





# POLÍTICA PÚBLICA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN COLOMBIA

---

Análisis de la ley 1523 de 2012 en territorios  
del Caribe afectados por desastres invernales



Corporación Universitaria  
REFORMADA

Asociación de Egresados de la  
ESAP Costa Caribe



ASESA  
Costa Caribe  
Especialistas en Gestión Pública

Fundación REDePARES



Líderes en la Gestión Integral del Riesgo



Escuela Superior de  
Administración Pública



Ediciones  
Corporación Universitaria  

---

REFORMADA



# POLÍTICA PÚBLICA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN COLOMBIA

---

Análisis de la ley 1523 de 2012 en territorios  
del Caribe afectados por desastres invernales

JOSÉ HERNANDO ÁVILA-TOSCANO

Editor



Carlos Mauro Hoyos - Ética de los público,  
Instituciones y Derechos Humanos  
Grupo de investigación CTeI



Ediciones  
Corporación Universitaria  

---

REFORMADA

Ediciones Corporación Universitaria Reformada.

Todos los derechos reservados. No se permite la reproducción total o parcial de este libro incluido el diseño de la cubierta, ni su inclusión en sistemas informáticos, ni su transmisión o reproducción por cualquier mecanismo o medio sin permiso previo del sello editorial.

---

Ávila-Toscano, José Hernando, 2014.

Política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia. Análisis de la Ley 1523 de 2012 en territorios del Caribe afectados por desastres invernales. Organizado por Ávila-Toscano, José Hernando (Editor); Barranquilla: Ediciones Corporación Universitaria Reformada, 2014.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-958-57406-5-5

1. Riesgo de desastres y Gestión del riesgo desde un marco social de análisis. 2. Gestión Integral del Riesgo de Desastres. 3. La política de gestión del riesgo de desastres en el contexto colombiano. 4. Un marco conceptual para la comprensión del análisis de políticas públicas. 5. Una contextualización territorial para el análisis de la política de gestión del riesgo en Colombia. 320. 6. Análisis de la política de gestión del riesgo de desastres en Colombia. 7. Análisis desde la aplicación contextualizada de la Ley 1523. 8. Síntesis de resultados y discusión.

---

#### **Derechos reservados de edición:**

Corporación Universitaria Reformada / Asociación de Egresados de la ESAP (ASESAP) Costa Caribe/Fundación Red para la Promoción de la Prevención, Atención y Recuperación de Emergencias (REDePARES) / Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) / Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)/ Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS).

#### **Editor:**

José Hernando Ávila-Toscano

#### **Asistente Editorial**

Ailed Marengo Escuderos

#### **Corrección de estilo**

María Laura Ruiz

#### **Diseño de cubierta**

Editorial Kimpres

#### **Diagramación e impresión:**

Editorial Kimpres

[www.kimpres.com](http://www.kimpres.com)

Bogotá, D.C.

#### **CONTACTO**

##### **Dirección de Investigaciones**

##### **Área de publicaciones y difusión del conocimiento**

Carrera 38 N° 74-179.

Teléfono: (+57) (5) 3680130 Ext: 305

Barranquilla

Distrito Especial, Industrial y Portuario

Atlántico, Colombia

[www.unireformada.edu.co](http://www.unireformada.edu.co)

Impreso y hecho en Colombia

*Printed and made in Colombia*

# Los autores

## *Investigadores principales*

### **José Hernando Ávila-Toscano**

PhD (c) en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional de Misiones (Argentina), Magíster en Psicología de la Universidad del Norte (Colombia) y Psicólogo de la Universidad del Sinú (Colombia). Director de investigaciones de la Corporación Universitaria Reformada (Barranquilla). Líder científico del grupo de investigación PSICUS (Psicología, Cultura y Sociedad), Investigador Asociado clasificado por Colciencias y experto en paneles de evaluación en Ciencias Sociales y Humanas de Colciencias.

### **Mireya Jiménez Díaz**

Maestrante en Gerencia de Proyectos de Investigación y Desarrollo de la Universidad Rafael Bellosó Chacín (Venezuela), Especialista en Gerencia de Proyectos de la Universidad Minuto de Dios (Colombia), Directora de la Asociación de Egresados de la ESAP Costa Caribe –ASESAP–, investigadora miembro del Centro de Innovación Regional de Administración Pública –CIRAP– de la Asociación de egresados de la ESAP Costa Caribe.

### **Oswaldo Rapalino Carroll**

Especialista en Gobernabilidad y Gerencia Política de la Universidad del Norte (Colombia), Abogado de la Universidad Simón Bolívar (Colombia), Thafter en Educación Ambiental con énfasis en Ecología Urbana y Rural Universidad del Atlántico-Coordinación Internacional de Estudios para el Desarrollo Sostenible –CIEDS– (Colombia), Director de la Fundación REDePARES (Red para la promoción de la prevención, atención y recuperación de emergencias) de Barranquilla, investigador adscrito al Centro de Innovación Regional de Administración Pública –CIRAP– de la Asociación de egresados de la ESAP Costa Caribe.

## **Omar Vivas Cortés**

PhD (c) en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana (Colombia), Administrador Público de la ESAP (Colombia). Líder científico del Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos - Ética de lo público, instituciones y derechos humanos, del Instituto de Estudios del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación, investigador, catedrático de posgrados, conferencista, investigador clasificado en Colciencias, experto en paneles de evaluación de Colciencias sobre gestión del riesgo de desastres, invitado a la Comisión Nacional Asesora en materia de Investigación sobre la gestión del riesgo de desastres, Director de la Cátedra Científica Carlos Mauro Hoyos.

## **Ana Herrera Flórez**

PhD (c) en Políticas públicas de la Universidad Tecnológica de Monterrey (México), Magíster en Dirección Estratégica con énfasis en Gerencia de la Universidad Iberoamericana Internacional (Puerto Rico), Especialista en Derechos Humanos de la Escuela Superior de Administración Pública (Colombia), Especialista en Planeación Ambiental de la Universidad Santo Tomas (Colombia), Administradora Pública de la Escuela Superior de Administración Pública, Abogada de la Universidad Rafael Núñez (Colombia). Directora de Investigación de Interés territorial de la ESAP (Territorial Atlántico); ganadora de premio Internacional de Investigación (CLAD, 2013).

## **Nicolás Salinas Carrascal**

Candidato a Magíster en Filosofía de la Universidad del Norte (Colombia), Especialista en Psicología Forense de la Universidad del Norte (Colombia) y Psicólogo de la Universidad Metropolitana (Colombia). Docente investigador adscrito al grupo de investigación PSICUS (Psicología, Cultura y Sociedad) de la Corporación Universitaria Reformada.

## **Eduardo Polo Mendoza**

Especialista en Gestión Ambiental de la Fundación Universitaria del Área Andina (Colombia), Administrador Público Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública (Colombia), investigador adscrito a la ESAP; Ex concejal del Municipio de Repelón (Atlántico) durante el periodo 1996-2011 y Ex secretario de Planeación Municipal del Municipio del mismo ente territorial periodo 2013-2014.

## *Investigadores asociados*

### **Vilma Solano Oliveros**

PhD. (c) en Ciencia y Tecnología Mención Gerencia de la Universidad Rafael Beloso Chacín (Venezuela), Especialista en Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (Colombia), Licenciada en Educación Básica con énfasis en Educación Artística de la Universidad del Atlántico (Colombia), Directora Científica del Centro de Investigaciones de la Asociación de Egresados de la ESAP regional Atlántico.

### **Natalia Sáenz Rengifo**

Politóloga del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (Colombia). Investigadora Junior del Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos - Ética de lo público, instituciones y derechos humanos, del Instituto de Estudios del Ministerio Público (Colombia).

### **Ailed Marengo Escuderos**

Psicóloga, Corporación Universitaria Reformada (Colombia). Investigador asistente del Departamento de Investigaciones de la Corporación Universitaria Reformada. Docente investigadora adscrita al grupo de investigación PSICUS (Psicología, Cultura y Sociedad) categoría C clasificado por Colciencias.

### **Liliana Ybon Anaya Duran**

Especialista (c) en Proyectos de Desarrollo y profesional en Administración pública de la Escuela Superior de Administración Pública (Colombia), investigadora adscrita a ASESAP.



# Las Instituciones

## **Corporación Universitaria Reformada**

Institución de Educación Superior, con Personería Jurídica según Resolución 1021 de mayo 14 de 2002 aprobada por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia para ofrecer un servicio público cultural. La CUR dinamiza acciones educativas, investigativas y científicas con el fin de promover y garantizar la calidad en la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones, fomentando su utilización en todos los campos para solucionar los problemas de la región y el país. El elemento substancial que permea todas las políticas institucionales de investigación consiste en un ideal humano que responde con sensibilidad social a las necesidades de las personas y sus comunidades, por lo cual considera que la investigación debe favorecer a la defensa de la vida y la integridad de los seres humanos, a la protección de la naturaleza, al cuidado y elevación de la cultura, a la esperanza en el desarrollo de más y mejores procesos que desde la ciencia y la tecnología contribuyan al desarrollo social de forma sostenible, perdurable y equilibrada.

## **Asociación de Egresados de la ESAP (ASESAP) Costa Caribe**

ASESAP Costa Caribe es una entidad asociativa, sin ánimo de lucro, que agremia a los egresados de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); profesionales altamente calificados y cualificados en la gestión administrativa de lo público. Tiene como objetivo, promover el posicionamiento del saber administrativo de lo público en los procesos de gobernabilidad territorial para contribuir al empoderamiento de la cultura del buen gobierno en las entidades públicas y en la sociedad civil; concibiendo al SER como único fin de la acción del Estado y al profesional de la administración pública como actor definitivo en las transformaciones sociales; con su labor aporta a la consolidación de la democracia, la paz y la participación ciudadana en el ámbito nacional, territorial y local, a la vez que genera espacios de construcción, producción y validación del conocimiento, a través de sus Centros de Investigación, capacitación, asesoría y consultoría.

## **Fundación Red para la Promoción de la Prevención, Atención y Recuperación de Emergencias (REDePARES)**

La Fundación REDePARES, es una entidad sin ánimo de lucro, especializada en la producción de conocimiento y desarrollo de soluciones orientadas a ejecutar programas y proyectos que permitan implementar los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, la adaptación al Cambio Climático y la planeación del Desarrollo Sostenible. Tiene como objetivo, contribuir desde un enfoque integral, humanista y participativo, en la preservación y mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades en las que interviene mediante el estudio, análisis, definición, documentación, formulación y ejecución de acciones para la prevención, atención, mitigación y recuperación en casos de riesgo inminente, vulnerabilidad evidente o eventos catastróficos, de origen natural o antrópico que pongan en peligro la integridad de la población y de su entorno ambiental, la adaptación al cambio climático, y el desarrollo sostenible. Para el cumplimiento de sus fines y objeto social la entidad podrá desarrollar las siguientes líneas de acción: Investigación, Capacitación, Divulgación, Gestión, Asesoría, y Consultoría.

## **Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP)**

El Instituto de Estudios del Ministerio Público, IEMP, es una unidad administrativa especial de carácter académico adscrita a la Procuraduría General de la Nación, que promueve, facilita y desarrolla la gestión del conocimiento y el respeto de los derechos constitucionales a través de investigaciones, capacitaciones, publicaciones y certificaciones en competencias laborales, dirigidas a entidades públicas y a la sociedad en general.

## **Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)**

Establecimiento público de carácter universitario adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública, el cual forma parte del sistema de carrera administrativa e integra el sector administrativo de la función pública en Colombia. La ESAP tiene como objetivo la capacitación, formación y desarrollo, desde el contexto de la investigación, docencia y extensión universitaria, de los valores, capacidades y conocimientos de la administración y gestión de lo público que propendan a la transformación del Estado y el ciudadano.

# Contenido

Presentación del estudio .....	19
--------------------------------	----

## Capítulo 1

### **Riesgo de desastres y Gestión del Riesgo desde un marco social de análisis**

<i>José Hernando Ávila-Toscano &amp; Ailed Marengo Escuderos</i> .....	29
1. Riesgo y desastres, del enfoque técnico	
a una concepción psicosocial .....	29
1.1. Riesgos ambientales .....	31
1.2. Riesgos Sociales .....	31
1.3. Riesgos mentales .....	32
2. El Riesgo de Desastre y la Percepción del Riesgo	
como construcción social .....	34
2.1. Interacciones entre riesgo, percepción y vulnerabilidad social .....	36
3. Gestión del riesgo y políticas públicas .....	40
Referencias .....	44

## Capítulo 2

### **Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GRD)**

#### **Fundamentos y alternativas para su implementación en Colombia**

<i>Oswaldo José Rapalino Carroll &amp; Mireya del Carmen Jiménez Díaz</i> .....	49
1. Conceptualización de la Construcción del Riesgo de Desastres	
y sus factores determinantes .....	49
2. Los eventos de desastres en Colombia, su impacto en la sociedad	
y en el territorio como antecedentes a la introducción de la	
Gestión del Riesgo .....	56
3. Amenazas y oportunidades para la implementación	
de la Gestión del Riesgo de desastres en Colombia .....	66
Referencias .....	68

## Capítulo 3

### **La política de Gestión del Riesgo de Desastres en el contexto colombiano: Marco socio-jurídico a nivel histórico, necesidades y desarrollos actuales**

<i>Oswaldo José Rapalino Carroll &amp; Liliana Ybon Anaya Durán</i> .....	71
1. Antecedentes históricos de los desastres en Colombia y los desarrollos normativos de la política pública de Gestión del Riesgo de Desastres .....	71
1.1 <i>Relación de ocurrencia de desastres en Colombia</i> .....	74
2. Características actuales de la política pública de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia .....	93
Referencias .....	99

## Capítulo 4

### **Un marco conceptual para la comprensión del análisis de políticas públicas**

<i>Omar Vivas Cortés, Natalia Sáenz &amp; Ana Herrera Flórez</i> .....	101
Introducción .....	101
1. La Acción Pública .....	102
2. Políticas públicas: fundamentos teóricos y conceptuales .....	104
2.1 <i>Definición</i> .....	106
3. El análisis de políticas públicas .....	111
3.1 <i>Hacia una definición del análisis de políticas públicas</i> .....	111
3.2 <i>El desarrollo del análisis de políticas públicas</i> .....	114
3.3 <i>Paradigmas en las ciencias sociales: perspectivas teóricas</i> .....	116
3.3.1 <i>Positivismo</i> .....	117
3.3.2 <i>Post-positivismo</i> .....	118
3.3.3 <i>Teoría crítica</i> .....	118
3.3.4 <i>Constructivismo</i> .....	118
4. Marcos de análisis .....	119
4.1 <i>Teoría de la elección racional y escuela del Public choice</i> .....	120
4.2 <i>El modelo secuencial</i> .....	121
4.3 <i>Teorías de clase</i> .....	124
4.4 <i>Institucionalismo y neo-institucionalismo</i> .....	124
4.5 <i>Enfoque de redes</i> .....	127
4.6 <i>Advocacy Coalitions</i> .....	129

5. Alcances y limitaciones del análisis de políticas públicas .....	129
6. Los actores en las políticas públicas .....	131
7. Un marco conceptual para el Análisis de la política de gestión del riesgo en comunidades del Caribe colombiano afectadas por desastres invernales: El caso del sur del departamento del Atlántico .....	134
7.1. La implementación de la política pública .....	136
7.2. La implementación de la política de gestión del riesgo: territorialidad y sectorialidad .....	138
8. La evaluación de la política pública .....	139
8.1. Evaluación <i>ex ante</i> .....	140
8.2. Evaluación concomitante .....	141
8.3. Evaluación <i>ex post</i> .....	141
8.4. <i>La evaluación de la política de Gestión del Riesgo</i> .....	142
9. Psicología social y Análisis de Políticas Públicas .....	142
Referencias .....	144

## Capítulo 5

### **Una contextualización territorial para el análisis de la política de gestión del riesgo en Colombia: el caso del cono sur del departamento de Atlántico**

*Mireya Jiménez Díaz, Oswaldo Rapalino Carroll, Nicolás*

*Salinas Carrascal, Eduardo Polo Mendoza & Vilma Solano Vega* ..... 149

Introducción ..... 149

1. El sur del departamento del Atlántico, una descripción de sus características físicas y climatológicas ..... 150

2. Breve historia y desarrollo ..... 152

3. Las inundaciones, su impacto y la atención ante el desastre ..... 153

4. Una síntesis reflexiva ..... 162

Referencias ..... 165

## Capítulo 6

### **Análisis de la política de gestión del riesgo de desastres en Colombia desde las disposiciones normativas de la Ley 1523 de 2012**

*José Hernando Ávila-Toscano, Mireya Jiménez Díaz, Oswaldo Rapalino*

*Carroll, Ana Herrera Flórez & Vilma Solano Oliveros* ..... 169

Introducción .....	169
1. Una reseña metodológica .....	171
1.1. La estructura del estudio .....	171
1.2. El análisis de la información .....	172
1.3. Categorías y sistema de análisis .....	173
2. Descripción general de los procesos y procedimientos en Gestión del Riesgo de Desastres establecidos en la Ley 1523 de 2012 .....	174
3. Análisis descriptivo de la Ley 1523 .....	178
3.1. Delimitación de los actores implicados en la política pública (Ley 1523 de 2012) .....	179
3.1.1 Autoridades político-administrativas en la Ley 1523 .....	179
3.1.1.1 Grupos objetivo en la Ley 1523 .....	180
3.1.1.2 Beneficiarios en la Ley 1523 .....	182
4. Modelo causal del triángulo de actores en la Ley 1523 .....	183
5. Descripción de los recursos implicados en la Ley 1523 .....	185
5.1. Recursos de derecho .....	186
5.2. Recursos de infraestructura y recursos humanos o de personal .....	186
5.3. Recursos económicos .....	187
5.4. Recursos informativos .....	188
5.5. Recursos de organización .....	189
5.6. Recursos de tiempo .....	190
6. Descripción de las reglas institucionales contempladas en la Ley 1523 .....	191
6.1. Marco de acción político-administrativo en la Ley 1523 .....	192
6.2. Caracterización del acuerdo político-administrativo de la Ley 1523 .....	197
7. Diseño de la oferta pública de la Ley 1523 .....	200
7.1. Pertinencia desde la perspectiva política .....	200
7.2. Pertinencia desde la perspectiva económica .....	202
7.3. Pertinencia desde la perspectiva social .....	204
8. Síntesis del análisis .....	205
Referencias .....	213

## Capítulo 7

### **Análisis desde la aplicación contextualizada de la Ley 1523 por las administraciones locales: el criterio de *correcta aplicación***

*José Hernando Ávila-Toscano, Mireya Jiménez Díaz, Oswaldo Rapalino Carrol, Ana Herrera Flórez & Ailed Marengo Escuderos* ..... 215

1. Consideraciones metodológicas .....	215
1.1. El sistema de estudio .....	216
2 Resultados del análisis .....	218
2.1. Inventario de documentación y normatividad de ejecución de la política de GRD en los municipios del sur de Atlántico .....	218
3. Análisis desde la construcción participativa entre los actores comprometidos en la ejecución de la política pública de GRD: administraciones locales, organismos de socorro y sociedad civil .....	231
3.1. Perspectiva de construcción de la política pública conforme a la ordenación normativa de la Ley 1523 y su aplicación en contexto .....	231
3.1.1 Unidad Hermenéutica 1: La óptica de los organismos de socorro y las administraciones locales .....	232
3.1.2 Unidad Hermenéutica 2: La óptica de las comunidades y sociedad civil .....	243

## Capítulo 8

### **La política de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia: Una síntesis de los resultados y su discusión**

<i>José Hernando Ávila-Toscano, Vilma Solano Oliveros, Mireya Jiménez Díaz, Oswaldo Rapalino Carrol, Omar Vivas Cortés, Natalia Sáenz Rengifo &amp; Ana Herrera Flórez</i> .....	253
--	-----

8.1. Recomendaciones para la efectividad en la aplicación de la política pública .....	270
8.2. Conclusiones del estudio .....	274
Referencias .....	276



# Presentación del estudio

*José Hernando Ávila-Toscano & Nicolás Salinas Carrascal*

La investigación científica en torno a los desastres ha venido cobrando importancia global en los últimos 30 a 40 años, razón de ello recae en la relevancia social, humanitaria y ambiental que tiene la experimentación de eventos catastróficos, en sus secuelas para el orden estructural y económico de los países y en la necesidad de generar estrategias de ordenamiento político, jurídico y técnico que coadyuven al control y prevención de tales sucesos.

Consecuentemente con ello, el estudio de los desastres y de la generación de estrategias para su prevención se ha ido diversificando y a su vez ha integrado nuevos enfoques que articulan el saber científico-técnico de las ciencias exactas y la estadística con los procesos de investigación orientados al análisis de componentes psicosociales, culturales y políticos con injerencia directa en los desastres. La consecuencia más efectiva de esta articulación ha sido el abordaje de los desastres desde enfoques alternativos, capaces de dar reconocimiento al papel del hombre en su desarrollo e incluso de generar respuestas estructuradas que involucren la institucionalidad y el andamiaje político de las naciones.

Inicialmente resulta importante reconocer que gracias a esos avances investigativos de los que hacemos mención, ya no es posible decir que los desastres a los que comúnmente designábamos como *naturales* sean exclusivamente pertenecientes a dicho ámbito, continuar haciéndolo sería plantear una división en la cual el desastre es visto como un fenómeno cuya aparición quedaría sujeta únicamente al comportamiento ambiental ignorando que guarda estrecha relación con problemáticas sociales, culturales y políticas, respecto a ello, Blaiki, Cannon, Davis & Wisner (1996), refirieron que:

El punto crucial de entender por qué ocurren los desastres es que no son solo los eventos naturales los que los causan, también son el producto del medio ambiente social, político y económico (diferente del medio ambiente natural) debido a la forma en que se estructura la vida de diferentes grupos de personas. Hay un peligro en tratar los desastres como algo peculiar, como eventos que merezcan su enfoque especial. Al estar separados de las estructuras sociales que influyen en la forma como las amenazas afectan a la gente, se da demasiado énfasis en la gestión de los desastres a las amenazas naturales y no suficiente al ambiente social y sus procesos (Blaikie et al., p. 9-10).

A eso se le agrega el reconocimiento que los desastres tienen la peculiaridad de aunar lo contingente con lo esencial, ocurren en un momento dado e impactan en la historia de los habitantes a la vez que muestran algo inherente al medio ambiente que hace de contorno a la existencia común, revelando la marcha de una determinación ambiental estimulada por factores socio-culturales. Villar (2005), señala que lo estremecedor de este tipo de sucesos radica en que nos recuerdan los precedentes, señalando de esta manera que no será el último, hay un ciclo detrás, no es un hecho aislado.

De acuerdo con esta autora, acontecimientos así nos obligan a pensar y nos impiden olvidar que somos limitados y carentes de control absoluto, tal dificultad para olvidar se debe a que lo ocurrido se vive como un exceso, una desmesura o exacerbación. Este olvido es un indicador de la transición que estamos viviendo que va de una cosmovisión, en la que aún podríamos encontrarnos, la cual presenta al medioambiente como ordenado y sujeto a nuestras disposiciones, mirada que hace parte del legado de la modernidad (Almaguer, 2008) a una cosmovisión donde el riesgo se encuentra incluido en la planeación de la vida, este paso, si bien es cierto que lleva décadas de haberse iniciado, aún no se concreta del todo, tal vez porque la representación del mundo (convulso y bajo incertidumbre) que soporta esta convicción es fuertemente contraintuitiva.

Los desastres naturales o socio-naturales podrían verse entonces como acontecimientos disruptivos que trastocan el vínculo que sostenemos con nuestro territorio, en la medida en que la habitabilidad del mismo se ve intervenida negativamente; ante un evento que produce pérdidas, que lastima profundamente la cotidianidad de un colectivo, se hace patente cómo el territorio deviene alterado, es decir, diferente, como si fuese otro, perdiendo incluso su capacidad de acogida. Un desastre socio-natural, teniendo en cuenta lo anterior, es un evento cuya fuerza radica en que hostiliza el escenario donde ocurre tomando lugar una expulsión: hemos

quedado confinados en la periferia, marginados de aquel lugar donde nos habíamos radicado, situándonos en la lucha por el retorno.

Cherry (citado en Scott & Weems, 2013), planteó que la exposición ante un desastre afecta el conjunto de expectativas al confrontar y desafiar la visión que tenemos del mundo, en especial la de nuestro territorio. Dicha confrontación se remite a un aspecto que no debe soslayarse: gracias a lo sucedido descubrimos una serie de posibilidades hasta ese momento latentes, conocemos mejor la región que hemos hecho nuestra al ganar conciencia en lo que respecta a sus vulnerabilidades medioambientales y sociales; en efecto, un desastre socio-natural puede vivirse como extraño, aunque, en lo atinente a sus causas, contemplamos procesos que siempre estuvieron con nosotros de forma sutil perteneciéndole al desenvolvimiento ambiental y habitacional.

En adición a lo expuesto, debe entenderse que los desastres socio-naturales median de otra forma la relación entre la comunidad y el territorio, a saber, estos se instalan críticamente en la constante territorialización que está tomando lugar en el entorno, es decir, las comunidades siempre están reapropiándose del espacio dotándolo de sentido y significado en la medida en que lo ocupan y lo aprovechan buscando potenciarlo ante el inminente deterioro producto de la intervención basada en la radicación; la territorialización es un proceso constante e inacabado debido a lo asimétrico que es el vínculo comunidad-terreno-territorio, esta singularidad se evidencia en que la ocupación humana de un espacio es de carácter tanto autoplástico como aloplástico: se introducen transformaciones mixtas con el propósito de hacer acogedora la tierra que devendrá territorio, por lo tanto se crearán condiciones que deberán cumplirse continuamente, sumado a esto, el comportamiento medioambiental traducido en ciclos y periodos, alimentará ese conjunto de condiciones, es posible afirmar que la radicación comporta una serie de tensiones.

El lugar que ocupan los desastres socio-naturales en la territorialización no debe verse solo desde el obligatorio reinicio que le sucede a su acaecimiento, como si de un restablecimiento del vínculo y del cumplimiento de las condiciones para la radicación se tratase, deben tenerse en cuenta los procesos medioambientales referidos por el suceso mismo, los cuales nos indican algo de lo propio del terreno-territorio, de eso que contribuye a lo asimétrico de nuestro nexos con él dado que representa algo de su irreductibilidad a nuestra capacidad de hacerlo todo asimilable a una serie de

propósitos, planteando así, la necesidad de modificar el modo de entender lo que significa ocupar, poseer un territorio y lo que implica establecer y mantener un acuerdo con las condiciones geológicas del terreno. La dinámica instaurada por este tipo de eventos supone el caso límite de lo que tiene que afrontarse en el proyecto de hacer y reafirmar el territorio.

Esa reafirmación, ese anhelo de construcción y apropiación sociocultural del territorio es amenazado por el asomo de desastres, y por ende constituye una prioridad que intrínsecamente se vincula al desarrollo social, por lo cual la seguridad, la sostenibilidad y el bienestar territorial representan un mandato social que reviste importancia pública, entonces el desastre debe ser estudiado, prevenido, manejado, y con ello, la sociedad debe integrarse a una tarea de conocimiento y educación relacionada con las propias acciones de los ciudadanos que directa o indirectamente tienen peso sobre el surgimiento de los desastres, aquí el enfoque del problema se centra entonces en el riesgo, en su relación con las vulnerabilidades psicosociales, estructurales y económicas, y se convierte en corolario de la planeación del desarrollo que incluye la gestión del riesgo de desastres como un elemento sustancial en la política nacional y local, al cual se le agenda en los procesos de inversión pública exigiendo estrategias funcionales de gobernanza.

La Gestión del Riesgo de Desastres es, a la luz de lo señalado, sin duda un componente transversal a la planeación del desarrollo, que requiere de los lineamientos normativos para su ejercicio en el marco de una política pública capaz de incentivar dicha gestión del riesgo como un principio cultural inherente a la buena gobernanza, por cuanto se trata de ejercer la administración pública tras la búsqueda de sustentabilidad territorial y del bienestar de los ciudadanos manteniendo el equilibrio con el paisaje. En este sentido, la constitución de una política pública de Gestión del Riesgo de Desastres aporta a la capacidad de prevención y manejo de los mismos, así como a la estrategia de respuesta ante las inevitables situaciones de emergencias; con esta política se propende por la generación de una cultura ciudadana del autocuidado, donde el Estado, la institucionalidad privada y pública, los ciudadanos, son corresponsables.

La historia de desastres en Colombia y de intentos de generar gobernabilidad frente a dichos sucesos es larga y tristemente oscura, ha sido a partir de descalabros y tragedias – como en gran parte del mundo – que se ha ido generando un sistema nacional capaz de ofrecer alternativas a los episodios de desastres, y en la actualidad se apunta al fortalecimiento de la institucionalidad desde los niveles central y periférico (territorial) para la

construcción de una política de gestión del riesgo capaz de impactar en el desarrollo. Esta es una tarea que merece toda atención por parte de la comunidad académica, no ya exclusivamente de las ciencias exactas, sino que demanda la concurrencia de los investigadores sociales y de los miembros de la sociedad, en un intento de integración a los procesos de Gestión del Riesgo de Desastres y de construcción de una política participativa e integral.

El sentido de este texto justamente radica en la puesta en escena del análisis de la política pública de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, desde la revisión detallada de la Ley 1523 de abril de 2012 por la cual se adopta la política en mención y se crea el sistema nacional encargo de su aplicación. Un análisis con perspectiva interdisciplinaria en el cual participaron psicólogos, administradores públicos, abogados, politólogos, que a partir de la integración de sus saberes y sus prácticas apuntaron a la revisión integral de la norma, acudiendo además a un elemento sustancial en el análisis de políticas públicas, el acceso a las impresiones, representaciones y construcciones socio-cognitivas de los actores implicados en el proceso.

El estudio presentado en este libro es el resultado de un trabajo que combinó el análisis detallado de la ley con la investigación *in situ*, haciendo parte de la misma a un conjunto de actores territoriales (municipios) que aun desde sus limitaciones ofrecieron aportes sustanciales para la constitución del material de análisis que derivó en los resultados definitivos. Se buscó con ello el acercamiento a las realidades administrativas frente al cumplimiento de la política de gestión del riesgo en Colombia, para lo cual el foco de análisis se fijó en el Caribe, específicamente en el sur del departamento de Atlántico, por los antecedentes relacionados con la vivencia de desastres invernales ocurridos entre los años 2010 y 2011. Así mismo, a través de este estudio se les dio “voz” a los organismos de socorro, las instituciones de la sociedad civil y los miembros de las comunidades, con el propósito de recoger las representaciones de las cuales ha sido objeto la política, en reconocimiento del valor sustancial que tiene la noción de riesgo y de las medidas de prevención entre los ciudadanos, lo cual hace parte de los procesos de construcción social frente al fenómeno.

