

VOLCAN GALERAS: PREVENCION SIN PLANEACION?
MUNICIPIO DE LA FLORIDA

ANA MARIA BEDOYA ARTEAGA
HANNIER ROBERTH HUERTAS CALDERON

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO-JURIDICOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2007

VOLCAN GALERAS: PREVENCION SIN PLANEACION?
MUNICIPIO DE LA FLORIDA

ANA MARIA BEDOYA ARTEAGA
HANNIER ROBERTH HUERTAS CALDERON

Ensayo presentado para obtener el título de:
Especialista en Derecho Administrativo

Asesora:
Dra. EDILMA CECILIA ARTEAGA RAMIREZ

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO-JURIDICOS
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2007

“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado, son de responsabilidad exclusiva de sus autores”.

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

NOTA DE ACEPTACION.

APROBADO

Dra. EDILMA CECILIA ARTEAGA RAMIREZ
ASESORA

Dr. ALVARO ISAIAS ARTEAGA RAMIREZ
JURADO

Dr. GERMAN CORDOBA BURGOS
JURADO

San Juan de Pasto, 22 de febrero de 2007.

AGRADECIMIENTOS

Gracias a nuestros padres por su apoyo, comprensión y exigencia, gracias al rigor académico de la Universidad pública, porque así alcanzamos la disciplina y a través de ella formamos hábitos de estudio y finalmente logramos la consecución de una nueva meta en nuestras vidas.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN.	9
1. GALERAS: Prevención sin Planeación?.	10
BIBLIOGRAFIA.	25

RESUMEN

El municipio de La Florida, teniendo en cuenta el riesgo que significa su cercanía al volcán Galeras, debe incorporar la prevención y atención de desastres en la planeación municipal no sólo como un tema sectorial sino como un tema multidisciplinario, interinstitucional y transversal que medie en todo el proceso de desarrollo, de manera que sea política de la administración la incorporación de la mitigación de riesgos y la prevención de desastres en todo el proceso de desarrollo socioeconómico del municipio.

Una verdadera gestión del presupuesto municipal para atender el tema de la prevención y atención de desastres se debe materializar en la adopción de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que verdaderamente estén dirigidos a mitigar los riesgos, dar respuesta a las emergencias y rehabilitar a los afectados, lo que exige el reconocimiento y valoración de los riesgos a que se encuentra expuesto el municipio de La Florida, la designación de recursos suficientes para llevar a cabo estos propósitos y la ejecución de los mismos de manera eficiente y eficaz, además, se debe buscar el fortalecimiento de las competencias institucionales, la participación de la población y la aplicación de medidas de intervención de los factores generadores de riesgo.

Si la planeación en el municipio de la Florida presenta algunas debilidades tanto en la formulación de los planes de desarrollo como en su ejecución, se deja al descubierto la percepción de que estos planes se han convertido en una rutina obligatoria y una carga para las administraciones territoriales, mas que un instrumento básico para la gestión de la prevención y atención de desastres.

ABSTRACT

The Florida municipality, taking in accounts the risk that means its nearness to the Galeras volcano; it should incorporate the prevention and attention to disasters in the municipal plan not only as a sectored topic but as a multidisciplinary, inter-institutional and transverse topic that determine the development process, in the way that being the politic administration the incorporation of mitigation of the risks and the prevention of disasters in the whole socioeconomic development process of the municipality.

A real management of the municipal budget to attempt the topic of the prevention and attention of disasters should be materialized in the adoption of politics, strategies, plans, programs and projects that are really direct to the mitigation of the risks, give answers to the emergencies and rehabilitate to the affected people that demands the inspection and assessment of the risk that La Florida municipality is exposed to, the designation of enough resources to carry out this purposes and their execution on an efficient and affective way, furthermore, should look for the strength of institutional competences, participation of people and the application of measures in the intervention of factors that generate risk.

If the municipality of La Florida plan presents some difficulties as the formulation of development plans as their execution, left exposed the perception that this plans has been turned in an obligatory routine and in responsibilities of the territorial administration, more than a basic instrument of management of prevention and attention of disasters.

INTRODUCCION

La Amenaza del volcán Galeras nos hace pensar que el peligro está latente para los Municipios ubicados en su área de influencia, los cuales, es inminente, que se encuentran en mayor riesgo frente a la probabilidad de su erupción. Por lo tanto es menester que dichos entes territoriales y sobre todo el Municipio de la Florida y su población estén preparados para morigerar o atenuar la ocurrencia de consecuencias económicas, sociales y ambientales ante la emergencia, siendo de importancia vital que se incorpore de la mejor manera el tema de prevención y atención de desastres en las principales herramientas de planificación, en el esquema de ordenamiento territorial y en el plan de desarrollo municipal, señalándose en los mismos la formulación de planes, programas y proyectos para la reducción del riesgo y asignando recursos para la prevención y atención de desastres, ya que sólo se reconoce la amenaza vulcanológica, pero no la mitigación de los riesgos para aminorar la pérdida de vidas, de daños materiales y ambientales ante un posible desastre natural de dicha naturaleza.

Al tratamiento del tema de prevención y atención de desastres debe dársele igual o mayor ponderación frente a los otros sectores de inversión; se debe adelantar una mayor gestión administrativa incluyendo continuidad y sostenibilidad de acciones tendientes a mitigar los riesgos y a generar capacidad para atender de manera adecuada la emergencia, aumentándose las medidas de contingencia y previsión para que así ya no exista una pobre gestión del riesgo en el Departamento de Nariño y en el Municipio de la Florida y se sigan las directrices señaladas en las leyes: orgánica de ordenamiento territorial, orgánica del plan, del plan nacional de prevención y atención de desastres (PNPAD) y se concreten estas medidas en todo el sistema presupuestal con una verdadera ejecución no sólo de recursos económicos provenientes del nivel central, regional, o local, sino también de recursos técnicos, humanos, institucionales, que procedan de los esfuerzos, no de un ente aislado, sino de todo un engranaje funcionando en forma armónica, activando de esta manera el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

VOLCAN GALERAS: PREVENCION SIN PLANEACION? MUNICIPIO DE LA FLORIDA

HANNIER ROBERTH HUERTAS ALDERON
ANA MARIA BEDOYA ARTEAGA¹.

