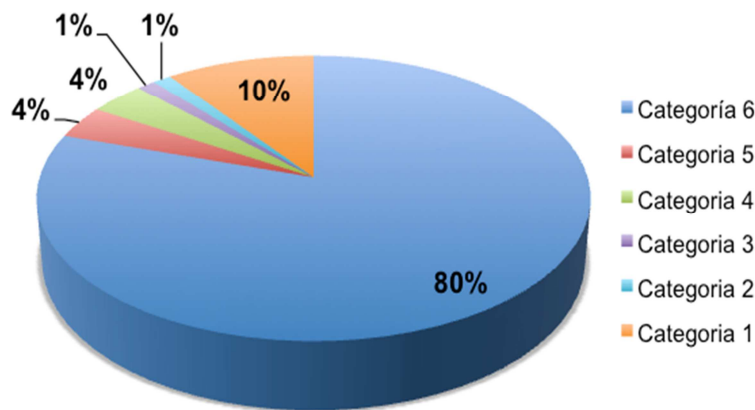
Los mecanismos más relacionados con las facilidades para la adopción de la gestión del riesgo como parte del proceso de desarrollo sostenible en Colombia en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD pueden estar relacionados con un mayor grado de equidad municipal, y lo que muestra el Tabla 11 es un alto número de municipios de las categorías más bajas, entre 4 y 6 suman el 87,5%, que contrasta con un bajo número de municipios de las categorías más altas, entre 3 y 2 el 2,5%. En el país los municipios de categoría 1 son en total 72 municipios, el 6,5%.

Tabla 12. Categoría de Municipios según DNP

CATEGORIA DE LOS MUNICIPIOS DE LA MUESTRA		
Categoría 6	64	80,00%
Categoría 5	3	3,75%
Categoría 4	3	3,75%
Categoría 3	1	1,25%
Categoría 2	1	1,25%
Categoría 1	8	10,00%

Fuente: Esta investigación.

Gráfica 8. Categoría de Municipios según DNP



Fuente: Esta investigación.

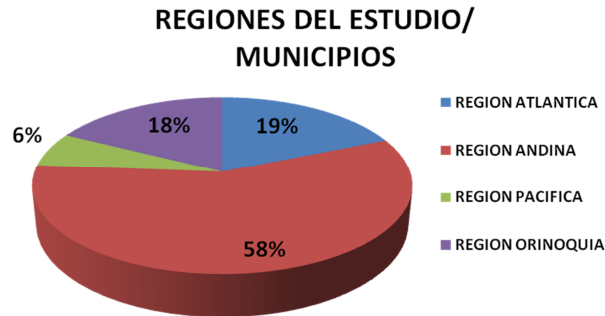
Las desigualdades de los municipios colombianos son muy marcadas, los pone en condiciones desiguales frente a la normatividad que no establece diferencia para su cumplimiento en las obligaciones del Estado por su intermedio. Conviene recomendar una ley que obligue a los niveles regionales y nacionales a asistir a los municipios en proporción a su categoría.

Tabla 13. Municipios del Estudio distribuidos por Regiones del País

REGIONES	MUNICIPIOS DEL ESTUDIO		INSTITUCIONES DEL CLOPAD		PARTICIPANTES EN TALLERES	
	Municipio	%	Institución	%	Personas	%
Atlántica	15	18,7%	123	20%	412	14,8%
Andina	46	57,5%	339	54%	1.767	63,4%
Pacífica	5	6,3%	73	12%	178	6,4%
Orinoquía	14	17,5%	86	14%	431	15,4%
TOTAL	80	100,0%	621	100%	2.788	100,0%

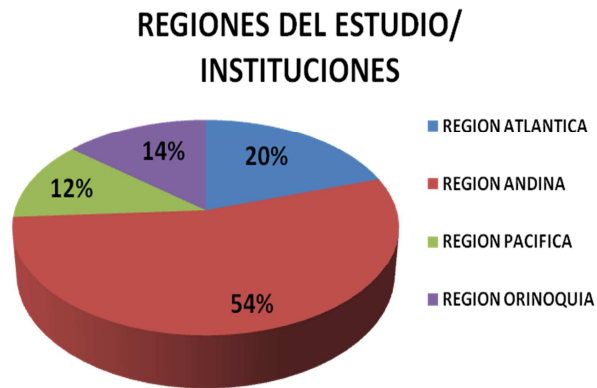
Fuente: Esta investigación.

Grafica 9. Regiones del estudio/ municipios



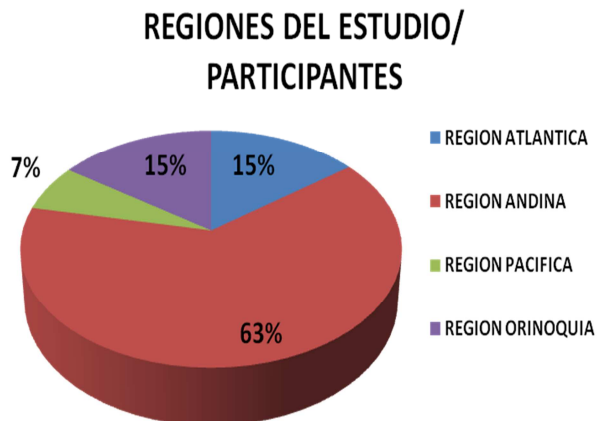
Fuente: Esta investigación.

Grafica 10. regiones del estudio / instituciones



Fuente: Esta investigación.

Grafica 11. regiones del estudio / participantes



Fuente: Esta investigación.

7. DIAGNOSTICO O SITUACION ACTUAL

La gestión del riesgo como la planificación del desarrollo, vista como ejercicio político, permite identificarla, más allá de su dinámica dada por parámetros técnicos, como producto de interacción de actores que representan diferentes intereses y que en el marco de un juego de poder, representa diferentes poderes, como lo dice Foucault, al considerar que el poder no es una sustancia finita que pueda ser colocada en personas y grupos sino que por el contrario es una cuestión relacional, constituida en una red de relaciones sociales entre personas que tienen algún grado de libertad y que solamente existe cuando se usa.

En este capítulo se describen, a partir de los hallazgos y datos obtenidos en la investigación la interpretación que se da a los mismos, aproximándose así a la identificación de las principales fortalezas y debilidades de los comités locales como parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; y por otra parte la identificación y descripción de las oportunidades y amenazas otorgadas por el contexto y por otras fuerzas externas, a los comités.

Esta descripción, que se realiza a manera de diagnóstico de la realidad observada y estudiada en esta investigación, es la que permite acercarse a un nivel de comprensión de las capacidades para la toma de decisiones, por parte de los actores comunitarios e institucionales, las prácticas en este proceso y la manera como los actores que allí intervienen, se relacionan entre sí, y deciden frente a sus riesgos y el sentido de su desarrollo, ó en otras palabras la manera como se aprovechan ó no este tipo de escenarios y las oportunidades que se generan en éstos.

Hay que tener en cuenta que el diagnóstico y balance del Estado con respecto al progreso en la adopción de la gestión del riesgo, como enfoque en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, está determinado en mucho por las tensiones y tendencias políticas del mundo relacionadas con la región y con el país; especialmente en lo concerniente al debate mundial por la apropiación y el agotamiento de los recursos ambientales y no renovables, por el cambio climático y por los grandes desastres relacionados con fenómenos amenazantes de distinto origen que afectan cada vez más ya no solo a los países pobres del tercer mundo, sino a todos los países de todos los continentes.

En este sentido, las tensiones y tendencias políticas del orden mundial, juegan para la realidad local de los Comités un doble papel; por una parte como factor de oportunidad para hacer que el Estado se obligue a brindar un mayor acompañamiento técnico a los municipios con mayor rezago institucional; y contribuye también en tanto oportunidad de sacar a flote riesgos que normalmente no serían considerados para la acción preventiva en el sistema nacional. Sin

embargo, también se constituye en un factor amenazante externo, por cuanto hay una exigencia para la respuesta institucional que no reconoce las particularidades en cuanto a capacidades técnicas, profesionales y operativas, que hay entre municipios intermedios y grandes con respecto a los municipios pequeños de categoría 6 e incluso 5.

Con los hallazgos de esta investigación, se observa en los municipios, una dinámica muy diversa no solamente en términos de los actores participantes, sino en cuanto a las capacidades institucionales y se observa que aunque hay transformaciones en el enfoque aún se mantiene una fuerte tensión entre las posturas centradas en la respuesta a los desastres, frente a las posturas más cercanas a la gestión del riesgo centradas en la prevención, enfoque que viene cobrando fuerza aún en medio de factores adversos u obstaculizadores.

En este análisis se identificaron por lo menos seis aspectos que se pueden considerar como principales determinantes de las características generales del proceso de desarrollo, de la condición del riesgo local y regional y de la adopción de la gestión del riesgo en el caso colombiano durante los últimos tres años, estos aspectos son:

el contexto internacional y los desarrollos de la gestión del riesgo a nivel mundial y su incidencia en la adopción de normas nacionales;

el ejercicio de gobierno en cada periodo presidencial y la aplicación coyuntural de la normatividad vigente relacionada con los riesgos y los desastres;

la Constitución Política del 1991, el proceso de descentralización y la reforma política municipal;

el incremento de los desastres en el mundo y de los desastres nacionales;

los fenómenos de impacto político, social y económico como la guerrilla, el paramilitarismo, las bandas criminales, el narcotráfico, la corrupción y la inseguridad, causantes del deterioro ambiental, el desplazamiento forzado y la movilidad social en el territorio colombiano;

las tensiones políticas para imponer al país un modelo social y económico basado en lógicas de mercado.