Ahora bien, el análisis propuesto no pretende en absoluto ofrecer una visión última de la política de gestión del riesgo ni asume verdades radicalizadas frente a los resultados obtenidos, en primer lugar porque constituye un acercamiento académico inicial al análisis de la Ley 1523 hasta la fecha, y con ello abre una ventana de discusión en un escenario amplísimo que requiere de posteriores interpretaciones y de otros enfoques capaces de

controvertir o afianzar los resultados. Y en segunda instancia, porque asumir que una política pública puede ser completamente consignada en un único estudio, más que una lógica inflexible, constituye una ingenuidad. Con esta investigación, elaborada con altos estándares académicos y científicos, los autores y las instituciones involucradas ofrecen un primer aporte al estudio de la política pública vigente en Colombia —y recientemente (re)fundada— para la gestión del riesgo de desastres, desde la cual emiten una valoración académica del contenido y estructura de la norma, a la vez que realizan un análisis en contexto de las estrategias de ejecución de las disposiciones normativas frente a la gestión del riesgo, alertando incluso de las posibles flaquezas en el proceso.

Esos desarrollos han sido organizados en ocho capítulos a través de los cuales se busca ofrecer una contextualización general del tema de estudio y de su escenario de aplicación. En el primer capítulo *Riesgo de Desastres y Gestión del Riesgo desde un marco social de análisis*, los autores introducen el tema del riesgo de desastres contrastando brevemente la lógica “dura” con las perspectivas psicosociales, y finalmente presentan la participación del escenario social en la construcción del riesgo, para concluir acerca de la relevancia de integrar a los actores sociales en los procesos de gestión del riesgo. Este capítulo presenta además una descripción del papel de la vulnerabilidad social en el surgimiento de los desastres, y aterriza la discusión teórica en la relevancia de la gestión del riesgo para los procesos de administración territorial, como mecanismos esenciales para el afrontamiento de las vulnerabilidades descritas.

Esta visión es enriquecida por los contenidos del segundo capítulo, *Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Fundamentos y alternativas para su implementación en Colombia*, en el cual los autores presentan un análisis que complementa la concepción de la gestión del riesgo de desastre como un proceso social, que forma parte de los mecanismos disponibles para la administración del desarrollo, adicionalmente, realizan un examen de los fundamentos a considerar para la aplicación de la política en el contexto colombiano.

Ahora bien, como se mencionó previamente, Colombia ha enfrentado un sinnúmero de eventos de desastres a través de su historia los cuales han lesionado la capacidad de respuesta del Estado, y han llevado a la necesidad de fortalecer la institucionalidad y los mecanismos para una política pública. Por ello el tercer capítulo de este libro *La política de gestión del riesgo de desastres en el contexto colombiano: Marco socio-jurídico a nivel histórico, necesidades y desarrollos actuales*, aborda una breve revisión de los episodios más significativos en la

historia del país en cuanto a desastres se refiere, haciéndose énfasis además en los mecanismos de respuesta del Estado desde el ámbito político; igualmente, los autores reseñan un completo listado de instrumentos de orden normativo que fueron surgiendo como estrategia de respuesta a esta problemática hasta llegar a la política actual de gestión de riesgo de desastres.

Surtido el efecto de conocer a fondo la gestión del riesgo, y de generar en los lectores un marco contextual de la situación histórica de dicho proceso en Colombia, en el capítulo cuatro *Un marco conceptual para la comprensión del análisis de políticas públicas*, se presentan los elementos esenciales relacionados con el campo de estudio del análisis de políticas públicas. Este capítulo enriquece teóricamente el proceso por cuanto fija los elementos más relevantes que se asumen en el ejercicio de analizar una política pública, reconociendo la participación de diversos actores, múltiples enfoques y métodos y una diversidad de posibilidades de estudio que son consecuentes con el nivel de complejidad de las políticas.

El capítulo cinco se denomina *Una contextualización territorial para el análisis de la política de gestión del riesgo en Colombia: el caso del cono sur del departamento de Atlántico*. Este trabajo fija los aspectos contextuales más importantes del estudio desarrollado, justifica la designación del sur de Atlántico como escenario piloto de análisis de la política y presenta una delimitación de los sucesos recientes de desastre (declarados como calamidad pública) en dicho territorio, ello como una forma de precisar las características de la territorialidad que tienen entre sus responsabilidades la aplicación de la política de gestión del riesgo de desastres.

Los desarrollos contenidos en el capítulo seis *Análisis de la política de gestión del riesgo de desastres en Colombia desde las disposiciones normativas de la Ley 1523 de 2012*, y en el capítulo siete *Análisis desde la aplicación contextualizada de la Ley 1523 por las administraciones locales: el criterio de correcta aplicación*, constituyen los principales resultados obtenidos en la ejecución de la investigación. El capítulo seis incluye el análisis de la Ley 1523, la revisión de su estructura y contenido, la descripción de sus características, alcances, los actores implicados, los recursos contemplados, la hipótesis explicativa del problema de estudio, la hipótesis de intervención del mismo y el marco político-administrativo que contempla. Por su parte, el capítulo siete sustenta los desarrollos logrados frente a la verificación de la forma como la norma se aplica en el contexto territorial abordado. Para ello se integra la participación de actores sociales, organismos de protección a la sociedad civil y funcionarios de las mismas administraciones municipales, quienes

participaron en procesos de discusión grupal acerca de la Ley 1523, sus disposiciones y su aplicación en contexto.

Finalmente, el capítulo ocho *La política de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia: Una síntesis de los resultados y su discusión* resume los resultados identificados ofreciendo una síntesis analítica con tono de discusión acerca de la información recabada, y propone algunas conclusiones que no pretenden sellar el análisis sino condensar las principales acotaciones en relación con el estudio ejecutado.

Finalmente, es indispensable ofrecer el reconocimiento a instituciones como el departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS), el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), reconocimiento merecido por cuanto la alianza entre tales organismos a través de la Convocatoria 611 de 2013 “Buen gobierno, lucha contra la corrupción y gestión pública”, ha permitido acceder a los medios para ejecutar el estudio aquí presentado, facilitando la posibilidad de ofrecer un análisis franco y abierto tanto de la política pública como del accionar mismo de entidades territoriales frente al cumplimiento de dicha política, especialmente porque esa facilitación denota un compromiso con el desarrollo social y político de la nación.

Esta iniciativa ha consentido el acercamiento de la función pública con la investigación científica y social aplicada, lo cual es un avance significativo a todo juicio, que permite tomar decisiones en política pública a partir de evidencias respaldadas por procesos de investigación, mismos que contribuyen a la generación de estrategias tendientes a constituir una cultura del buen gobierno y de la administración autónoma y eficiente de la función pública. Esto se logra tanto por la participación de los actores descritos, como por la vinculación de otros actores institucionales que se agregan a la constitución de redes académico-investigativas como sucede con la conformada por la Corporación Universitaria Reformada a través de su grupo de investigación PSICUS (Psicología, Cultura y Sociedad), la Asociación de Egresados de la ESAP (ASESAP) Costa Caribe y la Fundación Red para la Promoción de la Prevención, Atención y Recuperación de Emergencias (REDePARES); actores que combinaron la experiencia investigativa en el campo social, el conocimiento de los procesos de la administración pública, y las competencias técnicas y formales relacionadas con los procesos de gestión del riesgo de desastres para constituir un equipo de cooperación tendiente a la generación de nuevo conocimiento de primer nivel, capaz de impactar en lo social y en la política pública misma.

## Referencias

- Almaguer, C. D. (2008). *El riesgo de desastres: una reflexión filosófica*. Tesis doctoral. Universidad de la Habana. La Habana, editorial.
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. & Wisner, B. (1996). *Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres*. La Red.
- Scott, B. & Weems, C. (2013). *Natural disasters and Existential Concerns: A Test of Tillich's Theory of Existential Anxiety*. *Journal of Humanistic Psychology*, 53 (1), 114-128. doi: 10.1177/0022167812449190
- Villar, A. (2005). *El sufrimiento y las catástrofes naturales: una reflexión filosófica*. *Cuenta y Razón*, 136, 13-27.



## Riesgo de Desastres y Gestión del Riesgo desde un marco social de análisis

*José Hernando Ávila-Toscano  
Ailed Marengo Escuderos*

### 1. Riesgo y desastres, del enfoque técnico a una concepción psicosocial

Decir que un concepto o fenómeno tiene muchas definiciones producto de los diversos enfoques para su estudio por lo cual resulta difícil precisar su clara delimitación, puede tomarse como una especie de cliché académico o “frase de cajón” conceptual, sin embargo, no sabemos si haya otra forma más apropiada de iniciar la descripción del concepto de *riesgo*, el cual ha tenido toda clase de enfoques, algunos muy técnicos, otros centrados en visiones más o menos parciales según sea el campo de interés desde el cual se le aborda. Como respuesta a esta realidad, Hewitt (1997) propone entender el riesgo como un proceso en lugar de asumirse como un fenómeno específico o aislado.

Pese a esta intención, la abundancia de conceptos y de clasificaciones de los riesgos ha sido una tendencia común desde la década de 1980 cuando se inicia el aumento en el registro de investigaciones cuyo interés especial radicaba en el riesgo (Lara, 2013). Así como conceptos, clasificaciones hay muchas, desde las más técnicas y centradas en aspectos instrumentales, como clasificar los riesgos de acuerdo a los fenómenos físicos naturales o producidos por el hombre, hasta la concepción más psicológica y sociológica de los mismos.

Tradicionalmente la clasificación del riesgo se ha enfocado desde una visión técnica dada la utilidad de sistemas de medición estadísticos cuyo fin es la cuantificación, propiedad que hace a este sistema de clasificación perdurable independientemente del momento histórico en el que se presenten los siniestros, es decir, se trata de un modelo universal en el que el

riesgo está medido en el cálculo de la peligrosidad de una amenaza por la vulnerabilidad del entorno (López & Luján, 2000). Un sistema de análisis quizá contradictorio es el que surgió de las entrañas de los enfoques sociales, desde los cuales el papel del examen y de las valoraciones subjetivas que realizan los individuos es esencial para la consideración de los riesgos, este enfoque es precisamente el que mayor interés cobra en el estudio que aquí proponemos.

El riesgo como constructo mental o social presenta diversos niveles de complejidad que poco a poco convierten su gestión en un proceso de mayor dificultad. Aún hoy es innegable que faltan avances para aumentar la certeza de las evaluaciones — objetivas — que permitan acrecentar la confiabilidad en lo dicho por los expertos, es decir, que le permita a la comunidad disminuir la incertidumbre y el desconcierto por los impactos que podrán presentarse ante la eventual aparición de un desastre natural (Rivera, 2009). Aunque no hay que negar que gracias a los avances alcanzados hasta el momento, se pueden vislumbrar los desastres en algún porcentaje para así prevenirlos, esto permite clasificar cada comunidad, sector, ciudad, entre otros, en diversos tipos de riesgo (Caram & Pérez, 2006).

La noción de riesgo es bastante amplia y los enfoques de análisis igualmente diversos, para el caso expuesto en este documento nos hemos ajustado a la propuesta abarcadora de Mariana Caram y Soledad A. Pérez (2006), quienes desde el análisis de la ocupación de tierras en sectores suburbanos lograron una diferenciación de diversos tipos de riesgos exponiéndolos como categorías generales que hacen referencia a cada uno de los contextos o ambientes en los cuales se puede presentar un desastre, hablamos entonces de riesgos ambientales, sociales y mentales. Esta es una clasificación que para los propósitos de este estudio resulta viable, si bien muchas investigaciones difieran entre sí o enumeren más clasificaciones del riesgo por su contenido, hemos logrado abarcar lo principal en los tres elementos anteriormente mencionados.

Por su parte, un aspecto que sí ha sido unificado en cuanto a la definición de los riesgos, es que los procesos sociales desempeñan un papel importante, puesto que se terminan convirtiendo en los medios y las posiciones — visiones, perspectivas y lugares específicos — claves a tomar en cuenta para la construcción de medidas mitigantes o emprender acciones preventivas (Hacking, 2001).

### **1.1. Riesgos ambientales**

Al definir los riesgos ambientales se debe tener en cuenta que se consideran los contextos fuertemente condicionados por el sistema inmobiliario y de finca raíz de la población a la que pertenece, junto con las deficiencias que puedan tener las leyes o políticas que regulan los aspectos de construcción, además de aquellas políticas que apunten a brindar viviendas propias a la población de escasos recursos, que son los más vulnerables en los aspectos de ubicación y asentamiento; en América Latina las pocas posibilidades de acceso al suelo urbano constituyen una de las principales formas de pobreza y abandono de la población (Caram & Pérez, 2006).

Según Hacking (2001), las ocupaciones de estas poblaciones suelen darse en tierras inestables, vacantes, *desechadas* y por ende carentes de las condiciones mínimas para la habitabilidad, esto muchas veces amparado por comercializaciones residuales que no garantizan a la población las especificaciones apropiadas para las construcciones frente a los riesgos (estudios de suelos, señalizaciones, rutas, entre otros); además de lo anterior se debe tener en cuenta que la población expuesta a este tipo de riesgos muchas veces no alcanza a realizar compras de predios o viviendas, sino que, invaden los predios disponibles que les brinden una oportunidad de asentamiento en muchos casos por encima de los dueños *invisibles* de los terrenos, convirtiéndose así en ocupantes “ilegales” de los mismos. Todo lo anteriormente descrito, produce una exposición directa con inseguridades tales como posibles inundaciones, derrumbes, contaminación (Caram & Pérez, 2006), que para efectos de clasificación entrarían en este tipo de riesgos.

### **1.2. Riesgos Sociales**

El riesgo social puede definirse como un estado generado por el temor al desarraigo y a la forzada ocupación de zonas estigmatizadas, además de la clara inseguridad en la tenencia. En este tipo de riesgo es posible vislumbrar las diferentes nociones que poseen los actores que interactúan entre sí y que se encuentran involucrados en el problema (Caram & Pérez, 2006). Cuando hablamos de la interacción nos referimos específicamente al concepto expuesto por Hacking (2001), en el que se definen estos procesos como las relaciones que se producen entre los conceptos que se aplican a las personas, por los que sus acciones podrían o no verse modificadas además de las categorías que entrarían a definirlos dentro de sus comunidades.

Cuando los miembros de una comunidad se encuentran en este estado, comienza a cobrar gran importancia la solidaridad inmediata de los supervivientes, porque de una u otra forma esto demuestra las diferentes formas organizativas propias de las redes establecidas antes de la exposición al riesgo, además del apoyo que se genera por parte de la sociedad en general, pero no sólo con sus iguales sino también por parte de los organismos de socorro y las ayudas nacionales e internacionales; todos estos aspectos resultan relevantes a la hora de comprender las redes sociales generadas en cada comunidad, que en la mayoría de los casos y a pesar de la destrucción, sirven de base para volver a construir y retomar la rutina de vida luego de la emergencia (Quiceno, 2005).

### **1.3. Riesgos mentales**

Según Renn (2005), el riesgo desde la construcción mental, puede ser definido como, *“una combinación entre lo que se observa y experimenta, permitiendo crear diferentes escenarios de acuerdo a dicha experiencia”* (p. 23). Por su parte, Beck (1998) señala *“en las definiciones del riesgo se rompe el monopolio de racionalidad de las ciencias”* (p. 35), es decir, una vez que los seres humanos se enfrentan a una situación de riesgo, mentalmente pueden vislumbrar cómo aparecen todas las pretensiones, intereses y puntos de vista como actores en conflicto. Es así como se llega a convertir al riesgo en una excusa para la lucha de poderes, en la que se buscan posiciones más ventajosas dentro de la sociedad por parte de los afectados, organizaciones y la misma administración. Cada una de las posiciones adoptadas por los actores involucrados intenta defenderse desde su vulnerabilidad con diferentes definiciones de riesgo, lo que implica alejar aquellos que no significan una posición ventajosa y por el contrario destruyen su estabilidad. Todo esto debe ser tenido en cuenta, para entender cómo desde una perspectiva mental, el suelo, las plantas, el agua, los animales y cualquier otro factor de *“amenaza”* puede ser tomado desde la sociedad como una construcción dañina para el común y así unos pocos actores se convierten en las voces de sus iguales, de tal forma que *“esta pluralización es evidente para la referencia de los riesgos a los valores y a los intereses: el alcance, la urgencia y la existencia de los riesgos oscilan con la pluralidad de valores y de intereses”* (Beck, 1998, p. 37).

Esta clasificación de los riesgos desde una perspectiva más social que *tecnicista* representa un valioso aporte para la comprensión del fenómeno en el marco del hecho social, pues introduce en gran medida al objetivo emprendido a lo largo de este capítulo, comprender la participación de lo social y lo humano frente a los riesgos, las emergencias y los eventuales

desastres, todo ello como una forma primaria de reconocimiento del papel cultural y social en el desarrollo de procesos políticos y de gestión del riesgo lo suficientemente pertinentes e idóneos para una determinada sociedad. Sin embargo, antes de adentrarnos más claramente en estos elementos, resulta necesario entender también la noción del desastre desde esta misma complejidad social que intentamos retratar en este trabajo.

Los desastres pueden ser definidos como eventos que ocurren en un tiempo y espacio determinados, en los que se involucran conjuntos de condiciones físicas y sociales de las cuales cualquier comunidad o grupo puede ser víctima (Kreps, citado en National Research Council of the National Academies, 2006). Ya ésta es de por sí una concepción con aspiraciones de integralidad frente al concepto, pues trasciende lo meramente técnico y estadístico, para incluir componentes humanos y culturales indisolublemente asociados a tales episodios. En otras palabras, los desastres deben ser entendidos de manera integral para que su estudio, abordaje e intervención sean igualmente abarcadores para brindar especial atención al factor humano, tanto como a los elementos técnicos, económicos y demás. Al respecto, el *Committee on Disaster Research in the Social Sciences* (CDRSC) del *National Research Council of Science of the National Academy* (NRC, 2006), afirma que el estudio de los desastres debe tener en cuenta aspectos como la magnitud y el impacto físico, en la misma proporción de importancia que sus efectos en las posibles rupturas que se puedan presentar en las redes sociales de la población afectada, puesto que los conjuntos de alteraciones físicas y sociales generadas por los desastres, se aprecian claramente en las transformaciones de los grupos humanos y en el cambio o deterioro de sus dinámicas de interacción (NRC, 2006), entre otras propiedades.

Lo anterior enuncia el enfoque actual sobre el fenómeno, asumido con el interés de comprender los desastres como sucesos con definiciones eminentemente sociales, esto debido a que generan el impacto anteriormente mencionado, pero principalmente por las posibles respuestas que cada organismo político-administrativo y civil asume (Madariaga, Sanandrés & Quintero, 2013), las cuales son diferentes en cada sociedad, pero que finalmente, terminan junto al desastre, influyendo por completo en el tejido social y en las dinámicas sociogrupales (Lavell, citado en Quiceno, 2005).

Al respecto Morales-Soto et al. (2008), señalan que la capacidad de organización institucional y de la comunidad resulta ser un elemento decisivo tanto en la prevención del riesgo como en la respuesta de mitigación ante el desastre, puesto que carecer de dicha capacidad o que la misma sea de-

ficiente, merma la posibilidad de atención y simultáneamente aumenta la posibilidad de sufrir daños económicos, de salud, pérdida de vidas humanas, así como de mostrar lentitud o ineficiencia en la respuesta de protección y atención de víctimas. Incluso en países con un sistema de protección a la sociedad civil adecuadamente organizado, por ejemplo en Estados Unidos con el Huracán Katrina (Pierce, Pittard, West & Richardson, 2007), o en Japón con el terremoto de Kobe o gran terremoto de Hanshin (Shaw & Goda, 2004) se han registrado vulneraciones importantes al bienestar y desarrollo social, económico y político producidas por el impacto de los desastres cuyos efectos hacen colapsar sistemáticamente a una nación (Morales-Soto et al., 2008).

Una concepción del riesgo de desastres pensada desde lo social, que atiende las demandas culturales y contempla el reconocimiento de la intervención sobre el riesgo como estrategia de protección y potencialización de lo humano, implica entonces el diálogo entre la institucionalidad de una nación y sus comunidades con miras a la adopción de medidas protectoras que estén dirigidas a la atención de las emergencias, pero esencialmente a su prevención, gracias a la educación social acerca del riesgo, de su reconocimiento, y de la adopción de patrones de conducta individual y social que permitan de antemano mitigar los riesgos, es decir, se trata de planes de acción que privilegian el trabajo sobre la vulnerabilidad, todo esto se deriva entonces de una construcción social del riesgo. Esto pone lo público al servicio del cuidado social, y a las comunidades al servicio de lo público.

Ahora bien, tal cuestión nos introduce en la discusión del riesgo como construcción social, lo cual necesariamente implica comprender lo individual y las particularidades culturales de las personas y grupos de cara a la forma como asumen el riesgo, pues se trata de un aspecto muy importante para la generación de adecuados sistemas para su gestión. A continuación ahondaremos más en este aspecto ofreciendo además una visión importante del riesgo, en la que se parte de la percepción sobre el mismo que la sociedad construye.

## **2. El riesgo de desastre y la Percepción del Riesgo como construcción social**

La gestión del riesgo ante los desastres no puede asumirse desde una postura impositiva, un Estado a través de sus leyes y sistemas de gestión podría desarrollar procedimientos sofisticados para la prevención del riesgo así como para la mitigación y recuperación ante los desastres, sin embargo, gran parte de la efectividad de tales procedimientos radica en el grado de

asimilación y reconocimiento por parte de la población, especialmente de aquellas comunidades que viven con la amenaza y por ende, son vulnerables. Sin embargo, el proceso es complejo, en tanto puede resultar común que tales grupos de personas no asuman las políticas de prevención y gestión del riesgo en la medida que dentro de sus imaginarios y repertorios cognitivos colectivos sus condiciones de vida no sean asumidas como riesgosas. ¿Cómo es posible estar expuesto a un riesgo y no asumirlo? La respuesta puede estar en la *percepción del riesgo*.

Pensar en una construcción social del riesgo y de su gestión es pensar en la *percepción del riesgo*; según Lara (2013), este enfoque tomó gran fuerza en la década de 1960 y su impulso estuvo en el escenario político como resultado de la creciente preocupación generada ante el auge de la tecnología nuclear de la época. La percepción del riesgo es una evaluación subjetiva que realiza un individuo acerca de la probabilidad de ocurrencia de un evento dañino (como un accidente o siniestro) (Sjöberg, Moen & Rundmo, 2004), sin embargo, a pesar de tratarse de una valoración personal está más allá de lo individual en tanto su seno es de carácter social, se entiende como una construcción cultural en la cual se reflejan la historia común y los valores compartidos de una comunidad (Weinstein, 1980).

Actualmente el abordaje de la percepción del riesgo ha cobrado un papel protagónico en la gestión local del riesgo, especialmente porque a nivel comunitario se asume el riesgo como una construcción propia del conjunto de relaciones humanas, en este sentido, siguiendo a Aguilar y Brenes (2008), la percepción de las personas es esencial en la posibilidad de identificar, entender, construir e incluso reproducir el riesgo.

La percepción social del riesgo es entendida como un fenómeno de carácter colectivo en la medida que su existencia comporta la participación de diferentes elementos que identifican y resultan representativos de un determinado grupo social; estas características están inmersas en un escenario de relaciones individuales que constituyen lo grupal, no se trata de individualidades pues todas las personas forman parte de procesos sociales que los definen (Campos Santelices, 2004). Así pues, estos elementos compartidos comprenden la interrelación de la memoria histórica, las representaciones sociales, las cogniciones colectivas y las vivencias que comparten los miembros de una determinada comunidad.

Esta clase de experiencias conducen a que la evaluación que un grupo social realiza del riesgo esté más allá de las propiedades mismas de la amenaza,

no resultan suficientes las características estructurales, físicas y la naturaleza del riesgo sino que su valoración, para que sea asumido como tal, se formula sobre la base de la percepción que colectivamente ha construido el grupo (Martín & Murgida, 2004), esto explica a la vez por qué en ciertos contextos las personas aceptan y viven con determinados riesgos. Cuando el grupo históricamente se ha familiarizado con la situación amenazante, se adhiere a cogniciones que establecen una visión determinada de su entorno, muchas veces los individuos asumen la concepción generalizada del grupo como efecto de la influencia de la red de relaciones en la que los sesgos y representaciones culturales condicionan la forma de ver el mundo, a esto se le suma además, que el compartir estas creencias es una manera de construir memoria de grupo, y con ello, se produce un arraigo identitario.

La construcción de identidad parte de la dinámica de interacción de los individuos con los entornos en los cuales se encuentran, al igual que las personas con quienes alternan vinculaciones y con quienes comparten un conocimiento general o específico de su realidad contextual y grupal. Ese conocimiento se desprende precisamente de las prácticas compartidas de las que hemos hecho mención, y puede estar influenciado por el componente técnico y científico que le permite a un grupo social una concepción más objetiva del riesgo, o bien por el conocimiento popular que le da una trama subjetiva a la valoración del riesgo. Según describen Martín y Murgida (2004), del conocimiento que construye el grupo a partir de sus relaciones identitarias se desprende la experiencia social del riesgo, puesto que el conocimiento compartido permite al grupo social aproximarse al riesgo e intervenir sobre él.

## ***2.1. Interacciones entre riesgo, percepción y vulnerabilidad social***

Si bien la percepción del riesgo es un aspecto de mucha importancia en las consideraciones de una política de gestión integral, pues su atención implica involucrar las lógicas culturales en el orbe de tales políticas, también es cierto que este elemento comunitario (la percepción) puede constituirse en un factor que de alguna forma potencia y estimula la experimentación de riesgos.

Hemos descrito previamente que un grupo social podría vivir con una amenaza natural o antrópica asumiendo permanentemente riesgos, lo cual hace que cognitivamente minimice el peligro al que se encuentra expuesto, ello en gran medida obedece a que un conglomerado humano puede no percibir

una condición como un verdadero riesgo en tanto exista naturalidad hacia la misma o bien, porque producto de la experimentación de arraigo territorial e identitario asuma convivir con la alarma como parte de su desarrollo cotidiano (p. ej.: asentamiento en zonas inundables, laderas de montañas, zonas expuestas a ciclones o vendavales, etc.). En tales comunidades resulta más complicado generar procesos de apropiación de la gestión del riesgo como un ideal de desarrollo, podría incluso asumirse la gestión como una acción en contravía a la noción de desarrollo de tales comunidades, en tanto el uso de medidas correctivas como el traslado domiciliario por ejemplo, afecta su sensación de estabilidad y seguridad.

Lo anterior conduce a que se prefiera coexistir con el riesgo, es decir, se trata de un *riesgo aceptable* cuya existencia se sustenta al menos en dos de las respuestas o actitudes propuestas por Giddens (1993) en los contextos de riesgos, por un lado, las comunidades generan una aceptación pragmática de tal condición por lo cual su convivencia con el riesgo es un asunto cotidiano y ejecutan acciones que de alguna forma les permite mitigarlo, mientras que por otra parte, se encuentra una actitud excesivamente optimista que se sostiene en el tiempo, a partir de la cual se conserva una idea providencial de invulnerabilidad, es pues, una especie de “fábula grupal” que se sustenta en la noción de que nada malo ha ocurrido y nada malo pasará.

El trasfondo problemático de tales consideraciones de orden cultural está en que se trata de construcciones sociales que reducen la posibilidad de reconocer los riesgos y la importancia de intervenirlos, incluso la existencia de un sistema de atención a la sociedad civil adecuadamente estructurado podría verse imposibilitado en la ejecución de acciones preventivas si los receptores de una política social de gestión del riesgo reducen la importancia de la misma a la par que minimizan su nivel de exposición, esto es una dinámica compleja cuyo origen es eminentemente social y que además contribuye a la generación de vulnerabilidad de las comunidades.

Un evento desastroso surge cuando no se ha dado el propicio manejo al riesgo y el mismo desemboca en un siniestro cuyas proporciones afectan el desarrollo social y económico de un territorio determinado, y precisamente, tal desequilibrio se genera por efecto de la vulnerabilidad social, física y económica de dicho territorio. Desde esta perspectiva la vulnerabilidad refiere la probabilidad de exposición a un daño en una persona o grupo (Andrade & Laporta, 2009) producto de la desestabilización natural o generada por el hombre.

La vulnerabilidad tradicionalmente se ha analizado desde una perspectiva física mediante la identificación de condiciones estructurales, ecológicas y económicas que influyen en el desencadenamiento de desastres, así, este enfoque dirige su atención a la localización de asentamientos humanos con altos riesgos, el reconocimiento de factores antrópicos y ambientales que predisponen a los desastres, el estudio de las condiciones naturales asociadas a los riesgos, entre otras características, y a su vez la orientación en intervención se centra en diversas estrategias como el empleo de sistemas de planeación urbano y rural, la gestión territorial, la organización de los sistemas económicos, entre otras (Audefroy, 2007). Sin embargo, una concepción más amplia de vulnerabilidad está también ligada a los procesos sociales en la medida que no se basa exclusivamente en el daño físico sino que, aparte de considerar la afectación física, también comprende el impacto sobre los procesos humanos y sociales como forma de reconocer la dimensión del daño.

La vulnerabilidad social se relaciona con la blandura de los marcos políticos sobre los que se construye un colectivo, así como con la falta de respuesta adaptativa y funcional ante las condiciones amenazantes, al tiempo, interactúan con la fragilidad estructural y con el empobrecimiento a nivel económico y ecológico. Cardona (citado en Audefroy, 2007) define más claramente tres fuentes de vulnerabilidad: a) la fragilidad física, esencialmente ligada a la deficiencia de seguridad en materia de localización de los asentamientos, los cuales resultan inseguros y expuestos, b) fragilidad social, en esta, la marginalidad y la segregación interactúan exponiendo a los individuos a la adversidad, y c) falta de resiliencia, con la cual se entiende la dificultad para acceder a recursos sociales de apoyo y la imposibilidad de ofrecer respuestas adaptativas que permitan a los individuos afrontar adecuadamente las diversas circunstancias que viven.

La vulnerabilidad social está relacionada entonces con la forma como una comunidad percibe el riesgo y con la construcción social del mismo, por ello es posible que se registren variaciones en el impacto social acorde a las amenazas, lo que necesariamente implica hacer una diferenciación del nivel de vulnerabilidad de los distintos grupos humanos, incluso en un mismo territorio. De acuerdo con Natenzon (1995), la vulnerabilidad define además la predisposición que podrá tener un grupo social para experimentar o contrarrestar los daños de orden psicológico, social, sanitario, lo cual influye en la posibilidad de reponerse al impacto de las situaciones de desastre.

Lo que se ha descrito hasta ahora pone en claro que la vulnerabilidad social no puede reducirse a variables económicas y físicas, incluso se reconoce que

el crecimiento económico en sí mismo no es garante de desarrollo social (Moser & Satterthwaite, 2008), esto suscita cierta controversia en la dialéctica pobre-no pobre en cuanto plantea que no necesariamente la vulnerabilidad social tiene que asignarse a los contextos de extrema carencia sino que está ligada a la manera como se aprovechan o no los activos del entorno y de las propias personas; lo que se enuncia aquí es que un Estado puede aprovechar sus oportunidades de desarrollo según sea la naturaleza y fuerza de sus instituciones facilitando el acceso a mecanismos de movilidad e integración social de dichos activos (acceso a bienes, servicios y ejecución de actividades), igualmente las personas pueden movilizar, producir y distribuir recursos de índole instrumental, social y cultural, incluso también de orden simbólico, lo cual les ayuda al desenvolvimiento en el escenario social y a la generación de procesos cuya finalidad está en la reducción de la misma vulnerabilidad asociada al riesgo, por el contrario, un Estado y un orden social con déficit para la producción de tales activos socioculturales, políticos y económicos sufre vulnerabilidad y ve deteriorado su bienestar (Filgueira, 2001).