El Volcán Galeras ha presentado una reactivación a partir del año 2004, este suceso nos lleva a analizar que tan preparados se encuentran, ante una posible erupción, los municipios ubicados en la zona de su influencia del Galeras, principalmente aquellos que, como el municipio de La Florida, se localizan en zona de alto riesgo. Llama la atención establecer si la administración municipal y la comunidad han utilizado adecuadamente las herramientas de planeación y planificación para abordar efectivamente el tema de la atención y prevención de desastres.

Si para La Florida, la actividad del Galeras se ha convertido en amenaza por sus posibles efectos negativos sobre su economía, su población y su desarrollo social es importante preguntarse ¿como se caracteriza la gestión presupuestal en el tema de atención y prevención de desastres en este municipio con relación a la afectación que representa su cercanía al volcán?. La incorporación de la prevención y atención de desastres en la planeación municipal implica la necesidad de desarrollar instrumentos y acciones para prevenir y mitigar los riesgos existentes y para fortalecer la capacidad de respuesta en caso de desastre, por lo tanto, éste componente, en los planes de desarrollo municipal y de ordenamiento territorial, debe tenerse en cuenta no sólo como un tema sectorial sino como un factor que media en todo el proceso de desarrollo.

Si bien en el municipio de la Florida se ha incorporado el tema de la atención y prevención de desastres en los planes de desarrollo y los presupuestos anuales, no se ha desarrollado una verdadera gestión del presupuesto para atender este tema, pues no se materializa en la adopción de planes, programas y proyectos que verdaderamente estén dirigidos a mitigar los riesgos, dar respuesta a las emergencias y rehabilitar a los afectados. La Florida no ha cumplido con un proceso adecuado de gestión pública en el desarrollo efectivo de la prevención y atención de desastres y mitigación del riesgo frente a la amenaza del volcán Galeras, en la planeación, planificación, ejecución, control y evaluación de las diferentes herramientas para direccionar la administración y el desarrollo del Municipio.

Para desarrollar el presente ensayo se harán unas precisiones conceptuales sobre los elementos más esenciales del tema, empezando por identificar el municipio de La Florida en su localización geográfica y dentro del contexto que significa su cercanía al volcán Galeras.

¹ Estudiantes Novena Promoción Especialización de Derecho Administrativo, Universidad de Nariño. Primer semestres 2006.

1. Municipio de La Florida: El municipio de la Florida está localizado al occidente de la ciudad de Pasto, con un extensión de 77.9286 hectáreas, se ubica en la parte noroccidental del Departamento de Nariño y su espacio territorial esta localizado geográficamente a 1° 18” de latitud Norte y 17° 24” de longitud Oeste. Su cabecera se encuentra a una altitud de 2.077 (m.s.n.m). Los Datos demográficos registran para el 2004 una población de 21.755 habitantes distribuidos el 11.21 % en la cabecera municipal y el 88.79% en el sector rural.

El volcán Galeras, por su lado, ha tenido periodos de actividad de varios años, en los cuales se han registrado diferentes episodios eruptivos que van desde emisiones de cenizas y actividad fumarológica hasta la ocurrencia de eventos explosivos caracterizados por violentas olas de choque, la caída de ceniza, la incandescencia y el deslizamientos de proyectiles balísticos y en algunas ocasiones flujos piroclásticos de corto alcance. La Florida, al igual que otros seis municipios del Departamento de Nariño, se encuentra ubicado en la zona de influencia del volcán Galeras, lo que su activación le representa un alto grado de amenaza, no sólo por su cercanía al mismo, sino por ser considerado uno de los volcanes más activos del mundo.

2. Desastre: Según el Decreto 919 de 1989 se entiende por desastre el daño o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y eventos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social.

3. Amenaza, Riesgo y Vulnerabilidad. En el tema de desastres puede presentarse confusión con los vocablos amenaza, riesgo y vulnerabilidad por lo que también se hace necesario hacer una precisión de sus conceptos así: **amenaza** se refiere a un peligro latente o factor de riesgo externo de un sistema o de un sujeto expuesto, que se puede expresar en forma matemática como la probabilidad de exceder un nivel de ocurrencia de un suceso con una cierta intensidad, en un sitio específico y durante un tiempo de exposición determinado. **Vulnerabilidad** se entiende como un factor de riesgo interno que matemáticamente está expresado como la factibilidad de que el sujeto o el sistema expuesto sea afectado por el fenómeno que caracteriza la amenaza. El **riesgo** por su lado corresponde al potencial de pérdidas que puede ocurrirle al sujeto o sistema expuesto, resultado de la concomitancia de la amenaza y de la vulnerabilidad, puede expresarse en forma matemática como la probabilidad de exceder un nivel de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un cierto sitio y durante un cierto periodo de tiempo. Siendo que en muchos casos no es posible intervenir la amenaza, para reducir el riesgo no queda otra alternativa que modificar las condiciones de vulnerabilidad de los elementos expuestos².

² CARDONA A. Omar Darío, LA NECESIDAD DE PENSAR DE MANERA HOLISTICA LOS CONCEPTOS DE VULNERABILIDAD Y RIESGO, “Una Crítica y una Revisión Necesaria para la Gestión”. Bogota: Centro de Estudios sobre Desastres y Riesgos CEDERI. Universidad de los Andes 2002. 11 pág.

El Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres define el riesgo como la probabilidad de ocurrencia de unas consecuencias económicas, sociales y ambientales en un sitio particular durante un tiempo de exposición determinado. Se obtiene de relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos.³

4. Política de Prevención y Atención de Desastres: Es la búsqueda para concientizar y educar en los temas de prevención y mitigación a los Entes nacionales y a los habitantes de las zonas de alto riesgo y es la reacción de manera eficaz y eficiente a las contingencias de un evento natural o antrópico.

En Colombia dentro de la política para la prevención y atención de desastres se han desarrollado varios instrumentos estatales, el principal de ellos es el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres aprobado por la Ley 46 de 1988 y reglamentado por el Decreto Ley 919 de 1989 que además creó la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, conocida hoy como Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres.

El Decreto ley 919 de 1989 estableció la necesidad de la elaboración del Plan Nacional para la Prevención y Atención Desastres –PNPAD- el cual debía contener las políticas, acciones y proyectos de carácter sectorial del orden nacional, regional y local que tenga relación directa, entre otros, con los temas de prevención y atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres y calamidades públicas, sistema y procedimientos de control y evaluación de los procesos de atención y prevención de desastres. Con el Decreto 093 del 13 de enero de 1998 se adoptó el PNPAD, el cual incluye los objetivos, principios, estrategias, programas y subprogramas que deben regir las actividades del Sistema.

El Decreto 093 de 1998 estableció como objetivo orientar las acciones del Estado y de la sociedad civil para la atención y mitigación del riesgo, 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. En el Plan Nacional para la Atención y Prevención de Desastres se fijan unas orientaciones y directrices que deben ser tenidas en cuenta por los organismos de planeación a nivel regional y municipal para en lo que hace relación con los planes de desarrollo regional de que trata la Ley 76 de 1985, los planes y programas de desarrollo que señala el decreto 1222 de 1986 y los planes de desarrollo municipal de que trata el decreto 1333 de 1986.

En relación con las acciones de las entidades nacionales y territoriales respecto de la elaboración, ejecución y seguimiento del Plan Nacional de Prevención y Atención de desastres, se estable unos principios orientadores como son: Descentralización, ámbito de competencias, coordinación y participación.

³ DECRETO 93 DE 1998. Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Presidencia de la República. Santafé de Bogotá, 1998. 60 pág.

Una de las estrategias más importantes que contempla el PNPAD es “la incorporación de la prevención y mitigación del riesgo en la planificación” como criterio que debe estar presente en la toma de decisiones sobre el futuro económico y social de los municipios, departamentos y la nación; por lo mismo dentro de los programas del Plan se encuentra 2. PROGRAMA PARA LA INCORPORACION DE LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DEL RIESGO EN LA PLANIFICACIÓN. 2.1. Incorporación de criterios preventivos y de seguridad en los planes de desarrollo 2.2. Manejo y tratamiento de asentamientos humanos y de infraestructura localizados en zonas de riego. 2.3. Articulación de la política ambiental y de prevención de desastres.

5. Planeación: “es la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos. Si se considera el trabajo a realizar, programar “es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; implica además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. (...) . Planificar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades”⁴.

La planeación puede ser entendida como una intervención del Estado tendiente a ordenar el desarrollo de la actividad económica y social mediante el seguimiento de un conjunto de alternativas para alcanzar objetivos y metas deseadas con un costo social a través de programas y proyectos teniendo en cuenta los recursos como los medios disponibles. La planeación se diferencia de la planificación, según OMAR CALDERON RIVERA, por cuanto la última se inicia en el momento de la puesta en marcha de los planes, es decir, cuando se comienza a traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos prefijados mediante programas. La sola formulación de planes y proyectos no tiene sentido alguno si no se traduce en acción; por ello la idea de formular planes debe estar íntimamente ligada a su ejecución y formar un todo invisible en su conjunto.

La planeación incluye la elaboración de los planes de desarrollo que se definen como una herramienta de gestión en la cual se establece lo que la administración va a realizar durante el respectivo periodo de gobierno y con una visión de largo plazo, tanto en el ámbito nacional, departamental como municipal y que la ley orgánica del plan Ley 152 de 1994 le establece unos 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 art. 342 y en general por el Capítulo II del Título 12 de la C.P. y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

En el art. 3 de la ley Orgánica del Plan se consagran, entre otros, el principio de coordinación según el cual las entidades de planeación del orden nacional regional y de las entidades territoriales deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre

⁴ MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuestos por programas*, Siglo Veintiuno Editores, 1967, pag 44.

las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo, buscando también la continuidad en la ejecución real de los planes, programas y proyectos que se adopten en las diferentes administraciones.

La planeación tiene estrecha relación con el sistema de presupuestación, con el plan plurianual de inversiones, que es un instrumento para programar la proyección de programas y proyectos que por su complejidad requieren más de una vigencia fiscal, con los presupuestos anuales en los cuales se debe reflejar el plan plurianual de inversión, con las asambleas y concejos que deben definir los procedimientos a través de los cuales los planes territoriales serán armonizados con los respectivos presupuestos y con el plan operativo anual de inversiones en cuanto en éste se señalarán los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas, los cuales deben ser concordantes con el plan de desarrollo y el plan plurianual de inversiones, con el plan financiero ya que éste es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público y para su elaboración se tendrá como fundamento principal las operaciones efectivas de la entidad territorial, teniendo en cuenta las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatible con el plan anual de caja, con el presupuesto anual, ya que la ordenanza y el acuerdo anual de presupuesto anual es un instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social de la respectiva entidad.