La lectura y análisis de los impactos y secuelas del fenómeno del narcotráfico y el conflicto armado en los últimos veinte años, dan cuenta de las tensiones políticas de los diferentes grupos de poder en el espectro político nacional, por imponer un modelo de organización social, de explotación y aprovechamiento de los recursos naturales y de estrategias para el control del poder en el país. La adopción de políticas y reformas audaces, así como el ejercicio “coyuntural” del poder ejecutivo, son producto del proceso político y social que resulta de este contexto en el que se señalan los seis aspectos determinantes de la situación actual de adopción y de la gestión del riesgo como proceso de desarrollo local.

A continuación se retoman las categorías de análisis propuestas en la investigación, a fin de hacer explícito para cada una de ellas los factores, intervinientes en las realidades locales participantes de la investigación.

7.1 PROCESO ORGANIZATIVO

Desde el punto de vista del proceso organizativo, un factor de oportunidad para la adopción del enfoque de gestión del riesgo en Colombia, lo constituye la propia creación ó existencia del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia SNPAD, el cual fue instituido con las entidades del Estado ya existentes en todos los niveles; y fue concebido para facilitar la actuación descentralizada y para que sus actividades de gestión para la mitigación de riesgos y para la rehabilitación de áreas afectadas se lleven a cabo a nivel local, con la participación de la comunidad y con el apoyo del gobierno central, mediante la concertación interinstitucional de entidades gubernamentales y ONGs.²⁸

Un sistema de naturaleza descentralizada como el Colombiano integra Comités regionales y locales para concretar las acciones de la gestión del riesgo no solamente desde el punto de vista operativo sino desde el punto de vista técnico, científico y de planificación de acuerdo con su competencia, constituyendo así un sistema interinstitucional en el que todas las organizaciones y entidades tengan definidas sus funciones y responsabilidades a nivel nacional, regional y local.

Uno de los aspectos fundamentales de un sistema de estas características es la clara función de las instituciones nacionales como agentes coordinadores y asesores de los niveles locales, donde desempeñan un papel primordial, los sistemas nacionales de planificación de cada país, como estructuras que le dan coherencia a la política, y los municipios como entes ejecutores con el apoyo de la sociedad civil organizada y otras modalidades de la participación ciudadana que en el proceso democrático puedan explorarse para lograr incorporar la prevención de desastres en la cultura.²⁹

El Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD así como el Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres CREPAD que convoca y preside el respectivo Gobernador de cada Departamento son parte de la estructura del Sistema para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD creado por el Decreto-ley 919 de 1989 y enriquecido con el espíritu general de la normatividad vigente en Colombia en relación con la gestión del riesgo; de aquí se

²⁸ LAVELL, Allan. Viviendo en riesgo. comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina, compilador, Centro de Prevención de Desastres Naturales en America Central – CEPREDENAC, Tercer Mundo Editores, Colombia 1994.

²⁹ Ibid.

desprenden un conjunto de características de los Comités que conducen a la necesidad de evaluar su realidad en relación con el marco legal que define su conformación y composición, su estructura organizativa para la participación, su carácter y función política y administrativa y la organización que puede adoptar para la ejecución de las acciones que le corresponde realizar.

Desde el punto de vista de la conformación y composición de los Comités, estos deben estar conformados por los siguientes actores, dependiendo del tipo de municipio y su capacidad institucional:

En todos los casos el Alcalde Municipal, preside el Comité y es a su vez la máxima autoridad local;

La Secretaría de Planeación, es la dependencia local que asume en general la secretaría técnica del Comité;

Las demás Secretarías ó dependencias del gabinete administrativo municipal, como las Secretarías de Gobierno, Medio Ambiente, Educación, Desarrollo Social, Infraestructura, Servicios Públicos, Salud (Dirección Local de Salud), Tránsito y Transporte, todas las instancias del gabinete municipal que deben estar representadas en el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD;

Otros actores técnicos u operativos como: la Empresa Social del Estado – ESE Local, que equivale al Hospital Municipal ó Centro de Salud según sea el caso y el tipo de municipio; la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria UMATA; la Dirección de Núcleo e Instituciones Educativas y Universidades; el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA;

Las Instituciones del Ministerio Público, tal como la Personería Municipal;

El Concejo Municipal;

Los Organismos de Socorro: el Cuerpo de Bomberos; la Defensa Civil; la Cruz Roja Colombiana;

Las Entidades de carácter Técnico Nacionales ó Regionales, las cuales pueden actuar en determinados momentos como instancias de consulta ó como Instituciones poseedoras de conocimiento especializado con respecto a los riesgos locales, como: la Corporación Autónoma Regional CAR respectiva, el Instituto Colombiano de Geología y Minería INGEOMINAS, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE; la oficina de Parques Nacionales Naturales PNN;

Las instituciones de Seguridad Pública como la Policía Nacional, el Cuerpo Técnico de Investigación CTI, el Ejército Nacional;

La representación Comunitaria desde distintas formas organizativas, entre las que se cuentan: Asociación de Juntas de Acción Comunal ASOCOMUNAL, grupos de veeduría ciudadana y social, Asociaciones de Padres de Familia, entre otros;
La representación de la Iglesia, como el Párroco de la ciudad ó municipio;

La representación del sector privado, como la Cámara de Comercio, los gremios locales, las organizaciones no gubernamentales ONGs, otras organizaciones convocadas, como empresas y cooperativas productivas rurales y urbanas.

Al observar la amplia base de participación de actores en la Organización del Sistema en el nivel local, y para facilidad en la caracterización de los municipios, según los hallazgos obtenidos, se proponen cinco categorías de actores, de las cuales se espera por lo menos un miembro de cada institución como delegado ante el Comité; estos cinco grupos ó categorías son:

Gobierno Local e Instituciones Estatales en el Municipio,
Organizaciones Comunitarias y Gremiales,
Empresas y Corporaciones Descentralizadas y Mixtas,
Empresas y Corporaciones Privadas,
Organismos de Socorro y de Ayuda Humanitaria.

En la imagen 2 se presenta el organigrama vigente y que rige la conformación y organización del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD en el marco del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD que para los niveles regional y nacional mantiene el mismo sentido en su estructura, bajo la coordinación y liderazgo del Gobernador para el nivel regional y del Presidente para el nivel nacional.

Grafica 12. Estructura del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD



Fuente: adaptado de la Guía Municipal para la Gestión del Riesgo de la DGR.

Una de las características más importantes del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres, es que se trata de un espacio político y técnico en el que deben tomarse decisiones que atañen al desarrollo del Municipio, y en este sentido es muy importante contar con la participación de Funcionarios ó Delegados con capacidad decisoria desde el punto de vista del Estado; esta capacidad decisoria estaría representada en principio por los siguientes miembros, de quienes se esperaría siempre su presencia:

Presidente: Alcalde Municipal,
 Secretario Técnico: Secretario de Planeación,
 Coordinador Administrativo: nombrado y delegado por el Alcalde,
 Coordinador Operativo: Representante de la Defensa Civil,
 Representantes Legales u Oficiales de dependencias gubernamentales, unidades, instituciones, entidades, organizaciones, corporaciones, empresas públicas, privadas y comunitarias.

Imagen 4. Con el CLOPAD de Paz de Río, Boyacá 2008



Foto: Esta Gonzalo Coral Enríquez.

Sin embargo en lo observado en esta investigación, y tal como se anotó en la descripción de resultados y en el tabulado de los hallazgos, se registra una enorme debilidad interna en el sistema, si se observa el nivel de participación de los actores decisores en los comités, pues solo el 11% corresponde a actores con capacidad de decisión en municipios intermedios, y 22% en municipios menores. Esta condición, resta oportunidad y velocidad al proceso de adopción del enfoque de la gestión del riesgo en el país.

Desde el punto de vista del carácter, el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD, es la instancia municipal de mayor participación, representada en su composición interinstitucional, donde tienen asiento organizaciones, entidades e instituciones comunitarias, públicas y privadas para concertar y tomar decisiones con fuerza política y operativa de ley en procura de la orientación institucional del desarrollo municipal y en la perspectiva de la sostenibilidad local.

Es claro que la función del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD, incluye todo el ciclo de la gestión para el desarrollo, desde planear, asesorar, coordinar, hacer seguimiento hasta evaluar las acciones para la

gestión del riesgo; en resumen, el Comité se ocupa de liderar la gestión del riesgo y por tanto es un órgano que ostenta un rol deliberante, de concertación y coordinación interinstitucional. El Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD, no ejecuta las acciones, pues ésta corresponde de manera individual o compartida a las entidades, instituciones y organizaciones según su misión en el proceso de desarrollo local; y todas las demás funciones específicas del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD todas aquellas contenidas en el Artículo 61 del Decreto-ley 919 de 1989.

No obstante este carácter fundamental de los Comités Locales, se destaca una muy baja capacidad en éstos, dada fundamentalmente por la gran debilidad de las organizaciones e instituciones que hacen parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD en los niveles locales y que está relacionada al menos con cinco aspectos, identificados en esta investigación:

Primero, relacionada con la falta de conocimiento, comprensión y aplicación de los conceptos de la gestión del riesgo en los niveles local, regional y nacional, que han llevado a las instituciones, al Sistema y a los gobernantes a inclinarse por el enfoque en el desastre, reduciendo la prevención y atención de desastre a un asunto de preparativos y acciones de atención de las emergencia y el desastre, permitidas por las normas extraordinarias que se amparan en la Constitución.