Ahora bien, al retomar lo expuesto y presentarlo en relación con la discusión presentada en el acápite previo, vale la pena precisar que una sociedad y una institucionalidad vulnerables ante el desastre requieren de procesos de construcción colectiva del riesgo que ayuden a contrarrestar tal extenuación de la seguridad, dicha construcción implica reconocer que se trata de un proceso capaz de irrumpir en el desarrollo cotidiano de los grupos sociales, así pues, construir colectivamente el riesgo implica comprenderlo tanto de forma histórica como de forma prospectiva.

Esta línea de análisis se desprende de los aportes de Herzer (2011), quien ofrece una reflexión valiosa frente a la construcción social del riesgo como respuesta a la vulnerabilidad. De acuerdo con esta autora, el desastre ha sido tradicionalmente visto con una óptica pesimista, la cual es natural en virtud de los daños y del impacto que genera sobre toda la estructura territorial, sin embargo, subraya que la explicación a los desastres ha sido enfáticamente enfocada en las inversiones de carácter económico tendientes a intervenir sobre las amenazas de carácter físico-naturales, mientras que otros elementos de mucho valor han sido menos atendidos incluyendo la concentración espacial de la población, los efectos mismos en el surgimiento de riesgos que produce el crecimiento de la ciudad, la estructura urbana y la infraestructura económica, y muy particularmente la falta de aplicación apropiada de normatividades así como la ausencia de controles sobre el cumplimiento de las mismas, los cuales son elementos de orden político que pueden constituir factores de riesgo para el desastre.

Así mismo, la experimentación del desastre tiene algún nivel de impacto *positivo* para una sociedad, puesto que a partir del reconocimiento de la vulnerabilidad eminente que representa el riesgo, y de la evidencia del daño experimentado tras el desastre, es posible que los diferentes actores articulen esfuerzos por la búsqueda de apropiación de la gestión como bien público; a partir del reconocimiento de las urgencias colectivas se establece la necesidad de hallar mecanismos conciliatorios de los intereses públicos con el fin de traducir esta conciliación en políticas que garanticen la gestión del riesgo de manera exitosa, integrando a las comunidades con otros protagonistas intersectoriales y jurídicos (Herzer, 2011), y creando un marco político que se corresponda con la realidad social y con el ideal de la gestión.

En resumen, la construcción social del riesgo implica el reconocimiento de los componentes culturales con sus implicaciones humanas y grupales en materia de la manera como el riesgo es percibido, así como las interacciones de tal constructo con la vulnerabilidad, de estas dinámicas se desprenden mecanismos diversos que aportan al proceso de construcción colectiva desde la cual se atienden problemas relacionados con el desarrollo humano y del territorio, lo que debe conducir a asumir medidas con fines correctivos y preventivos de aquellas condiciones amenazantes para una sociedad. En tal sentido, en la construcción social del riesgo está implícita la gestión del mismo por medio de la discusión de elementos sustanciales de interés público como las decisiones relacionadas con el uso de los suelos, las condiciones sociales de vida y su respectiva discusión acerca de la seguridad, habitabilidad y sustentabilidad, el ordenamiento territorial acorde a las características del territorio y los procesos comunitarios adyacentes, los medios existentes para la apropiación, uso y gestión de los recursos naturales, y por supuesto, la capacidad de gobernabilidad sustentada en la estructura del Estado y sus instituciones (Narváez, Lavell & Pérez, 2009).

### **3. Gestión del riesgo y políticas públicas**

A lo largo de este capítulo se ha hablado de Gestión del Riesgo sin precisiones puntuales de su concepto, por ello, se ahondará en este constructo de cara al papel de lo público y de la generación de políticas encaminadas a su promoción y desarrollo.

De acuerdo con Morales-Soto et al. (2008), la Gestión del Riesgo busca influir sobre los procesos que generan vulnerabilidad con el propósito de disminuirlos, su campo de acción es muy amplio, incluye tanto la formulación de

políticas y estrategias hasta la ejecución de acciones para controlar y reducir el riesgo, en este empeño además se permean niveles diversos de gestión que incluyen lo más general como el trabajo institucional e intersectorial, hasta el trabajo local con comunidades y familia (Narváez et al., 2009).

Gran parte de los asuntos hasta aquí discutidos son reflejo de lo que hoy día se asume como gestión del riesgo, pues este enfoque consiste en una visión holística del fenómeno que supera los análisis técnicos y reconoce la participación de lo social tanto en la generación de factores de vulnerabilidad como en la posibilidad de su reducción; en la gestión se asume una visión concertada de la vulnerabilidad que redundaría en el sentido colectivo de las políticas y planes que se definen de cara a lograr el ideal de prevención y mitigación del riesgo (Morales-Soto et al., 2008).

Precisamente, de esa integralidad surge una visión crítica de la vulnerabilidad la cual no es exclusivamente centrada en el reconocimiento de la exposición físico-natural, sino que incluso asimila los fallos del Estado en tal proceso, lo que conduce a que la gestión del riesgo se vea alimentada por procesos paralelos de necesario fortalecimiento del desarrollo institucional, nacional y sectorial. No cabe duda que con frecuencia los propósitos de desarrollo de lo público – y en particular de la Gestión del Riesgo – pueden no contar con un verdadero respaldo de la institucionalidad estatal (Banco Mundial, 2013), esto no necesariamente ocurre por incapacidad o falta de voluntad administrativa sino que dadas las dimensiones integrales y los alcances considerables de procesos como la gestión del riesgo, es posible que el funcionamiento del Estado se vea superado producto de sus mismas fallas, ahora bien, como se ha enunciado que la gestión del riesgo se acoge a la lógica de construcción colectiva, es entendible entonces que la sociedad en sus diversas esferas tiene un rol importante en las respuestas ante las fragilidades estatales, tanto sociedad civil como el sector privado están llamados a ofrecer aportes (Banco Mundial, 2013) para lograr el cumplimiento de los ideales de la gestión del riesgo ¿A través de cuáles vías? Mediante la generación de procesos de participación ciudadana dirigidos a analizar el funcionamiento de la nación frente a los problemas de riesgo y vulnerabilidad; la producción de bienes y servicios, la integración con comunidades internacionales, la adopción de sistemas micro-sociales de autoprotección y resguardo ante el riesgo que permitan atacar el *riesgo aceptable*, la diversificación de las inversiones con orientación a la gestión del riesgo por parte del sector empresarial que incluyan políticas de responsabilidad con trabajadores, clientes y el medio ambiente donde impactan, entre otras.

Con este accionar participativo se logra integración y responsabilidad compartida de manera que, pese a los retos que plantea la gestión integral del riesgo de cara a los problemas o limitaciones de la organización administrativa, uno de los principios definitorios de tal gestión es que no es necesario establecer una nueva institucionalidad sino que la misma se puede configurar mediante la incorporación a la labor de gestión del riesgo de las estructuras existentes encargadas de la promoción del desarrollo sectorial y territorial (Lavell, 2007).

Tal alcance enmarca verdaderamente el significado de la gestión del riesgo como proceso público, asumido como participativo, guiado por principios de corresponsabilidad y subsidiariedad, a su vez, constituye un eslabón sustantivo de la planificación institucionalizada del desarrollo que conlleva a la aplicación de medidas administrativas y económicas que sirvan de garantes para el fortalecimiento institucional y sectorial así como para garantizar la inversión tendiente a la generación de seguridad (Morales-Soto et al., 2008). La gestión del riesgo incorpora por ende mecanismos que amén de promover la participación, facilitan el uso de sistemas de toma de decisiones pertinentes, lo cual debe estar sustentado en sistemas de indicadores claros que garanticen su adecuada evaluación (Cardona, 2004).

La gestión del riesgo como asunto público es entonces predominantemente participativa, se alimenta de la noción de *proceso* más que de ser considerada como un producto definido, lo que quiere decir que es constante y requiere permanente evolución y un ajuste adecuado a las políticas territoriales con el fin de ser sostenible, lograr apropiación y permear los niveles nacionales y locales. Lavell (2007), señala además que las prácticas derivadas de la Gestión del Riesgo deben ser impulsadas desde un marco relacional entre múltiples actores puesto que la coordinación, negociación y la articulación entre los mismos conduce a ganar jerarquía y con ello eficacia; estrictamente, la idea de Lavell es que un proceso de Gestión del Riesgo gana eficacia en la medida que se ligue y ejecute en el marco de una mayor territorialidad. Desde este autor tales procesos se deben irradiar en todos los escenarios de lo público por lo que la gestión es asumida como una práctica transversal e integral cuyo referente es el riesgo y no el desastre, puesto que el primero es continuo y no se limita a la aparición de los daños generados con los siniestros sino que puede perdurar manteniendo la vulnerabilidad. Esta idea de transversalidad resulta importante desde la ejecución político-administrativa pues conlleva a que la inclusión de la gestión del riesgo sea un compromiso sustancial en la configuración de los planes de desarrollo nacional y local, como sostienen Narváez et al. (2008), la transversalidad

favorece a darle cierto nivel de autonomía a la gestión del riesgo mediante la constitución de normatividades y lineamientos ejecutivos que se incorporan a la planificación del territorio.

Finalmente, resulta importante resaltar el papel de la Gestión del Riesgo en el desarrollo local, Lavell (2003), señala que uno de los cambios sustanciales que brinda la gestión del riesgo en la “mentalidad” de las administraciones territoriales es la propuesta de pasar de proyectos a procesos, esto se relaciona con que el riesgo y su gestión han alcanzado dimensiones de orden político relevantes desde las cuales la gestión pública local aporta a la búsqueda de desarrollo sostenible desde una posición descentralizada, lo local gana así autonomía en tanto se promueve la participación y el fortalecimiento de la gobernabilidad más allá de las prácticas administrativas centralizadas, es decir, la gestión del riesgo y el desarrollo local encajan cómodamente en dinámicas de trabajo basadas en el autosostenimiento y cuentan además con mucha relevancia en sectores diversos de la sociedad civil y de los gobiernos territoriales.

Por ello la gestión del riesgo debe ser considerada como un elemento transversal de los planes de desarrollo local (llámese municipal, distrital, cantonal, etc.), de esta forma alimenta y se ve alimentada de este valioso instrumento de planificación e inversión pública que define las prácticas de desarrollo de un determinado territorio en cierto periodo de tiempo concreto (Rubiano & Ramírez, 2009a). Ahora bien, dado que los planes de desarrollo son instrumentos de carácter público y eminentemente político, la gestión del riesgo debe ser asumida como parte de dicho instrumento a través de mecanismos de discusión y concertación política entre actores (Rubiano & Ramírez, 2009a). Es aquí donde cobra contexto la descripción de Lavell (2003) de procesos en lugar de proyectos, dado que producto de la naturaleza específica en materia temporal de los planes de desarrollo, generalmente circunscritos al período de vigencia de una administración pública, no es viable suponer que todos los procesos de gestión del riesgo se pueden desarrollar en un único plan de desarrollo pues tales acciones son de carácter programático, se basan en la continuidad y hay procesos cuyos límites se definen en el largo plazo como sucede con los programas dirigidos a la optimización de los asentamientos humanos y al mejoramiento de las infraestructuras territoriales que favorecen a los grupos sociales un mejor acceso a medios productivos (Rubiano & Ramírez, 2009b).

Finalmente, la política de gestión del riesgo, su inclusión como elemento sustancial del desarrollo y la planeación local y la definición de mecanismos

de participación debe venir “de abajo hacia arriba”, es decir, deben partir del reconocimiento de la realidad contextual, de las implicaciones subjetivas relacionadas con cómo se asume el riesgo en un determinado grupo comunitario, de la tradición cultural y la memoria histórica de los pobladores de un territorio y una nación acerca del riesgo y el desastre, así se superan las barreras del riesgo aceptable mediante la formulación de procesos de gestión que reconozcan ese sentir y ese vivir de la sociedad, asumiendo en realidad la concertación y la participación de todos los sectores sociales en la concepción general del riesgo y de su gestión y en la definición de mecanismos para su prevención, atención y mitigación. Al respecto Lavell (2009) es contundente:

...el proceso de la gestión tiene que ser necesariamente participativo, elevando a los sujetos del riesgo y las autoridades locales a actores y sujetos de análisis, formulación estratégica y de decisión. La participación es un mecanismo de legitimación y de garantía de pertenencia, y la piedra angular de la apropiación del proceso por parte de los actores locales. La apropiación es, de hecho, el signo definitorio del proceso (p. 43).

Las perspectivas descritas permiten reconocer que la gestión del riesgo aparece como un proceso de dominio público al alcance de los grupos comunitarios y como herramienta que nutre significativamente la integralidad del desarrollo local, que aporta a la búsqueda de condiciones mejores de bienestar y habitabilidad, a la vez que permite la integración de lo normativo y de las políticas socioambientales con la tradición y los capitales culturales e históricos de los pueblos (Thomas, 2011).

## Referencias

- Andrade, M. I. & Laporta, P. (2009). La teoría social del riesgo. Una primera aproximación a la vulnerabilidad social de los productores agropecuarios del Sudoeste bonaerense ante eventos climáticos adversos. *Mundo Agrario*, 10 (19). Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3893/pr.3893.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3893/pr.3893.pdf)
- Audefroy, J. (2007). Desastres y cultura: Una aproximación teórica. *Revista Invi*, 60 (22), 119-132.
- Banco mundial (2013). *Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo*. Washington DC.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Campos Santelices, A. (2004). *De cotidianidades y utopías. Una visión psicosocial preventiva sobre los riesgos de desastres*. México: La Red & Plaza y Valdés, S. A. de C. V.

- Caram, M. & Pérez, S. (2006). Entre el riesgo ambiental y el riesgo social: buscando una salida a la tenencia irregular. *Revista Argentina de Sociología*, 4 (6), 50-64.
- Cardona, O. (2004). *Indicadores para la gestión del riesgo*. Manizales: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Filgueira, C. (2001). 2001. Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes. *Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile 20 y 21 de junio de 2001. CEPAL, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía Celade–División de Población. Informe. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/8283/cfilgueira.pdf>
- Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid: Alianza.
- Hacking, I. (2001). *La construcción social ¿de qué?* Barcelona: Paidós.
- Herzer, H. M. (2011). Construcción del riesgo, desastre y gestión ambiental urbana: Perspectivas en debate. *Revista Virtual Redesma*, 5 (2), 51-60.
- Hewitt, K. (1997). *Regions of Risk. A geographical introduction to disasters*. Edinburgh: Longman.
- Lara, A. (2013). *Percepción social de la gestión del riesgo de inundación en un área mediterránea (Costa Brava, España)*. Tesis de doctorado. España: Universidad de Girona.
- Lavell, A. (2003). *La gestión local del riesgo: Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC); Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD). Guatemala. Disponible en: <http://www.eird.org/encuentro/pdf/spa/doc15783/doc15783-contenido.pdf>
- Lavell, A. (2007). *Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo*. Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN). Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/r1/docAllan2.pdf>
- López, J. & Luján, J. (2000). *Ciencia y política del riesgo*. Madrid: Alianza.
- Madariaga, C. Sanandrés, E. & Quintero, S. (2013). Estudio de redes sociales en contextos de desastres: Una aproximación al concepto. En: J. H. Ávila-Toscano. *Individuo, comunidad y salud mental. Avances en estudios sociales y aplicados a la salud*. (pp. 68-90). Barranquilla, Colombia: Ediciones CUR.
- Martín, D. & Murgida, A. (2004). Vulnerabilidad cultural y escenarios de riesgo por inundaciones. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, 16, 181-192.
- Morales-Soto, N., Gálvez-Rivero, W., Chang-Ausejo, C., Alfaro-Basso, D., García-Villafuerte, A., Ramírez-Maguiña, M., Almeyda-Alcántara, J.

- & Benavente-García, L. (2008). Emergencias y desastres: Desafíos y oportunidades (De la casualidad a la causalidad). *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 25 (2), 237-242.
- Moser, C. & Satterthwaite, D. (2008). Towards pro-poor adaptation to climate change in the urban centres of low- and middle-income countries. *Human Settlements Discussion Paper. Human Settlements Programme. International Institute for Environment and Development (IIED). London, UK, IIED.* Available in: <http://pubs.iied.org/pdfs/10564IIED.pdf>
- Narváez, L., Lavell, A. & Pérez, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. San Isidro, Perú: Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Natenzon, C. (1995). Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre. *Serie de Documentos e Informes de Investigación*, 197. FLACSO.
- National Research Council of the National Academies (2006). *Facing hazards and disasters: Understanding human dimensions*. Washington, DC.: National Academies Press.
- Pierce, J. R., Pittard, A. E., West, T. A. & Richardson, J. M. (2007). Medical response to hurricanes Katrina and Rita: local public health preparedness in action. *Journal of Public Health Management and Practice*, 13 (5), 441-46.
- Quiceno, C. (2005). Escenarios de una catástrofe. *AIBR Revista de Antropología Iberoamericana*, 39. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62303903>
- Renn, O. (2005). *White paper on risk governance: Towards an integrative approach*. Genève: International Risk Governance Council.
- Rivera, J. (2009). Un modelo de gobernanza para gestionar el riesgo. *Revista Ciencia Tecnología y Sociedad*, 1, 1-17.
- Rubiano, D. & Ramírez, F. (2009). *Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial. Lineamientos generales para la formulación de planes a nivel local*. San Isidro-Perú: PREDECAN. Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Rubiano, D. & Ramírez, F. (2009b). *Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial. Guía técnica para la interpretación y aplicación del análisis de amenazas y riesgos*. San Isidro-Perú: PREDECAN. Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Shaw, R. & Goda, K. (2004). From disaster to sustainable civil society: the Kobe experience. *Disasters*, 28 (1), 16-40.
- Sjöberg, L., Moen, B. & Rundmo, T. (2004). *Explaining risk perception. An evaluation of the psychometric paradigm in risk perception research*. Trondheim, Norway: Rotunde.

- Thomas, J. (2011). Desarrollo y gestión social del riesgo: ¿una contradicción histórica? *Revista de Geografía Norte Grande*, 48, 133-157.
- Weinstein, N. (1980). Unrealistic optimism about future life events. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39 (5), 806-820.



# Gestión Integral del Riesgo de Desastres Fundamentos y alternativas para su implementación en Colombia

Oswaldo José Rapalino Carroll  
Mireya del Carmen Jiménez Díaz

## 1. Conceptualización de la Construcción del Riesgo de Desastres y sus factores determinantes

El análisis de la construcción del riesgo de desastres, implica cierta claridad conceptual de sus términos para comprender la dimensión de sus impactos en la sociedad y en el territorio que lo experimenta. De un lado, el término, “riesgo” tiene un origen desconocido de acuerdo con el estudio adelantado por el sociólogo alemán Niklas Luhmann, pero se conocen registros de su utilización en documentos medievales con la palabra griega *rhiza* que “hace alusión a los peligros de navegar en un arrecife” (Cardona, 2001, p. 6), sin embargo, es en los siglos XV y XVI que alcanza su difusión producto de la llegada de la imprenta en Italia y España (Luhmann, 1996); esta difusión inicia con la palabra en latín *rescum*: “Aquello que corta” (Peretti-Watel, 2000, p. 10), más tarde con la palabra italiana *risico* o *rischio*, que en español, traduce “riesgo”. Los diferentes diccionarios de las principales academias de la lengua, le atribuyen al término “riesgo”, el significado de “probabilidad de que ocurra un posible daño”, pero “riesgo” como concepto, según la antropóloga inglesa Mary Douglas, surgió en la teoría de las probabilidades, un sistema axiomático derivado de la teoría de juegos que nació en Francia en el siglo XVII (Douglas & Wildavsky, 1983).

El término de desastre por su parte, proviene del provenzal *desastre*, compuesta del sufijo latino *dis* (separación por múltiples vías) y *astro* (estrella); la palabra compuesta, en su momento histórico de aparición, designaba un cataclismo estelar (observación en el cielo de la disgregación de una estrella en mil direcciones) y desde esta significación, se aplica este concepto

a los eventos catastróficos experimentados por la humanidad a través de la historia.

El análisis del concepto de riesgo en cambio, es asumido por las ciencias básicas inicialmente, al estudiar el impacto del desarrollo de las nuevas tecnologías que al entrar en funcionamiento, generan conflictos en el seno de la sociedad por los peligros a los que la exponen, peligros que con el tiempo no desaparecen y obligan a convivir con ellos con cierto grado de aceptación. Estos conflictos gestados en el siglo XIX, despertaron el interés de las ciencias sociales por analizar el concepto de riesgo y en este sentido, se ha estudiado desde perspectivas diferentes, lo que ha permitido una comprensión más amplia de su complejidad: desde las ciencias económicas, el riesgo se calcula en términos de probabilidad de pérdida y ganancia; la filosofía por su parte, plantea que el riesgo se asume como el resultado de una decisión racional o consecuencia de la modernidad por efecto del proceso de la globalización, que incluye el desarrollo de nuevas tecnologías (Giddens, 1993); y desde la antropología, Mary Douglas y Aaron Wilddovsky, consideran que el riesgo es una construcción colectiva desde la cultura, porque la gente actúa según parámetros socialmente aceptados, más que por conocimiento de los riesgos (Douglas & Wilddovsky, 1983).

Desde este enfoque diverso, desarrollado por las ciencias sociales, dirigimos nuestro análisis a lograr una mejor comprensión del concepto de riesgo y sus implicaciones al asociarlo al concepto de desastre, y de manera particular, a contextualizar el riesgo de desastres en Colombia, en el que necesariamente se integrarán las dinámicas propias de la naturaleza en el territorio y los factores que entran a determinar el proceso de la construcción del riesgo.

Inicialmente resulta valioso reconocer la evolución a través del tiempo que ha tenido el reconocimiento del desastre, su enfoque desde lo social y la forma como se ha abordado e intervenido; esto ha sido un proceso largo, que ha trascendido desde lo meramente especulativo, ideológico –con cierto tinte ominoso–, hasta los enfoques actuales mucho más integrales y complejos sobre el desastre y el riesgo.

En un principio, el hombre ante la necesidad de dar respuesta a lo que no comprendía, atribuyó la aparición de los eventos de la naturaleza a la intervención divina, los que asumió como señales de castigo de su deidad por su mal comportamiento. Este concepto se mantuvo vigente durante mucho tiempo, e incluso hoy sigue siendo válido en muchas comunidades donde el conocimiento científico no ha podido romper las barreras de las

creencias religiosas; en el caso de Colombia por ejemplo, al igual que en el resto del planeta, estas concepciones han tenido un fuerte arraigo que han pasado de lo religioso a lo cultural.

Sin embargo, la necesidad de respuestas objetivas y contundentes ante esta clase de experiencias condujo a la búsqueda de mecanismos que permitieran una comprensión del desastre ajustada a la realidad, por lo cual la ciencia y la investigación constituyeron los elementos esenciales para este propósito. En gran medida, el fuerte impacto negativo que los desastres han generado en la economía así como las grandes pérdidas sociales sufridas a nivel mundial, han obligado a los gobiernos a implementar procesos que faciliten el estudio y comprensión de estos eventos, así como la aplicación de medidas para contrarrestarlos o al menos, controlarlos. Un referente importante que merece mención lo constituyen los Estados Unidos, nación que a principios del siglo XIX, a propósito de las continuas inundaciones que sufrían en sus cuencas fluviales, decidió invertir en la investigación de estos eventos bajo el concepto que hasta hoy conocemos como “fenómenos naturales” (Aneas de Castro, 2000).

Estos estudios integraron un número importante de especialistas de múltiples disciplinas entre los que se contaban ingenieros, hidrólogos, economistas, agrónomos, psicólogos, sociólogos y geógrafos, los cuales fueron liderados por el geógrafo Gilbert White. A través de esta cooperación interdisciplinaria las investigaciones enfocaron el análisis en los efectos del grado de exposición al riesgo por la ocupación humana en zonas de peligros naturales, orientando además sus esfuerzos en la búsqueda de mecanismos para controlar las inundaciones. Para su desgracia, los resultados de estas investigaciones iniciales no fueron ampliamente fructíferos, puesto que se observó que muy a pesar de la inversión económica destinada y el esfuerzo conjunto implementado, no se lograba eliminar los peligros, pues éstos reaparecían con el tiempo, sin embargo, la gran ganancia de todo este proceso fue el inicio de los estudios científicos de los desastres naturales (Aneas de Castro, 2000).

En Europa mientras tanto, se inició el estudio de los factores antrópicos asociados al riesgo de desastre, y para la década de 1970 ya se contaba con ciertos avances sobre los peligros ambientales, de ello da cuenta la publicación de varios libros de la escuela de Gilbert White como *Natural Hazard* y *Natural Hazards Local, National, Global*, así como otros títulos más (Aneas de Castro, 2000).

Así mismo, los estudios sobre el tema paulatinamente fueron incorporando la participación del hombre en la comprensión de los desastres, en ello,

gran participación tuvieron las ciencias sociales, cuyos aportes también han contribuido a entender cómo en la construcción del riesgo de desastres se reconoce la naturaleza posesiva del hombre, quien en su permanente búsqueda de nuevas opciones para el desarrollo construye su propio sufrimiento, toda vez que choca con la dinámica cíclica de la naturaleza producto del desconocimiento que tiene de ella, lo cual le expone a consecuencias negativas y eventualmente destructivas, pues el desastre es la consecuencia o expresión de la confluencia de varios factores de riesgo en escenarios diversos que el hombre construye.

Precisamente, para la década de 1980, las publicaciones de los estudios adelantados empezaron a mostrar avances hacia una mejor comprensión del origen de los riesgos de desastres, y el énfasis apuntó a la relación entre peligros naturales y subdesarrollo económico, al mostrar dicha relación como una de las principales causas de los desastres naturales, con esto, se le dedicó gran atención a los peligros antrópicos, es decir, aquellos ocasionados por la acción directa del hombre, con los cuales se convive de modo casi natural; durante esta época tomó fuerza entonces la concepción sobre la construcción social del riesgo de desastres, con notables publicaciones al respecto, entre ellas el artículo sobre *El hombre y los cataclismos* de Jean Tricart, publicado por la revista de geografía y geopolítica "Herodote" de Francia, como lo referencia Aneas de Castro (2000).

La interrelación inadecuada del hombre con la naturaleza y el desmedido uso de sus recursos, han traído consecuencias graves para el equilibrio de nuestra supervivencia: el efecto invernadero, la destrucción de la capa de ozono o la lluvia ácida, que interactúan con una amplia gama de procesos de orden natural (erosión y descomposición de suelos, reacciones físico-químicas en la atmósfera, en la hidrosfera o en la biosfera), han afectado el funcionamiento normal del geosistema, y el planeta entero ha entrado en un proceso de riesgo global (erosiones litorales, inundaciones, sequías crónicas, cambios ecológicos, guerras, enfermedades, etc.). Sin embargo, las medidas implementadas para detener o reducir los impactos generados por los desastres siguen siendo parciales ya que la gestión de las soluciones debe hacerse de manera global, pues gran parte de los riesgos son globales e integrales, es decir, son compartidos a escala planetaria (Aneas de Castro, 2000).

Sin embargo, es en la siguiente década que se logra un gran desarrollo de investigaciones orientadas a conocer la dimensión de las amenazas para medir sus impactos en los bienes y poblaciones expuestas, particularmen-

te en América aunque con pocos lazos de colaboración directa entre los distintos estudiosos del problema (Lavell, 2004). Es en este lapso cuando surge La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina — LA RED — en 1992, una institución dedicada al estudio del riesgo y de los desastres, cuya estala de aportes técnicos y sociales ha perdurado hasta la actualidad. Es preciso destacar también, que esta década fue declarada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (ONU, 1989), después de experimentar los grandes desastres ocurridos en América en las dos décadas anteriores.

A partir de los años comprendidos por la década de 1990, el riesgo de desastres se constituye en una preocupación prioritaria para la comunidad científica, para las organizaciones internacionales, para los gobiernos y para la ciudadanía en general por los altos costos humanos, materiales y financieros que se pagan en las situaciones de desastres, de ahí la necesidad de reconocer la complejidad de los riesgos y los desarrollos de la investigaciones que proponían integrar los resultados de su análisis desde las diferentes disciplinas para construir modelos más amplios y flexibles que permitieran estimar todos los peligros a que la humanidad estaba expuesta.

En febrero del año 2000, ya propiamente en América del Sur, y tras la realización de una reunión del Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, se publicó un informe titulado *“Panorama del impacto ambiental de los recientes desastres naturales en América Latina y el Caribe”*, orientado a respaldar la discusión y aprobación de cursos de acción por parte del Foro, en el ámbito del Plan de Acción Regional para el período 2000-2001. Este informe destaca el papel que desempeña el hombre en el proceso de construcción del riesgo de un desastre en función de su permanente interacción con el sistema natural, y de qué manera, la inadecuada relación de esta interacción construye las bases que desencadenan los eventos de desastres, pues el hombre percibe el peligro pero tiende a negarlo o a convivir con él con la pretensión de controlarlo (Véase capítulo 1). Al respecto, Larraín y Simpson-Housley (1994), señalan que los riesgos naturales representan amenazas para la vida del hombre y para su entorno por cuanto constituyen una materialización de los riesgos percibidos, en tal sentido, es el hombre quien se expone a un daño eventual al ocupar las zonas expuestas al riesgo, de manera que los eventos naturales adquieren la connotación de desastre precisamente porque las personas, sus propiedades y actividades se encuentran implicadas en el curso de desarrollo del evento.

Vemos pues que el análisis de la participación del hombre en el surgimiento de los desastres ha cobrado un valor relevante, su comprensión resulta crucial tanto en la construcción social del riesgo de desastre como en la formulación de sistemas de gestión. En la actualidad sobresalen los enfoques que le dan prelación a esta dinámica *comportamiento social-riesgo*, pues en su abordaje hay gran parte de la respuesta a la definición de mecanismos que ayuden a la aminoración del riesgo y la preparación ante eventuales desastres.

Entre los estudios más completos con los que se cuenta en materia de construcción de los riesgos de desastres, sobresalen los aportes realizados por Narváez, Lavell y Pérez, materializados en el trabajo denominado *La Gestión del Riesgo de Desastres, Un enfoque basado en procesos*, (Narváez et al., 2009), derivado del proyecto *Prevención de Desastres en la Comunidad Andina* (PREDECAN), el cual fue un estudio apoyado por la Comisión Europea y la Secretaria General de la Comunidad Andina. Esta obra particularmente analiza el riesgo desde el enfoque de procesos, estudiando los factores que determinan el riesgo, como procesos independientes desarrollados desde lo social y que se relacionan a partir de un momento determinado para construir el riesgo de desastres.