Constitucionalmente está la obligatoriedad para las entidades territoriales de elaborar su plan de desarrollo, que en armonía con el plan de ordenamiento territorial debe definir a lo largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización. En tal sentido, en la formulación de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se debe tener en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio. En la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial de los municipios se deberá tener en cuenta aspectos relacionados con la conservación y protección del medio, los recursos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

6. Gestión pública: Es un proceso integral, sistemático y participativo, que articula los procesos de planificación, ejecución, control y evaluación de las principales estrategias de desarrollo económico, social, y ambiental, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática.

7. Plan de Desarrollo: Es un instrumento guía para la acción de las instancias públicas y privadas del Municipio, no sólo porque refleja el compromiso que adquirieron los alcaldes electos en su programa de gobierno, sino porque en él se expresan los resultados de un proceso de planeación concertado entre los diversos sectores de la población local. El plan es un conjunto de acciones destinadas a promover el desarrollo del Municipio en sus diversas dimensiones económica, social, ambiental, cultural, institucional y política.

8. Programa: Es una unidad lógica de acciones, dirigidas al logro de un propósito que por su complejidad, requiere del aporte que puede hacer la ejecución de varios proyectos, a efectuarse de manera simultánea o sucesiva. Está conformado por un conjunto de proyectos orientados al cumplimiento de un objetivo y concretamente a la solución de un problema o a la satisfacción de una necesidad de la población. Dada su complejidad y la interacción de diversas estrategias, los programas pueden ser divididos en subprogramas.

9. Proyecto: Es un conjunto de actividades a realizar en un tiempo determinado, con una combinación de recursos humanos, físicos y financieros, y con costos definidos, orientados a producir un cambio en el Municipio que permita alcanzar uno o más de los objetivos formulados en el plan. El proyecto en cuanto asigna recursos y desarrolla acciones específicas es la oportunidad de la administración para asegurar el cumplimiento de principios de eficiencia, austeridad y equidad en el uso de los recursos⁵.

Se dice que el municipio de La Florida no ha desarrollado una verdadera gestión del presupuesto para atender el tema de la prevención y atención de desastres porque observando las diferentes herramientas de planificación local implementadas en este Ente Territorial, encontramos el EOT –Esquema de Ordenamiento Territorial, 2001-2009- donde se identifica la amenaza que representa el volcán Galeras y se hace una valoración de los riesgos existentes para las distintas zonas. En éste instrumento se reconoce como un problema la deficiente planificación y ejecución de programas de atención y prevención de desastres que existía en el municipio, pero en el Esquema, dentro del programa de ejecución, no se detallan los proyectos prioritarios, programas de actividades, entidades responsables y recursos para atender este tema.

La amenaza que representa el volcán Galeras es mirada como una limitante en la fase de recomendaciones de uso, aprovechamiento y ocupación del territorio del municipio de la Florida dentro del EOT, por lo que al respecto se hacen algunas observaciones para la restricción de la construcción de vivienda en la zona urbana, como también se analiza las potencialidades y debilidades que a nivel del sector agropecuario representa la cercanía al volcán Galeras.

Si bien en el EOT de La Florida, en la descripción general del municipio se hace alusión al reconocimiento de la amenaza vulcanológica del Galeras, el tema del riesgo no se encuentra bien determinado, por cuanto éste factor como tal, a la fecha, está en proceso de reconocimiento. Es a partir de año 2004 donde la zonificación del riesgo, para fines de planificación municipal, cobra mayor importancia pues en la ejecución presupuestal de la vigencia 2004, dentro del sector de inversión para la atención y prevención de desastres se destinaron \$6'910.000 para este propósito de identificación del riesgo.

Ahora, en el Plan de Desarrollo de La Florida 2004-2007, denominado “Alcaldía para la Comunidad”, en el eje estratégico Productividad y el Desarrollo Sostenible, el tema de la

⁵ Los conceptos de Gestión Pública, Plan de Desarrollo, Programa y Proyecto fueron tomados de la Cartilla 2006 DNP- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Bogotá, 2006. 5-59 pág.

prevención y atención de desastres sólo se considera cuando se establece la necesidad de orientar acciones de política pública para organizar el territorio en la perspectiva ambiental y sostenible del desarrollo, identificar alternativas agroecológicas, fortalecer la organización comunitaria y la cultura de prevención en el manejo de los riesgos naturales y antrópicos, pero no se lo hace a nivel de estrategias y programas con lo que se desconoce en parte la prescripción del artículo 7 del Decreto 093 de 1999 que establece que las entidades territoriales deben formular planes, programas y proyectos para la reducción del riesgo y asignar recursos para la atención y prevención de desastres.

Si el tema de la atención y prevención de desastres no tiene un desarrollo adecuado en el EOT, es difícil que se concrete eficazmente en los Planes de Desarrollo, pues éste último se elabora teniendo en cuenta las definiciones de mediano y largo plazo establecidas en el EOT. De la misma forma, si en el Plan de Desarrollo no se formulan metas, programas y proyectos para la prevención y atención de desastres, no se puede establecer estrategias efectivas y concretas para el cumplimiento de los objetivos que vienen dados en el Plan Nacional para la Atención y Prevención de Desastres contemplado en el Decreto 093 de 1998.

Una eficiente gestión presupuestal del tema prevención y atención de desastres, exige el reconocimiento y valoración de los riesgos a los cuales se encuentra expuesto el municipio de La Florida, para así darle mayor prioridad a la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos tendientes a reducir o controlar los riesgos existentes y evitar nuevos riesgos, designar los recursos suficientes para llevar a cabo estos propósitos y ejecutarlos de manera eficiente y eficaz.

Por situación en la que se encuentra La Florida la prevención y atención de desastres no solamente debe ser considerado como un tema sectorial sino como un tema multidisciplinario, interinstitucional y transversal en el proceso de desarrollo, de manera que sea política de la administración la incorporación de la mitigación de riesgos y la prevención de desastres en el proceso de desarrollo socioeconómico del municipio, con el propósito de eliminar o reducir las pérdidas de vidas y de daños materiales y ambientales, mediante el fortalecimiento de las competencias institucionales, la organización, la participación de la población y la aplicación de medidas de intervención de los factores generadores de riesgo, tales como las amenazas o peligros potenciales de origen natural.