Segundo, relacionada con la alta rotación de los funcionarios dedicados a la prevención y atención de desastres cuya discontinuidad en la dedicación a los procesos de que trata la gestión del riesgo no facilitan el trabajo de planificación, ni la disciplina requerida para el seguimiento y control de las actividades que son responsabilidades de cada una de las instancias del Sistema.

Tercero, relacionada con la casi inexistente logística de los Comités y de sus instituciones que no facilita su mínima labor.

Cuarto, también por la falta de cultura de trabajar basados en la planificación y en iniciativas de mejoramiento continuo, y,

Quinto, por la interpretación unas veces sesgada otras equivocada del Decreto-ley 919 de 1989, que podría considerarse herramienta suficiente para la puesta en marcha de un verdadero sistema de trabajo multistitucional, intersectorial e interinstitucional que se ocupe adicionalmente del conocimiento, manejo del riesgo, manejo del desastre y de la reconstrucción, de establecer procesos de priorización de reducción de la vulnerabilidad de las comunidades expuestas a eventos dañinos de origen natural, socio-natural, tecnológico y humano.

En síntesis, al ser el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD la instancia más amplia de participación y de mayor composición adquiere para si los componentes más importantes para convertirse en el espacio

político local propicio para concretar la adopción del enfoque de la gestión del riesgo, gestión de ambiente en la perspectiva del desarrollo sostenible; entonces está construido el espacio de participación política, no solamente desde el punto de vista normativo y legal sino desde el punto de vista operativo; sin embargo está aún pendiente en el país (a la luz de los hallazgos de este estudio) una mayor comprensión en los actores decisores del gobierno local, regional y nacional quienes presiden y dan dirección desde el punto de vista político el que hacer del Sistema y de los Comités.

Desde el punto de vista de los recursos y la logística, el Comité para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD, en lo administrativo puede estar apoyado por un/a Coordinador/a nombrado/a por el ejecutivo municipal, y puede tener como recursos y logística para los procesos de apoyo de la gestión del riesgo, lo siguiente:

- Presupuesto anual de inversiones y gastos
- Oficina para coordinadores y comunicaciones
- Salas, de reuniones y, de mando para el Comité
- Nodo de redes de información regional y nacional
- Acceso a instrumentos y medios de comunicación
- Equipos de comunicación
- Equipos de cómputo y de oficina
- Vehículos

A partir de estos referentes que marcan el deber ser ó la estructura y funcionamiento normado para los municipios del país, se describen a continuación aspectos que denotan una dinámica desigual de capacidad entre los municipios y que para la operatividad del Sistema, visto desde un enfoque nacional, representa debilidades importantes que limitan finalmente el proceso de adopción de la gestión del riesgo.

7.2 PARTICIPACION COMUNITARIA PARA LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO

Para la gestión del riesgo, la participación es una condición indispensable que condiciona el proceso de la gestión local del riesgo; es por esto, que uno de los supuestos planteados en esta investigación, expresa la necesidad de explorar y comprender la manera como ocurre la participación en los escenarios locales del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, como es el caso del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD.

Los aspectos que se incluyen en este apartado, tienen que ver con el tipo de actor comunitario que participa en los Comités, las oportunidades con que cuentan para acceder a la información e incidir en las decisiones y las acciones ligadas al control social.

Hay que recordar que en las dos últimas décadas, en Colombia (1991) como en casi todos los países de América Latina se realizaron cambios que con los que se, adquirió o reafirmó un régimen democrático participativo, abriendo así canales de movilización y participación indispensables para avanzar en el proceso social de derechos y libertades civiles para la reafirmación del Estado de derecho. Así surgen diferentes manifestaciones de participación directa de la sociedad con la posibilidad de expandir la democracia y la legitimidad de las representaciones e instituciones políticas.

Teóricamente y desde los planteamientos de la Constitución Política de 1991, y la normatividad vigente en materia de participación, se crean las condiciones y espacios para hacer posible la participación ciudadana, en instancias de la planificación del desarrollo, en escenarios sectoriales ó institucionales y también en los distintos Comités del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, que se convierten en una oportunidad para la participación, que se esperaría fueran cabalmente utilizados, de acuerdo al fin y propósito con que fueron creados: por una parte para acercar la estructura del Estado a los ciudadanos y de esta manera democratizar las decisiones y acciones en temas inherentes al desarrollo, como son las líneas de acción de la gestión del riesgo, y por otra parte para garantizar la participación a las distintas formas de organización comunitaria existentes en el país.

La dinámica social y política, en la cual se inscribe la participación ciudadana, en los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD, pasa por una serie de prácticas que caracterizan a los actores comunitarios; esto tiene que ver con la elección ó designación de representantes, los cuales se congregan en estructuras creadas desde la propia Constitución Política como las Juntas de Acción Comunal JAC o como las Juntas Administradoras Locales JAL; sin embargo también se registra la participación de representantes de la comunidad generalmente provenientes como delegados de víctimas ó afectados por algún desastre y en cuyo caso el rol asumido es de otro carácter.

Estas instancias de representación comunitaria, junto con las organizaciones sociales y comunitarias que surgen como expresiones de representatividad, en función de intereses colectivos, tales como los grupos étnicos, culturales, ambientalistas; ó de identidades colectivas como los damnificados por el invierno ó la población afectada por el desplazamiento forzado, pueden tener con frecuencia asiento en los Comités para la Prevención y Atención de Desastres tanto Locales CLOPAD como Regionales CREPAD; sin embargo, no siempre se ven reflejados los intereses comunitarios. No es posible encontrar una unidad de criterio comunitario, entre quienes participan en los Comités y en cambio, hay toda una fragmentación de su realidad, se pierde la visión de conjunto y se termina disputando la asignación de recursos para un ámbito geográfico particular principalmente a la hora de establecer la etapa de respuesta post-desastre,

mientras muy pocas veces por no decir nula, es la participación para los temas de la prevención ó los demás de la gestión del riesgo.

Este hecho puede ser explicado por dos razones fundamentales, por una parte, las demandas y necesidades son en general las mismas y los recursos asignados no son suficientes para dar cobertura general a las acciones de mitigación y respuesta. En segundo lugar porque el criterio de ejecución de recursos y de gestión presupuestal, en la mayoría de los Comités, se limita a las prioridades centradas en la atención de la emergencia y en ocasiones a otras adicionales de la respuesta.

A su vez, se observa un debilitamiento, determinado en gran medida por las condiciones socio-económicas que caracterizan a líderes y lideresas participantes de los Comités, hecho que es explicado porque en la medida que se afectan por problemas relacionados con su subsistencia, se limitan las opciones para su participación y en este sentido, es posible afirmar que no es suficiente que existan los canales, mecanismos y espacios con apertura para la participación, para que se de ésta de manera cualificada.

Llama la atención que en 22 años de existencia del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD y existiendo múltiples oportunidades habilitadas por la Constitución y el marco normativo colombiano, se registre una ausencia generalizada del actor comunitario en las instancias del Sistema ó por lo menos una muy baja condición participante de la comunidad. Uno de los elementos con el que se explica esta situación, es el hecho que la comunidad no sea percibida como actor de interlocución, sino como beneficiaria; y a su vez la comunidad percibe que el Comité es una instancia técnica en el que no hay lugar para su aporte, a menos que sean convocada coyunturalmente por algún evento ocurrido ó inminente.

Desde lo conceptual y teórico la participación es un atributo por sí mismo de la organización, y para la gestión del riesgo y es una condición que la favorece, pero entendiendo también que la participación no se mide solo por la amplitud de los espacios de participación, sino por otros factores políticos y sociales como los que ya se han mencionado, queda planteada aquí la pregunta de cómo involucrar directamente a las poblaciones afectadas en los espacios de planeación y decisión y que hagan parte del proceso social y político de la gestión del riesgo.

Un elemento crucial a la hora de comprender la dinámica participativa de las comunidades en los municipios involucrados en esta investigación, y que se convierte en uno de los hallazgos importantes en términos de las oportunidades reales para la participación, es reconocer que la participación está determinada, no solamente por la disponibilidad de tiempo libre para ejercer el derecho a participar, sino por las condiciones creadas favorablemente para la superación de las necesidades humanas básicas de la subsistencia.

Por otra parte, y de acuerdo la normatividad vigente, al interior del Sistema desde su inicio operan organizaciones como la Defensa Civil de Colombia DCC, la Cruz Roja y los cuerpos de bomberos voluntarios en su sistema propio, y el papel preponderante que se les ha dado a estos organismos de socorro, cuya actuación se centra en la emergencia y el desastre, desdibujan las líneas de acción del enfoque en la gestión del riesgo, y esto es parte de los elementos que obstaculizan el progreso de la adopción de la gestión del riesgo en Colombia.

En los casos en los que se registra la participación de voceros comunitarios, se nota una precaria formación ciudadana y política, para el ejercicio democrático en defensa de los derechos ciudadanos ó colectivos y en no pocas ocasiones carecen del conocimiento suficiente para una participación más decidida³⁰

Surge un nuevo factor de distorsión para la participación, en el marco de la democracia participativa que debe operar en los municipios y es lo que tiene que ver con la legitimidad de la representatividad; de acuerdo a los hallazgos, la legitimidad no es óptima, si se tiene en cuenta que luego de la elección de los representantes ó voceros, los representados pierden el contacto con su líder y lo dejan actuando sólo.