A manera de definición, Narváez et al. (2009) consideran que el desastre hace referencia a *“aquellas circunstancias o condiciones sociales en que la sociedad haya sido afectada de forma importante por el impacto de eventos físicos de diverso origen, tales como terremotos, huracanes, inundaciones o explosiones, con consecuencias en términos de la interrupción de su cotidianidad y sus niveles de operatividad normal”* (p. 9) y plantean que cuando esto sucede, *“estamos frente a una noción o concepto de riesgo particularizado”, denominado “riesgo de desastre”<sup>1</sup>o “riesgo que anuncia desastre futuro”* (p. 9) y éste a su vez, hace parte del riesgo *“global”*<sup>\*</sup> o total.

Los citados autores siguen la línea de análisis previamente expuesta al señalar que estas circunstancias de afectación sufridas por la sociedad ante el impacto de cualquier evento físico, son construidas por ella misma en la medida en que se expone en condiciones de vulnerabilidad en un escenario donde existen probabilidades de ocurrencia de un evento natural con capacidad para causar daño, o cuando en su afán de producir mejores opciones para incrementar el desarrollo económico, sin tener en cuenta las

---

<sup>1</sup> Entrecorillado en el original

posibles consecuencias, la misma sociedad construye estas condiciones. Es decir, que los factores que determinan el riesgo de desastre, lo constituyen la existencia de una amenaza de peligro y el grado de exposición en condiciones de indefensión de la población o sus bienes ante ella (Narváez et al., 2009, p. 10).

Pero estos factores de riesgo de desastre son producto de un proceso, pues se construyen a partir de la interrelación que el hombre establece con la naturaleza. La amenaza se constituye cuando la población o sus bienes materiales se ubican en el rango de posible ocurrencia de un evento natural, o cuando el hombre interviene en la transformación del paisaje cambiando su orden natural, o cuando en el proceso de desarrollo de la tecnología, construye soluciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de la comunidad pero que al mismo tiempo pueden generar daños significativos a la misma. Pero la amenaza por sí sola, no determina el riesgo de desastre, para ello debe existir la vulnerabilidad que se constituye cuando esa población o bienes materiales, conviven con la amenaza en condiciones de indefensión, y la relación directa entre estos dos factores es lo que determina la existencia del riesgo de desastre: *“un evento físico particular o una combinación de estos sólo pueden convertirse en un factor de riesgo, si existen condiciones de vulnerabilidad en los elementos socioeconómicos potencialmente afectables. En caso contrario el evento físico quedará sin connotación de factor de riesgo”* (Narváez et al., 2009, p. 10).

Entonces, tanto la amenaza como la vulnerabilidad se construyen mediante procesos sociales; la amenaza, sea natural o antrópica inicia con la exposición al peligro; y la vulnerabilidad, con el desconocimiento o la irresponsabilidad. Ambos procesos dependen de la intervención del hombre, y la conjugación de estos dos procesos da como resultado la construcción social del riesgo de desastres. Sin embargo, evitar la exposición como primer paso de este proceso — pues sin exposición no hay posibilidad de amenaza o riesgo —, es casi imposible, por la naturaleza de nuestro planeta que está en permanente movimiento, en cambio, sí es posible asumir la responsabilidad de conocer el territorio sobre el cual interactuamos y establecer niveles de seguridad en las edificaciones y en la infraestructuras necesarias para el desarrollo que buscamos, incluyendo las opciones de reducir la vulnerabilidad en los sistemas productivos y diseñar planes de contingencia para enfrentar los momentos de inevitables impactos.

## **2. Los eventos de desastres en Colombia, su impacto en la sociedad y en el territorio como antecedentes a la introducción de la Gestión del Riesgo**

La investigación sobre desastres en América Latina ha permitido establecer que el nivel de ocurrencia de desastres durante los últimos 30 años registra en un promedio de 597,7 eventos, y entre los fenómenos con mayor recurrencia que originan desastres están las inundaciones (36,8%), los deslizamientos de tierra (25,5%) y los incendios urbanos (7,6%), que entre sí han causado el 70% de todos los desastres de las últimas tres décadas (PREDECAN, 2009).

Particularmente Colombia ha vivido muy de cerca esta difícil realidad dada la frecuente experimentación de eventualidades naturales y antrópicas experimentadas en este país suramericano. La posición geográfica de Colombia en la parte norte de Suramérica, entre dos grandes océanos, con tres cordilleras que atraviesan su territorio formando grandes extensiones de terrenos con pronunciadas pendientes, un significativo número de ríos que discurren hacia los océanos, su localización en la zona ecuatorial que le determina la existencia de una gran variedad de climas y ecosistemas, y su ubicación en la zona tórrida o intertropical (por encima de la línea del ecuador) que le define bajas latitudes con la misma iluminación solar todo el año (días y noches con igual duración), son características que ofrecen grandes ventajas para el desarrollo productivo del país, pero a la vez, son también las condiciones propicias para la ocurrencia de eventos naturales tanto de origen geológico (sismos, deslizamientos, erupciones volcánicas) como hidrometeorológico (huracanes, lluvias intensas, inundaciones, sequías y otros).

Esta aparente ambivalencia la advierten Narváez et al. (2009) cuando señalan

...las mismas zonas que presentan condiciones adversas son muchas veces, precisamente, las de mayor oferta de recursos naturales, constituyéndose en áreas muy apetecidas para procesos productivos y de desarrollo que explican el porqué de su ocupación y explotación en todo el mundo. Las planicies de inundación son fuente de productividad al igual que las laderas de los volcanes, por ejemplo, en donde hay una rica oferta de recursos naturales (p. 10).

Pero esta condición no es del todo contradictoria, si asumimos el propósito de los resultados de las investigaciones adelantadas para adaptarnos al comportamiento propio de la naturaleza, que propone la implementación de una buena planificación del uso del territorio y de sus recursos naturales,

acompañada de decisiones responsables de protección posibles, de esta manera es probable que se logre una minimización del daño a mediano y largo plazo y consecuentemente un tipo de desarrollo con condiciones de sostenibilidad (Narváez et al., 2009).

En la historia de la humanidad también encontramos sustentos que permiten fortalecer la necesidad de aprender a convivir con la naturaleza sin sacrificar el desarrollo productivo; antiguas civilizaciones como la India, China y Egiptia, aprovecharon las crecientes para generar abundancia y fertilidad, y en América, las sociedades también se adaptaron y manejaron el territorio en condiciones ambientales adversas; Aztecas, Chibchas y Zenúes, habitaron zonas inundables y mediante técnicas de manejo del agua y la pesca, sostuvieron la población indígena en lo que actualmente es México y Colombia, modificando levemente el paisaje gracias a su comprensión sobre la naturaleza de las inundaciones y de los beneficios que ofrecían (Sedano-Cruz, Carvajal-Escobar & Ávila-Díaz, 2013).

Pero en Colombia, al igual que en la gran mayoría de los países, esas experiencias de las primeras civilizaciones fueron ignoradas, y la ocupación del territorio ha obedecido a las circunstancias del momento y a los intereses de quienes lo ocupan, desconociendo la cantidad de amenazas de desastres naturales a las cuales pueden estar expuestos, además de las que él mismo hombre construye en su afán de obtener beneficio para su comodidad.

Sin embargo, en Colombia no todas las amenazas de desastres que surgen por acción del hombre están inspiradas en la búsqueda de comodidades, muchas de ellas, son producto de la imperiosa necesidad de resolver su diario vivir, en las que se expone al peligro de forma consciente o no, ante la ausencia de oportunidades y la no presencia del Estado. De esta manera en Colombia, el “desarrollo” que luego empobrece se ha levantado a partir del ensayo y error, en medio de grandes y pequeñas – pero cotidianas – tragedias, generando la construcción de una fuerte relación entre amenaza y vulnerabilidad, algunas de tales condiciones pueden resumirse con los siguientes datos:

- Urbanización y desarrollo de infraestructura en áreas de riesgo volcánico o de actividad sísmica, lo cual trajo como consecuencia la experimentación de desastres siendo los más devastadores a través de la historia: a) terremoto de Popayán en 1983 (US\$ 380 millones en pérdidas; 26.000 fallecidos); b) la Erupción del Nevado del Ruíz en 1985 (US\$ 250 millones en pérdidas; 21.000 fallecidos); y c) terremoto del eje cafetero en 1999

(US\$ 1590 millones en pérdidas; más de 2000 fallecidos) (PREDECAN, 2009).

- Recurrente e intensa actividad lluviosa, huracanes, tormentas tropicales, otros eventos atmosféricos que provocan continuas inundaciones en zonas pobladas con altos índices de pobreza. Según el estudio de PREDECAN (2009), Colombia registra la mayor cantidad de precipitación en la costa del Pacífico (hasta 13.327 mm de lluvias anuales).
- Deslizamientos continuos en carreteras y en zonas de asentamientos humanos que amenazan su sobrevivencia, registrándose constantes pérdidas humanas, materiales y financieras. Entre los más devastadores: a) Quebradablanca en 1974 con numerosas pérdidas materiales y humanas; b) El Guavio en 1983 con 150 muertos; c) Villa Tina, Medellín en 1987 con 199 muertos (Cardona & Yamín, 2006).
- Incendios forestales y urbanos recurrentes, que reflejan prácticas culturales contradictorias a la convivencia y aprovechamiento de la naturaleza. Las áreas más afectadas por incendios es la Orinoquia seguida por la Amazonia y el Caribe que siguen un patrón temporal muy similar, pero se destaca el incremento en superficie alterada en la región amazónica, influenciada en gran parte por la zona del piedemonte del Caquetá y Putumayo en particular en los años 2004 y 2007 (Armenteras, González-Alonso & Aguilera, 2009).
- Inadecuado uso del suelo para el desarrollo de la actividad productiva (agricultura, ganadería y pesca), y manejo general de la flora nativa. En Colombia, de acuerdo con un estudio realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en 2012, el suelo se usa de forma inapropiada bien sea por exceso o por defecto, las cifras de este estudio precisan que el 73,3% de la deforestación en Colombia es causada por la expansión de la frontera agrícola y la colonización, siendo el uso ganadero la principal causa, dado que es una actividad en la que predominan grandes extensiones de tierra por productor (IGAC, 2012).
- Desarrollo industrial con serios problemas para el manejo de actividades productivas que implementan sustancias tóxicas y peligrosas. Según datos oficiales de la Organización Panamericana de la Salud y el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia, hacia finales de la década de 1990, 91% de los municipios de Colombia disponía sus residuos sin ninguna discriminación (hospitalarios, domésticos e industriales) en

sitios a cielo abierto, o los enterraba en forma anti-técnica, ocasionando contaminación del suelo (Castro-Buitrago, Vásquez-Santamaría & Jaramillo de los Ríos, 2011). Esta situación condujo a la formulación de políticas y normativas ambientales relacionadas con el fenómeno, sin embargo, como denuncian Castro-Buitrago et al. (2011), solo hasta hace unos años la administración pública ha asumido con interés la formulación de instrumentos de gestión pública para el ordenamiento ambiental dentro de la gestión urbana (p. 152).

- Poca conciencia ambiental y desconocimiento de los actores sociales e institucionales de la cultura de prevención y manejo responsable del riesgo de desastres. En Colombia se han adelantado innumerables esfuerzos en materia normativa e institucional pero se no se materializan en la práctica.

Ahora bien en el año 2007, el BID en cooperación con la CEPAL publicó un estudio sobre Riesgos de Desastres en cinco países dentro de los cuales se incluyó a Colombia; en este estudio por primera vez se presentó un registro organizado de la ocurrencia de desastres en la nación, mostrando los impactos producidos en materia de infraestructura, economía, pérdidas de vidas humanas y afectación al medio ambiente. Destaca este trabajo que:

...existen registros desde la colonia, sin embargo se puede afirmar que los desastres en el país comienzan a ser notables a partir del maremoto de Tumaco (12 de diciembre de 1979) y del terremoto que en ese mismo año afectó a las ciudades de Manizales y Pereira (noviembre 23 de 1979). No obstante, algunos eventos anteriores también pueden mencionarse como la explosión de los camiones cargados con dinamita en la ciudad de Cali (1956) y, posteriormente, el deslizamiento de Quebradablanca en 1974, que sepultó a varias decenas de personas y dejó a la ciudad de Bogotá aislada de los Llanos Orientales durante un tiempo considerable (p. 5).

A partir de estas consideraciones, el estudio hace una relación de los principales desastres naturales ocurridos en Colombia y que han impactado de manera contundente al territorio nacional desde 1979, con fuerte afectación a comunidades y ecosistemas, y como ha sido la respuesta estatal y social frente a los mismos; también evalúa el impacto recurrente de los desastres menores que han originado una delicada problemática de riesgo social y ambiental que poco a poco ha ido tomando relevancia en el país, en tanto los efectos de eventos menores y moderados, acumulados a lo largo del tiempo, pueden resultar siendo iguales o mayores a los efectos de los grandes desastres (BID & CEPAL, 2007).

Esta realidad observada, es motivo de constante preocupación para el gobierno colombiano y para las organizaciones financieras y de cooperación internacional (BID, Banco Mundial, ONU entre otras), porque muy a pesar de los esfuerzos que en materia de inversión económica y normativa se han adelantado para prevenir o reducir los fuertes impactos que estos desastres causan en la población y en la economía colombiana, aún no se logran los resultados esperados para garantizar la estabilidad y el bienestar de las mismas.

Una de las grandes vulnerabilidades que tiene Colombia para enfrentar los riesgos de desastres, es la escasa organización y sistematización de los registros de ocurrencia de los mismos, situación que ha impedido disponer de información para planear las intervenciones orientadas a prevenir o a reducir los impactos, así mismo, las investigaciones sobre este tema apenas empiezan a producirse. Para la década de 1990, en Colombia se desarrollaron grandes esfuerzos por parte de instituciones e investigadores con el fin de aportar en la búsqueda de soluciones que contribuyeran a mejorar las condiciones de exposición a los riesgos de desastres de los colombianos.

El Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER) a través del documento de trabajo titulado *Pobreza y Riesgo medioambiental: Un problema de Vulnerabilidad y Desarrollo* de la autoría de Andrea Lampis (2010), recoge gran parte de los procesos realizados en Colombia tanto en materia de sistemas de información frente a los riesgos como en relación con los trabajos que en país se habían ejecutado abordando el riesgo de desastres. La autora orienta el análisis desarrollado con la intención de generar una reflexión “sobre la relación entre las dinámicas de generación de los desastres, las políticas públicas relacionadas con su atención, prevención y gestión del riesgo en Colombia”.

El reporte describe la participación de diversas instituciones en el estudio del riesgo de desastres tales como la Universidad Nacional sede Manizales, el Observatorio Sismológico de Occidente de la Universidad del Valle (OSSO), el Centro de Estudios sobre Desastres y Riesgos Naturales de la Universidad de los Andes (CEDERI), la Red de estudios Sociales en Prevención de Desastres (LA RED), las entidades gubernamentales pertenecientes al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres (SNPAD), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Así mismo destaca que la principal fuente para recopilar datos estadísticos sobre desastres naturales y de origen antrópico en el país, fue el inventario

de desastres DESINVENTAR del Observatorio Sismológico del Sur Occidente (OSSO), la Universidad del Valle y la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres (LARED), quienes aportaron de manera decisiva en la información recopilada. Sin embargo, tras su análisis, Lampis (2010) señala que pese a estos esfuerzos Colombia sigue teniendo un serio déficit de información: "... la información se encuentra dispersa, no se ha recogido de manera sistemática y no está recopilada bajo criterios bien definidos, incluso muchos de los desastres no son reportados por los municipios a los entes territoriales encargados porque sus efectos no son de consideración".

Pero además de las dificultades de la nación frente al adecuado estudio, reporte y manejo de los desastres, están también los grandes impactos en la pérdida de los ecosistemas, pérdida de vidas humanas y pérdidas económicas. La sociedad colombiana ha experimentado también grandes pérdidas culturales, dado que, ante el recurrente asistencialismo asumido por los gobiernos de turno, dada la gravedad de las emergencias, han contribuido a una desproporcionada dependencia de las autoridades, llegando al punto de que pareciera ser conveniente que haya un desastre, porque de esta manera se obtienen ayudas y mejoras materiales a las que antes del desastre no les era posible acceder, evidenciando una crisis de valores y el detrimento de la autoestima colectiva.

En principio, la respuesta del gobierno se orientó a expedir normas que le permitieran desarrollar la logística institucional para dar respuesta humanitaria a la población impactada, en concordancia con los desarrollos normativos que se venían desarrollando a nivel internacional: en el año de 1948 se expide la ley 49 que crea la Sociedad Nacional de la Cruz Roja, estableciendo la Organización de Socorro Nacional, encargada de atender víctimas de emergencias; en 1965, mediante decreto (3398) se crea la Dirección Nacional de la Defensa Civil; en el año de 1970 por primera vez, por decreto (1547) se les otorga a alcaldes y gobernadores como jefes de policía, funciones de significación, incluyendo las relacionadas con la atención de desastres o calamidades y con la expedición del Código Sanitario Nacional (Ley 9 de 1979), se establece protección del medio ambiente y la salud humana, y se instituye el primer Comité Nacional y los Comité locales y regionales de emergencia, suscritos al Ministerio de Salud Pública (Lampis, 2010; Ramírez & Cardona, 1996; Sánchez, 2011).

Después de la gran tragedia sufrida por el terremoto de Popayán en 1983 se crea el Fondo Nacional de Calamidades (Decreto 1547), a partir del cual se inicia la institucionalización de la cultura asistencialista o proteccionista

del Estado ante las situaciones de desastres, dada la gravedad de los impactos. La inexistencia de información sobre las causas que originaban los desastres en Colombia, trajo como consecuencia la improvisación en las intervenciones adelantadas para dar respuesta, en este sentido y después del impacto sufrido por la erupción del cráter Arenas del volcán Nevado del Ruiz que provocó la destrucción del pueblo de Armero, el gobierno nacional, apoyado en una serie de estudios que se contrataron con la participación de un grupo de personas de gran reconocimiento nacional por su amplia experiencia en el tema, inició la formulación, desarrollo y montaje del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), logrando su institucionalización a partir de marzo de 1988 con la expedición de la Ley 46 que lo crea, y con la reglamentación establecida en el Decreto Ley 919 de 1989 (Ramírez & Cardona, 1996).

La necesidad de creación del SNPAD se basó en la existencia de varios factores desestabilizadores de la seguridad nacional, dada la crisis política que atravesaba el Estado y su clase política tradicional por la ampliación del movimiento guerrillero y la presencia cada vez mayor, en lo económico y en lo político, del narcotráfico, crisis que se profundizó con el desastre de Armero que coincide en el tiempo y en sus resultados con uno de los sucesos más relevantes del período: la toma del Palacio de Justicia por parte del Movimiento 19 de Abril (M-19); estas dos tragedias de grandes impactos para el país, revelaron la improvisación o el agotamiento, por lo menos coyuntural, de los dispositivos de intervención basados en una concepción asistencialista por parte del Estado colombiano frente a las emergencias de desastres (Ramírez & Cardona, 1996).

Ahora bien, la puesta en marcha del SNPAD rompió con el modelo disperso e improvisado en la atención de los desastres; introdujo el componente de la prevención como necesidad para reducir los impactos, y por primera vez, planteó un sistema de articulación e integración de las instituciones estatales que podían aportar información y conocimiento técnico alrededor de todos los niveles administrativos para prevenir y atender los desastres. Este nuevo modelo se basó en una experiencia de intervención que tuvo como punto de partida la actuación de un pequeño número de personas como equipo único nacional, el cual, al mismo tiempo que desarrollaba labores de promoción y organización, intervenía en las circunstancias de desastres que se presentaban y, a través de dicha acción, iba formulando, desarrollando y montando el sistema nacional (Ramírez & Cardona, 1996), lo que aportó excelentes resultados que se hicieron visibles en la atención de las emergencias que se sucedieron en ese lapso, destacándose la “ola

invernal” de 1988 con el agravante de la presencia del Huracán Joan a su paso por el Caribe, así como la prevención que se desarrolló alrededor de la reactivación del volcán Galeras que culminó con la evacuación de la población a tiempo, evitando el desastre.

Pero los aportes ofrecidos por el SNPAD frente al manejo de la tragedia de los desastres en Colombia no fueron más allá de simplemente evitarlas, lo que llevó a la concepción muy sostenida, de que el componente de la prevención se circunscribe a evitar tragedias humana, y es que hasta ese momento, no existían estudios avanzados sobre la vulnerabilidad de exposición al riesgo, sobre todo no se asimilaba que el riesgo es un proceso construido por la intervención del hombre. Sumado a esto, Colombia experimentó un cambio profundo en la estructura político-administrativa del Estado con la entrada en vigencia de una nueva Constitución (1991), lo que trajo como consecuencia que toda la reglamentación colombiana entrara en revisión y ajuste, y la implementación del SNPAD se aplazara en todo su contenido, perdiendo capacidad para avanzar en la generación de acciones que permitieran analizar la vulnerabilidad al riesgo y reducir el impacto de los eventos de desastres.

La norma que reglamentaba la política de Prevención y Atención de Desastres (decreto 919 de 1989) estructuraba un sistema que dependía del nivel central, donde las autoridades locales se debían a las decisiones emanadas del gobierno nacional para implementar las acciones correspondientes al desarrollo de esta política de prevención, y ello frente al nuevo escenario constitucional (los alcaldes en adelante son elegidos por voto popular y gozan de autonomía administrativa en sus jurisdicciones), desembocó en falta de claridad y precisión en la jerarquía para actuar, facilitando la elusión de responsabilidades y llevando al colapso el funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD).

El lapso de revisión y ajuste de la normatividad colombiana ante los nuevos mandatos de la Constitución de 1991 es bastante extendido, incluso hoy genera enfrentamientos y confusiones entre los diferentes poderes del Estado; en particular, el SNPAD encontró un tropiezo importante a partir de la promulgación de la nueva constitución, puesto que inicialmente fue estructurado desde el nivel central con el propósito de articular e integrar a los niveles territoriales y a las instituciones nacionales con autonomía administrativa, técnica, financiera y patrimonio independiente, que recogen y producen conocimiento científico sobre el territorio colombiano, conocimiento que sirve como fuente esencial para la planeación y el desarrollo del

país. Éste propósito no fue alcanzado por el SNPAD en tanto que las nuevas autoridades territoriales, ya no dependían del nombramiento del nivel central y basadas en la nueva reglamentación (Ley 152 de 1994), lideraban la elaboración del Plan de Desarrollo de su jurisdicción para ejecutarlo en el período de su mandato, sin consultar las decisiones o recomendaciones que pudiera ofrecer el SNPAD para su proceso de formulación, en cuanto a las zonas de exposición a riesgos naturales y no integraban la información que las instituciones técnicas del orden nacional poseían sobre las condiciones de su territorio, de esta manera y sin contar con verdaderos diagnósticos sobre el mismo, planeaban obras de infraestructura (sobre todo de vivienda) que impactaron el orden del medio ambiente, aumentando los niveles de vulnerabilidad al riesgo de desastres.

Los nuevos alcaldes y gobernadores investidos de primera autoridad territorial y autonomía administrativa, se convencieron que respecto a esta norma (Ley 46 de 1988, reglamentada por el Decreto 919 de 1989) sólo estaban obligados a apropiarse una partida en el presupuesto anual para atender emergencias, pues no eran conscientes de que en sus jurisdicciones pudieran ocurrir desastres debido en gran medida a la falta de información de ocurrencia histórica, y a la falta de apropiados procesos de conocimiento técnico-científico sobre amenazas, vulnerabilidad y riesgo a nivel territorial por cuanto dicha información se concentraba en las instituciones del orden nacional, y en el caso de que ocurriera un desastre, tenían la alternativa de la declaratoria de emergencias que les facilitaba la apropiación de recursos destinados a otros sectores pudiendo incluso contratar directamente sin el lleno de los requisitos legales, además de recibir recursos extras del gobierno nacional y de la cooperación internacional, amén de la ayuda humanitaria de la ciudadanía en general.

El proceso de acomodación de la nueva estructura administrativa del Estado colombiano, tardó más de 20 años en atender la necesidad de ajustar la normatividad orientada a intervenir los riesgos de desastres, lapso en el que se aumentó considerablemente la afectación con fuertes impactos sobre la economía, el deterioro del medio ambiente, la ruptura del tejido social y la conservación del patrimonio cultural de las comunidades, razón por la cual, los organismos de cooperación internacional que han participado activamente con ayuda humanitaria en la atención de las emergencias, han asumido la financiación de estudios tendientes a sustentar la toma de decisiones correspondientes a la Gestión del Riesgo de Desastres.

De esta preocupación dan cuenta una serie de trabajos desarrollados con el fin de promover prácticas sostenibles de gestión del riesgo debidamente

articuladas con la gestión pública, precisamente, uno de dichos trabajos lo constituye el citado estudio de BID y CEPAL (2007), a través del cual se logró realizar una evaluación del nivel del riesgo en Colombia, cuantificando los grandes costos económicos, ambientales y sociales experimentados hasta la fecha, así mismo, esta experiencia buscó propiciar la reflexión en la institucionalidad público-privada para adoptar medidas de intervención que permitieran reducir el riesgo de desastres y a la vez, replantear las condiciones de la inversión en este tipo de situaciones. El desarrollo de este estudio ofreció unas excelentes conclusiones que permitieron retomar el tema de la prevención de desastres en Colombia y en este sentido, se fortalecieron iniciativas de investigación que facilitaron el acceso a información necesaria para apoyar las medidas a asumir en este proceso.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con la asistencia financiera de la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), durante los años 2002 a 2004 realizó un estudio como parte del proyecto *Prevención y reducción de las amenazas originadas por desastres naturales* (CEPAL & GTZ, 2005) que contó con la colaboración de consultores de Argentina, Chile, Colombia y Perú, este proyecto tuvo como objetivo rescatar, evaluar, proponer y difundir experiencias regionales para mostrar a los responsables de adoptar decisiones en el ámbito público y privado la necesidad de fortalecer, mediante la participación ciudadana, las actividades orientadas a una gestión integral del riesgo.

Así mismo, con el apoyo del Consorcio Evaluación de Riesgos Naturales (ERN) de Colombia, el Banco Mundial, el Departamento de Planeación Nacional (DNP) y la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional (ACCI), se llevó a cabo un trabajo titulado *Estudios sobre desastres ocurridos en Colombia: estimación de pérdidas y cuantificación de costos* bajo la dirección de Omar Darío Cardona, dicho trabajo estuvo orientado a la definición de la responsabilidad del Estado en la exposición ante desastres naturales, así mismo, también buscó contribuir en el diseño de mecanismos para la cobertura de los riesgos del Estado (Cardona, Wilches-Chaux, García, Mansilla, Ramírez & Marulanda, 2004). Nuevamente Cardona, en compañía de Luis Eduardo Yamín adelantaron en 2006 el estudio *Gestión del Riesgo en Colombia*, en el marco del Programa de Información para la Gestión del Riesgo de la CEPAL con el propósito de contextualizar los costos de los desastres en Colombia a través de la historia para establecer hojas de ruta sobre cómo intervenir las vulnerabilidades a la exposición de los riesgos tomando como base la información de la ocurrencia y los escenarios de los desastres experimentados (Cardona & Yamín, 2006).

Posteriormente, en el año 2009 la Comunidad Europea y la Secretaría General de la Comunidad Andina, en el marco del proyecto PREDECAN publicó un estudio orientado a crear una línea base de información sobre indicadores de gestión del riesgo en los países de la subregión andina como método para medir los avances o retrocesos en la prevención y reducción de desastres. Toda esta información le permitió al Estado Colombiano avanzar en la expedición de nuevas normas y reglamentaciones orientadas a proteger el medio ambiente y al uso del suelo, así mismo, facilitó la generación de normas complementarias para proteger la vida y bienes de las comunidades. Sin embargo, solo después de los desastrosos eventos provocados por la ocurrencia de las inundaciones durante los años 2010 y 2011, el gobierno nacional decide revisar la norma vigente, y apoyado en los resultados del más reciente estudio adelantado por el Banco Mundial publicado en marzo de 2012, somete a aprobación del Congreso de la República la Ley 1523, sancionada el 24 de abril de 2012, por la cual se adopta la política nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

### **3. Amenazas y oportunidades para la implementación de la gestión del riesgo de desastres en Colombia**

La Ley 1523 de 2012 que adopta la política pública de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en Colombia, abre una gran posibilidad de construir una verdadera cultura de prevención y reducción de desastres, puesto que esta norma se constituye en un instrumento práctico que facilita el desarrollo de las capacidades de los actores institucionales públicos, privados, sociales y comunitarios en la intervención de los escenarios de riesgo, pues dota a las entidades territoriales y a la sociedad civil organizada de las instancias y herramientas necesarias para actuar desde el ámbito de sus competencias.

La norma enfatiza su instrumentalización en el conocimiento del riesgo para evitar la configuración de nuevas amenazas y reducir la vulnerabilidad a las existentes, adicionalmente, al consentir que la Gestión del Riesgo es un proceso social, establece responsabilidades y derechos en igualdad a todos los actores institucionales y ciudadanos, incluyendo el reconocimiento de la diversidad cultural como elemento esencial en la Gestión del Riesgo de Desastres; también pondera a la planeación como estrategia fundamental para garantizar el desarrollo sostenible, la seguridad territorial y los derechos e intereses colectivos (Parágrafo 1º, Art. 1º Ley 1523 de 2012).

Pero después de más de dos años de entrada en vigencia de esta norma, no se perciben resultados significativos en la apropiación del conocimiento del

riesgo y no se es eficiente en las intervenciones para la reducción del riesgo, quizás porque no se ha socializado masivamente su divulgación y no se ha adelantado un proceso de formación y concientización pedagógica con los actores responsables de su aplicación, basado en los mismos principios que orientan la política pública de GRD.

Además del desconocimiento y la escasa apropiación de los actores con responsabilidad en la aplicación de esta importante herramienta normativa, existen otras fuertes amenazas para su implementación, de un lado, las costumbres políticas tradicionales que no facilitan el discernimiento y la racionalidad de los ciudadanos (por el escaso conocimiento sobre cómo funciona el aparato estatal y lo que deben esperar de sus actuaciones) en la elección de las autoridades territoriales, cuyos resultados no se ajustan a las necesidades que requieren los procesos de la administración pública y de la gobernabilidad local, lo que desfavorece el éxito y desarrollo de cualquier política pública. La falta de compromiso y de conocimiento de los mandatarios territoriales en la aplicación de esta política pública, conjugados con la indiferencia de los ciudadanos en gran parte por el descrito desconocimiento, puede generar condiciones desfavorables para que esta norma se convierta en una más, de las miles con que cuenta el país, que sólo se habla de ella (en ocasiones) cuando estamos frente a una situación de emergencia.