Con la última reactivación del volcán Galeras en el año 2004, se ha establecido en La Florida una ponderación mayor para el sector de atención y prevención de desastres frente a los demás sectores de inversión teniendo en cuenta la situación actual de emergencia. Si bien actualmente, La Florida cuenta con una Plan de Contingencia y Emergencia, además ha implementado un sistema de alarmas, comunicaciones, alertas, vías de evacuación y puntos de encuentro, y ha acondicionado de albergues temporales para la población afectada, la gestión administrativa frente a la prevención y atención de desastres no había tenido continuidad y sostenibilidad de acciones tendientes a mitigar los riesgos y generar

capacidad para la atender de manera adecuada la emergencia en caso de desastres, pues sólo a partir de la última reactivación se tomó conciencia de la importancia de éste tema. Dado que el municipio de la Florida se encuentra ubicado dentro de la zona de influencia del volcán Galeras, la reactivación del mismo ha exigido para este municipio un aumento en las medidas de contingencia y previsión. Según las estadísticas del DANE realizadas a finales del 2005, son 580 las familias del municipio de La Florida que se encuentran en zona de alto riesgo del volcán, estas representan 2118 personas, 675 viviendas, y 108 unidades económicas.

Los recursos que recibe La Florida del Sistema General de Participaciones –SGP- son mínimos por ser éste un municipio de Sexta categoría de acuerdo a la Ley 136 de 1994 y la Ley 617 de 2000, estos recursos se constituyen en su mayor fuente de ingresos de los cuales se ha hecho la inversión para el tema de la prevención y atención de desastres pues de los recursos propios del municipio no se ha hecho apropiación para este fin.

La Florida no ha realizado una apropiación considerable en su presupuesto en cuanto al sector de prevención y atención de desastres teniendo en cuenta la amenaza que representa el volcán Galeras durante el periodo comprendido entre los años 2001 y 2004, es así que para el año 2001 se apropió la suma de \$10.104.583, mas un crédito de \$ 2.000.000 para un total de \$12.104.583 de los cuales se ejecutaron \$11.327.000, en el año 2002 se apropió \$ 15.000.000 de los cuales se ejecutaron \$3.778.550; en el año 2003 se apropió la suma de \$ 15.000.000 que sumados con crédito y contracredito se sumo el valor de \$22.889.405, de los cuales se ejecutaron \$18.687.805; en el 2004 se apropió \$14.000.000 y se ejecutaron \$13.611.779; ya para el año 2005 tras la última reactivación del Galeras, el tema de la prevención y atención de desastres tomó mayor relevancia pues para esa vigencia se apropió la suma de \$20.000.000 a lo que se adicionó un crédito de \$135.000.000, para el año 2006 se apropió en total la suma de \$89.210.134 y se ejecutó \$88.608.124 y se logró un apoyo del Gobierno Nacional por la suma de \$2.887.731.583.

En los presupuestos anuales se destaca la inversión en el sector de Desarrollo Institucional, destinándose recursos para la elaboración de los planes de desarrollo, de los esquemas de ordenamiento territorial y ajustes de los mismos. Con recursos de Libre destinación, 20%, se ha mantenido el Convenio con el Cuerpo de Bomberos.

Estos recursos que se apropiaron en las primeras vigencias analizadas, no se ejecutaron en programas que realmente se encaminaran a la realización de los objetivos contemplados en el PNPAD, en primer lugar porque los recursos apropiados no eran suficientes y en segundo lugar porque no existía una valoración real del riesgo que implica la cercanía al volcán Galeras. Estos dos factores denotan que la gestión presupuestal en la prevención y atención de desastres no pudo desarrollar un verdadero proceso de planeación: con la poca disposición de recursos y la falta de una identificación adecuada de la amenaza que representa el Galeras, del grado de vulnerabilidad de los asentamientos humanos y la determinación de las zonas de riesgo no se puede identificar escenarios potenciales de desastres y formular las medidas para prevenir y mitigar sus efectos mediante el

fortalecimiento institucional y a través de acciones de mediano y corto plazo que se deben establecer en los procesos de planificación de desarrollo a nivel sectorial, territorial y de ordenamiento municipal.

A nivel Nacional si se encuentra incorporado en el Plan de Desarrollo en el tema de la prevención y atención de desastres, la Ley 812 de 2003 –PND 2002-2006-, dictada con base en la Ley 152 de 1994 “Ley Orgánica del Plan”, “Hacia un Estado Comunitario” en su capítulo III “Construir Equidad Social”, programa de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales determinó: 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; 3) la reducción de la vulnerabilidad financiera del Gobierno ante desastres.

A nivel Departamental en el Plan de Desarrollo de Nariño “La Fuerza del Cambio Continúa” 2004-2007, dentro de la dimensión ambiental, en cuanto a la prevención y atención de desastres se señaló “En el Departamento de Nariño hay grandes amenazas por fenómenos naturales y antrópicos que en diferente escala afectarían a la población, dependiendo de la capacidad de respuesta; si se logra mitigarlos, afectan de manera representativa el desarrollo económico, social y político. Existe una pobre gestión del riesgo en Nariño, este debe ser reconocido como un problema prioritario y debe ser considerado tanto en la planificación del desarrollo, como en la toma de decisiones de los actores públicos y privados. El desconocer esta situación y subvalorarla cobrará un alto costo al bienestar de la comunidad nariñense, siendo necesario contar con una agenda de compromisos públicos y privados para reducirlos”⁶. Aunque en la planificación departamental se incorporó el tema de la atención y prevención de desastres, no existe desarrollo del mismo ni en programas ni en proyectos.