Otro elemento que distorsiona ó limita la participación, tiene que ver con la credibilidad que hay en la comunidad con respecto al actor gubernamental, encontrando en este sentido un gran abanico de posibilidades que van desde la estrecha vinculación mediante prácticas clientelistas, hasta la total desmotivación, especialmente cuando no se efectúan las acciones acordadas conjuntamente. Es pertinente enfatizar que de lo que se trata no es de promover una participación instrumental y al servicio de las instituciones, sino una participación activa en la que la comunidad toma parte en las decisiones políticas y es reconocida como actor válido de interlocución para todos los actores, incluido el actor gubernamental.

En los casos en los que se registra la participación, la convocatoria se hace desde la institucionalidad y en ningún caso se pudo encontrar algún ejercicio en el que la comunidad convoca a la institucionalidad, ni siquiera como mecanismo de veeduría ó control social, que bien podría ser una de las formas de participación muy importante para la gestión del riesgo.

Se observa entonces una relación reiterada de dominación del actor gubernamental sobre el actor comunitario y en no pocas ocasiones, el rol de la comunidad organizada participante como “documentadores” de problemas y necesidades sentidas.

³⁰ Alusiones de diferentes actores tanto institucionales como comunitarios.

7.3 LIDERAZGO PARA LA GESTION LOCAL DEL RIESGO

Históricamente, como consecuencia del centralismo administrativo, los niveles locales ignoraron por años su papel de gestores ambientales y del riesgo, lo cual podría explicar la razón de la indiferencia al deterioro. Es claro que si no es posible condicionar al propio entorno, porque otras fuerzas externas lo deciden, todo alrededor termina por perder el sentido de lo propio.

El riesgo plantea retos de gestión municipal que requieren ser enfrentados a partir de su conocimiento, análisis y entendimiento, con decisión política y con la participación activa de la comunidad. Retos que resultan estar entrelazados con la erradicación de la pobreza extrema, la sostenibilidad del medio ambiente y otros objetivos de desarrollo del milenio propuestos por la Organización de Naciones Unidas ONU.³¹

La falta de conocimiento, comprensión y aplicación de los conceptos de la gestión del riesgo en los niveles local, regional y nacional, explica en gran medida que las instituciones del Sistema y los gobernantes, se inclinen por el enfoque en el desastre, reduciendo la prevención y atención de desastres, a un asunto de logística y ayudas para atención de las emergencia y el desastre, permitidas con normas extraordinarias amparadas en el artículo 215 de la Constitución.

Desde el punto de vista de expresiones ó hallazgos que denotan que hay una preocupación local por la gestión del riesgo, aunque esté referida a una línea específica que es la respuesta, se observa un interesante comportamiento; si se contrasta con los hallazgos del nivel de conocimiento; en la Tabla 9 se puede observar en detalle lo aquí anotado.

Un factor decisivo y que se puede traducir en una amenaza para el nivel local, a la hora de asumir la gestión del riesgo tiene que ver con el conflicto que aparece entre el centralismo absorbente que se atribuye poderes para controlar la gestión preventiva sobre los recursos naturales que desdibuja el papel local que las comunidades, organizaciones y en conjunto el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD tienen sobre los mismos los recursos naturales y que solo conduce a no tener sentido de pertenencia, responsabilidad ó interés por el patrimonio público que termina perdiendo interés ciudadano.

Si bien la descentralización administrativa del Estado, otorga una importante oportunidad para el liderazgo local, no parece existir autonomía local o ésta desaparece a la hora de afrontar las emergencias y desastres, en donde lo esperado sería una actuación de concurrencia y complementariedad administrativa de los niveles regional y nacional; sin embargo lo observado según

³¹ VARGAS, Richard A., Dirección de Gestión del Riesgo, Ministerio del Interior y de Justicia, Guía Municipal para la Gestión del Riesgo, Editorial Andina, Bogotá: 2010.

los hallazgos de este estudio es que se ejerce un liderazgo de éstos que desplaza casi totalmente al nivel local.

La iniciativa de la Dirección de Gestión del Riesgo DGR de promover la implementación de la prevención o reducción de riesgos y atención de desastres en los procesos de desarrollo regional y municipal, acorde con las directrices del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres PNPAD, llevó al desarrollo del Proyecto de Asistencia Técnica en Gestión Local del Riesgo a nivel Municipal y Departamental en Colombia. Este Proyecto de Asistencia Técnica ha logrado el acompañamiento a un importante número de pequeños municipios y algunas capitales, seleccionados por las Gobernaciones y la DGR, con el fin de lograr la formulación conjunta de Planes Municipales para la Gestión del Riesgo PMGR; de estos mismos municipios salieron los que participaron en la encuesta de esta investigación, lo cual explica el resultado con la aplicación de la misma, particularmente en lo concerniente a planes para la gestión del riesgo formulados por los municipios.

Esta práctica del Sistema a través de la Dirección de Gestión del Riesgo DGR ha generado la movilización de otros actores regionales y organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, que ahora replica la asistencia técnica en la Región Caribe con ciudades capitales y niveles regionales.

Una debilidad que se pudo observar a lo largo de esta investigación y que fue uno de los hallazgos con mayor recurrencia durante la interacción con los participantes, deja ver que más allá de la débil incorporación de las distintas líneas de acción de la gestión del riesgo, el proceder centrado en la atención de la emergencia, puede llegar a representar, desde el punto de vista político, un efecto adverso para el gobernante local y a quienes lo acompañan en su papel de conductor de los asuntos de la mitigación del riesgo y la atención de emergencias y desastres – extractos testimoniales registrados a continuación así lo dejan ver:

Los líderes locales que están al frente de las emergencia no sobresalen a pesar de la agitación de las actividades de socorro, por el contrario, "...las recurrentes emergencias locales desgastan al gobierno local y al mismo CLOPAD, la prevención aún no está en la agenda de los programas de gobierno y no son tema de campaña electoral, los líderes que reaccionan ante las emergencias locales no son los que tiene más gratificaciones, sino que por el contrario, los señalados, por ejemplo a los mismos alcaldes, les hace perder su agenda y sus banderas de gobierno, y tras estar colocándose al frente de las calamidades locales, terminan con baja popularidad y sin poder ejercer plenamente sus mandatos..."³².

³² TESTIMONIO, miembro del CLOPAD del Municipio de Aguazul, Casanare.

7.4 CAPACIDAD PARA LA ACCION INTERSECTORIAL

En relación con las actividades inherentes a la prevención y atención de desastres y la gestión ambiental es inevitable concluir que en la mayoría de los países no han existido organizaciones interinstitucionales coherentes para llevar a cabo dichas actividades. Por el contrario, se han presentado una dispersión de entidades que desde diversos actores y a diferentes niveles han venido ejerciendo una o varias funciones de administración o de control de los factores de riesgo y de deterioro ambiental.

En consecuencia, se requiere de una adecuada coordinación para la formulación de políticas y para su respectiva ejecución, entre el nivel nacional y municipal, y entre los sectores comprometidos en la prevención y el manejo de aspectos ambientales, con el fin de evitar contradicciones, discordancias y vacíos que finalmente terminan por perjudicar tanto a los recursos como a sus usuarios.

Con las reformas y la descentralización se dio paso a una gran oportunidad la participación en las nuevas instancias creadas por el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, donde efectivamente tienen asiento la representación calificada de un alto porcentaje de las organizaciones e instituciones públicas y privadas existentes en el municipio, facilitando el concurso de los diferentes actores locales para el ejercicio del trabajo coordinado en el manejo del riesgo y del desastre desde el nivel local.

A partir de los hallazgos de esta investigación, se observa aún una debilidad estructural del Sistema Nacional que se traduce en un incipiente desarrollo en los procesos de coordinación intersectorial especialmente para los componentes de prevención y reducción de los riesgos, pues es también observable que para efectos de la atención y respuesta aunque no haya una perspectiva intersectorial propiamente y con los atributos ya descritos en el marco referencial de esta investigación, por lo menos se registra una acción coordinada entre dos o más instituciones locales.

Por otra parte, un hallazgo que a la luz de las voces de los actores participantes de esta investigación, parece ser una limitante interna y al mismo tiempo una condición amenazante externa, también podría verse como un factor de oportunidad, que bien podría facilitar la comprensión entre los actores, con respecto a que para los asuntos de la gestión del riesgo, existen también otros recursos provistos desde las competencias técnicas sectoriales y que por tanto no se resuelven únicamente desde el punto de vista financiero. Este hallazgo que con mucha intensidad se observó en las respuestas de los actores se sintetiza de la siguiente manera: "...en los Comités se reclama con insistencia el bajo financiamiento para las acciones prevención y atención de desastres; la acción interinstitucional no se usa como estrategia para vencer las limitaciones de recursos, cada acción es asumida de manera aislada y muchas veces incluso se

duplican los esfuerzos por causa de consideración política, intereses parciales de las instituciones o afán de sobresalir en lo público. No existe una visión de planificación integral de los recursos públicos ni privados”³³

7.5 CAPACIDAD PARA LA INCIDENCIA POLÍTICA

Siendo que el liderazgo del Comité Local está en cabeza del Alcalde y que éste a su vez ejerce un rol de liderazgo político, se ha asumido para esta investigación como un hallazgo importante para garantizar la incidencia política, la asistencia del Alcalde presidiendo las sesiones del Comité, y se observó que en los municipios intermedios es menos frecuente contar con la presencia del mandatario local, siendo constatado sólo en el 5,7% de los casos mientras que en los municipios pequeños la presencia del Alcalde se registra en el 17% de los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD.