Por otro lado, el desmedido avance del crecimiento de la población urbana que pasó de 4,4 a 34,7 millones de habitantes sólo en los últimos 60 años, con un salto en la participación del 39% al 74% frente a la población total del país (Informe del Banco Mundial, 2012), es otro factor amenazante para la aplicación de política de GRD adoptada en la Ley 1523. Este incremento poblacional se correlaciona con un aumento de necesidades básicas insatisfechas en la población, vemos que, con frecuencia, las personas que viven en condiciones de pobreza se ubican en zonas de riesgo aumentando así la vulnerabilidad social; el crecimiento desacelerado de la densidad poblacional urbana y de los sistemas de desarrollo económico también se relaciona con el incremento sucesivo de la contaminación ambiental, especialmente en las fuentes hídricas, generada por la construcción de infraestructura para el desarrollo productivo (industria, comercio, tecnológico, otros) y la evacuación inadecuada de los desechos sólidos; el empobrecimiento de los suelos, producto de la tala indiscriminada de árboles que adelanta la industria maderera y la expansión de áreas urbanas; la agudización del fenómeno del narcotráfico y la presencia del conflicto interno, que generan grandes rupturas en la estabilidad y la supervivencia del ambiente natural;

entre otras importante problemáticas que contribuyen a la vulnerabilidad de la nación ante el riesgo de desastres.

Pero estas amenazas pueden transformarse en oportunidades en la medida en que se implemente una estrategia pedagógica de socialización que integre los esfuerzos de todos los actores (administración pública, gremios de la producción, academia y ciudadanía), es decir, que se base en los principios que orientan la norma, articulando los diferentes escenarios donde interactúan los actores institucionales y ciudadanos, reconociendo las particularidades de su arraigo cultural y las limitaciones de conocimiento. Desde este escenario de concientización colectiva, es posible superar las barreras que impiden la implementación de la política pública de GRD, pues las amenazas son factores externos que al analizarlas en su contexto nos ofrecen la información necesaria para transformarlas.

La oferta de información específica que genera la ejecución de sus procesos de conocimiento y reducción del riesgo sobre las amenazas y el nivel de vulnerabilidad de los ecosistemas y bienes expuestos, permite la articulación de los diferentes instrumentos de planeación con los que cuenta la estructura administrativa del Estado actualmente (los Planes de Ordenación y Manejo Ambiental de Cuencas Hidrográficas, los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo), para intervenir las problemáticas mencionadas, complementadas con decisiones acertadas en el proceso de gobernabilidad y gobernanza. La información que puede ofrecer la implementación de la política pública de GRD, es posible porque el riesgo de desastres es un proceso transversal a todas las áreas de la administración pública y a la implementación del desarrollo sostenible y en este propósito, cuenta con la asistencia de las entidades técnicas del orden nacional, regional y local, integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia, subsidiaridad y de naturaleza sistémica (Art. 3º Ley 1523 de 2012).

## Referencias

- Anaes de Castro, S. D. (2000). Riesgos y Peligros: Una Visión desde la Geografía. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 60 (15). DISPONIBLE EN: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-60.htm>.
- Armenteras, D. González-Alonso, F. & Aguilera, C. F. (2009). Distribución geográfica y temporal de Incendios en Colombia utilizando datos de Anomalías térmicas. *Caldasia*, 31 (2), 303-318.

- Banco Interamericano de Desarrollo – BID – & Comisión Económica para América Latina y El Caribe – CEPAL –. (2002). *Información para la gestión de riesgo de desastres. Estudio de caso de cinco países. Estudio de caso Colombia*. México: Naciones Unidas y BID.
- Banco Mundial (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe.
- Cardona, O. D. (2001). *Estimación Holística del Riesgo Sísmico utilizando Sistemas Dinámicos Complejos*. Tesis doctoral. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.
- Cardona, O. D., Wilches-Chaux, G., García, X., Mansilla, E., Ramírez, F. & Marulanda, M. (2004). *Estudios sobre desastres ocurridos en Colombia: estimación de Pérdidas y Cuantificación de costos*. ERN Colombia. Banco Mundial, Departamento de Planeación Nacional Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. Bogotá. Disponible en: [http://www.desenredando.org/public/varios/2007/varios\\_omar/ERNDesastres\\_Colombia\\_LaRed.pdf](http://www.desenredando.org/public/varios/2007/varios_omar/ERNDesastres_Colombia_LaRed.pdf)
- Cardona, O. D. & Yamín, L. E. (2006). *Gestión del Riesgo en Colombia. Programa de Información para la Gestión del Riesgo de la CEPAL*. CEPAL.
- Castro-Buitrago, E., Vásquez-Santamaría, J. & Jaramillo de los Ríos, L. (2011). *La planeación urbana y la política de gestión de residuos sólidos en Medellín, Cuestiones preliminares para un análisis jurídico y económico*. *Opinión Jurídica*, 166, 141-156.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ) (2005). *Prevención y reducción de las amenazas originadas por desastres naturales*. CEPAL. Disponible en: [http://www.cepal.org/drni/proyectos/prad/casos.asp#riotunjuelo\\_CO](http://www.cepal.org/drni/proyectos/prad/casos.asp#riotunjuelo_CO)
- Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. (2000). *Panorama del impacto ambiental de los recientes desastres naturales en América Latina y el Caribe*. Lima: Perú.
- Congreso de la República (2012). *Ley 1523*. Diario Oficial (48411). Bogotá.
- Douglas, M. & Wildavsky, A. (1983). *Risk and Culture. An essay on the selections of technological and environmental dangers*. London: University of California Press, Ltd.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC – (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.

- Lampis, A. (2010). *Pobreza y riesgo medioambiental: Un problema de Vulnerabilidad y Desarrollo*. Working Paper. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Larraín, P. & Simpson-Housley, P. (1994). *Percepción y prevención de catástrofes naturales en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Lavell, A. (2004). *Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en América Latina: evolución y cambio, 1980-2004: el rol de la red, sus miembros y sus instituciones de apoyo*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/flacso/secgen/lavell.pdf>
- Luhmann, N. (1996). *La realidad de los medios de comunicación* (2ª ed). Opladen: Westdt. Verl.
- Narváez, L., Lavell, A. & Pérez, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. San Isidro, Perú: Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Organización de las Naciones Unidas – ONU – (1989). *Asamblea General. Resolución n° 44/236*. Disponible en: <http://www.cinu.mx/eventos/NR055718.pdf>
- Peretti-Watel, P. (2000). *Sociología del Riesgo*. París: Armand Colin.
- PREDECAN (2009). Estudio para la creación de una línea base de información sobre indicadores de gestión del riesgo en los países de la subregión andina. Consultoría 085-2008. San José: Secretaria general de la Comunidad Andina, Comisión Europea.
- Presidencia de la República (1989). *Decreto 919*. Diario Oficial (38799). Bogotá.
- Ramírez, F. & Cardona, O. (1996). El sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia. En: A. Lavell & E. Franco. (Eds). *Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina. En busca del paradigma perdido*. (pp. 255-308). Lima, Perú: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), FLACSO, ITGD-Perú.
- Sánchez, A. (2011). *Después de la inundación*. Documento de trabajo sobre economía regional. Banco de la República. Cartagena: Colombia.
- Sedano-Cruz, K., Carvajal-Escobar, Y. & Ávila-Díaz, A. (2011). Variabilidad climática, cambio climático y gestión integrada del riesgo de inundaciones en Colombia. *Semillas*, 46-47, 47-53.

## La política de gestión del riesgo de desastres en el contexto colombiano: Marco socio-jurídico a nivel histórico, necesidades y desarrollos actuales

*Oswaldo José Rapalino Carroll  
Liliana Ybon Anaya Durán*

### **1. Antecedentes históricos de los desastres en Colombia y los desarrollos normativos de la política pública de Gestión del Riesgo de Desastres.**

**E**n Colombia, históricamente se han experimentado una gran cantidad de eventos de desastres de orden natural y antropogénicos que han causado estragos en la economía, degradación en el medio ambiente, retrasos en el desarrollo social y cuantiosas pérdidas de vidas humanas. Frente a estas lamentables situaciones, el gobierno nacional ha reaccionado con la expedición de normas (Leyes, decretos, directivas ministeriales, CONPES y otros) de carácter reactivas unas, y humanitarias otras, con el objeto de dar respuesta a los eventos que se presentan. En este escenario, es preciso anotar que el territorio colombiano posee unas condiciones geográficas especiales que combinadas con las desatinadas intervenciones del hombre sobre la naturaleza, han permitido la construcción de grandes escenarios de riesgo que por su condición, detonan en situaciones de desastres.

En este capítulo precisamente, se abordará el recorrido histórico de la nación en relación con los eventos de desastres más dramáticos que han hecho mella en la estructura social, económica y social de la nación, definiendo además las medidas gubernamentales empleadas para dar solución a tal problemática, ello como una forma de entender cómo a lo largo de la historia nuestro país se ha enfrentado a situaciones de desastres y cómo dichos antecedentes han desembocado en la política actual de gestión del riesgo.

Para este empeño, inicialmente partamos de reconocer la alta exposición de Colombia a situaciones catastróficas producto de las condiciones de ubicación, clima y topografía de su territorio. Estas condiciones geográficas especiales, parten de su ubicación en la Zona de Confluencia Intertropical (ZCIT) lo que le hace poseer un variado clima, por una parte, cuenta con regiones con clima Unimodal (Amazonía, Orinoquía y en la mayor parte del Caribe) en las que se presentan precipitaciones en dos épocas del año, y por otro lado, también posee regiones con clima bimodal, tales como la región Andina y eje cafetero, en la cual la frecuencia de lluvias es mayor.

Según señala el Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Caribe (CIOH, 2014), este clima es afectado por situaciones asociadas al macro clima puesto que la posición geográfica del país en la esquina noroccidental de Sur América entre los océanos Atlántico y Pacífico, le expone a los vientos alisios que se desarrollan en la zona tropical provenientes del noreste y del sureste, y que surgen producto del efecto Coriolis que se genera por la rotación terrestre en torno al eje que pasa por sus polos. Este efecto produce que el aire dirigido hacia el ecuador se desvíe en los hemisferios Norte a la derecha y Sur a la izquierda, formando así los Alisios del Noreste y Sureste respectivamente, los cuales a su vez, se reúnen en la ZCIT donde se ubica Colombia

...los vientos Alisios del noreste, originados como un flujo alrededor de la alta del Atlántico Norte, se reúnen con los vientos alisios del sureste, formados como un flujo alrededor de las altas del Pacífico Sur y Atlántico Sur. El flujo proveniente de la alta del Pacífico Sur rutinariamente cruza el ecuador y se recurva hacia el Oriente, en tales casos se conocen como los suroestes u oestes ecuatoriales, tal como se aprecia frecuentemente sobre la costa Pacífica colombiana. La penetración de este aire depende de la época del año y de la localización de la alta del Pacífico Sur. Debido al flujo convergente, la ZCIT es la zona de máxima nubosidad y lluvia (CIOH, p. 3).

A su vez, el territorio colombiano sufre los efectos del evento del Pacífico, que se origina en las costas de Suramérica y está determinado por la variación en las condiciones océano atmosféricas; este evento del macro clima genera cambios climáticos como la elevación de la temperatura de la superficie y el aumento del nivel medio del mar, acompañado de la intensificación de la Corriente Ecuatorial, que lleva grandes cantidades de agua cálida ocasionando un incremento en las precipitaciones en algunas regiones costeras y, en otros lugares, una disminución de las lluvias, con la consecuencia de una sequía más o menos severa (Comunidad Andina, 2012).

Según el reporte de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD) a través del Plan Nacional para la Prevención y Contingencia para el manejo de los efectos del Evento del Pacífico, la ocurrencia de eventos con manifestaciones similares a las descritas data de aproximadamente 3000 años, por lo cual se considera que no es un fenómeno eventual, sino que tiene un comportamiento normal y recurrente con periodicidad no rítmica del macro clima (DNPAD, 1998). El evento del pacífico además, es influenciado por la velocidad de los vientos Alisios, la cual, cuando es baja, activa la expresión de este evento con sus inmediatas consecuencias (Poveda, 2004).

En Colombia los efectos del comportamiento del macro clima, combinados con la diversa topografía del país —que tiene un gran porcentaje de su territorio en la Cordillera de los Andes, lo que le determina la formación de un complejo sistema montañoso que lo atraviesa de sur a norte, y a su vez lo pone ante la presencia de una importante actividad sísmica y volcánica—, y sumado, a la escasa y deficiente planeación en la distribución y uso adecuado del suelo para el desarrollo de la infraestructura productiva, generan las condiciones propicias para la construcción de grandes, medianos y pequeños escenarios de riesgos, como fuertes sequías, inundaciones, lluvias torrenciales, erosión y permanentes deslizamientos de tierra que a través de la historia han desencadenado la ocurrencia de los desastres experimentados con grandes o moderados impactos económicos, ambientales, sociales y culturales.

El conocimiento que se tiene hoy sobre las causas generadoras de los escenarios de riesgos y la ocurrencia de desastres que en ocasiones han tenido consecuencias devastadoras sobre la estabilidad del territorio, la preservación de los bienes materiales y de la vida humana, nos obliga a trasegar por la historia de tales eventos en Colombia, para reflexionar sobre la necesidad de asumir un cambio de actitud frente al reconocimiento de la dinámica propia de la naturaleza, mediante la gestión de un proceso de intervención coherente que permita aprovechar los recursos naturales haciendo énfasis en el bienestar general ante el particular.

En gran medida el reconocimiento de tales antecedentes históricos ha impulsado a la necesidad de constituir una política de gestión del riesgo cimentada en la generación de conocimiento del riesgo, la reducción del mismo y la definición de medidas a adoptar como respuesta a las situaciones de emergencia. Esto precisamente es lo que se ha establecido en la actualidad a través de la Ley 1523 de 2012 por la cual se adopta la política pública de

Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia. Ahora bien, antes de aterrizar en la revisión de lo presente, resulta valioso y atinente reconocer los antecedentes de dicha política, para ello presentamos una relación histórica de la ocurrencia de eventos de desastres en Colombia, con sus implicaciones y las medidas adoptadas por el gobierno para hacerle frente a los mismos.

### ***1.1 Relación de ocurrencia de desastres en Colombia***

De la ocurrencia histórica de desastres en Colombia, se cuenta con datos desde la época de la colonia en obras escritas por personas inquietas, por lo general bien ilustradas, que tuvieron la curiosidad de llevar registros permanentes durante períodos más o menos largos, y los informes registrados en los documentos oficiales dispersos hoy en diversos archivos y colecciones, elaborados por las autoridades cuando ciertos fenómenos naturales causaron daños graves, como en el caso del terremoto de Tunjuelo que se registró el 16 de marzo de 1644 y causó considerables perjuicios cerca de Santafé de Bogotá (Espinosa, 1997).

El registro de reportes sistemáticos con un mayor nivel de validez por su tono técnico o académico se remonta a mucho tiempo después, producto de la actividad de diversas personalidades interesadas en el estudio de los eventos naturales<sup>2</sup> devenidos en desastres y de sus consecuencias sobre el contexto socio-cultural. Estos estudios fueron adelantados por historiadores regionales que desde el ámbito de sus conocimientos y medios para la investigación, se esforzaron por registrar los eventos de desastres ocurridos en sus territorios y publicarlos en diarios y revistas de circulación en la época. Gran parte de estos reportes fueron ampliamente sintetizados por Armando Espinosa Barrero (1997) en su completo trabajo sobre las fuentes a nivel histórico sobre desastres que se han desarrollado en Colombia. En reconocimiento del valor de acceder a esta información para contar con un bagaje de cómo el desastre y el riesgo se han abordado históricamente en el país, y con el fin de presentar una síntesis que ayude a contextualizar la historia de tales episodios en Colombia, a continuación relacionamos los aspectos más importantes de dichos estudios (Tabla 3.1).

---

<sup>2</sup> Considerados hasta entonces como tales, en la actualidad se entiende que los desastres no son naturales.

**Tabla 1.** Relación de los primeros estudios formales (técnicos, estadísticos) sobre eventos de desastres en Colombia.

Año	Autor	Trabajo/Estudio	Principales aportes
1937	Padre Jesús Emilio Ramírez	Publicación de un artículo en el <i>Boletín de la Sociedad Sismológica Americana</i> .	Registro de eventos sísmicos que afectaron el Departamento de Nariño en 1936, así como una breve descripción de la historia sísmica del sur de Colombia.
1958	Padre Jesús Emilio Ramírez	Publicación de la <i>Introducción a la historia de los terremotos colombianos</i> .	Presentaba una síntesis de la actividad sísmica registrada en el país hasta la fecha.
1961	Ignacio Rodríguez Guerrero	Publicó el primero de los cuatro volúmenes de la <i>Geografía Económica de Nariño</i> .	Desarrolló un capítulo bastante amplio sobre la geográfica sísmica de Nariño en el cual reportó datos precisos sobre erupciones de volcanes y terremotos incluyendo el Volcán Galeras y el Volcán Doña Juana.
1962	Ramón Correa	Publicación un breve artículo en la revista <i>Repertorio Boyacense</i> adscrita a la Academia de Historia de Boyacá.	Relación de daños ocasionados por sismos en la región de Boyacá desde 1862, incluyó datos hasta entonces ignorados en los reportes más conocidos.
1968	Padre Jesús Emilio Ramírez	Artículo titulado <i>Los Volcanes de Colombia</i> .	Descripción de datos históricos sobre el comportamiento de los principales volcanes del país.
1969	Padre Jesús Emilio Ramírez	Primera edición de <i>Historia de los Terremotos en Colombia</i> .	Descripción cronológica de los sismos ocurridos en la historia de Colombia, incluye catálogo con fecha, hora, epicentro e intensidad del evento. Incluyó el artículo anterior como un capítulo, sin mayores modificaciones.
1975	Padre Jesús Emilio Ramírez	Segunda edición de <i>Historia de los Terremotos en Colombia</i> .	Con unos contados datos nuevos, entro en circulación siendo incluso de más conocimiento que la edición que le antecedió.

Fuente: elaborado a partir de Espinosa, 1997.

Ahora bien, como puede advertirse en este brevísimo resumen, la información levantada acerca de tales sucesos tenía un marcado énfasis en lo local y regional, y lamentablemente permaneció así por mucho tiempo sin que se lograra su completa articulación con los circuitos nacionales de entendidos en la materia y de las instituciones encargadas de gestionar procesos relacionados con el riesgo de desastres. Esta desarticulación con las instancias decisoriales del Estado no obedeció a un carácter restringido de

la circulación de dichos reportes, sino que intervino en ello una historia de lentitud en la respuesta estatal y la falta de claros mecanismos de previsión, profundos elementos socio-históricos y culturales en la política nacional que mantuvieron divorciada la acción del Estado de los conocimientos técnicos disponibles para prevenir estos episodios, así pues la respuesta ante estas situaciones de emergencias se basó en una estrategia de carácter reactivo y humanitario; el Estado no prevenía ni mitigaba, sino que asistía víctimas y recuperaba los territorios.

Tanto la falta de previsión como la tendencia asistencialista son evidenciables en la larga lista de sucesos de desastres y calamidades registrados en Colombia, con una variabilidad tan amplia como amplias son las condiciones hidro-meteorológicas, geográficas y físicas de la nación que describíamos al inicio de este capítulo, y que han contribuido a la exposición del país ante los riesgos por eventos naturales y al desencadenamiento de tales desastre, sumado al efecto del mismo hombre producto de la ausencia de procesos adecuados de planificación en la expansión de la urbanización junto con el crecimiento poblacional, o la aplicación de modelos de desarrollo económico que han impactado en el ambiente.

Un análisis detallado de los desastres con mayor impacto en Colombia, acorde a la estimación de afectación, los costos de atención y las medidas aplicadas, ha sido descrito por Cardona, Wilches-Chaux, García, Mansilla, Ramírez y Marulanda (2004), su presentación en este capítulo resulta relevante pues nos ayuda a contextualizar cómo históricamente Colombia se ha enfrentado a una serie de situaciones adversas con impacto significativo en las esferas social, económica y cultural, y cómo a partir de esa realidad han surgido diversas iniciativas para el manejo del riesgo de desastres — algunas más acertadas que otras — hasta llegar a la política vigente en nuestros días.

Sin ánimos de redundar sobre el completo trabajo de Cardona et al. (2004), apelamos a una síntesis de los desastres más resonantes en el país por su impacto y por las implicaciones sociopolíticas suscitadas en torno a ellos, así mismo, hemos complementado esta información con la ayuda de otras fuentes. La Tabla 3.2 contiene estos datos de forma detallada.

**Tabla 3.2.** Relación de grandes desastres en la historia de Colombia de acuerdo a su impacto y a la respuesta del Estado.

Fecha	Evento/ Lugar/ Referencia	Características	Impacto	Respuesta estatal
1644	Sismo en Pamplona (Norte de Santander).	Magnitud de 6,9 $M_s$ con profundidad superficial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colapso de la mayoría de las edificaciones en Pamplona.</li> <li>• Deslizamientos que obstruyeron socavones de las minas de California y Vetas en Pamplona.</li> <li>• Averías en casas e iglesias de Sogamoso y Firavitoba.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se conocen datos precisos sobre la respuesta del Estado; tampoco se cuenta con un registro de las pérdidas materiales.</li> </ul>
1646	Sismo en Muzo (Boyacá).	Magnitud de 6,3 $M_s$ con profundidad superficial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colapso de casas y agrietamiento de las iglesias en Muzo.</li> <li>• Obstrucción del río Carare por deslizamiento del cerro Furatena obstruyó el caudal del Río Carare o Minero.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se conocen datos precisos sobre la respuesta del Estado; tampoco se cuenta con un registro de las pérdidas materiales.</li> </ul>
1827	Sismo en el Municipio de Altamira (Huila).	Magnitud de 7,2 $M_s$ .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principales daños causados en los departamentos de Huila, Tolima, Cundinamarca y Cauca.</li> <li>• Destrucción de construcción y generación de avalanchas y deslizamientos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se conocen datos precisos sobre la respuesta del Estado; tampoco se cuenta con un registro de las pérdidas materiales.</li> </ul>
1875	Terremoto en Cúcuta (Terremoto de los andes)	Magnitud de 7,0 $M_w$ .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destrucción casi total de Cúcuta, Villa del Rosario y San Antonio del Táchira (Venezuela).</li> <li>• Algunas viviendas destruidas en Pamplona, Cucutilla, Chinacota, Matanza (Santander).</li> <li>• 461 cuerpos recuperados de las ruinas aunque la cifra exacta de pérdidas humanas no fue precisada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se conocen datos precisos sobre la respuesta del Estado.</li> </ul>

1974	Deslizamiento en Quebradablanca		<ul style="list-style-type: none"> <li>Número indeterminado de personas sepultadas.</li> <li>Produjo la incomunicación entre Bogotá y Llanos Orientales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se conocen datos precisos sobre la respuesta del Estado; tampoco se cuenta con un registro de las pérdidas materiales.</li> </ul>
1979	Terremoto en el Eje Cafetero	Intensidad de 6,3 $M_L$ en la escala de Richter (8,5 $M_w$ en la zona de Milan).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pérdidas estimadas en 27,9 millones de pesos.</li> <li>El departamento de Caldas (Manizales) fue el más afectado con edificios colapsados y muchos daños en estructuras de mediana altura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creación del <i>Comité de Emergencias</i> (Decreto 2901, noviembre 26 de 1979) integrado por presidente, ministros, directores Defensa Civil y Cruz Roja; con dos grupos de Emergencia: a) Atención inmediata y b) Planeación y recuperación de la normalidad.</li> <li>El BCH* promovió un programa de refinanciación de créditos de vivienda que permitió a los afectados (con crédito) recibir nuevos recursos para reparar sus edificaciones.</li> </ul>
1979	Terremoto en Tumaco (Nariño).	Intensidad de 7,9 $M_w$ en la escala de Richter, seguido de olas de 5 y 6 metros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Calles agrietadas y cuarteadas</li> <li>Mil viviendas destruidas.</li> <li>450 muertos a lo largo de la costa pacífica entre Tumaco y Guapi (Cauca).</li> <li>Pérdidas valoradas en \$710.000.0000</li> <li>Incontables pérdidas ambientales en la fauna marina.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atención basada en el esquema de "Caridad Pública", pues no se contaba con precisiones legislativas sobre la responsabilidad del Estado.</li> <li>Entrega de menajes y elementos básicos de subsistencia a afectados (gestión del gobierno por intermedio de la Primera Dama).</li> <li>Ubicación de afectados en zonas de baja mar que posteriormente pasó a ser un asentamiento humano marginal y hoy es zona de mayor riesgo.</li> </ul>
1981	Terremoto en Norte de Santander	Magnitud de 5,9 $M_w$	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grandes afectaciones a construcciones en la ciudad capital de Cúcuta.</li> <li>Graves daños a viviendas al occidente de Cúcuta (Abrego, Salazar, San José de Ávila, Gramalote, Arboledas, entre otros).</li> <li>20 muertos y más de 100 heridos.</li> <li>Pérdidas calculadas en 5 millones de dólares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se desarrolló un proceso de reconstrucción para el retorno a la normalidad y la recuperación del territorio debida a la falta de recursos de los gobiernos locales.</li> </ul>

1983	Terremoto en Popayán (Cauca).	Magnitud de 5.5 $M_L$ en la escala de Richter.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 70% de los edificios afectados.</li> <li>• 2500 viviendas destruidas, y 6680 con afectación severa.</li> <li>• 250 muertos y 1500 heridos.</li> <li>• Pérdidas calculadas en USD 579.290.566.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la Corporación para la Reconstrucción y el Desarrollo del Dpto. del Cauca (CRC) (Ley 11 del 23 de junio de 1983).</li> <li>• Se ofrecieron estímulos tributarios para las empresas que se establecieran en la zona.</li> <li>• Se otorgó facultades extraordinarias al presidente para expedir normas tendientes a la reconstrucción de la zona afectada y para crear y poner en funcionamiento el Fondo Nacional de Calamidades (Decreto-Ley 1547 de 1984).</li> </ul>
1983	Inundaciones en Atlántico	Ruptura de 60 m del terraplén (dénchea) del Canal del Dique.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La fuga de agua se prolongó durante 34 días y fue controlada por campesinos.</li> <li>• 36000 personas damnificadas.</li> <li>• 910 viviendas urbanas y 814 rurales destruidas.</li> <li>• Inundación de decenas de distritos de riego, canales y vías carretables, cultivos de panco-ger, pasto de ganadería y jagüeyes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hubo cuantificación de las pérdidas.</li> <li>• El gobierno nacional movilizó las instituciones de los sectores: agropecuario, obras públicas, vivienda y salud.</li> <li>• El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se realizó un programa formación de líderes y capacitación técnica en cultivos, técnicas constructivas y producción de materiales para la construcción.</li> </ul>
1985	Erupción volcánica Armero (Tolima).	Erupción del cráter Arenas del Volcán nevado del Ruiz.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destrucción total de Armero.</li> <li>• 25 mil muertos, 20.611 damnificados y heridos.</li> <li>• Destrucción de 4400 viviendas, 19 puentes.</li> <li>• Pérdidas aproximadas en USD 715.860.698.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la corporación RESURGIR (Decreto 3406 del 24 de noviembre de 1985) con patrimonio propio no sujeto al régimen normal de contratación para que se encargara de las tareas de la reconstrucción.</li> <li>• Declaración de emergencia económica (Decreto 3930 del 27 de diciembre de 1985, 2606 de 1985 y 1282 de 1987).</li> <li>• Expedición de la Ley 44 de 1987 que liberó de impuestos a la maquinaria agrícola y equipos agroindustriales que ingresaban al país con destinación a las zonas afectadas por la catástrofe.</li> </ul>

1987	Desbordamiento de río Ibagué (Tolima).	Desbordamiento del río Combeima tras precipitaciones torrenciales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 170 familias damnificadas en zona urbana</li> <li>• Deslizamientos, derrumbes, flujos de escombros e inundaciones.</li> <li>• 15 muertos y 2.300 damnificados.</li> <li>• Casas y puentes destruidos, daños en cultivos, tierras y bocatoma del acueducto de Ibagué.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin registro oficial de la cuantificación de las pérdidas.</li> <li>• El gobierno nacional desarrolló el Plan institucional de Salud para la Cuenca de Combeima, dentro del cual se desarrolló educación comunitaria a través del SENA para la prevención de desastres con organizaciones comunitarias y de los Comités de Emergencia.</li> </ul>
1987	Deslizamiento Medellín.	Deslizamiento de tierra en Villatina, Medellín.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 500 muertos, 1.500 heridos y 300 desaparecidos.</li> <li>• 100 casas destruidas y 1.300 personas damnificadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La administración municipal de Medellín atendió la emergencia con el apoyo de las organizaciones comunitarias, la iglesia católica y la solidaridad ciudadana.</li> </ul>
1988	Inundaciones en la Llanura del Caribe	Emergencia invernal durante los meses de agosto y noviembre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daños en 1.633 viviendas urbanas y 4.147 rurales de 285 veredas y 18 municipios.</li> <li>• 1.000 km de vías y 114 puentes averiados.</li> <li>• Pérdida de 52.000 hectáreas de pasto y 17.500 de Algodón.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervención de la emergencia mediante la puesta en marcha del Sistema de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD).*</li> </ul>

\* Tras el desastre ocurrido en armero, el gobierno nacional replanteó el modelo centrado en la atención de emergencias, por lo cual creó el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) que entró en funcionamiento en marzo de 1988, a través del SNPAD se constituyó un equipo nacional con mayor organización y capacidad de respuesta y de convocatoria. El SNPAD fue el encargado de atender la emergencia invernal ocurrida en la Llanura Caribe, la cual además también afectó otros departamentos llegando a generar impacto en al menos 400 municipios. El SNPAD fue institucionalizado mediante la Ley 46 del 2 de noviembre de 1988, reglamentada con el decreto 919 de 1989, el cual a su vez pasó a constituirse en el código nacional para el manejo de Desastres con lo que se dio un avance significativo en esta tarea en el país, especialmente porque incluyó por primera vez la prevención como parte de la estrategia ante los desastres. Adicionalmente, se comenzó a aplicar un modelo descentralizado de responsabilidades administrativas de manera que el SNPAD estableció la importancia de su intervención desde los niveles local y regional articulados con el nivel nacional (Ramírez & Cardona, 1996).