La más reciente actividad eruptiva del Volcán Galeras se inició hacia finales de junio de 2004 y ha continuado por cerca de dos años y medio, con el registro de diferentes episodios y procesos, es así que con fecha 22 de noviembre de 2006 cambió el nivel de actividad del volcán de nivel III al nivel II por el cambio de actividad registrado por INGEOMINAS. Estos hechos han motivado a las administraciones locales y departamentales a reconocer la importancia de la incorporación del riesgo en la planificación y en la toma de decisiones así como en necesidad de mejorar la gestión presupuestal para tratar el tema de la prevención y atención de desastres. La activación del Galeras, promovió la actuación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, donde las autoridades Nacionales, regionales y locales asumieron sus competencias y responsabilidades frente a los hechos que se han presentado.

Las evaluaciones técnicas realizadas por el Instituto Colombiano de Geología y Minería, "INGEOMINAS", reportó en el 2005 la continua actividad sísmica inestable del Volcán Galeras, llevando a que se catalogara en nivel 2 con probabilidad de erupción en los

⁶ GOBERNACION DE NARIÑO. Plan de Desarrollo de Nariño, 2004-2007 “La Fuerza del Cambio Continúa” San Juan de Pasto, febrero de 2004. 72 pág.

próximos días o semanas. El 10 de noviembre de 2005, mediante Decreto Presidencial número 4046, se crea la Comisión Intersectorial para la zona de influencia del volcán Galeras” con el objeto de coordinar las actuaciones de las entidades nacionales y apoyar a los entes territoriales competentes en la determinación e implementación de las acciones a seguir para reducir la vulnerabilidad de la población ubicada en la zona de alto riesgo. El 14 de noviembre los alcaldes de Pasto, Nariño y La Florida ordenan la evacuación de las zonas de amenaza alta atendiendo las recomendaciones realizadas por el Ministerio de Interior y de Justicia.

Los anteriores hechos sumados a la erupción del 15 de noviembre llevaron a que el Presidente de la República, mediante el Decreto 4106 de noviembre de 2005, declarara la existencia de una situación de desastre de carácter departamental en el Departamento de Nariño para los municipios de Pasto, Nariño y La Florida, al considerar que en estos municipios se estaba presentando una alteración grave de las condiciones normales de vida de sus habitantes, causada por la probable erupción del Volcán Galeras.

El Decreto 4106 establece la aplicación del régimen normativo especial contemplado en el art. 24 del Decreto 919 de 1989 y art. 56 del Decreto 1909 de 1992, también exige la elaboración de un plan de Acción Específico para el manejo de la situación de desastre declarada en el decreto, plan de Acción Específico que debe contemplar el cambio de uso del suelo por parte de las entidades competentes, para garantizar que el área de influencia del Volcán Galeras no vuelva a ser habitada, igualmente contempla que se debe adoptar todas las medidas necesarias en materia de salud, vivienda y alimentación para poder atender a las familias evacuadas.

Por otro lado el decreto exige que las autoridades municipales y departamentales ordenen la reubicación de las comunidades con base en los estudios realizados por las entidades competentes. Para la evacuación y reubicación de los habitantes de los municipios afectados, las autoridades del orden nacional ejercen las funciones de conformidad con los artículos 63 y 64 del Decreto Ley 919 de 1989.

Ante la declaratoria de existencia de la situación de desastre en el Departamento de Nariño se logró la coordinación de las diferentes autoridades nacionales, departamentales y locales. El Gobierno Nacional frente a la situación de alarma que presentó el volcán Galeras en el 2005 definió tres medidas para la zona aledaña al Galeras. Por un lado se destinaron \$1.500.000.000 para fortalecer las comunicaciones, sistemas de alarma, adecuación de albergues y preparación de personal en caso de emergencia, también se comprometió a la entrega de subsidios de arrendamiento en un lugar lejano al volcán para la población residente en áreas críticas y para una solución de fondo al problema que representa la amenaza del volcán Galeras, formuló la reubicación permanente de las familias que moran en zonas de riesgo del volcán.

El Gobierno Nacional a través del Fondo Nacional de Calamidades ha firmado un convenio interinstitucional con la Cruz Roja Colombiana, con el fin de que esta entidad, asuma el

manejo de los subsidios de transporte para la evacuación, subsidios de arriendo para las familias y el apoyo económico que se le brindaría a cada familia por el traslado y cuidado de sus animales. Así mismo para que esta entidad administre los recursos destinados para el sostenimiento operativo de albergues. La coordinación en cada albergue se realizará con el concurso de otras entidades como la Defensa Civil, Bomberos y la Alcaldía de La Florida. Este convenio también contempló el mejoramiento de la capacidad de respuesta de la Cruz Roja Seccional Nariño. El pago de estos subsidios es temporal mientras el sistema de alarma permanece en el nivel dos o si pasa a nivel uno durante los días que se requieran para retornar a la normalidad.

Organismos Internacionales como la Cruz Roja han aportado frente a situación del Galeras con la promoción de la integralidad con acciones articuladas en reducción, respuesta y recuperación.

El Gobierno Nacional decidió invertir 30 mil millones de pesos para comprar los predios a los campesinos que viven en las laderas del Volcán Galeras, de tal forma que puedan financiar la reubicación de sus viviendas en un sitio seguro, el avalúo de los predios que se pretenden comprar es realizado por el INCODER y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. El propósito es que una vez adquiridas las tierras aledañas al Galeras por parte del Gobierno y a través del INCODER, nadie más pueda volver a esas zonas de riesgo. Posteriormente estos sitios evacuados se convertirían en zonas de reserva.