El paradigma que propone la gestión del riesgo convoca a todos los actores que hacen presencia en el nivel local, a replantear su rol social, su compromiso institucional y su práctica política. Se pudo observar en más de la mitad de las experiencias visitadas, condiciones de apatía y falta de compromiso por el cumplimiento de las pautas dadas por la normatividad en relación con la gestión del riesgo, sin que haya suficiente información aún para explicar dicha actitud.

El potencial para influir en los procesos de toma de decisiones está sujeto al propio conocimiento de las condiciones objetivas que se requieren para establecer una política, ponerlo en la agenda de decisiones, y de allí conducirlo hacia la práctica.³⁴ No es suficiente tener la norma a favor para incidir en el avance del proceso de la gestión del riesgo, si no se hacen los esfuerzos necesarios, continuos y concertados, para utilizar el conocimiento y la investigación en la promoción de la ampliación de la participación del gobierno y de las organizaciones del nivel local en la planificación del desarrollo, del territorio, de las emergencias y contingencias y más particularmente de las acciones o medidas de manejo del riesgo.

En este sentido, se puede encontrar aquí un ejemplo en el que está dada la oportunidad que genera la norma, pero esta oportunidad contrasta con la debilidad de las realidades locales de los Comités, que no siempre tienen suficiente conocimiento de sus propios escenarios de riesgo ó no tienen la práctica

³³ Notas tomadas de los registros de talleres – hallazgo repetitivo observado en los talleres de asistencia técnica, en los cuales los participantes de los CLOPAD se manifiestan con respecto a sus propias limitaciones de coordinación intersectorial.

³⁴ LAVELL, Allan. Viviendo en riesgo. comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina, compilador, Centro de Prevención de Desastres Naturales en America Central – CEPREDENAC, Tercer Mundo Editores, Colombia 1994.

incorporada para hacer uso del conocimiento técnico en el direccionamiento de las decisiones políticas relacionadas con la gestión del riesgo.

El ejercicio del poder político de los diferentes actores locales se expresa también a través de sus formas de organización que facilitan la participación democrática. Todos los actores coinciden en que de manera aislada no logran incidir con su fuerza, siempre se requiere un juego interno de relaciones múltiples con otros actores que se expresan posiblemente de la misma manera en el contexto municipal, una mejor capacidad para la incidencia política desde las instancias del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD está en el arte de tejer la cooperación entre actores y por supuesto democráticamente entre organizaciones, entidades e instituciones.

Las variables como la conveniencia política, el tipo de gobierno, los niveles de descentralización en la toma de decisiones, el papel de los expertos técnicos y las consultorías, atributos éticos y profesionales de los individuos involucrados y el impacto de los grandes desastres, entre otros factores, todos pueden tener una influencia de incitar cambios en las actitudes prevalentes...³⁵ y en la formas de expresión de la organización y toma de decisiones de la incidencia para acometer acciones de impacto sobre el desarrollo local sin recurrir detenerse en mayores análisis económicos o de responsabilidad social de mediano y largo plazo.

Una de las limitantes observada, que con seguridad incide de forma negativa en la capacidad de incidencia política, es el hecho que los líderes y responsables del proceso de la gestión del riesgo, en el nivel local, no tienen suficiente conocimiento y dominio de las normas relativas a los temas de planificación territorial y prevención, atención de desastres, y gestión del riesgo, así como tampoco de las bases conceptuales sobre estos mismos temas, lo que les resta capacidad argumentativa en el escenario de las decisiones políticas. Es así como se repite en casi todos los casos una práctica considerada por los actores como “común” con respecto a la toma de decisiones políticas, la cual se hace por parte del ejecutivo desconociendo las responsabilidades y competencias del nivel local, a causa de la condición de debilidad política baja capacidad financiera y rol marginal de los pequeños municipios (menos de 100.000 habitantes) sobre los que se termina ejerciendo el poder desde un nivel central, incluso con formas de expresión electoral y clientelista.

Por eso es posible para el caso colombiano decir que, si los cambios socio-ambientes del momento se inscriben dentro de lo que el sociólogo Ulrich Beck denominó la “sociedad del riesgo”, no puede entenderse la gestión ambiental sin la noción del riesgo y menos aún sin la práctica de la denominada “gestión del riesgo”. Vivimos en un mundo globalizado, pero no hay nada más localizado que

³⁵ Ibid.

las amenazas, las vulnerabilidades y los desastres, así como las respuestas sociales para enfrentarlos.

De eso da cuenta el trabajo desarrollado, a nivel nacional, por el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, y a nivel supranacional, por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina RED. Fruto de la reflexión y práctica local y nacional sobre la “gestión del riesgo”, esta se conceptualiza hoy como un proceso que trascienden la prevención y atención de desastres.³⁶

³⁶ VARGAS, Richard Alberto, Panorama Nacional de la Gestión del Riesgo, una introducción al análisis de la denominada “tragedia invernal” (2010-2011). Presentación Conferencia en la Cátedra Ambiental 2010 Gestión del Riesgo Universidad Tecnológica de Pereira.

8. PROPUESTA DE MEJORAMIENTO

Las propuestas que a continuación se registran están planteadas para contribuir en el proceso de adopción del enfoque de gestión del riesgo en el país, como una apuesta que contribuye a instrumentar la apuesta de la sostenibilidad del desarrollo. Las propuestas están planteadas abordando los asuntos críticos resultantes luego de la interpretación y análisis de la información obtenida en desarrollo de esta investigación.

Uno de los aspectos centrales que puede contribuir en gran medida a clarificar la ruta por la cual avanzar en el proceso de adopción del enfoque de la gestión del riesgo estaría dada desde la actualización de los instrumentos normativos y la política pública que hagan exigible el enfoque en los procesos inherentes al desarrollo y en tal sentido se propone revisar, armonizar y actualizar por lo menos tres aristas normativas: las que tienen que ver con la planificación y ordenamiento territorial, las que tienen que ver con la gestión ambiental y sobre recursos naturales y las que tienen que ver propiamente con la gestión integral del riesgo.

Sería ideal contar con aportes provenientes desde el accionar académico en la generación del conocimiento técnico, como insumos de sustentación en el ajuste normativo sugerido.

Adicionalmente, los resultados de la investigación, dejan ver una deficiencia en la aplicación de instrumentos técnicos y normativos en contextos locales pequeños como es el caso de los municipios categoría 6 con menos de 100.000 habitantes, en los cuales las capacidades técnicas, fiscales, e institucionales-administrativas son muy limitadas y para los cuales tendría que disponerse de procesos de acompañamiento técnico más constante, de tal manera que se fortalezca en la práctica la acción de “gestión” requerida en este enfoque.

Desde el punto de vista de la incidencia política, una acción propuesta puede estar en la vía del fortalecimiento institucional a los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD y a los funcionarios públicos municipales, mediante metodologías auto-instruccionales de inducción, capacitación y fortalecimiento para personas quienes llegan a representar a las instituciones, entidades y organizaciones que componen las instancias del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, especialmente en respuesta al problema de la alta rotación de personal que se registra en los Comités.

Se recomienda a los diferentes actores y líderes locales, consolidar la organización actuando siempre institucionalmente como Sistema y orientando el quehacer cotidiano en el propio fortalecimiento institucional, reconociendo estos canales como estrategia principal para la participación de la comunidad, el análisis

del riesgo, el diseño de las acciones para su intervención y la promoción de una cultura de prevención.

En la perspectiva de la capacidad para la acción intersectorial y en relación con las actividades inherentes a la gestión del riesgo y la gestión ambiental, teniendo de presente que en la mayoría de los países no han existido organizaciones interinstitucionales coherentes para llevar a cabo acciones de dos o más instituciones. Por el contrario, se presenta una dispersión de entidades que desde diversos actores y a diferentes niveles ejercen una o varias funciones de administración o de control de los factores de riesgo y de deterioro ambiental, requiriendo persistir en el enfoque sistémico y multinstitucional. Promover la financiación y ejecución de las acciones interinstitucional e intersectorial del Plan Municipal para la Gestión del Riesgo PMGR. Se requiere así de una adecuada coordinación para la formulación de políticas y para su respectiva ejecución, entre el nivel nacional y municipal, y entre los sectores comprometidos en la prevención y el manejo de aspectos ambientales, con el fin de evitar contradicciones, discordancias y vacíos que finalmente terminan por perjudicar tanto a los recursos como a sus usuarios.

Aunque la estructura del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD ya sienta las bases para la acción intersectorial, se evidencia como reto, la necesidad de establecer un marco para la asistencia técnica, basado en la formulación de políticas y metodologías, desde la perspectiva intersectorial, que a su vez establezcan niveles de intervención, indicadores de gestión y evaluación que se conviertan en plataforma para la gestión intersectorial y para la asistencia técnica misma, ya sea desde la Dirección de Gestión del Riesgo DGR ó desde los sectores que conforman el Sistema, pues un reto mayor aún es lograr que haya la sinergia entre los procesos de asistencia técnica sectoriales relacionados con la gestión del riesgo y los procesos de Asistencia Técnica intersectoriales asumidos directamente desde la Dirección.