1992	Terremoto del Atrato Medio.	Dos sismos de magnitud 6,6 $M_L$ y 7,2 $M_w$ en la escala de Richter, ambos a 32 km de profundidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dos personas fallecidas.</li> <li>• 25 personas desaparecidas y centenares de damnificados.</li> <li>• Pérdidas contabilizadas en USD 61.358.289.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El SNPAD hizo uso de los mecanismos que le otorgaba la Ley para hacer la atención y la recuperación sin crear nuevas instituciones como se venía realizando ante algunas de las catástrofes anteriores.</li> </ul>
1992-1993	Sequías Territorial nacional	Grave sequía por espacio de 11 meses que condujo a la llamada "Crisis energética".	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El fenómeno de El Niño produjo reducción alarmante de los niveles de embalses generadores de energía hidroeléctrica.</li> <li>• Pérdidas no cuantificadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización de racionamientos de energía y cambio de la hora de Colombia adoptando la que para entonces era la que usaba Venezuela.</li> </ul>
1994	Terremoto en Tierra Adentro o del Páez.	Sismo superficial a 10 km de profundidad con magnitud Richter 6,4 $M_L$	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Represamiento del río Páez lo que produjo una avalancha que generó 100 muertos.</li> <li>• Daños severos en un número elevado de viviendas e infraestructura.</li> <li>• Pérdidas calculadas en USD 287.399.810.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasa participación de la economía formal en los procesos de atención y recuperación.</li> <li>• No se empleó ayuda internacional en el proceso de reconstrucción.</li> <li>• Creación de Corpopaeces y expedición de decretos legislativos mediante los cuales el presidente asumió funciones que corresponden al Congreso, con base a la declaratoria de "emergencia ecológica" que consagra el Art. 215 la Constitución Nacional.</li> </ul>
1995	Terremoto de Calima	Magnitud de 6,4 $M_L$ en la escala Richter con epicentro en la zona de Calima, -Darién.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30 personas muertas.</li> <li>• 883 edificaciones afectadas.</li> <li>• Pérdidas cuantificadas en 34 millones de dólares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión de 1500 millones de pesos en obras de recuperación por parte del gobierno nacional a través del Fondo Nacional de Calamidades.</li> </ul>

1995	Inundaciones en la Costa Caribe.	Graves inundaciones que afectaron Bolívar, Atlántico, Córdoba, Sucre, Guajira, Cesar Magdalena.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afectados daños: <ul style="list-style-type: none"> <li>Bolívar: 13900 familias, 4396 viviendas, 15 carreteras, 10 puentes, 29 escuelas.</li> <li>Atlántico: 3821 familias, 7 acueductos. 2307 viviendas, 2200 hectáreas de cultivo.</li> <li>Cesar: 23.000 familias, 1460 viviendas, 24 escuelas, 18.000 hectáreas de cultivo</li> <li>Córdoba: 32 familias, 1260 viviendas, malla vial seriamente averiada y 24.000 hectáreas de cultivo.</li> <li>Sucre: 56.636 afectados, 3486 viviendas, 4700 hectáreas de cultivo</li> <li>La Guajira: 8000 afectados, 300 viviendas, malla vial, escuelas y puestos de salud averiados y canales de desagüe erosionados; Magdalena: 31.500 familias, daños en puentes y vías.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se alcanzó un registro oficial de cuantificación de pérdidas por el tamaño de la emergencia.</li> <li>El gobierno nacional invirtió 25.000 millones de pesos en el marco del “Plan Torniquete” del gobierno de César Gaviria, el cual permitía el traslado de recursos para los departamentos afectados, bajo la figura de “emergencia manifiesta”.</li> </ul>
1999	Terremoto del Eje Cafetero.	Magnitud de 6,0 $M_L$ en la escala de Richter, a 15 km de profundidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>18 ciudades y 28 pueblos del Eje Cafetero afectados.</li> <li>Pérdidas contabilizadas en USD 2544.570.916.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El SNPAD aplicó el nuevo modelo de atención: “Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres” (decreto 93 de 1998), para la respuesta y recuperación.</li> <li>Creación del FONREC (Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero) mediante Decreto 197 de enero de 1999.</li> <li>Expedición de la Ley 608 de 2000 (Ley Quimbaya) que modificó y adicionó los decretos 258 del 11 febrero y 350 del 25 de febrero de 1999 (Disposiciones para hacer frente a la situación de Calamidades).</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>Expedición del Decreto 223 del 5 de febrero de 1999 en el cual se adiciona el decreto Legislativo 195 de 1999 (estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública) y el decreto 198 del 30 de enero de 1999 (presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999).</li> </ul>
<p>2010-2011</p> <p>Inundaciones</p>		<p>Fuerte invierno en todo el país provocado por la presencia del evento del pacífico (exceso hídrico o fenómeno de la niña).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>470.000 familias afectadas (5% de la población nacional) en 755 municipios de 28 departamentos y el Distrito capital.</li> <li>5700 viviendas destruidas y 341.000 averiadas.</li> <li>751 vías, 66 puentes vehiculares y 134 peatonales afectados.</li> <li>269 acueductos y 16 alcantarillados afectados.</li> <li>813 centros educativos en 116 municipios de 19 departamentos, 15 centros de salud y 38 centros comunitarios afectados.</li> <li>Más de 807.609 hectáreas inundadas y 200.000 afectadas por humedad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se expidió el Decreto 002 del 1º de Enero de 2011, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública.</li> <li>Se expidió el decreto 4819 el 29 de diciembre de 2010 por el cual se creó el Fondo de Adaptación para la recuperación de las emergencias, el cual se alimentó de varias fuentes de financiamiento (presupuesto nacional, contratación de créditos con la banca multilateral, recursos tributarios y otros) soportadas por varios decretos expedidos con esta orientación.</li> </ul>
<p>*Banco Central Hipotecario Fuente: Cardona et al. (2004) y Cardona y Yamín (2006). Departamento Nacional de Planeación, 2010.</p>				

A esta relación de eventos de desastres de gran magnitud en Colombia, es preciso sumarle el impacto de los llamados eventos menores ocurridos entre 1971 y 2002, que cumplen con al menos con uno de los siguientes criterios (Marulanda & Cardona, 2006):

- 10 o más personas reportadas muertas.
- Al menos 100 personas afectadas.
- Que se haya declarado el estado de emergencia.
- Que se haya requerido asistencia internacional.

La visibilidad de la ocurrencia se ha dado a partir de que ha logrado llamar la atención de las autoridades o de los medios de comunicación. Estos eventos que en términos generales no se consideran desastres, acumulan pérdidas de gran impacto a lo largo del periodo 1971-2002 (Cardona et al., 2004) como puede observarse en la Tabla 3.3.

**Tabla 3.3.** Eventos menores ocurridos en Colombia en el período 1971-2002.

Período	Muertos	Afectados	Casas destruidas	Viviendas afectadas	Hectáreas de cultivos destruidas
1971-1980	2964	204.393	18.588	16604	327.497
1981-1990	3812	608.180	19.754	16044	738.743
1991-2000	2394	871.374	50.465	16.3051	964.450
2001-2002	305	61.584	4353	21.376	144.023
<b>1971-2002</b>	<b>94.751</b>	<b>745.531</b>	<b>93.160</b>	<b>217.075</b>	<b>2.174.713</b>
Fuente: DesInventar, 2002, en Marulanda y Cardona, 2006.					

A su vez, el más reciente estudio del Banco Mundial que recoge los datos de todos los estudios realizados desde la década de 1990 por diferentes investigadores e instituciones, concluye que entre 1970 y 2011 se han registrado más de 28 mil eventos que han generado pérdidas, de los cuales cerca del 60% se reportan a partir de la década de 1990; así mismo, durante el 2010 y el 2011 –en tan sólo 15 meses– se reporta la cuarta parte de los registros y los muertos de la década anterior (2000-2009), la tercera parte de los damnificados/afectados y más de la mitad de las viviendas dañadas (Banco Mundial, 2012).

Muy a pesar de contar con el conocimiento de estos oscuros antecedentes históricos, y aún con las medidas tomadas en su momento desde la respuesta gubernamental, el presente de la nación frente al riesgo de desastres sigue

siendo poco favorable, hoy en Colombia 86% de la población está expuesta a una amenaza sísmica alta y media, 28% vive en zonas expuestas a un alto potencial de inundación y 31% experimenta amenaza alta y media por movimientos en masa (Banco Mundial, 2012). El propio Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 señala: *“el 85% de los sistemas productivos de Colombia se ubican en áreas vulnerables a desertificación, y el 48% del país es susceptible de erosión. Estos factores degradan aproximadamente 2.000 hectáreas al año en la región andina”* (Departamento Nacional de Planeación, 2010, p. 425). Lo cual demuestra la necesidad de aplicar planes de gestión del riesgo lo suficientemente sólidos que cuenten con el respaldo del andamiaje político e institucional en la nación, de forma que con ello se logre la puesta en marcha de un sistema articulado, previsorio, con alto nivel de conocimiento contextualizado sobre la amenaza y el riesgo.

Como hemos visto, a través de la historia el Estado colombiano ha intentado dar respuesta a las situaciones de desastres, sin embargo, el énfasis estuvo centrado, durando mucho tiempo, en la respuesta más que en la aplicación de estrategias preventivas basadas en datos fiables obtenidos de estudios contextualizados sobre los diferentes riesgos y las vulnerabilidades sociales de los territorios. Si se trata de hacer un acopio de los intentos gubernamentales de constitución de un sistema encargado de los desastres — además de los esfuerzos señalados en la Tabla 3.2— quizá la primera referencia válida la constituye la creación de la Cruz Roja Nacional, creada en 1916, posteriormente se constituye el Socorro Nacional de la Cruz Roja mediante la Ley 49 de 1948, si bien ambos estamentos tuvieron funciones diferenciadas, puesto que el Socorro tuvo como encargo la atención de víctimas de desastres naturales mientras que la Cruz Roja fijó su población objetivo en aquellos ciudadanos que resultaban afectados por hechos de violencia o por calamidades públicas no precisamente asociadas a desastres naturales (Lampis, 2010; Sánchez Jabba, 2014).

A pesar de este esfuerzo el país experimentó en tan solo siete años (1979-1985), tres eventos de grandes magnitudes que sacudieron la institucionalidad tanto, como a la estructura socioeconómica de la nación; con el tsunami de la bahía de Tumaco en Nariño (1979), el sismo de Popayán (1983) y la erupción volcánica del Nevado del Ruiz en Armero (1985) las capacidades institucionales y las políticas de manejo de desastres se vieron superadas dejando en claro que la nación carecía de una normatividad enfocada en la gestión del riesgo de desastres y se carecía además de responsabilidades claras y precisas por parte de las instituciones llamadas a intervenir en estos sucesos como sucedía con el instituto de Hidrología por ejemplo, del

mismo modo, el análisis de las condiciones geográficas, los suelos, etc., no contaban con la debida formulación ni incluían la participación comunitaria (Ramírez & Cardona, 1996).

En un intento de respuesta a la devastación generada tras estos sucesos, se incorpora en el Código Nacional de Policía las funciones relacionadas con la atención de desastres o calamidades a alcaldes y gobernadores como jefes de policía (Art. 216 del código, Decreto 1355 de 1970) (tras el desastre en Tumaco), mientras que en 1971 con el Decreto-Ley 2341 del 3 de diciembre, se organizó la Defensa Civil.

A partir de la ocurrencia del terremoto de Popayán, el 31 de marzo de 1983, se inician en Colombia los estudios sobre amenaza sísmica con el trabajo que realizó la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica sirviéndole de sustento al gobierno nacional para expedir el Código Colombiano de Construcciones Sismorresistentes (Decreto 1400 en 1984). Los resultados de este estudio estimularon la realización del proyecto de amenaza sísmica de la región comprendida entre Popayán y el norte del Valle de Cauca con el financiamiento de la Confederación Suiza a través del Cuerpo Suizo de Socorro que dio origen al surgimiento del grupo Grupo de Estudios de Riesgo Sísmico en el Suroccidente de Colombia (GERSCO) y se inició un proyecto de amenaza sísmica regional en el área de Cali-Popayán que financió la instalación de la primera red sísmica regional en Colombia, en el Observatorio Sismológico del Sur Occidente (OSSO) de la Universidad del Valle en Cali; también se iniciaron los estudios de neotectónica y los de sismicidad histórica, ambos a cargo del Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química (INGEOMINAS) (Espinosa Baquero, 1997).

Tras sendas tragedias que desnudaron la fragilidad de la atención de desastres, el Estado colombiano recibió acompañamiento por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Oficina de las Naciones Unidas para los Casos de Desastres (UNDRO), creándose la Oficina Nacional para la Atención de Emergencias (ONAE) con adscripción a la Secretaria General de la Presidencia de la República, y cuyas funciones consistían en la formulación de políticas y planes tendientes a organizar el proceso de atención de desastres (Ramírez & Cardona, 1996); estas experiencias derivarían hacia 1988 en la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) cuya adopción definitiva se dio con el Decreto 919 de 1989 que lo reglamentó, teniendo como trasfondo la urgencia de definir las acciones del SNPAD por la intensa ola invernal que afectaba la costa Atlántica de la nación (Ramírez & Cardona, 1996).

Desde la década de 1990 y teniendo en cuenta las cuantiosas pérdidas que dejan los desastres en Colombia, los organismos de cooperación internacional vienen financiando estudios tendientes a aportarle al gobierno colombiano, la información necesaria para tomar decisiones que permitan evitar y reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población y de la infraestructura para la producción económica del país. Sin embargo, el gobierno nacional ha mantenido el comportamiento de invertir grandes cantidades de recursos en la atención de los desastres y de expedir medidas reactivas para atender la emergencia, incluso las orientadas a la prevención o la reducción de sus impactos, alguna de esas medidas han sido completamente subfuncionales: por ejemplo, en 1979 se expidió el Código Sanitario Nacional (Ley 9 del 30 de enero) que establece la protección del medio ambiente y la salud humana, producto de esta Ley se crea el Comité Nacional y los Comités locales y regionales de emergencia, suscritos al Ministerio de Salud Pública, que nunca funcionaron.

Sin embargo, no debe desconocerse el acervo normativo y jurídico que se ha desarrollado en el país con la intención de constituir mecanismos que sirvan de respuesta a la solución de las problemáticas asociadas a desastres en Colombia o bien como formas de contribución al establecimiento paulatino de medidas que posteriormente desembocaron en la constitución del actual sistema de gestión del riesgo. Entre los principales mecanismos normativos se pueden listar los descritos en la Tabla 3.4.

**Tabla 3.4.** Normativas expedidas en Colombia (1990-2012) para la regulación de procesos de prevención y atención de desastres, hasta el actual sistema de gestión del riesgo.

Tipo	Referencia	Descripción
Directiva presidencial	Nº 33 de 1990.	Orientada a fortalecer el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD).
Ley	02 de 1991.	Modifica la Ley 9 de 1989; entre otras modifica el plazo para los inventarios de zonas de alto riesgo.
Ley	99 de 1993.	Organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y define su articulación con el SNPAD; define la prevención de desastres y las medidas de mitigación como asunto de interés colectivo y de obligatorio cumplimiento; obliga a las Corporaciones Autónomas Regionales a realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, y a asistir a las autoridades competentes en los aspectos en la prevención y atención de emergencias y desastres.

Resolución	7550 de 1994.	Obliga a las Secretarías de Educación a nivel departamental y municipal a incorporar la prevención y atención de desastres dentro del Proyecto Educativo Institucional, según el conocimiento de las necesidades y riesgos de la región.
Decreto	969 de 1995.	Organiza y reglamenta la Red Nacional de Centros de Reserva para la Atención de Emergencias.
Decreto	2190 de diciembre 14 de 1995.	Ordena la elaboración y desarrollo del Plan Nacional de Contingencia contra derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres.
Ley	No. 322 de Octubre 4 de 1996.	Define la creación del Sistema Nacional de Bomberos de Colombia.
CONPES	2834 de 1996.	Define las <i>Políticas de Bosques</i> y establece la necesidad de formular y poner en marcha el Programa Nacional para la Prevención, Control y Extinción de Incendios Forestales y rehabilitación de áreas afectadas.
Decreto	976 de abril 7 de 1997.	Reglamenta el artículo 70 del Decreto-Ley 919 de 1989 (Fondo Nacional de Calamidades).
Ley	388 de julio 18 de 1997.	Por la cual se armonizan y actualizan las disposiciones contenidas en la Ley 9a. de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.
Ley	400 de 1997.	Adopta normas sobre construcciones sismos resistentes.
Decreto	2340 de 1997.	Dicta medidas para la organización en materia de prevención y mitigación de incendios forestales entre otras disposiciones.
CONPES	2948 de 1997.	Recomendó acciones para prevenir y mitigar los posibles efectos del Fenómeno del Niño 1997-1998.
Decreto	93 de 1998.	Adopta el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres PNPAD, orienta las acciones del Estado y de la sociedad civil para la prevención, atención y reconstrucción, determina todas las políticas, acciones y programas, tanto de carácter sectorial como del orden nacional, regional y local, prioriza el conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico y la incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación, promueve la incorporación de criterios preventivos y de seguridad en los Planes de Desarrollo, promueve la recuperación rápida de zonas afectadas, evita duplicidad de funciones y disminuye los tiempos en la formulación y ejecución de proyectos.
Decreto	879 de 1998.	Reglamenta las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.
Decreto	321 de febrero 17 de 1999.	Adopta el Plan Nacional de Contingencia contra derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas.

Decreto	350 de 1999.	Dicta disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999. Determina el acompañamiento y asistencia técnica de las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en la zona de desastre, a los municipios afectados, en la incorporación de los determinantes y criterios ambientales en sus planes de ordenamiento.
Directiva presidencial	05 del 27 de noviembre de 2001.	Define la actuación de los Distintos Niveles de Gobierno frente Desastre Súbito de Carácter Nacional.
Decreto	2015 de 2001.	Reglamenta la expedición de licencias de urbanismo y construcción con posterioridad a la declaración de situación de desastre o calamidad pública.
CONPES	3146 de diciembre 20 de 2001.	Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en el corto y mediano plazo.
Primera Comunicación Nacional	Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático CMNUCC de 2001.	Elabora el primer inventario nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI), identifica los ecosistemas más susceptibles al cambio climático y plantea las primeras medidas de adaptación para el país.
Lineamientos de Política de Cambio Climático	Año 2002.	Mejora la capacidad de adaptación a los impactos del cambio climático, promueve la reducción de emisiones por fuente y absorción por sumideros de GEI, promueve la investigación, divulgación y concientización pública, fortalece el sistema de información en Cambio Climático y desarrolla mecanismos financieros.
CONPES	3242 de 2003.	Establece y reglamenta la venta de Servicios Ambientales de Mitigación de Cambio Climático.
CONPES	3318 del 20 de noviembre de 2004.	Autorización a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 260 millones para financiar parcialmente el programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a los desastres Naturales.
Decreto	3888 del 10 de octubre de 2007.	Adopta el Plan Nacional de Emergencia y Contingencia Para Eventos de Afluencia Masiva de Público y conforma la Comisión Nacional Asesora de Programas Masivos entre otras disposiciones.

Decreto	4830 del 24 de diciembre de 2008.	Crea un mecanismo de atención especial en situaciones de calamidad pública, desastre o emergencia, para atender con subsidio familiar de vivienda de interés social rural a familias afectadas.
Directiva Ministerial	Nº 12 de 2009.	Prohíbe a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales interrumpir la prestación del servicio educativo en situaciones de emergencia.
Política Nacional de Biodiversidad		Establece conservar, conocer y utilizar la biodiversidad; hace énfasis en la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de la biodiversidad.
Ley	1333 del 21 de julio de 2009.	Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
Decreto	4550 del 23 de noviembre de 2009.	Reglamenta parcialmente el Decreto-ley 919 de 1989 y la Ley 1228 de 2008, especialmente en relación con la adecuación, reparación y/o reconstrucción de edificaciones, con posterioridad a la declaración de una situación de desastre o calamidad pública.
Segunda Comunicación Nacional ante CM-NUCC	año 2010.	Presenta el inventario nacional de fuentes y sumideros de GEI 2000 y 2004, identifica oportunidades de reducción y captura de GEI, determina la alta vulnerabilidad de Colombia ante los efectos adversos del cambio climático, expone acciones que se han adelantado en materia de adaptación, determina prioridades de acción.
Decreto	4580 del 7 de diciembre de 2010.	Declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública por 30 días a partir de su expedición (hasta el 7 de enero de 2011).
Decreto	4628 de 2010.	Dicta normas para la expropiación por vía administrativa para la atención de la emergencia en casos necesarios.
Decreto	4629 de 2010.	Modifica transitoriamente el artículo 45 de la Ley 99 de 1993 y dicta otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia.
Decreto	4673 de 2010.	Adiciona el artículo 38 de la Ley 1333 de 2009 y dicta otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional, con directrices específicas para las autoridades ambientales.

Ley	1454 de 2011.	“Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)”. Pone en marcha las Zonas de Inversión para la superación de la pobreza y la marginalidad, define la aplicación de recursos de regalías (Fondos de Compensación Territorial y de Desarrollo Regional), establece Regiones de Planeación y Gestión y de las Regiones Administrativas y de Planificación, posibilita la conformación de provincias como instancias administrativas y de planificación, facilita la conformación de áreas metropolitanas y fortalece su régimen fiscal, flexibiliza competencias entre nación y entidades territoriales mediante la figura del “contrato plan”.
Decreto	020 del 7 de enero de 2011.	Declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública. Sigue declarando la emergencia hasta el 28 de enero por la persistencia de la emergencia.
Decreto	141 de 2011.	Modifica los artículos 24, 26 al 29, 31, 33, 37, 41, 44, 45, 65 y 66 de la Ley 99 de 1993, y adopta otras determinaciones.
CONPES	3700 de 2011.	Política de cambio climático. Define la estrategia institucional (creación del Sistema Nacional Cambio Climático), define el plan de acción de la estrategia financiera (creación del Comité de Gestión Financiera para el Cambio Climático), propone la generación de información sobre cambio climático en las estadísticas oficiales (DANE), anuncia el Estudio de Impactos Económicos de Cambio Climático para Colombia (EIECC).
Decreto	4147 de noviembre 3 de 2011.	Crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura.
Decreto	510 de 2011.	Adopta las directrices para la formulación del Plan de Acción para la Atención de la Emergencia y la Mitigación de sus Efectos (PAAEME).
Ley	1505 de 2012.	Crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los Cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta.
Decreto	244 de febrero 1 de 2012.	Modifica la conformación de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades.
Fuente: Recopilado de archivos y fuentes oficiales.		

Sin embargo, como hemos manifestado, pese a tratarse de una normatividad relativamente copiosa, su expedición no ha logrado una incidencia significativa en el propósito de la reducción de la vulnerabilidad al desastre: el ciudadano, la empresa privada y los líderes políticos regionales que ejercen la administración de los entes territoriales siguen de espaldas al compromiso de implementar acciones que se orienten a disminuir o eliminar la formación de nuevas amenazas de riesgo o de reducir el nivel de vulnerabilidad a las existentes. Este ha sido un yerro histórico puesto que lamentablemente ni la institucionalidad ni la sociedad misma han respondido con una lógica preventiva cuyo sentido representativo del riesgo de desastre denote un nivel apropiado de comprensión basado en la construcción social del mismo, por el contrario, los más grandes aprendizajes han surgido de la experimentación de catástrofes, la más reciente, la destrucción ocasionada por las inundaciones provocadas por el fenómeno de la niña durante los años 2010 y 2011 que pusieron en jaque al país; este triste episodio precisamente dejó enseñanzas sobre cómo pudieron reducirse los efectos de este evento que como todos los anteriores, no fue un fenómeno de la naturaleza, sino la expresión desafortunada traducida en tragedia del mal uso de los recursos naturales y la poca disposición de los actores responsables para evitarlo.

En este escenario una vez más, los organismos de cooperación internacional en cabeza del Banco Mundial (2012), preocupados por la constante fuga de dinero destinado a la atención de los desastres, asumen la realización de un estudio sobre los costos económicos que tales sucesos le han dejado a la nación hasta el momento, para dicho análisis, en el proceso de investigación se incluyó a todos los actores con responsabilidad en los procesos de Gestión del Riesgo: funcionarios de los ministerios, de instituciones del orden nacional y regional, de los entes territoriales, del sector privado, de las organizaciones sociales y comunitarias. Las conclusiones de este estudio le ofrecieron al gobierno nacional una completa información sobre las falencias y vulnerabilidades que tiene el Estado para asumir la reducción de los desastres, listando además una relación detallada de recomendaciones para diseñar una política pública que le sirva de herramienta a todos los involucrados para hacer de la Gestión del Riesgo de Desastres una forma de vida, pues está, por ser un proceso social totalmente construido por el hombre, debe ser asumida desde la transversalidad en la acción institucional, gremial, social y ciudadana.

De esta manera, el gobierno nacional asume entonces, la decisión de diseñar la política pública, la cual posteriormente fue presentada al Congreso de la República para su aprobación, como resultado, se produjo su adopción

mediante la Ley 1523 del 24 de abril de 2012, quedando así definida la hoja de ruta para los colombianos en la implementación de los procesos de Gestión del Riesgo de Desastres.

## 2. Características actuales de la política pública de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia

Previo a la descripción de las propiedades generales que en la actualidad posee la política de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en Colombia, resulta importante mencionar su sustento constitucional, así como la inserción de Colombia en la institucionalidad existente en el escenario internacional frente a este importante tema. Igualmente, es necesario recalcar que esta política pública deviene de los antecedentes señalados con anterioridad y su formulación enfatiza en el conocimiento y la reducción del riesgo como elementos determinantes en la gestión de su proceso de aplicación, además, responsabiliza a todos los actores de la sociedad en su implementación y cumplimiento, y genera los escenarios para la articulación e integración de las instituciones desde el ámbito de su competencia.

En relación con su sustento constitucional la política pública de GRD de Colombia (Ley 1523 de 2012) tiene su asiento en la Constitución Política de 1991<sup>3</sup>, el artículo 2 define:

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 (p. 14).

El artículo 8 incluye el siguiente aporte: *“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”* (p. 16), y el artículo 9 establece: *“Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y*

<sup>3</sup> Para nuestro caso, empleamos en este capítulo la versión de la Constitución editada por Jaime Castro, la cual incluye la descripción de concordancias, referencias históricas e índice analítico.

*en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia” (p.16)*

Por su parte, el derecho al sano ambiente y a la participación ciudadana en las decisiones relacionadas con el mismo son también elementos consagrados en la carta política:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (Artículo 79, p. 41).

Finalmente, el artículo 80 define las responsabilidades del Estado frente a la protección y cuidado de los recursos naturales de la nación:

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (p. 41).

Ahora bien, el ejercicio de la gestión del riesgo inserta obligatoriamente a la nación en el circuito internacional de instituciones y organismos cuyo campo de acción incluye el cuidado del medio ambiente, la conservación de los derechos y el bienestar de las personas y la seguridad del territorio frente a los sucesos de desastres, de hecho, con las disposiciones que establece el Artículo 9 de la Constitución, Colombia asume su participación como miembro de las siguientes organizaciones internacionales, entre otras:

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Colombia es miembro originario de la organización puesto que aprobó su ingreso mediante la Ley 13 de 1945 y depositó el instrumento de ratificación ante el gobierno de los Estados Unidos el 5 de noviembre del mismo año. La Carta entró en vigor el 25 de octubre de 1945.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). La IX Conferencia Panamericana (Bogotá, 1948) creó la organización con base en los principios de Chapultepec. La Carta de Bogotá, firmada el 2 de mayo de 1948 entró en vigor desde el 13 de diciembre de 1951. La III Conferencia

interamericana extraordinaria (Buenos Aires, febrero de 1967) aprobó el Protocolo de reforma de Buenos Aires, en vigor desde el 27 de febrero de 1970.

- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Tratado de Montevideo, aprobado mediante Ley 45 de 1980.
- Pacto de Integración Subregional Andino. Suscrito el 26 de mayo de 1969 en Bogotá, por plenipotenciarios debidamente autorizados por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. El acuerdo fue ratificado por Colombia y Chile el 8 de septiembre de 1969, este entró en vigor el 16 de octubre de 1969, fecha en la cual la tercera aprobación, correspondiente al Perú fue recibida en la secretaría de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). El acuerdo subregional fue modificado por el Protocolo de Quito de 1987, aprobado en Colombia mediante la Ley 60 de 1987. Entrada en vigor mayo 25 de 1988.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). La Constitución fue aprobada en Londres el día 16 de noviembre de 1945 y modificada por la Conferencia General en sus reuniones 2ª a 10ª, 12ª, 15ª, 17ª, 19ª a 21ª, 24ª, 25ª a 29ª y 31ª. Colombia es Estado Miembro de la Unesco desde octubre 31 de 1947.

La participación de Colombia en estos organismos internacionales le ha impuesto la obligación de firmar acuerdos internacionales orientados a disminuir los niveles de riesgo de desastres, entre ellos sobresalen:

- Protocolo de Kioto (ONU, 1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre El Cambio Climático.
- Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999). Estrategia de Protección Financiera para la Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal ante la Ocurrencia de Desastres Naturales en Colombia.
- Los objetivos del Milenio. En septiembre del 2000, 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas, de los cuales 147 estaban representados por Jefes de Estado y de Gobierno, firmaron un nuevo compromiso mundial para el desarrollo, cuya expresión política quedó reflejada en la Declaración del Milenio.

- Marco de Acción de Hyogo (MAH, 2005-2015) (ONU, 2005). Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Revisión de Medio Término 2010-2011.
- Marco para la Reducción del Riesgo de Desastres Post 2015, definido en Ginebra, Suiza, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2013).

Con este panorama, y en reconocimiento de la relevancia de dichos antecedentes, la Ley 1523 de 2012 acogió toda la normatividad existente sobre la Gestión del Riesgo de Desastres (GDR) y estableció la obligatoriedad a las autoridades territoriales y nacionales, responsables de implementar la política pública GDR, de integrar los mandatos de las normas sectoriales (Planeación, Ordenamiento territorial, Educación, Salud, Ambiente, Construcción, Otras).

Esta condición de integralidad desde lo jurídico que recoge la Ley 1523, además del proceso de análisis y de participación de todos los actores en su formulación, le atribuye en gran medida la característica propia de una política pública, en cuanto la misma delimita una serie de objetivos que buscan ser alcanzados por medio de la ejecución de acciones diversas bajo la orientación de la institucionalidad o de la organización gubernamental con el fin de influir sobre el comportamiento de individuos y grupos en pro de modificar una situación problemática (Roth, 2006);<sup>4</sup> de este modo, la política pública adquiere una connotación eminentemente social como sucede precisamente con la Ley 1523, la cual se reafirma en el carácter social de la gestión del riesgo de desastres al establecer en el artículo 1 y su párrafo:

La gestión del riesgo es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población (Art. 1º y párrafo 1º, Ley 1523 de 2012, p. 1)

<sup>4</sup> Ver Capítulo 4., para una ampliación de la discusión teórica acerca de los fundamentos de una política pública y su aplicación a la Ley 1523 de 2012.

Así mismo, la nueva ley se desarrolla sobre el amparo de una serie de principios que apuntan a su integralidad, carácter previsorio, sistematicidad, participación y cooperación, tales principios incluyen: Igualdad, Protección, Solidaridad Social, Autoconservación, Participación, Diversidad Cultural, Interés público o Social, Precaución, Sostenibilidad Ambiental, Gradualidad, Sistematicidad, Coordinación, Concurrencia, Subsidiaridad y Oportuna Información; los mismos están inspirados en el artículo 1º de la Constitución que establece los Derechos Fundamentales. En el planteamiento de la estructura, organización y funcionamiento, la Ley 1523 pondera siempre la participación de los ciudadanos y de la empresa privada conjuntamente con la institucionalidad administrativa del sector público para desarrollar las acciones pertinentes de los procesos de GRD.