Además el Gobierno Nacional se comprometió a subsidiar un porcentaje de los intereses en los créditos que se otorguen a los habitantes de las zonas vecinas al Galeras, que desalojan sus terrenos como medida de prevención frente a una posible erupción fuerte del volcán.

El Gobierno igualmente ha proyectado la formulación de un documento Conpes, donde se establecen los lineamientos generales para el reasentamiento colectivo, su objetivo sería definir lineamientos de política para atender la zona de amenaza volcánica alta del volcán Galeras, respetando las competencias legales de las entidades territoriales de tal forma que se realice el reasentamiento definitivo de la población allí ubicada.

A nivel Departamental, el Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres del Departamento de Nariño, Crepad, capacitó en el 2005 a los comités locales de atención de desastres, Clopad, en conjunto con los organismos de socorro; realizó seguimiento a los planes de contingencia por la amenaza volcánica del Galeras a los municipios de la circunvalar; instaló equipos de radiocomunicaciones y alarmas en los municipios de La Florida y Nariño; ha realizado simulacros de evacuación y el Crepad cofinanció la realización del censo del DANE para determinar las personas que viven en zona de alto riesgo en los municipios de Pasto, Nariño y La Florida. Como puede observarse la competencia del Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres en cabeza del Gobernador de Nariño, ha sido la de asesorar y acompañar a los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres en la disminución de la vulnerabilidad ante una erupción volcánica.

Las autoridades departamentales y municipales de salud con el acompañamiento del Ministerio de la Protección Social, han garantizado la prestación y el acceso a servicios básicos de salud de los albergados. También se ha avanzado en la implementación de mecanismos para proveer agua potable en caso de contaminación de los acueductos y sistemas de suministros que actualmente están funcionando.

Con fundamento en el Decreto Presidencial 4106, y en el reporte oficial de INGEOMINAS del 22 de noviembre de 2006 donde se reactiva la actividad del volcán Galeras y se cambia el nivel de actividad a nivel II, se han dictado otros actos administrativos de parte del ejecutivo municipal, Concejo municipal y el Gobierno departamental tendientes a conjurar la crisis presentada.

Tenemos el Decreto 060 de noviembre 2006, por medio del cual el alcalde municipal de La Florida, ordena la evacuación temporal de las personas y oficinas de la Alcaldía Municipal al corregimiento de El Rodeo, Vereda Bella Vista, está el Decreto 061 en el cual el alcalde declara el Estado de Emergencia en el municipio de la Florida por erupción probable en términos de días o semanas del volcán Galeras, conforme a criterios de prevención de INGEOMINAS, igualmente se establece el Estado de Urgencia Manifiesta para efectos de adquisiciones y contrataciones que sean necesarias e inherentes al Estado de Emergencia, y encontramos el Decreto N. 022 de Abril 15 de 2006 por medio del cual se crea unos rubros y se desagrega el acuerdo N. 006 de Abril 13 de 2006 que incorpora unos recursos del Gobierno Nacional para dar continuidad a la ejecución del Plan de Contingencia frente al evento volcánico, incluyéndose en el rubro FONDOS ESPECIALES: FONDOS OFICIALES ESPECIALES PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES por valor de \$ 2.887.371.583, destinaos para alojamientos, equipamiento de albergues y fortalecimiento entidades operativas, los cuales se ejecutaron en su totalidad en la vigencia 2006.

Por parte de la Secretaría de Educación del Departamento de Nariño se expidió la Resolución 03452 del 23 de noviembre de 2006, donde se determinó suspender las labores académicas de algunas instituciones de los municipios de Nariño y La Florida ubicadas en zonas de alto riesgo de acuerdo al mapa de amenaza volcánica del Galeras y hasta nueva orden.

Los subsidios que se reconocen en está ultima reactivación del Galeras a nivel de alarma II son de \$165.000 mensuales por persona, pagados en quincenas de \$82.500. La provisión de alimentos correrá por cuenta de cada persona. Quienes opten por el arrendamiento, el subsidio es pagado en forma anticipada. Las familias compuestas por dos personas y que estén registradas en los censos, reciben un salario mínimo de \$408.000 que se paga en quincenas de \$204.000. Los gastos de transporte para la evacuación están a cargo de la Cruz Roja Colombiana y para el transporte de semovientes se reconoce un subsidio de \$40.000 por cabeza.

De lo anterior se puede concluir que si en el Estado colombiano existe el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres que busca desarrollar los instrumentos y

acciones necesarias para prevenir y mitigar los riesgos existentes, este debe servir para que las administraciones municipales fortalezcan la capacidad de respuesta y actuación en la etapas de rehabilitación y reconstrucción ante un posible desastre. Para esto, en el uso de las herramientas de planificación municipal, se debe observar las políticas, acciones y programas, tanto de carácter sectorial como del orden nacional, regional y local, establecidas en el PNPAD.

Antes de la reactivación del volcán Galeras, la planificación del componente de atención y prevención de desastres en La Florida era muy improvisada, la amenaza del volcán no se tenía en cuenta para el diseño de programas y proyectos dentro de la planeación municipal, por lo que no existía una verdadera identificación, monitoreo, prevención, mitigación y transferencia del riesgo, tampoco se contaba con preparación para la atención, rehabilitación y reconstrucción frente a emergencias y desastres. Lo anterior se concluye de la evaluación de los planes de desarrollo, ordenamiento territorial y contingencia. Sin una cultura de la prevención y el escaso conocimiento del riesgo, dados por la baja planificación, se puede poner en alto grado de vulnerabilidad a la población frente a la amenaza volcánica.