Una acción propuesta desde el punto de vista operativo, es, en los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD, promover y extender la práctica de gestión y ejecución de las acciones de conocimiento, manejo del riesgo, manejo del desastre, combinando esfuerzos entre dos o más instituciones o sectores que intercambian sus recursos y creatividad aplicando el principio de acción interinstitucional en todo el territorio nacional.

Para la articulación de la participación comunitaria al proceso de la Gestión Local del Riesgo, debe reconocerse que los saberes, el conocimiento y la investigación no representan un verdadero interés en la mayoría de las instituciones del Estado, no tienen recursos para ni financiamiento para invertir en estudios y adquisición de instrumentación, no se promueve ni incentiva a que alguien se ocupe de realizar investigaciones o estudios y monitoreo sobre fenómenos complejos de entender a

simple vista y que demandan mayor conocimiento para elaborar y diseñar las soluciones adecuadas sin generar nuevos riesgos innecesarios.

Se hace perentorio tomar conciencia y entender que el potencial para influir en los procesos de toma de decisiones está sujeto al conocimiento de las condiciones objetivas que se requieren para establecer una política.³⁷

Bajo el sistema hay que articular a la universidad como actor gestor y productor de conocimiento con los actores técnicos y políticos, así como con los actores de la sociedad civil y la comunidad, para la generación de conocimiento como condición fundamental en el proceso consciente de la gestión del riesgo. Hay que insistir en que la universidad y la educación hagan la tarea de poner el conocimiento como factor protagónico del proceso de construcción de una cultura de la prevención humanizante y de anticipación a los efectos inesperados de la acción social.

³⁷ LAVELL, Op. Cit.

CONCLUSIONES

Durante la investigación, se pudo observar que las categorías se entrelazan e interactúan de manera permanente, constituyendo un entramado complejo, que permite destacar que la gestión del riesgo es multi-determinada y sólo se da en medio de dinámicas sociales y políticas igualmente complejas.

Es incipiente aún el proceso de adopción del riesgo, por lo menos en los municipios que vienen recibiendo la asistencia técnica específica en los últimos tres años.

La diversidad de actores participantes y la fluctuación y constante rotación de funcionarios que asumen responsabilidades en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD en los niveles locales – municipios, sumado a la práctica tradicional de centrar la atención y esfuerzo institucional a la etapa de respuesta en desastres, se convierten en elementos muy importantes y determinantes en el proceso de adopción del enfoque de gestión del riesgo, lo que permite dejar planteado que se requiere todo un proceso de transformación en los imaginarios y la cultura social e institucional para llegar a avances en dicha adopción.

A la luz de los resultados obtenidos en esta investigación, es posible inferir que existen condiciones favorables en el país para la adopción del enfoque de gestión del riesgo, y al mismo tiempo éste enfoque podría llegar a tener un papel para el fortalecimiento local sin precedentes en la historia de la descentralización en Colombia.

"Vivimos en una sociedad profundamente dependiente de la ciencia y la tecnología y en la que nadie sabe nada de estos temas, ello constituye una fórmula segura para el desastre"

(Carl Sagan)

RECOMENDACIONES

A continuación se plantean las siguientes recomendaciones:

Se recomienda al sector académico y universitario, particularmente a la Universidad Pública, que en el marco de la línea de investigación del desarrollo local y regional, se integren estudios que profundicen en las categorías propuestas en esta investigación, especialmente en investigaciones que dejen evidencia específica con respecto al rol que puede jugar el actor comunitario en la gestión del riesgo y en el ejercicio del derecho al desarrollo local sostenible e incluyente.

Se recomienda a la Universidad, teniendo en cuenta el imperativo que es el conocimiento para la reducción del riesgo y la construcción del desarrollo local sostenible, promover la investigación sobre los riesgos asociados a diferentes fenómenos amenazantes de origen natural y humano.

Se recomienda al sector académico, a la Dirección de Gestión del Riesgo y en general a todo el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, propiciar la articulación para fortalecer los procesos de asistencia técnica regional y local, a fin de lograr una expansión mucho más amplia y decidida en el proceso de adopción del enfoque de la gestión del riesgo.

Se recomienda a las comunidades y a sus organizaciones, afianzarse en el papel de cogestores de la gestión del riesgo y el desarrollo sostenible, con mayor decisión y a partir de las oportunidades que el marco normativo y el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres otorgan, acudan a mecanismos como los de la participación directa ó los de la veeduría y el control social para aumentar su incidencia en los procesos que tienen que ver con el desarrollo de su territorio y particularmente en el proceso de la gestión local del riesgo.

Se recomienda al Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD y a los funcionarios públicos municipales, dado el contexto de alta rotación de personal en los Comités, adoptar metodologías auto-instruccionales de inducción, capacitación y fortalecimiento para quienes llegan a representar a las instituciones, entidades y organizaciones del que componen las instancias del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD.

Se recomienda a los diferentes actores y líderes locales, consolidar la organización actuando siempre institucionalmente como Sistema y orientando el

Que hacer cotidiano en el propio fortalecimiento institucional, reconociendo estos canales como estrategia principal para la participación de la comunidad el análisis del riesgo, el diseño de las acciones para su intervención y la promoción de una cultura de prevención.

Se recomienda al Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD, promover y extender la práctica de gestión y ejecución de las acciones de conocimiento, manejo del riesgo, manejo del desastre, combinando esfuerzos entre dos o más instituciones o sectores que intercambian sus recursos y creatividad aplicando el principio de acción interinstitucional.

Se recomienda al Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD promover la integración con las organizaciones comunitarias existentes garantizando su convocatoria y participación en el Comité.

Se recomienda al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, a partir de los resultados del Proyecto de Asistencia Técnica en Gestión del Riesgo a nivel Municipal y Departamental en Colombia, extender la asistencia técnica y propiciar el logro de un mayor impacto en el país mediante la implementación de las buenas prácticas de este proceso.

BIBLIOGRAFIA.

BOULLÓN, Roberto 2006. "ESPACIO TURÍSTICO Y DESARROLLO SUSTENTABLE". APORTES Y TRANSFERENCIAS, Volumen 10, núm. 2, pp. 17-24. Argentina <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=27610203>

INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TECNICAS Y CERTIFICACION. Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario. Bogotá: ICONTEC, (2000) NTC-ISO 9000:2000.

INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TECNICAS Y CERTIFICACION. Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública. Sistema de gestión de la calidad para la rama ejecutiva del poder público y otras entidades prestadoras de servicios. Requisitos. ICONTEC, (2004) NTCG-ISO 1000:2004.

INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TECNICAS Y CERTIFICACION. Norma Técnica Colombiana Gestión del Riesgo. Bogotá: ICONTEC, (2004) NTC 5254.

ISO. Orientación sobre el concepto y uso del "Enfoque basado en procesos" para los sistemas de gestión. Documento ISO/TC 176/SC 2/N 544R2. ISO (2003).

KOTLER, Philip; CASLIONE John A. Caótica. Administración y Marketing en Tiempos del Caos, Norma, Bogotá: 2010

LAVELL, Allan. Viviendo en riesgo. comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina, Centro de Prevención de Desastres Naturales en América Central – CEPREDENAC, Tercer Mundo Editores, Colombia 1994.

LAVELL, Allan; MANSILLA, Elizabeth; SMITH, David. La gestión local del riesgo - Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica. Centro de Prevención de Desastres Naturales en América Central - CEPREDENAC, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Panamá, República de Panamá. 2003.

MANUCCI, Marcelo. Contingencias. Cinco desafíos de cambio para una nueva década, Grupo Editorial Norma, Bogotá: 2010

MIKLOS, Tomás y TELLO, María Elena. Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro, Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Javier Barros Sierra, Editorial Limusa, México: 2003.

MORAL SANTAELLA, Cristina. CRITERIOS DE VALIDEZ EN LA INVESTIGACION CUALITATIVA ACTUAL. Revista de Investigación Educativa, 2006, Vol. 24, n.º 1, págs. 147-164

NOJI, Eric K. Impacto de los desastres en la salud pública. OPS - National Center for Environmental Health Center for disease Control and Prevention Atlanta GA, Estados Unidos de América, Editor EKN, Traducido por Fabio A. Rivas. Bogotá: 2007.

RAMÍREZ TREVIÑO, Alfredo; SÁNCHEZ NÚÑEZ, Juan Manuel; GARCÍA CAMACHO, Alejandro. "EL DESARROLLO SUSTENTABLE: INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS". Revista del Centro de Investigación. Universidad La Salle, vol. 6, Pp. 55-59, México. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/342/34202107.pdf>

RUBIO ARDANAZ, Eduardo. "REFLEXIONES SOBRE EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE, SUS ANTECEDENTES Y ALGUNOS APUNTES PARA EL MOMENTO PRESENTE Y FUTURO". XVI Congreso de Estudios Vascos: Bilbao, 2005, Número 16. Pp. 261-270, <http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/congresos/16/16261270.pdf>.

VARGAS, Richard A., Dirección de Gestión del Riesgo, Ministerio del Interior y de Justicia, Guía Municipal para la Gestión del Riesgo, Editorial Andina, Bogotá: 2010.