Institucionalmente, la política pública de GRD plantea una estructura flexible y abierta que articula los diferentes niveles de administración, acorde con la estructura organizativa del Estado colombiano, e integra los recursos técnicos, logísticos, de conocimientos científicos y los financieros al propósito de su implementación, garantizando las herramientas necesarias para su funcionamiento a través del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), el cual descansa su accionar en las instancias de los Consejos de Gestión del Riesgo Nacional y los Territoriales, donde se formulan y ejecutan los Planes de Gestión del Riesgo, la Estrategia para la Atención de la Emergencias, los Planes de Contingencia, etc., y donde se instituyen además, el Sistema de Información, dándole a estas instancias locales y regionales la autonomía que tienen para convocar a instituciones de carácter privadas o públicas miembros del ahora SNGRD, especializadas en el tema, a través del establecimiento de comités para la coordinación de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, siguiendo la misma orientación del nivel nacional.

Igualmente, la normativa habilita la creación de comisiones técnicas asesoras permanentes o transitorias para el desarrollo, estudio, investigación, asesoría, seguimiento y evaluación de temas específicos en materia de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, así como de escenarios de riesgo específicos (Parágrafo 2º del Art, 29, Ley 1523 de 2012); establece el papel relevante de la participación y responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como instancias de apoyo a los entes territoriales en el conocimiento técnico y el acompañamiento directo en estos procesos con presencia obligatoria de un representante de esta institución en los Consejos Territoriales de GRD (Art. 31, Ley 1523 de 2012); explicita el papel de coordinación y apoyo que deben ofrecer los entes territoriales del

orden regional a los municipales, y pondera la alternativa de la creación y organización de las Asociaciones de Consejos Territoriales para:

...aunar esfuerzos de manera permanente o transitoria para coordinar y mantener los procesos de gestión del riesgo en áreas que rebasan los límites territoriales de sus respectivas circunscripciones o para afrontar desastres en territorios que cubren parte de las jurisdicciones asociadas o que se definen a partir de un elemento físico determinable como las cuencas hidrográficas. Sus actuaciones estarán orientadas por el principio de concurrencia y definidas en el marco de un plan de acción (Art. 30, Ley 1523 de 2012, p. 12).

A los Consejos de GRD como instancias de decisión y direccionamiento de la implementación de los procesos de GRD en sus jurisdicciones, la Ley les otorga la facultad de contar con su propia herramienta financiera a través de la creación del Fondo de Gestión del Riesgo Nacional y los Territoriales con patrimonio autónomo, los cuales son administrados por el mismo Consejo de GRD en los términos previstos en el artículo 3° del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 de Decreto-ley 919 de 1989. Además la ley define la necesidad de tener en cuenta en el manejo del Fondo, las directrices, lineamientos e instrucciones de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, al igual que crear subcuentas especiales (Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo, y Manejo de Desastres), en las cuales, los recursos destinados son de carácter acumulativo y no podrán en ningún caso ser retirados por motivos diferentes a la gestión del riesgo (Art. 54 y parágrafo, Ley 1523 de 2012).

Estas claras especificaciones que entrega la Ley 1523 para implementar los procesos de la GRD en Colombia, deben conducir a reducir y evitar la construcción de escenarios de riesgo que puedan detonar en ocurrencia de desastres, de la misma forma, deben propiciar las condiciones para impulsar el desarrollo sostenible y la adaptación al cambio climático que en definitiva, es lo que genera el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En este sentido, es necesario entre otros, desarrollar procesos de apropiación de los conceptos involucrados en la GRD; de socialización y sensibilización de los alcances y contenidos de la norma; de recuperación de la memoria histórica para la creación de centros de información y alertas tempranas; y seguimiento y evaluación permanente de los logros alcanzados.

## Referencias

- Banco Mundial (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe.
- Cardona, O. D. (1996). Antecedentes del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres en Colombia. En: A. Lavell & E. Franco. (Eds.). (pp. 255-308). *Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina*. Lima: La Red, FLACO & ITDG Perú.
- Cardona, O. D., Wilches-Chaux, G., García, X., Mansilla, E., Ramírez, F. & Marulanda, M. (2004). *Estudios sobre desastres ocurridos en Colombia: estimación de Pérdidas y Cuantificación de costos*. ERN Colombia. Banco Mundial, Departamento de Planeación Nacional Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. Bogotá. Disponible en: [http://www.desenredando.org/public/varios/2007/varios\\_omar/ERNDesastres\\_Colombia\\_LaRed.pdf](http://www.desenredando.org/public/varios/2007/varios_omar/ERNDesastres_Colombia_LaRed.pdf)
- Cardona, O. D. & Yamín, L. E. (2006). *Gestión del Riesgo en Colombia. Programa de Información para la Gestión del Riesgo de la CEPAL*. CEPAL.
- Castro, J. (2008). *Constitución política de Colombia: concordancias, referencias históricas e índice analítico*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Caribe – CIOH– (2014). *Circulación general de la Atmósfera en Colombia*. Disponible en: <file:///C:/Users/INVESTIGACIONES/Downloads/01-InfoGeneralClimatCaribeCol.pdf>
- Comunidad Andina (2012). *El Niño y la Niña*. Por encima de la tierra. Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/public/Atlas\\_13\\_El\\_Niño\\_y\\_La\\_Niña.pdf](http://www.comunidadandina.org/public/Atlas_13_El_Niño_y_La_Niña.pdf)
- Congreso de la República. 2012. *Ley 1523*. Diario Oficial (48411). Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo. VI. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/7C.%20Cap%C3%ADtulo%20VI.pdf>
- Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – DNPAD – (1998). *Plan Nacional para la Prevención y Contingencia para el manejo de los efectos del Evento del Pacífico*. Ministerio del Interior.
- Espinosa Baquero, A. (1997). Fuentes y estudios sobre desastres históricos en Colombia. Retrospectiva y estado actual. En: V. García. (Coord.). *Historia y Desastres en América Latina, Volumen II*. (pp. 225-247). Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED).

- Lampis, A. (2010). *Pobreza y riesgo medioambiental: Un problema de Vulnerabilidad y Desarrollo*. Working Paper. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Marulanda, M. & Cardona, O. (2006). *Análisis del impacto de desastres menores y moderados a nivel local en Colombia*. Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina LA RED. Manizales, Colombia. Disponible en: <http://idea.unalmz.edu.co/documentos/17MarulandaAnalisisImpactoDesastresMenoresenColombia.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999). *Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional FMI*. Bogotá, Colombia.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) (2013). *Marco de reducción del riesgo de desastres después de 2015*. Ginebra, Suiza.
- Organización de las Naciones Unidas (1992). *Protocolo de Kioto. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Río de Janeiro, Brasil.
- Organización de las Naciones Unidas (2000). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Organización de las Naciones Unidas (2005). *Marco de Acción de Hyogo, 2005-2015. Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Kobe, Hyogo, Japón.
- Poveda, G. (2004). La Hidroclimatología de Colombia: una síntesis desde la escala inter-decadal hasta la escala diurna. *Revista Académica Colombiana Ciencias de la Tierra*, 27 (107), 201-222.
- Roth, A. N. (2006). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. (3ª reimpresión). Colombia: Ediciones Aurora.
- Sánchez Jabba, A. (2014). *Análisis de la respuesta del Estado colombiano frente al Fenómeno de La Niña 2010-2011: El caso de Santa Lucía*. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) – Cartagena.

## Un marco conceptual para la comprensión del análisis de políticas públicas

Omar Vivas Cortés, Natalia Sáenz & Ana Herrera Flórez

### Introducción

La investigación para el *Análisis de la política de gestión del riesgo en comunidades del Caribe colombiano afectadas por desastres invernales: el caso del sur del departamento de Atlántico*, se orienta epistemológicamente desde las ciencias políticas en el campo conocido como el estudio de las políticas públicas, acoge un enfoque construccionista que vincula la política con los procesos de construcción y representación sociopolítica de la realidad que se vive en el territorio. Como el alcance del proyecto de investigación incluye la evaluación de la estructura de la política de gestión del riesgo y su implementación en los municipios del sur del Departamento de Atlántico afectados por la “Ola invernal” de los años 2010 y 2011; este acápite define el marco teórico y conceptual desde el cual se asume la labor de análisis de la política nacional y su desarrollo territorial.

Los elementos que constituyen el posicionamiento de campo recorren las nociones de *acción pública* y *política pública*, pasando luego a explicar de manera más detallada, el análisis de políticas públicas junto con los enfoques y procedimientos que como alternativas de análisis existen.

Al respecto cabe mencionar que la investigación realiza un análisis que enfatiza en la fase de implementación, lo que de suyo constituye una forma de evaluación de la política, que además expresa que hay aceptación del denominado *ciclo de las políticas públicas*. Este asunto será expuesto de forma más detallada, motivo por el cual se profundiza sobre los tipos de implementación y evaluación.

Finalmente, el capítulo cierra tras trazar la relación existente entre la psicología social y el análisis de políticas públicas, lo que conduce a plantear

la necesidad de desarrollar la investigación a partir de metodologías propias del constructivismo y de la teoría sociológica, en tanto estas permiten comprender la procedencia de los imaginarios sociales, determinantes a la hora de percibir la aplicación de la política pública.

## 1. La Acción Pública

La *acción pública* debe entenderse como “*un punto de intersección entre la acción gubernamental y la acción social*”, en el que la visión de lo público está determinada tanto por la esfera gubernamental como por la esfera social, de manera que es el reflejo de una relación “*cruzada entre gobierno y sociedad*” (Cabrero, 2005a, p. 11). De ahí que se entienda que la acción pública no es exclusivamente la acción gubernamental, sino que por el contrario, es la acción construida a partir del encuentro entre Estado y sociedad civil. Jean-Claude Thoenig define la acción pública como:

...la construcción y calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento (Thoenig, citado en Cabrero, 2005b, p. 19).

De igual forma, para Thoenig (1997), la acción pública se compone de tres elementos, a saber: 1) El estado no actúa solo, sino que con la ayuda de otros “interlocutores”; 2) la esfera pública se plantea como una de las múltiples formas ante las que la sociedad recurre para la solución de los problemas; 3) “*la naturaleza de lo político debe ser una cuestión central para las ciencias sociales que no puede darse por sentada ni constituye un dato*” (p. 28).

Por otro lado, Duran define la acción pública como “*un marco estimulante para el estudio de las modalidades de regulación política de las sociedades modernas y representa en este sentido una perspectiva de elaboración de una teoría moderna del gobierno*” (citado en Cabrero, 2005b, p. 19); mientras que Kiser y Ostrom la definen como:

...un modelo específico de condensación de tres modos de acción: El *nivel operacional* de estrategias de actores, el *nivel de elección colectiva* en el que las autoridades gubernamentales construyen itinerarios de acción, y el *nivel constitucional* que estructura las oportunidades de elección<sup>5</sup> (citados en Cabrero, 2005b, p. 20).

<sup>5</sup> Cursivas en el original.

En últimas, puede concluirse que la acción pública es la acción que se constituye a partir del Estado y la sociedad civil, dirigida, en algunas ocasiones a la generación de soluciones, para problemas públicos igualmente contruidos.

Hecha esta aclaración, es posible establecer diferenciaciones entre los conceptos de *política pública* y *acción pública*, donde, en el primer caso, el concepto se sitúa como una acción que emana desde el ámbito gubernamental, mientras que la acción pública, hace referencia a la construcción de formas de acción en las que participan actores gubernamentales y no gubernamentales (Amaya, 2010). Bajo esta definición, no se establece a cargo de quién se encuentra desempeñar la acción pública, sino más bien de dónde surge. Esto explica por qué el rol del Estado ya no se concibe únicamente como el ejecutor de la acción, sino como el *regulador* y coordinador de las relaciones entre los actores, para hacer posible la acción pública e institucionalizarla (Duran y Thoenig, citados en Amaya, 2010).

Con todo esto, es posible decir que las políticas públicas son solo una parte de las acciones del Estado y, por ende, una parte de la acción pública. Por consiguiente, el análisis de políticas públicas es un instrumento cuyo alcance es limitado, debido a que no permite evaluar ni analizar la intervención estatal en su totalidad, ni mucho menos, la acción pública. Así las cosas, como se ampliará más adelante, el análisis de políticas públicas permite examinar la implementación y los efectos derivados de una política pública destinada al tratamiento de una situación puntual o problema público específico.

Aun así, reconocer la limitación del análisis de políticas públicas a la hora de evaluar la acción pública no implica desconocer que en efecto, en algunos casos, las políticas públicas como proceso y secuencia, posibilitan la participación de otros actores no gubernamentales en sus diferentes fases. Sin embargo, no por ello la política pública constituye un equivalente de la acción pública; más bien, es una parte de la acción pública, y a su vez de las acciones gubernamentales, que no debe confundirse con otro tipo de intervenciones estatales como medias reactivas o improvisadas producto de una situación de tensión coyuntural, o acciones relacionadas con las funciones del Estado, o incluso, una ley. Estas distinciones serán abordadas de manera más profunda en el siguiente acápite, en el que precisamente, se tratarán las diferentes nociones de política pública, así como las discusiones académicas que ha suscitado su definición.

## 2. Políticas públicas: Fundamentos teóricos y conceptuales

Gran parte de las acciones del Estado han estado dirigidas a garantizar las demandas de los ciudadanos, o en su defecto, a solventar los problemas públicos que de una u otra forma contribuyen a este primer propósito. De ahí que las políticas públicas sean consideradas como una forma de intervención gubernamental, a través de la cual *“los objetivos de las sociedad se concretan”* (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 23). De hecho son varias las definiciones de política pública que vinculan el concepto con las acciones gubernamentales<sup>6</sup>, en tanto las políticas públicas se reconocen como un instrumento fundamental para la consecución de los fines del Estado a la par que representan un *“canal por el que se dan interacciones entre el Estado y la Sociedad”* (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 24).

Si bien la discusión sobre el papel del Estado en sentido normativo y positivo<sup>7</sup> aún está vigente, de forma general se ha reconocido la provisión de bienes públicos como uno de sus roles fundamentales. Desde esta concepción, la acción del Estado se guía con base en un criterio de representación en el que los requerimientos de la ciudadanía deben traducirse en decisiones políticas (Ortegón, 2008). Ello explica por qué las políticas públicas plantean una forma de acción frente a una situación en particular, considerada por lo general, como problemática.

En este orden de ideas, una revisión al concepto de política pública permite observar cómo su evolución ha estado ligada con la noción de democracia, en tanto la política pública concebida como una acción gubernamental, supone el planteamiento de respuestas y soluciones de problemas para la ciudadanía. Entre las razones que se exponen al respecto, Cabrero (2011) explica por un lado, que el origen del término parte de una acción de gobierno trazada bajo los preceptos de la democracia; y por otro, que el concepto mantiene un carácter público que más allá de *“significar exclusividad estatal, significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social”* (p. 361). Así las cosas, la manera cómo y los propósitos sobre los que se formulan las políticas públicas, permiten concebir como cierto *“el supuesto*

<sup>6</sup> Un ejemplo de esto lo constituyen las definiciones de Thomas R. Dye (1975), Michael Kraft y Scott Furlong (2013), Yves Mény y Jean-Claude Thoenig (1992), Hugh Hecló (1972), y Melvin J. Dubnick y Barbara A. Bardes (1983). Cabe mencionar que cada una de las definiciones de estos autores serán abordadas posteriormente.

<sup>7</sup> En este punto, entiéndase el enfoque normativo como lo que *“debería hacer”* el Estado y el enfoque positivo como lo que se ocupa de *“describir y explicar tanto lo que hace [mediante programas públicos] como sus consecuencias”* (Stiglitz, 2000, p. 105).

*de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana”* (Cabrero, 2011, p. 261).

En general gran parte de la literatura sobre el tema, atestigua y atribuye el surgimiento del estudio de la ciencia de políticas públicas a los trabajos de Lasswell (1951, 1971) (Lerner & Lasswell; 1951), en los que se generaron las primeras reflexiones acerca de cómo el enfoque de políticas públicas permitía comprender las acciones gubernamentales. En definitiva el proceso de constitución de las políticas públicas como campo de estudio propuso un “*«punto de encuentro»<sup>8</sup> entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos*” (Cabrero, 2011, p. 359).

Pese a que se reconoce que las políticas públicas están dirigidas a la solución de problemas públicos, no por ello se considera que necesariamente son una construcción en la que participen diferentes actores. Así, la discusión sobre si las políticas son una construcción basada en nuevas formas de gobierno horizontal que implican la interdependencia entre varios actores (Estado, empresas privadas y sociedad social), o si por el contrario se establecen a partir de decisiones exclusivamente gubernamentales, se mantiene abierta.

Un ejemplo de este debate lo constituyen las posturas a favor del Estado pluralista, propuestas por teóricos como Robert Dahl o Charles E. Lindblom (citados en Cabrero, 2011, p. 362) —en las que el Estado posee un “carácter eminentemente societal” donde las estructuras gubernamentales están abiertas a la participación de diversos actores gracias a la existencia de una estructura de gobierno horizontal que lo posibilita—, en contraposición con la perspectiva de Schmitter, quien asume que en cabeza del Estado se encuentran “*estructuras que ostentan el cuasi monopolio de la intermediación y de la representación de la sociedad frente al Estado*” (Schmitter, citado en Cabrero, 2011, p. 362). De lo anterior puede decirse que el estudio de las políticas públicas se encuentra en un punto intermedio, debido a que el proceso de toma de decisiones fluctúa entre los intereses y las necesidades, tanto de las elites o pequeños grupos de interés, como los de la sociedad civil en general.

Esclarecido el objeto de las políticas públicas, visto como un mecanismo de solución y acción frente a “cuestiones” como necesidades y demandas “socialmente problematizadas” incluidas en la agenda estatal (Oszlak & O’Donnell, 1976), en el siguiente apartado se abordarán las diferentes definiciones de política pública.

<sup>8</sup> Comillas en el original.

## 2.1 Definición

En la literatura las definiciones de *política pública* son múltiples y variadas. Sin embargo, antes de entrar en detalle sobre algunos de estos conceptos, es necesario precisar que el término está circunscrito eminentemente a la acción del Estado.

Para empezar, Lasswell no definió propiamente el concepto de política pública pero sí el campo de estudio de las mismas, refiriéndole como aquel que se encarga del “*conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política*” (Lasswell, citado en Aguilar, 1992, p. 51); en donde la primera dimensión hacía referencia al conocimiento del proceso que conllevaba a la formulación de la política, mientras que la segunda se ocupaba de “*incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión*” (Aguilar, 1992, p. 52). La importancia de la propuesta de Lasswell reside en que justamente de estas dos dimensiones se derivó, por un lado, un proyecto de formación e investigación académica enfocado en el esclarecimiento del proceso de la política pública; y, en segundo lugar, el *Policy Analysis* como instrumento para la generación e implementación de mejores políticas públicas, sin desconocer la orientación de las políticas públicas hacia la solución de problemas.

En síntesis, como expone Roth (2002), las diferentes definiciones de política pública se han caracterizado por incluir elementos como *a)* la participación del gobierno en su formulación, *b)* la identificación de situaciones problema que requieren solución, *c)* la definición de objetivos, y por último, *d)* los procesos que involucra su elaboración. A continuación se mencionarán brevemente algunas de las definiciones más comunes, tomando como punto de partida, los elementos anteriormente descritos para su clasificación.

En principio, entre las definiciones que le atribuyen a la política pública un carácter netamente gubernamental, se observan la de Yves Mény y Jean-Claude Thoenig, quienes definen el estudio de las políticas públicas como el “*estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad*” (1989 citados en Cabrero, 2011, p. 362), aunque también proponen como definición, en palabras propias, que la “*política pública es el programa de acción de una autoridad pública*” (Mény & Thoenig, 1992, p. 9), que goza de poder público y legitimidad gubernamental (Mény & Thoenig, 1992). Como planteamiento esta definición es de relevancia puesto que sugiere que el origen de la política pública reside en las instituciones gubernamentales,

destacándose estas como “*el actor decisivo o el «autor»*”<sup>9</sup> de la mismas y otorgándoles así legitimidad (Jaime, Dufour, Alessandro & Amaya, 2013, p. 58).

De manera análoga, Thomas Dye sostiene que la política pública es “*todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer*” (Dye, 1975, p. 1, citado en Meny & Thoenig, 1992, p. 92) resaltando la noción de inacción como parte de la política pública<sup>10</sup>, a la par que Hugh Hechlo la concibe como el “*curso de acción adelantado bajo la autoridad de los gobiernos*” (citado en Velázquez, 2009, p. 173). Por otro lado, para Dubnick, la política pública “*está constituida por las acciones gubernamentales – lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a [sic] un problema o controversia –*” (citado en Roth, 2002, p. 26), mientras que para Michael Marinetto la política pública son “ *cursos de acción tomados por agencias e instituciones públicas bajo la autoridad del gobierno*” (citado en Velázquez, 2009, p. 175). En el caso de Michael Kraft y Scott R. Furlong la política pública es un “*curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos*” (citado en Velázquez, 2009, p. 151).

Estas definiciones sitúan a la política pública como una acción propiamente de las entidades gubernamentales, identificando al actor público como el formulador y ejecutor de la política. En todo caso, en oposición a esta concepción, otros autores como Oszlack y O’Donnel incluyen la omisión como una acción en el sentido de que la política pública es un “*conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado con relación a [sic] una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil*” (citados en Jaime et al., 2013, p. 58).

En segundo lugar, pasando a las definiciones que identifican la política pública como una acción dirigida a solventar problemas públicos, se destacan en principio, además de la definición brindada por Kraft y Furlong, las definiciones de Carlos Salazar y de Alejo Vargas, para quienes las políticas públicas son un “*conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones*

<sup>9</sup> Comillas en el original.

<sup>10</sup> Si bien la inacción es una idea que acompaña a algunas de las definiciones, nuestra postura dista de considerar que la inacción es una política pública; si una autoridad pública decide no hacer o en forma sistemática no actúa frente a un problema público, se configura una falta disciplinaria por omisión en el cumplimiento de funciones o de negligencia en su deber funcional, siendo en el primer caso doloso el comportamiento y en el segundo culposa tal omisión, por ello no es dable sugerir ni aceptar que una autoridad pública crea que no actuar es una política pública. La explicación es aún más extensa pero ello no forma parte de la idea nuclear que aquí se desarrolla, por ello lo dejaremos para un debate específico.

*consideradas socialmente como problemáticas” (Salazar, 1999, p. 50) y el “conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Vargas, 1999, p. 57), respectivamente.*

No obstante para Roth (2002), estas definiciones son limitadas pues suponen que las políticas públicas están pensadas en función de respuestas, dejando entrever el predominio de una visión de Estado reactivo. Por esta razón, y partiendo de los elementos mencionados con anterioridad, Roth define política pública como un

...conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2002, p. 27).

Al respecto, vale la pena mencionar que dentro de la definición impera primordialmente la idea de la política pública como la delimitación de una serie de objetivos “necesarios y deseables” con miras a proyectar una solución ante un problema, a lo que enfáticamente adicionamos la idea de acción dado que una política no es un conjunto de buenos deseos planteados en normas.

En tercer lugar, la definición propuesta por Hecló y Wildavsky, plantea la política pública como “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (citados en Roth, 2002, p. 26). En concordancia con este tipo de definición Carl J. Friedrich considera la política pública como un:

...curso de acción propuesto por una persona, grupo o Gobierno, dentro de un ambiente dado que provee obstáculos y oportunidades los cuales la política busca utilizar y sobreponer con el ánimo de alcanzar un objetivo o realizar un objetivo o propósito (citado en Velázquez, 2009, p. 172).

En cuarto lugar, dentro de las conceptualizaciones que contemplan la política pública como proceso se halla particularmente la definición de Hogwood, quien describe que una política pública es en efecto una política cuando “[ha] sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias, y de organizaciones gubernamentales” (1984, p. 23, citado en Roth, 2002, p. 26). En otras palabras, para Hogwood la política pública envuelve una serie de subprocesos en los que deben interceder tanto instancias gubernamentales como organizaciones.

En un punto intermedio entre la concepción de la política pública orientada hacia objetivos y vinculada con procesos, Muller y Surel, consideran la política como *“el proceso por el cual se elaboran e implementan programas de acción pública, (...) en principio, alrededor de objetivos explícitos”* (citados en Roth 2002, p. 26).

Como puede verse, las definiciones hasta aquí esbozadas conceden la formulación de las políticas públicas al gobierno como actor fundamental. Sin embargo se resalta que si bien es cierto que su papel es necesario, hay quienes reconocen que las políticas públicas requieren en su ejecución de la participación de otros actores, sobre todo porque la política pública busca *“satisfacer alguna visión de «bien público»”*<sup>11</sup> (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 55). Esto esclarece por qué en algunas ocasiones las políticas públicas son el reflejo de una construcción social en la que usualmente intereses particulares logran configurarse como intereses colectivos o públicos. Por consiguiente, otros autores como Torres-Melo y Santander, afirman que

...la política pública como construcción social, puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 56).

Regresando a los elementos que denotan la existencia de una política pública, es interesante traer a colación la definición descriptiva brindada por Aguilar (2009), puesto que contempla de manera clara cada uno de estos aspectos. Así las cosas, Aguilar apunta por política pública:

...un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, [orientadas] a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público, (...) cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; [... las cuales] han sido decididas por autoridades públicas legítimas; [y] son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), [dando] origen a un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar, 2009, p. 5).

Esta definición de Aguilar se acoge para efectos de esta investigación, lo que permite desde ya anticipar la inferencia de deficiencias en el proceso de la política.

<sup>11</sup> Comillas en el original.

Ya para finalizar, el trabajo de Raúl Velázquez (2009), *Hacia una definición del concepto "política pública"* resulta bastante interesante en la medida en que identifica varios problemas alrededor de las definiciones de política pública trabajadas con anterioridad. Dichas dificultades consisten en la observación de tres tipos de fallas en las definiciones, en las que algunas son muy específicas, de manera que dejan por fuera elementos considerados como propios de la política; otras son incompletas pues no incorporan todos los elementos de la política pública; y en un tercer grupo, estarían las definiciones muy generales y que ocupan por objeto (actividades o acciones) que no corresponden a la política pública (Velázquez, 2009, pp. 151-152).

Dicho de otro modo, Velázquez (2009) señala este tipo de fallas dado que, en primer lugar, es evidente que no todas las políticas públicas están encausadas a asuntos públicos o de interés común, pues no hay que olvidar que una política pública puede estar diseñada en función de los intereses de determinados grupos de poder (p. 151); en segundo lugar, es cierto que también algunas de las políticas públicas se construyen a partir de *"procesos de diálogo y concertación con los particulares"*, así como lo es también, que la política pública goza de una finalidad como el logro de un objetivo en particular (p. 152); y por último que hay definiciones que *"no permiten distinguir entre gestión y política pública"* (p. 152).

Esta serie de limitaciones presentes en las variadas definiciones de política pública llevan a Velázquez (2009) a formular una nueva definición en la que se sugiere que la:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por las autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (2009, p. 156).

Como se ha visto las definiciones de política pública presentes en la literatura son numerosas. A decir verdad, el término entraña una serie de atributos o conceptos que bien le confieren cierta complejidad, y que en el momento de su estudio han sido fuente para el desarrollo de enfoques y modelos, que han tendido por designio explicar los procesos que reviste la formulación de una política pública así como las dinámicas que encierra, en las que concurren actores, recursos, intereses, entre otros.

En el siguiente apartado se hará una revisión de los enfoques y metodologías propias del análisis de políticas públicas. Para ello se explicarán brevemente algunas definiciones de análisis de política, para luego exponerlas vertientes más comunes en su estudio, así como la importancia que dichos estudios revisten para la comprensión del tema.

### 3. El análisis de políticas públicas

Las aproximaciones al estudio de las políticas públicas y a lo que se conoce como análisis de políticas públicas son variadas y divergentes. Antes de entrar en detalle sobre estas definiciones es necesario aclarar que el *Policy analysis*, como enfoque, ha sido el resultado de la conciliación entre los cuestionamientos a las políticas estatales, la deliberación teórica sobre cómo lograr ejecutar políticas públicas de forma eficiente y eficaz, y el desarrollo de metodologías de investigación y consultoría; donde quizá el punto de encuentro está en el deseo de optimizar el proceso de las políticas públicas.

Como explica Roth (2002), bajo este enfoque la pregunta central sobre quién y cómo gobierna, es reemplazada por “cómo y quién elabora un política pública”, de manera que el objeto de estudio del análisis de políticas deja de ser el Estado para pasar a ser “*la actividad concreta del Estado*” (p. 15). De ahí que se proponga como propósito del análisis de políticas públicas “*la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política que busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores*” (Lagroye, citado en Roth, 2002, p. 15).

En últimas, el desarrollo del análisis de políticas públicas no puede comprenderse como un proceso ajeno a la racionalización de las acciones e intervenciones del Estado bajo los principios de eficiencia y eficacia, que guían su razón de ser. Precisamente el surgimiento del análisis de políticas públicas, responde, en un principio, al paradigma positivista, en el que se considera que la toma de decisiones ha estado antecedida por un proceso de planeación racional. Como se verá a continuación, han sido varios los enfoques que han orientado el estudio y análisis de las políticas públicas, y que igualmente, han contribuido en la optimización del ciclo de las políticas públicas.

#### 3.1 Hacia una definición del análisis de políticas públicas

Lasswell empezó definiendo el análisis de políticas públicas como “*el conjunto de disciplinas a las que conciernen la explicación y producción de las políticas*”

*públicas, y la obtención de la información relevante relativa a dichas políticas” orientada en función de los problemas y bajo enfoques multidisciplinarios (citado en Hernández, 1999, p. 5). Dye, en cambio, definió el análisis de políticas como “la investigación de las causas o las consecuencias de las políticas públicas o programas de gobierno” (citado en Aguilar, 1992, p. 71); mientras que Dunnlo definió “como una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política” (citado en Aguilar, 1992, p. 71). Por su parte Williams consideró el análisis de políticas públicas como “una manera de sintetizar información, incluyendo resultados de investigación con el fin de producir un formato para las decisiones de política (...) y de determinar las necesidades futuras de información importante para las políticas” (citado en Aguilar, 1992, p. 71).*

En cuanto a una definición más amplia, Aguilar cita los postulados de Quade (1975), según los cuales

En sentido amplio el análisis de políticas puede ser definido como un tipo de análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar la base en la cual descansan los juicios de los decisores de políticas (...) Comprende no sólo el examen de las políticas mediante la descomposición en sus componentes, sino también el diseño y la síntesis de nuevas alternativas (...) El análisis de políticas es valioso porque contribuye a la toma de decisiones, ofreciendo información con base en la investigación y el análisis, aislando y esclareciendo las cuestiones, revelando incongruencias en los fines o en los procedimientos, generando nuevas alternativas y sugiriendo las maneras de trasladar las ideas en políticas factibles y viables (Quade, citado en Aguilar, 1992, p. 71) .