La planeación en el municipio de la Florida presenta algunas debilidades tanto en la formulación de los planes de desarrollo como en su ejecución, dejando al descubierto la percepción de que estos planes se han convertido en una rutina obligatoria y un carga para las administraciones territoriales, mas que un instrumento básico para la gestión de la prevención y atención de desastres. Las deficiencias en la planificación, en general de la gestión, son de distinta naturaleza entre ellas se encuentra la limitada capacidad técnica, las deficiencias en la disponibilidad de información, la poca voluntad y liderazgo político, la desactualización de conceptos y metodologías de planificación, la poca e inadecuada utilización de mecanismos de seguimiento y evaluación para corregir oportunamente, verificar resultados y exigir cumplimientos de principios y responsabilidades.

Una adecuada gestión presupuestal para la prevención y atención de desastres exige la participación coordinada de múltiples entidades nacionales en los diferentes ámbitos territoriales. Los recursos municipales deben ir destinados a la elaboración y ejecución de los planes sectoriales de emergencia y contingencia que contengan la identificación y profundización en el conocimiento de los riesgos de desastres naturales y en la construcción de escenarios de afectación. El conocimiento geográfico y espacial de los riesgos es indispensable pues permite desarrollar acciones preventivas de largo plazo y tener una estimación del escenario probable de afectación o daño, y así poder planificar la destinación de recursos y acciones tales como la identificación y evaluación de amenaza, instrumentación y estudios, análisis de vulnerabilidad y la estimación de escenarios de riesgo.

Es necesario que se ajuste el Esquema de Ordenamiento EOT, Territorial del Municipio de la Florida antes del reasentamiento con el fin de evitar que la población se sitúe en las zonas de amenaza alta. Para esto es necesario el apoyo de técnico y financiero del Gobierno

Nacional que hasta el momento no ha sido oportuno ni suficiente. A nivel Departamental se debe fortalecer, por parte de las oficinas de planeación departamental, la asistencia técnica al municipio de La Florida en la elaboración del EOT. A nivel municipal se debe adoptar el EOT con base en lo establecido en la Ley 388 de 1997.

Igualmente se necesita seguir profundizando en la investigación y en las técnicas que permitan evaluar de manera confiable los riesgos existentes en el municipio y buscar la forma idónea para que los mismos se consideren en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial en el municipio de La Florida. No puede haber una buena estrategia de prevención sin estudios básicos de buena calidad, y mucho menos cuando existen vacíos entre la comunidad científica, la población expuesta y los encargados de tomar las decisiones.

Si la incorporación de la prevención de desastres y la reducción de riesgos en la planificación ha sido incipiente, es necesario, además que el criterio de prevención y atención de desastres sea tenido en cuenta en la planificación general (urbana y territorial) y en la planificación sectorial y socioeconómica.

La presencia del gobierno a través de los Comités de emergencias no debe ser sólo de carácter asistencialista y reaccionaria, debe buscar generar procesos continuos de gestión del riesgo, pues aunque el riesgo se encuentre identificado y analizado se requiere que el mismo sea trabajado activamente con la comunidad en lo que respecta a la prevención.

Existe una actividad muy pasiva de las Administraciones del Municipio de la Florida pues solamente esperan que les sean giradas las transferencias automáticas (SGP) y la ayuda del gobierno nacional a través del Fondo Nacional de Calamidades, pero no hace por mejorar la gestión del Municipio para la consecución de recursos, ya sean económicos, técnicos, humanos etc, diferentes de los que provienen del centro o la región. Igualmente, la participación del sector privado no ha sido muy activa en la planeación ya que “la nueva concepción de la planeación, consagrada por la Constitución de 1991 y que acabamos de describir, entraña una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil. En efecto, esa concepción parte, como el resto del articulado económico de la Carta que ha sido objeto de análisis en el presente ensayo, de la convicción de que Estado y mercado no tienen por qué ser términos antagónicos y excluyentes y de que las relaciones entre el sector público y el privado pueden desarrollarse en forma cooperativa.

BIBLIOGRAFIA

CARDONA, Omar Darío, La necesidad de pensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo, “Una Crítica y una Revisión Necesaria para la Gestión”. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desastres y Riesgos CEDERI, Universidad de los Andes. 18 pág.

CARDONA, Omar Darío. Prevención de desastres y participación ciudadana Colombia. En: Viviendo el Riesgo. LA RED -FLASCO- CEPREDENAC. Bogotá: Tercer Mundo, 1994. 386 pág.

CONTRERAS, Diana M. Marco integral de la gestión de riesgos de desastres naturales, Proyecto Final, “Reactivación Volcán Galeras” San Juan de Pasto, 2005. 8 pág.

DECRETO 919 MAYO 1º DE 1989, Oficina para la Prevención de Emergencia, Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, D. C. OPES. 1989. 102 pág.

DECRETO 93 DE 1998. Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Presidencia de la República. Santafé de Bogotá, 1998. 60 pág.

DIRECCIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES – DNPAD-. Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Bogotá D.C. Imprenta Nacional de Colombia, 1998. 21 pág.

DORADO G. Lina Maria. “La Gestión del Riesgo en la Planificación de los municipios de Pasto, Nariño y La Florida. Universidad de Nariño. San Juan de Pasto, 2006. 50-70 pág.

GOBERNACION DE NARIÑO. Plan de Desarrollo de Nariño, 2004-2007 “La Fuerza del Cambio Continúa” San Juan de Pasto, febrero de 2004. 72 pág.

INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO. Manejo Presupuestal y Contractual. Procuraduría General De La Nación. Bogotá, 2004. 11-50 pág.

MARTNER, Gonzalo. Planificación y presupuestos por programas. Siglo Veintiuno Editores, 1967, pag 44.

MINISTERIO DEL INTERIOR, “Guía para la elaboración de Planes Sectoriales de Emergencia”, Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres. Bogotá, 2000. 46 pág.

PROCURADURIA DELEGADA PARA LA DESCENTRALIZACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Manual Para La Transparencia de La Gestión Pública Territorial. Procuraduría General de La Nación. Bogotá 2004. 25-151 pág.