ANEXOS

Anexo A. Formulario de encuesta:

Universidad de Nariño
Vicerrectoría de Investigaciones Postgrados y Relaciones Internacionales
Especialización en Alta Gerencia
Estado actual de adopción del enfoque de la gestión del riesgo
como parte del proceso de desarrollo sostenible en el País,
Colombia 2008 - 2011

Encuesta a los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres
CLOPAD

Objetivo: Identificar los conocimientos y actitudes en los funcionarios que se desempeñan en el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD

MUNICIPIO: _____ DEPARTAMENTO: _____
FECHA _____

Fecha De Constitución del Comité según Decreto Municipal: Antes del 2008:

Entre 2008 y 2009:

Entre 2009 y 2010:

Entre 2010 y 2011:

Categoría del Municipio según el Departamento Nacional de Planeación DNP:

Número de Integrantes según Decreto Municipal de conformación del CLOPAD:

Número de total de personas participantes en la reunión del Comité:

Número de participantes funcionarios con capacidad de decisión en el Comité:

Número de participantes de organismos de socorro y ayuda
humanitaria: _____

Número de participantes de la fuerza pública ejército, policía, CTI, DAS:

Número de participantes de empresas y corporaciones privadas, ONGs: _____

Número de participantes de la comunidad y los gremios: _____

No. de participantes por el Gobierno Local y las Instituciones Estatales en el Municipio: _____

Municipio con Plan Local de Emergencia y Contingencias PLECs: _____

Municipio con Plan Municipal para la Gestión del Riesgo PMGR: _____

¿El Municipio tiene incorporado los riesgos en el POT?: SI _____ NO _____

¿El Municipio tiene Fondo Municipal de Calamidades?: SI _____ NO _____

¿Hay Comité con Coordinador Administrativo?: SI _____ NO _____

¿Hay Comité con Coordinador Operativo?: SI _____ NO _____

¿Hay Comité con presupuesto anual de inversiones y gastos?: SI _____ NO _____

Anexo B. Cuadros de registro de la información recolectada.

Municipios registrados en la Muestra

No.	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ASISTEN A CLOPAD	FECHA CLOPAD	REUNION CLOPAD	CATEGORIA MUNICIPIO
1	Calamar	Bolívar	9	2008	14	6
2	Güicán de la Sierra	Boyacá	6	2010	22	6
3	Santa Rosa de Viterbo	Boyacá	5	2010	24	6
4	Sutatenza	Boyacá	7	2008	37	6
5	Corrales	Boyacá	6	2008	30	6
6	Siachoque	Boyacá	5	2008	16	6
7	Beteitiva	Boyacá	9	2009	43	6
8	Monguí	Boyacá	5	2011	2	6
9	El Cocuy	Boyacá	7	2010	25	6
10	El Espino	Boyacá	6	2010	21	6
11	Aguadas	Caldas	5	2009	28	6
12	Manizales	Caldas	14	2008	21	1
13	Pácora	Caldas	6	2010	21	6
14	Palestina	Caldas	5	2009	29	6
15	San José	Caldas	3	2008	53	6
16	Manzanares	Caldas	9	2009	26	6
17	Marquetalia	Caldas	13	2010	36	6
18	Viterbo	Caldas	5	2010	29	6
19	Aguazul	Casanare	6	2008	71	5
20	Villanueva	Casanare	7	2008	25	6
21	Yopal	Casanare	9	2008	83	3
22	Maní	Casanare	5	2009	27	6
23	Tauramena	Casanare	5	2009	3	6
24	Monterey	Casanare	4	2009	3	6
25	Sabalarga	Casanare	4	2009	2	6
26	Recetor	Casanare	5	2008	4	6
27	Chámeza	Casanare	5	2008	2	6
28	Trinidad	Casanare	5	2009	10	6
29	Bahía Solano	Choco	7	2010	8	6
30	Bajo Baudó	Choco	14	2009	47	6
31	Litoral de San Juan	Choco	10	2010	17	6
32	Lloró	Choco	19	2010	10	6
33	Quibdo	Choco	5	2008	96	6
34	Buenavista	Córdoba	8	2010	16	6
35	Cereté	Córdoba	5	2009	33	6
36	Ciénaga de Oro	Córdoba	8	2008	20	6
37	Cotorra	Córdoba	3	2009	42	6
38	La Apartada	Córdoba	6	2010	37	6
39	Montelíbano	Córdoba	10	2008	34	6
40	Montería	Córdoba	8	2008	77	2
41	Tierralta	Córdoba	13	2008	34	6
42	Algarrobo	Magdalena	5	2008	9	6
43	El Banco	Magdalena	5	2008	14	6
44	Cabuyaro	Meta	5	2008	70	6
45	El Castillo	Meta	8	2008	55	6
46	Guamal	Meta	7	2008	52	6

Municipios registrados en la Muestra (continuación)

No.	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	ASISTENCIA CLOPAD	FECHA CLOPAD	REUNION CLOPAD	CATEGORIA MUNICIPAL
47	Villavicencio	Meta	18	2009	24	1
48	Cúcuta	N/Santander	9	2008	107	1
49	Chinácota	N/Santander	5	2008	12	6
50	Ocaña	N/Santander	9	2009	27	4
51	Pamplona	N/Santander	6	2009	16	6
52	Puerto Santander	N/Santander	7	2008	32	4
53	Villa del Rosario	N/Santander	6	2008	18	4
54	Barrancabermeja	Santander	7	2008	108	1
55	Girón	Santander	9	2008	108	1
56	Los Santos	Santander	5	2010	40	6
57	Bucaramanga	Santander	11	2008	238	1
58	Puerto Wilches	Santander	9	2008	65	6
59	San Gil	Santander	8	2008	34	5
60	Piedecuesta	Santander	7	2008	48	1
61	Pinchote	Santander	5	2009	37	6
62	Páramo	Santander	9	2008	58	6
63	Suaita	Santander	7	2009	51	6
64	Vélez	Santander	10	2009	41	6
65	Barbosa	Santander	6	2009	23	6
66	Barichara	Santander	5	2008	17	6
67	Mogotes	Santander	7	2009	33	6
68	Villanueva	Santander	5	2009	30	6
69	Palmas del Socorro	Santander	5	2010	15	6
70	Oiba	Santander	6	2009	37	6
71	El Playón	Santander	5	2008	10	6
72	Floridablanca	Santander	6	2009	17	1
73	Lebrija	Santander	8	2008	17	6
74	San Vicente de Chucurí	Santander	5	2009	26	6
75	Landázuri	Santander	7	2008	10	6
76	Coromoro	Santander	7	2009	19	6
77	Galeras	Sucre	5	2009	9	6
78	Sampués	Sucre	8	2009	21	6
79	Sincé	Sucre	11	2009	28	6
80	Sincelejo	Sucre	13	2008	24	5

Fuente: Esta investigación.

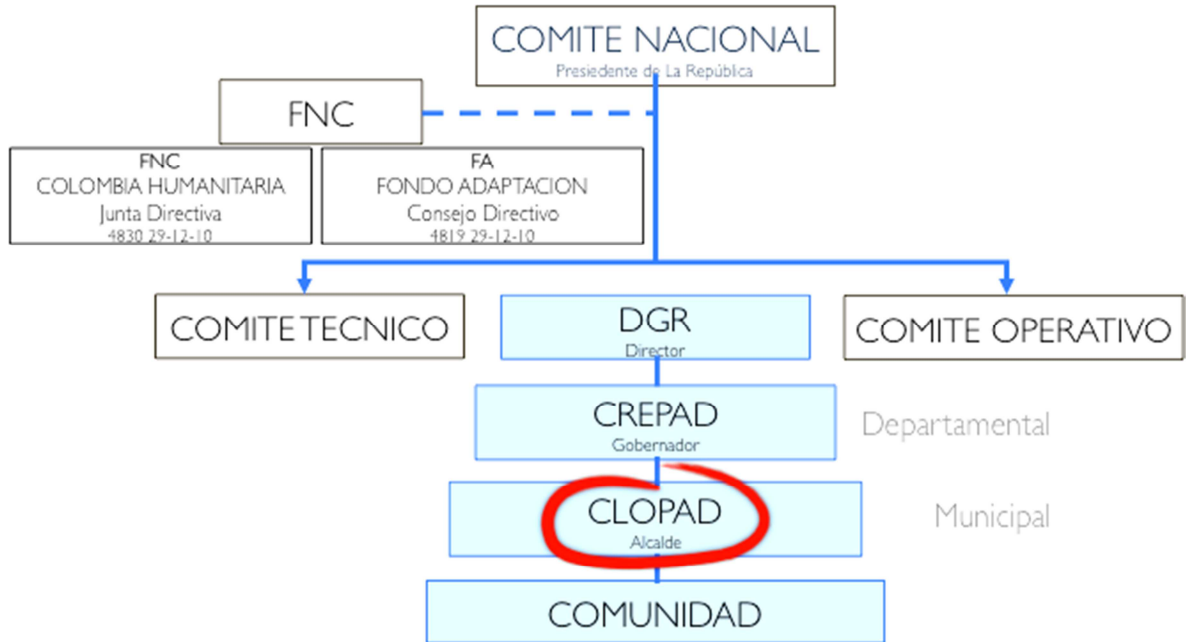
Muestra

MUNICIPIOS DE COLOMBIA	PORCENTAJE	MUNICIPIOS DEL ESTUDIO	PORCENTAJE
1.104	100%	80	7,25
MUNICIPIOS DEL PAIS ASISTENCIA TECNICA	PORCENTAJE	MUNICIPIOS DEL ESTUDIO ASISTENCIA TECNICA	PORCENTAJE
420	100%	80	19,05%

Fuente: Esta investigación.

Anexo C. Organigrama del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia SNPAD.

Organigrama del SNPAD de Colombia
Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
(Decreto-ley 919 del 1 de Mayo de 1989)



Fuente: Adaptado de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia

Anexo D. Plegable Proyecto de Asistencia Técnica en Gestión Local del Riesgo a Nivel Municipal y Departamental en Colombia.

Diagrama de articulación del PMGR con los Procesos de Planificación Municipal

Plan Municipal para la Gestión del Riesgo

Es el documento que define las acciones específicas a ejecutar para el conocimiento y reducción del riesgo, así como para la preparación para la respuesta y recuperación. Contiene la formulación de dichas acciones y orienta su ejecución. Consolida el contenido específico de los procesos de la gestión del riesgo.

Ejecución de Acciones

A través de la información generada en la formulación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo, en el cual se identifican y zonifican áreas que puedan presentar amenazas para la población, las actividades socioeconómicas y productivas, se evalúa su vulnerabilidad y de esta forma, se definen acciones para reducir los riesgos, a través de medidas preventivas y correctivas a fin de evitar daños sociales, ambientales y económicos que afectan al desarrollo sostenible, dicha información se convierte en la BASE para los diferentes procesos de planificación que desarrolle el municipio en especial los relacionados con el Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Municipal.

COLOMBIA

Calle 13 No. 32-89 Edificio Libertador piso 4 Bogotá D.C. Colombia
 Consultador (97-1) 3 80 03 75 - 375 09 34 Fax 37510777
 www.sigmad.gov.co

Proyecto Asistencia Técnica en Gestión Local del Riesgo a Nivel Municipal y Departamental

PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA EN GESTIÓN DE RIESGO A NIVEL MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL

La Dirección de Gestión de Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres, como coordinadora del SNPAD, en el marco del Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado Frente a Desastres Naturales, consultó el "PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA EN GESTIÓN DE RIESGO A NIVEL MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL", el cual a través del fortalecimiento institucional de los CREPAD y los CLOPAD, busca que la Gestión del Riesgo sea un componente esencial para el desarrollo municipal, donde mejorar la calidad de vida y optimizar las inversiones públicas se convierten en un fin de cada administración municipal.

Objetivo General

Promover la implementación de estrategias de prevención/reducción de riesgos y atención de desastres en los procesos de desarrollo regional y municipal, acorde con las directrices del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –PNPAD (Decreto 93/98).

Objetivos Específicos

- Mejorar el conocimiento, la capacidad institucional y competencias del CREPAD / CLOPAD para la implementación de procesos municipales de gestión del riesgo por medio de capacitación, asesoría y acompañamiento al nivel municipal y regional.
- Ayudar al municipio a través del CLOPAD en la formulación del Plan Municipal para la Gestión del Riesgo a Nivel Municipal.
- Optimizar la preparación para la respuesta a emergencias a nivel municipal mediante el fortalecimiento de los CLOPAD en la formulación e implementación de los Planes Locales de Emergencia y Contingencias –PLEC's.

Componentes del Proyecto.

El PASTGR parte de un enfoque sistémico y cuenta con 5 componentes estratégicos, los cuales desarrollados de forma eficiente harán que el municipio esté en la capacidad técnica de reducir los riesgos (actuales y futuros) a través de sus procesos de planeación, transferir el riesgo mediante los instrumentos de aseguramiento y preparar y ejecutar la respuesta, y recuperación, en aras de consolidar un municipio más seguro, equitativo en lo social, eficiente en lo económico, estable en lo ambiental y eficaz en lo institucional en pro de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Enfoque del proyecto de asistencia técnica

La búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida y del bienestar de la población viene siendo entorpecida por diferentes situaciones entre las que sobresalen los desastres.

Cada día es mayor el número de municipios y habitantes en crisis social por pérdida de vidas humanas, viviendas y medios de subsistencia. Los desastres son situaciones de riesgo y retroceso del desarrollo municipal, dado que incorporan daños y pérdidas sociales, económicas y ambientales más la necesidad de ayuda inmediata y el gasto de la recuperación.

Riesgo en el Municipio

Es el conjunto de pérdidas sociales, económicas y ambientales que pueden presentarse. Es una condición real, es como tener una deuda que en algún momento se pagará con vidas, bienes, patrimonio ecológico, etc. Tiene una dependencia directa con la forma de ocupación e intervención del territorio, sus condiciones sociales y actividades económicas, entre otras. La calidad del proceso de desarrollo municipal determinará las condiciones de riesgo, el cual reduce los desastres, los que a su vez frenan y retrasan el proceso de desarrollo mismo.

La gestión del riesgo un componente de la gestión del desarrollo

El propósito de la gestión del riesgo es orientar el proceso de desarrollo en función del riesgo, de manera integral, lo cual implica intervenir las variables físicas económicas, sociales, ambientales y culturales del municipio de tal forma que se reduzcan y en lo posible no se generen nuevas condiciones de amenaza y vulnerabilidad, tanto para la comunidad como para los demás bienes públicos y privados. Es un proceso social y político, que será efectivo si se considera desde el mismo proceso de planificación del desarrollo municipal.

Proceso de la Gestión del Riesgo en el Municipio

Dado que el desarrollo municipal es un proceso social y político marcado por el desempeño de la gestión pública, los actores económicos y la participación de la comunidad, la gestión del riesgo forma parte de este mismo desempeño, no con proyectos independientes sino por medio de acciones integradas en los diferentes temas e instrumentos de desarrollo.

Para optimizar el desempeño municipal en la modificación de las condiciones de amenaza, vulnerabilidad y riesgo actual y futuro, así como en las operaciones de respuesta y recuperación en caso de desastre y emergencia, se plantea la gestión del riesgo en el municipio bajo un enfoque de procesos que tienen su origen y efecto en las condiciones sociales, culturales, económicas y ambientales del municipio.

Visión interinstitucional e intermunicipal

Rayo el principio de que las acciones se ejecutan de manera integrada a los campos del desarrollo municipal, estos procesos estarán a cargo de las diferentes instituciones, según su misión, coordinándose en el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres – CLOPAD y aprovechando la oferta sectorial departamental y nacional. Igualmente, Se debe abordar la gestión de manera intermunicipal en escenarios de cuenca hidrográfica, asociación de municipios, área metropolitana, etc.

Visión interinstitucional e intermunicipal

Condiciones Sociales, Culturales, Económicas y Ambientales del Municipio

Proceso de Gestión

CLOPAD

Plan Municipal para la Gestión del Riesgo y PLEC's

Entidades, Instituciones y Organizaciones EJECUTORAS

De acuerdo con las condiciones municipales, en desarrollo de los diferentes procesos misionales de la gestión del riesgo, el CLOPAD prioriza, planea y evalúa las diferentes acciones por medio del Plan Municipal para la gestión del riesgo (PMGR) y el Plan Local de Emergencia y Contingencias (PLEC's). El CLOPAD no ejecuta las acciones, la ejecución corresponde de manera individual o compartida a las entidades, instituciones y organizaciones, que a través de estas intervienen las condiciones municipales para un desarrollo más seguro y sostenible.

Fuente: Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, Bogotá 2010

Anexo E. Propuesta esquemática para elaborar un plan general de manejo de riesgos:

Orden de actividades en la formulación del Plan Municipal para la Gestión del Riesgo PMGR

- 1 Hacer que el Alcalde convoque al CLOPAD, para iniciar el proceso de planificación
 - 1.1 garantizar la participación de todas las fuerzas institucionales y sociales del Municipio.

- 2 Identificación de escenarios de riesgo en el Municipio, considerando:
 - 2.1 riesgos asociados a fenómenos de origen natural,
 - 2.2 riesgos asociados a fenómenos de origen socio-natural,
 - 2.3 riesgos asociados a fenómenos de origen tecnológico,
 - 2.4 riesgos asociados a fenómenos de origen humano intencional y no intencional,
 - 2.5 riesgos asociados a actividades económicas y sociales que se realizan en el Municipio,
 - 2.6 riesgos por bienes municipales vulnerables expuestos a fenómenos amenazantes,
 - 2.7 riesgos por población vulnerable expuesta a pobreza, enfermedad, marginalidad,
 - 2.8 riesgos por aglomeraciones de públicos y fiestas municipales, y otros no identificados.

- 3 Priorización de escenarios de riesgo municipales.

- 4 Caracterización de cada uno de los escenarios de riesgo priorizados
 - 4.1 formular acciones de intervención en la línea del conocimiento y monitoreo,
 - 4.2 formular acciones de intervención en la línea de manejo del riesgo,
 - 4.3 formular acciones de intervención en la línea de manejo del desastre y la recuperación.

- 5 Planificar medidas o acciones de intervención del riesgo municipal diseñadas.

- 6 Formulación del Plan para la gestión del riesgo municipal
 - 6.1 objetivos,
 - 6.2 políticas,
 - 6.3 estrategias,
 - 6.4 programas y acciones,
 - 6.5 costos,

- 6.6 ejecutores y cronograma de ejecución,
- 6.7 indicadores para el control.

- 7 Validación del Plan por el CLOPAD y adopción por parte del Municipio.

- 8 Divulgación para la ejecución del Plan.