Entre otras definiciones, está la noción propuesta por Meny y Thoenig para quienes el análisis de políticas es el “estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (citado en Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008, p. 19) y “una tentativa metodológica para (...) conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública no engendran los efectos previstos y, si es preciso, reducir estas desviaciones o disfunciones” (Meny & Thoenig, 1992, p. 94); y la definición de Wildavsky quien sostiene que “es un campo aplicado cuyos contenidos no pueden precisarse a través de lo que serían los límites propios de las disciplinas científicas, sino que será la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que será necesario utilizar” (citado en Subirats et al., 2008, p. 19).

Por último, dentro de las definiciones que contemplan el análisis de políticas públicas como una ciencia centrada en las acciones gubernamentales, es po-

sible observar la propuesta por Roth (2002) quien lo define como *“la ciencia del Estado en acción<sup>12</sup> o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas”* (p. 15); así mismo, sobresale la definición de Ortegón (2008), quien indica que el *“análisis de las políticas públicas estudia la acción de las autoridades públicas”* a lo que añade que ello se debe a que *“en el fondo las políticas públicas son una directriz de pensamiento que guía la acción. Por lo tanto conllevan un proceso dinámico, participativo y sistémico que presupone objetivos, instrumentos, actores y recursos”* (p. 18).

Tras la exposición de tales definiciones es posible concluir que el concepto de análisis de políticas públicas involucra la comprensión de los procesos y relaciones entre actores, recursos, e intereses, propios a la formulación de políticas. Ello explica por qué las prioridades del estudio se concentran en las acciones del Estado, así como en los factores que inciden en el proceso de toma de decisión. Y no es para menos, de hecho como explica Parsons (2007), los modelos de análisis de políticas públicas –o específicamente los analistas de políticas públicas– comparten en su mayoría el interés por conocer la relación entre tales políticas y el problema público, el contenido de las políticas públicas, las acciones o inacciones de los tomadores de decisión, los insumos con los que cuentan los actores, y por último los impactos –consecuencias y resultados– derivados de la política (p. 64).

Otros autores como Jaime et al. (2013), consideran que los aportes del análisis de las políticas públicas se han dado sobre *“tres planos de la realidad”*:

- i) [en el] proceso democrático, brindando aportes que iluminan la deliberación política y dan transparencia a los procesos en torno a decisiones públicas; ii) [en el] proceso social, pues genera conocimientos sobre las problemáticas que demandan la atención pública, permitiendo una más clara identificación de intereses, necesidades, perspectivas y aspiraciones, así como la expresión de valores; iii) [en] los procesos organizacionales, a través de elementos para el mejoramiento de la calidad de las decisiones, para la programación y para el fortalecimiento de la gestión (p. 74-75).

Finalmente, el punto está en que el análisis de políticas se constituye en una serie de herramientas metodológicas que permiten comprender parte de las acciones del Estado, partiendo de la premisa de que son los problemas públicos, y las relaciones existentes entre Estado y sociedad, los que guían las intervenciones gubernamentales.

<sup>12</sup> En cursiva en el original. El subrayado es nuestro.

### 3.2 *El desarrollo del análisis de políticas públicas*

El desarrollo del análisis de políticas públicas y su introducción en la ciencia política, puede atribuirse al desarrollo teórico procedente del trabajo de cuatro autores fundamentales: Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom y David Easton (Parsons, 2007). Una revisión al proceso del desarrollo del análisis de políticas públicas permite observar que justamente, fue Lasswell quien introdujo el tema en la década de 1950, en respuesta a la necesidad de implementar políticas públicas eficaz y eficientemente, para así propiciar el buen gobierno. Así las cosas, el análisis se centró inicialmente en la observación de problemas y en la formulación de alternativas de solución, aunque con posterioridad, fue posible distinguir entre dos corrientes: por un lado el análisis dirigido a la comprensión, y por otra parte, el análisis enfocado en la generación de acciones encaminadas a la solución de problemas (Ordoñez et al., 2013).

Estos fueron los dos enfoques que caracterizaron inicialmente el análisis de políticas públicas, y que Lasswell identificó como el conocimiento *en el proceso* y el conocimiento *del proceso* de las políticas públicas (Parsons, 2007). El primero de estos enfoques, es decir, el conocimiento *del proceso* de las políticas públicas, centra su atención en los procedimientos que conllevan a una decisión en las políticas, toda vez que es relevante conocer de qué manera un problema llega a ser considerado como público, y consecuentemente, se incluye en la agenda. También son asuntos de inquietud, cómo se definen los problemas y las acciones —o instrumentos a implementar— en su intervención (Jaime et al., 2013). Por otro lado, el conocimiento *en el proceso* de las políticas pretende hacer de la formulación de la política, un proceso racionalizado, que tenga de presente los modelos y teorías con el objetivo “de [identificar] los cursos de acción más eficaces y eficientes para poder alcanzar las metas o fines seleccionados” (Jaime et al., 2013, p. 72).

Los dos marcos de referencia propuestos por Lasswell, considerados como interdependientes y complementarios, permitieron la generación de nuevos conocimientos y el desarrollo de un campo interdisciplinario de estudio que busca mejorar los procesos de toma de decisión y de formulación de política. Siguiendo esta línea de revisión, se tiene entonces que el análisis de políticas públicas contribuye en el conocimiento, tanto en los procesos de formulación de la política, como en la comprensión de la acción gubernamental.

Entre las contribuciones de Lasswell se encuentra que, además de ser pionero en la materia, el autor introdujo el análisis de políticas basado en

etapas, a saber: 1) Inteligencia, 2) Promoción, 3) Prescripción, 4) Innovación, 5) Aplicación, 6) Terminación, y 7) Evaluación (Lasswell, citado en Hernández, 1999, p. 12).

En segundo lugar Herbert Simon brindó considerables aportes, pues “*centrado en la idea de una racionalidad limitada, pero con capacidad de mejorar*”, planteó la toma de decisiones como el producto de una “*secuencia de etapas racionales*” (Parsons, 2007, p. 56). Su obra buscó “*conceptualizar la toma de decisiones*” en un marco explicativo que incorpora como parte de la toma de decisiones la solución de problemas (Parsons, 2007, p. 378).

En tercer lugar, y en contraposición con las posturas de Lasswell y Simon, Charles Lindblom rechazó el modelo racional, así como el análisis de la política pública por secuencias o etapas, puesto que para el autor “*Los pasos deliberados, ordenados (...) no constituyen un retrato preciso del funcionamiento del proceso real de las políticas públicas. Por el contrario la formulación de políticas es un proceso complejamente interactivo que carece de principio y fin*” (Lindblom & Woodhouse, citados en Parsons, 2007, p. 56).

Este tipo de aporte fue fundamental puesto que lleva a considerar que para entender el proceso de construcción de política es necesario conocer la incidencia que tienen actores ajenos al gobierno así como las limitaciones y capacidades que son determinantes para la cuestión central de la política.

Para finalizar, dejando de lado la corriente centrada en las etapas del proceso — el ciclo de las políticas —, se aprecia que las contribuciones de Easton sobre el modelo de sistema, que inicialmente no fue vinculado al estudio de las políticas públicas, tiene hoy un reconocimiento; su incidencia ha resultado trascendental para la comprensión de un sistema que parte de insumos para generar resultados, de manera que es útil la observación de los resultados y efectos derivados de la política en determinado entorno (Parsons, 2007). En palabras de Parsons:

Las principales características del modelo de Easton son la aproximación al proceso de políticas en función de los insumos (inputs) recibidos, en forma de flujos provenientes del entorno, mediados a través de canales de insumo (partidos, medios de comunicación, grupos de interés); las demandas dentro del sistema político (insumos internos) y su conversión en resultados (outputs) e impactos de las políticas públicas (2007, p. 58).

Los enfoques teóricos abordados fueron clave para el delineamiento de nuevos modelos basados tanto en el modelo secuencial como en el enfoque

sistémico (Parsons, 2007). En resumen, puede decirse que el análisis de políticas públicas permite comprender los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, tomando como eje de estudio aspectos como la definición de los problemas públicos, la utilización de modelos metodológicos y científicos que permiten tratar situaciones problemáticas, y la definición de objetivos de la política así como los medios para conseguirlos (Jaime et al., 2013, p. 70-71).

### **3.3 Paradigmas en las ciencias sociales: Perspectivas teóricas**

El análisis de políticas públicas se ha constituido a partir del desarrollo de teorías, enfoques y modelos, cuyos cimientos descansan en los paradigmas que han orientado la investigación en las ciencias sociales, a saber, el positivismo, el post-positivismo, la teoría crítica y el constructivismo (Guba, 1990). En estos paradigmas de validez epistemológica reside el soporte que ha permitido una labor científica, para explicar fenómenos, proponer hipótesis y realizar investigaciones para su comprobación.

En el caso de las políticas públicas, su comprensión desde una sola teoría ha sido insuficiente, razón por la que en el campo de las políticas públicas se han utilizado y desarrollado diferentes *“marcos de análisis que intentan en diferente grado, combinar varias perspectivas paradigmáticas y teóricas”* (Roth, 2008, p. 70) en aras de brindar una mayor comprensión del fenómeno de las políticas.

Guba establece como criterios de diferenciación entre los paradigmas, su ontología, su epistemología y su metodología, no sin antes aclarar las preguntas que guían cada uno de estos criterios. En consecuencia, Guba (1990) propone los siguientes cuestionamientos:

1. La ontología: ¿Cuál es la naturaleza del conocimiento? O ¿Cuál es la naturaleza de la realidad?
2. La epistemología: ¿Cuál es la naturaleza de las relaciones entre el conocimiento y el investigador?
3. La metodología: ¿Cómo debe el investigador adquirir el conocimiento?<sup>13</sup> (p. 18).

En la Tabla 4.1, descrita a continuación, se ilustran de manera resumida las diferencias entre estos paradigmas a partir de los criterios expuestos.

<sup>13</sup> Traducción libre de los autores.

**Tabla 4.1.** Diferencias entre los paradigmas de las ciencias sociales según los criterios de Ontología, Epistemología y Metodología.

Paradigma	Ontología	Epistemología	Metodología
<b>Positivismo</b>	La realidad existe y es regida por leyes de causas y efectos que se pueden conocer.	La investigación puede ser libre de valores (objetiva).	Las hipótesis pueden ser comprobadas empíricamente con datos objetivos.
<b>Postpositivismo</b>	La realidad existe, pero no puede ser completamente entendida o explicada. Hay una multiplicidad de causas y efectos.	La objetividad es un ideal que requiere la existencia de una comunidad científica crítica.	Enfoques más cualitativos.
<b>Teoría Crítica</b>	La realidad existe pero no puede ser completamente entendida o explicada. Hay una multiplicidad de causas y efectos.	La objetividad es imposible ya que la actividad investigativa siempre será orientada por valores.	Eliminación de la falsa conciencia e investigación comprometida con las transformaciones sociales.
<b>Constructivismo</b>	La realidad es una construcción social. La realidad es relativa.	La actividad investigativa es subjetiva y sus resultados proceden de la interacción entre saberes.	Identificación, comparación y descripción de distintas construcciones existentes (hermenéutica y dialéctica, narraciones).

Fuente. Parsons, adaptado en Roth, 2007, p. 35.

Sin entrar en mayores detalles a continuación se esbozarán brevemente cada uno de estos paradigmas.<sup>14</sup>

### 3.3.1 Positivismo

Fundamentado en el desarrollo de la ciencia moderna, para comenzar, en el positivismo se considera que la realidad existe y que por lo tanto, los hechos pueden medirse de manera objetiva mediante la investigación empírica. Así mismo tanto la realidad como la ciencia están constituidas por reglas de causalidad. De igual forma, desde esta perspectiva se asume que el investigador goza de absoluta objetividad frente a los hechos y que las hipótesis se ponen a prueba empíricamente.

<sup>14</sup> Los trabajos de Parsons (2007), Roth (2008) y Guba (1990) exponen a profundidad el desarrollo de estos paradigmas así como sus metodologías y sus bases epistemológicas.

Hace parte de esta corriente, también, el neopositivismo, en el que la construcción de indicadores permite una mejor medición de los hechos. Este paradigma concibe como posible el desarrollo de una disciplina que *“aporte un conocimiento objetivo y útil; [en últimas] un saber especializado que ayude en la toma de decisión o en la legitimización de decisiones en materia de políticas públicas”* (Roth, 2008, p. 71).

### **3.3.2 Post-positivismo**

En segundo lugar, para el post-positivismo, aunque la realidad existe y los hechos pueden explicarse, las posibilidades de acceder al conocimiento absoluto de la realidad son limitadas, puesto que *“existe una multiplicidad de causas y efectos que dificultan seriamente la tarea explicativa”* (Roth, 2008, p. 72). Sumado a esto, se encuentra además, que para los postpositivistas el investigador no goza de total objetividad. Lo cierto es que separar los hechos de los valores resulta verdaderamente difícil pues la percepción de la realidad está cargada de éstos, de modo que la objetividad termina siendo un ideal, por lo que la actividad investigativa requiere para su desarrollo de una comunidad científica crítica que le otorgue objetividad.

### **3.3.3 Teoría Crítica**

Desarrollada en la Escuela de Fráncfort — particularmente por Habermas, Adorno y Marcuse —, la teoría crítica, contraria al positivismo y al postpositivismo, supone que pese a que la realidad existe, su acceso resulta imposible. Esto se debe a que la investigación científica no está exenta de los juicios de valor, de manera que la objetividad tampoco es posible, lo que lleva a que, metodológicamente hablando, se asuma una postura “en valor” y se elimine por completo la pretensión de la objetividad (Ordoñez et al., 2013). Más aún, desde este paradigma la actividad científica se considera como un mecanismo de emancipación, que pone en evidencia las relaciones de dominación para afrontarlas (Forester, Papadopoulos et al., 2004; citados en Ordoñez et al., 2013).

### **3.3.4 Constructivismo**

Desde esta postura, la realidad es considerada como una construcción social, de manera que la realidad objetiva no existe en tanto la percepción de la realidad es propia de cada individuo y por lo tanto subjetiva. Así las cosas, el conocimiento científico termina siendo el resultado de la “interacción entre diferentes saberes” subjetivos. En el campo de las políticas públicas,

los aportes de este paradigma trajeron consigo la utilización de enfoques centrados en el análisis del discurso (Edelman, 1991, citado en Roth, 2008), otorgándole importancia a los procesos de comparación e identificación entre las diferentes construcciones de la realidad (Ordoñez et al., 2013).

La teoría de Berger y Luckmann, constituye un ejemplo de este paradigma, en tanto los autores plantean que *“la realidad es una «construcción social» y no una «realidad objetiva»”*<sup>15</sup> (Parsons, 2007, p. 105). Roth explica que la idea de la realidad como relativa se apoya en experimentos propios de la psicología social que demuestran que la forma en que se aprecia la realidad depende de la percepción del individuo, cuya interpretación está sujeta a la posición que ocupa. Teniendo en cuenta lo anterior, en vista de que los investigadores también son individuos, y por ende, gozan de una apreciación de la realidad propia, el conocimiento derivado de la investigación no puede ser objetivo, en tanto es *“el resultado de la interacción entre diferentes saberes”* (Roth, 2008, p. 75).

Lo anterior permite comprender por qué, en términos metodológicos, el paradigma constructivista se apoya en los *“procesos de identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad”*, a partir de la observación de *“narraciones, historias de vida, [y] relatos, [a partir de la] retórica, [y la] hermenéutica”* (Roth, 2008, p. 75). De igual forma, bajo esta concepción, resulta inconcebible la adopción de modelos explicativos de la realidad o predictivos, pues como ya se dijo, la realidad carece de objetividad en tanto es una construcción edificada sobre la base de la percepción subjetiva (Roth, 2008).

En la literatura sobre políticas públicas se le ha atribuido a los paradigmas de las ciencias sociales, la adopción de modelos y marcos de análisis para la aprehensión de los problemas públicos, y así mismo, para la elaboración de soluciones. Precisamente los modelos conceptuales, que se describirán en el siguiente apartado, le permiten al investigador y al analista de políticas acercarse a los procesos que reviste la toma de decisiones así como en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

#### **4. Marcos de análisis**

Tal y como se ha dicho a lo largo de este capítulo, del interés por optimizar los procesos de elaboración de políticas y consecuentemente, coadyuvar en

<sup>15</sup> En cursiva en el original.

la producción de políticas más eficaces y eficientes, del *Policy analysis* derivó la tendencia de generar, mediante la investigación académica, la elaboración de marcos analíticos para la comprensión y el estudio de las políticas públicas. Son varios los enfoques existentes en la literatura sobre el tema, sin embargo, de los marcos de análisis que han marcado el derrotero en el estudio de las políticas, se encuentran las teorías basadas en el modelo racional como la Teoría de la elección racional, el *Public choice*, y el modelo secuencial; las teorías de clase; el institucionalismo y el neo institucionalismo; y los modelos centrados en el análisis de actores, como enfoque de redes y el modelo *Advocacy Coalitions*.

#### **4.1 Teoría de la elección racional y escuela del *Public choice***

Partiendo de la idea según la cual los individuos actúan de manera racional en búsqueda de la satisfacción de sus intereses y la maximización de sus utilidades; y sustentada en el individualismo metodológico, desde la teoría de la elección racional y la escuela del *Public choice*, se considera que el proceso de producción de políticas públicas es el resultado de una interacción entre ciudadanos y actores políticos, que actúan de forma independiente buscando la maximización de sus intereses (Roth, 2008). En este caso, los ciudadanos están interesados en adquirir la mayor cantidad de bienes públicos al menor costo posible, a la par que los actores políticos proveen dichos bienes con el objetivo de mantener su poder y prestigio (Hernández, 1999).

En síntesis la teoría del *Public choice* examina los arreglos institucionales como la legislación y la estructura de las instituciones, para así evitar fallas en el gobierno en el momento en que individuos, con intereses personales, toman decisiones públicas (Bickers y Williams, citados en Torres-Melo & Santander, 2013); y con el propósito de “generar los «costos de transacción»<sup>16</sup> más bajos posibles, con el fin de evitar la captura de las políticas por los *rent-seekers* y garantizar así una mayor eficiencia en el uso de los recursos [y], por lo tanto, mejores resultados desde el punto de vista costo-beneficio” (Roth, 2008, p. 80). En últimas, retomando a Roth (2007; 2008), la “dimensión normativa” de este enfoque es un determinante para que las políticas públicas se implementen de manera eficiente, puesto que guía el comportamiento de los actores políticos mediante incentivos que impiden que la toma de decisiones se dé en función de intereses individuales.

<sup>16</sup> En cursiva en el original.

## 4.2 El modelo secuencial

El modelo secuencial<sup>17</sup>, propuesto inicialmente por Lasswell (1956) y posteriormente por Jones (1970), se ha establecido como uno de los modelos más influyentes en el estudio de las políticas públicas. En este modelo, el análisis de la política pública se proyecta de manera racional, toda vez que la política se descompone en etapas lineales producto de una “secuencia lógica” que incluye como etapas y subprocesos la definición del problema y su inclusión en la agenda, la formulación, la decisión o legitimación, la implementación y por último, la evaluación (ver Figura 4.1).



**Figura 4.1.** El ciclo de las políticas públicas.  
Fuente: Elaborado a partir de Roth, 2008, p. 77.

De la concepción racional-lineal de la política, han emanado diferentes modelos, algunos con diferentes etapas, pero conservando la misma esencia (Ordoñez et al., 2013). Lasswell, por ejemplo, identificó las etapas de «inteligencia» (el estudio del problema a profundidad), la «prescripción»

<sup>17</sup> Se habla de modelo secuencial y no de teoría, en tanto, autores como Nakamura (1987) y Sabatier (1991), afirman que mediante este se intenta esclarecer y develar determinada situación. En este sentido el alcance del modelo es menor que marcos conceptuales y teorías dado que resultan insuficientes al momento de dar una explicación más detallada de la realidad (Jaime et al., 2013).

(creación de una “regla general”), la «invocación» (entendida como la modificación de comportamientos que propiciaba la política), la «aplicación», la «terminación» y la «evaluación» (con la que se indagaba su eficacia y en caso de mostrar problemas se proponía cómo mejorarla) (Lasswell, citado en Harguindéguy, 2013). Por otro lado, Jones planteó como fases la «percepción», en la que en, en efecto se percibe un problema; la «definición» con la que se delimita dicho problema, la «organización» con la que “*se agrupan informaciones al respecto*”; la «representación» donde el problema se incluye en la agenda; la «formulación», donde se propone una solución; la «legitimación», que hace referencia al peso político que se le otorga a dicha propuesta de solución; la «aplicación»; la «reacción», con la que se observan las reacciones – valga la redundancia – de aceptación o rechazo que genera la política; y finalmente la «evaluación» con la que se examina el impacto de la política (Jones, citado en Harguindéguy, 2013, p. 22).

El modelo propuesto por Jones fue de innovación dado que cada una de las fases de la política se asoció a actividades concretas de los actores gubernamentales. Igualmente supuso el proceso de las políticas como algo flexible, en tanto que de la evaluación de la política podía desprenderse la introducción de un nuevo problema, y por ende, la proyección de un nuevo proceso de política pública (ver Figura 4.2).

Tiempo después, Anderson (1975) (citado en Harguindéguy, 2013, p. 22), propuso una variación de estos modelos, mucho más sencilla, conformada por las fases de «agenda», vista como el proceso con el que los temas se incluyen en la agenda; la «formulación» entendida como la elaboración de propuestas de solución y diseño de la política; la «implementación», en otras palabras, la ejecución de la política; y para terminar la «evaluación».

En otro orden de ideas, en cuanto a las ventajas del modelo secuencial, Meny y Thoenig (1992) destacan su flexibilidad puesto que “*el proceso está abierto a toda clase de efectos de retroacción*” (p. 195). Por consiguiente, el proceso de elaboración e implementación de la política pública no requiere necesariamente de todas sus fases, pues, al contrario, éstas pueden “*superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o, también, (...) no aparecer nunca a lo largo del proceso*” (Meny & Thoenig, 1992, p. 105). Esto lleva a que los autores concluyan que en el proceso de las políticas pueden intervenir diferentes circunstancias que causen que algunas etapas se omitan o que su secuencia lógica se vea desvirtuada.

<b>Fase I Identificación del problema</b>	<b>Fase II Formulación de una solución o de una acción</b>	<b>Fase III Toma de decisión</b>	<b>Fase IV Aplicación de la acción o (imple- mentación)</b>	<b>Fase V Evaluación</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apreciación de los acontecimientos.</li> <li>• Definición de un problema.</li> <li>• Agregado de intereses.</li> <li>• Organización de las demandas.</li> <li>• Representación y acceso ante las autoridades públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de respuestas.</li> <li>• Estudio de soluciones.</li> <li>• Adecuación de los criterios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de una coalición.</li> <li>• Legitimación de la política elegida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecución.</li> <li>• Gestión y administración.</li> <li>• Producción de efectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reacciones a la acción.</li> <li>• Juicio sobre los efectos.</li> <li>• Expresión.</li> </ul>
↓	↓	↓	↓	↓
<b>Demanda de la acción pública</b>	<b>Propuesta de una respuesta</b>	<b>Política efectiva de acción</b>	<b>Impacto sobre el terreno</b>	<b>Acción política o reajuste</b>
	↓			
	Resolución de un problema o final de una política.			

**Figura 4.2.** El *Policy cycle* según Jones.

Fuente: Jones, 1970 en Meny & Thoenig, 1992, p. 106.

Sin bien del modelo se resalta la flexibilidad de la que goza, y que en la literatura académica impulsó un desarrollo teórico enfocado en la comprensión de cada una de estas etapas de manera profunda, el modelo secuencial no ha estado exento de críticas. Por una parte, hay quienes sustentan que en el modelo secuencial se ha caído en el error de centrarse exclusivamente en algunas fases, dejándose de lado el proceso en su totalidad. Así las cosas, el proceso pasó a ser entendido como un “conjunto diferenciado de movimientos” en los que se asumía que la consecución de cada etapa dependía de un actor en específico, por lo que llegó a verse como un proceso “episódico y desarticulado en lugar de uno más continuo y progresivo” (de León, 1997, p. 9).

Por su parte Sabatier (1991) plantea varias críticas al modelo secuencial que pueden resumirse de la siguiente forma (citado en Ordoñez et al., 2013, p. 51):

En primer lugar, el proceso secuencial no permite dar cuenta de la complejidad que involucra el proceso de políticas públicas, de manera que éste modelo no es congruente con la realidad, pues varias etapas se omiten, se invierten o se combinan. En segunda instancia, el modelo padece de un sesgo *top down*, en tanto la toma de decisiones se hace desde arriba y se concentra exclusivamente en algunos actores de forma tal que en el proceso se excluye la incidencia de otros actores, así como otros ciclos o etapas. Finalmente, en tercer lugar, se observa que el modelo secuencial deja de lado la influencia del contexto — como la naturaleza del sistema político, las instituciones y el contexto, en general que rodea al “tomador de decisiones” — en el proceso de decisión.

Pese a que son varias las críticas que se le han hecho al modelo, en todo caso, este enfoque continúa considerándose como uno de los más útiles y aterrizados para la comprensión y el estudio de las políticas. No en vano, se ha constituido en una herramienta metodológica y heurística, que además de ser clave para la aprehensión e introducción en el tema, ha sido trascendental para “ordenar algo extremadamente complejo” (Parsons, citado en Torres-Melo & Santander, 2013, p. 67).

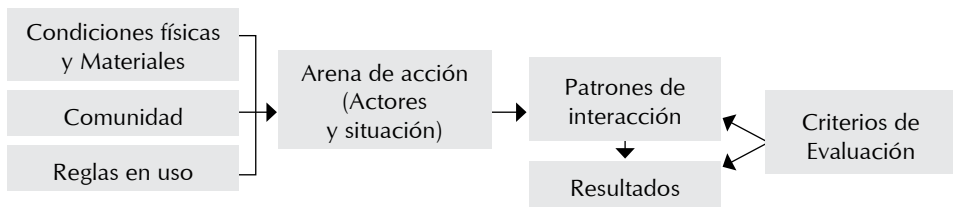
### **4.3 Teorías de clase**

Las teorías de clase, o dicho de otro modo, los modelos fundamentados en el análisis del poder, examinan de qué manera los grupos de interés determinan el proceso de producción de las políticas públicas. En su mayoría estos modelos concentran sus esfuerzos en demostrar, como en algunas ocasiones, las políticas públicas son el resultado de un conflicto de intereses, por parte de grupos de interés y de las clases dominantes. Aunque sus aportes han sido importantes para analizar la acción pública y el papel del Estado, la dificultad de esta perspectiva se encuentra que, debido a su naturaleza ideológica, esta corriente se ve limitada a la hora de explicar los factores de causalidad correspondientes al proceso de formulación de la política pública (Ordoñez et al., 2013, p. 52).

### **4.4 Institucionalismo y neo institucionalismo**

Este enfoque le atribuye importancia a la necesidad de tener en cuenta la incidencia de las instituciones en el proceso de formulación de políticas. Esta propuesta, principalmente desarrollada por Kiser y Ostrom (1982), centra su análisis en la “manera [como] las instituciones afectan los incentivos

que enfrentan los individuos, sus comportamientos y sus formas de interacción influyendo, así sobre el resultado del proceso de las políticas” (Jaime et al., 2013, p. 154). Entonces, desde este enfoque se parte de la premisa según la cual, los individuos como actores racionales interactúan en un espacio de intercambio de bienes y servicios, denominado como “arena de acción”, en el que los individuos se dominan entre sí, o bien actúan de manera conjunta para solucionar problemas (Ostrom, citado en Jaime et al., 2013, p. 155). En efecto, para Polski y Ostrom (1999, p. 6) en la “arena de acción” se dan interacciones entre actores y situaciones, que pueden entenderse desde tres factores, concebidos claramente, como incidentes en el comportamiento de los individuos: las condiciones materiales y físicas, los atributos (culturales) de la comunidad, y las reglas en uso. Como explican las autoras, el análisis de la “arena de acción” se concentra en dos elementos: por un lado la situación, y por otro, los actores (individuales o colectivos) participes de dicha situación, tal que el discernimiento de estas interacciones se compone a partir en la observación de los factores (descritos anteriormente) que “influyen en el comportamiento de individuos y grupos en la situación política” (Polski & Ostrom, 1999, p. 6) (ver Figura 4.3).



**Figura 4.3.** El marco de análisis IAD

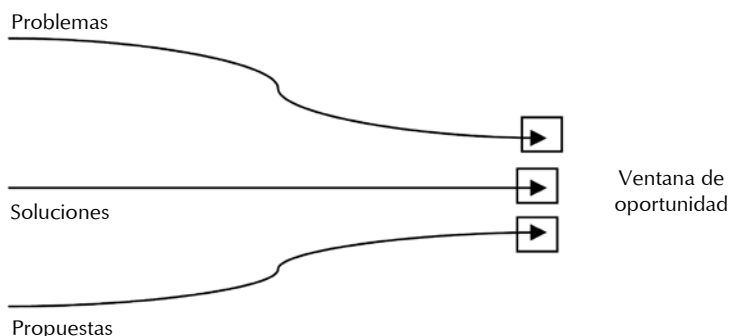
Fuente: Adaptado de Ostrom, Gardner, & Walker, 1994 en Polski & Ostrom, 1999, p. 38.

Desde esta corriente, el análisis de políticas se compone de tres pasos: 1) la observación de las relaciones entre actores individuales y actores colectivos; 2) los factores que inciden en la “estructuración” de la “arena de acción”, para lo cual se examina las reglas que regulan las relaciones entre los participantes y las particularidades del contexto que condicionan las percepciones de los individuos; y 3) las cualidades de la comunidad política (Roth, 2008).

En el caso del neo institucionalismo, con este enfoque se ha buscado ir más allá del papel de las instituciones político-administrativas, analizando las reglas y procedimientos que les conciernen, pero también los “dispositivos de decisión”, las formas de organización y las creencias culturales, valores

y saberes, entre otros (Ordoñez et al., 2013, p. 55). Así las cosas, al interior del enfoque neo institucional se han desarrollado varias corrientes como el neo-institucionalismo histórico, que examina cómo los procesos históricos han incidido en el devenir de la actividad gubernamental, por lo que parte de la idea de que las decisiones de los actores tendrán consecuencias futuras, de ahí que los “arreglos institucionales” establecidos determinen el comportamiento de los actores en el futuro (Pierson, 2000 citado en Harguindéguy, 2013); y el neo institucionalismo sociológico, que resalta la influencia de factores culturales en el proceso de formulación de políticas públicas.

Hacen parte de esta perspectiva la teoría de corrientes múltiples o teoría de convergencia crítica, que desarrolló Kingdon conforme al modelo de la “caneca de la basura”,<sup>18</sup> según el cual el proceso que lleva a las políticas públicas es complejo, en tanto, en él confluyen actores, intereses, problemas y soluciones. El punto está en que el éxito de la política pública depende “de los momentos críticos en los cuales las tres principales afluentes (problemas, políticas públicas, y ambiente político), convergen abriéndose así «ventanas de oportunidad»” (Ordoñez et al., 2013, p. 55) (ver Figura 4.4).



**Figura 4.4.** El modelo de corrientes múltiples  
Fuente: Kingdon, 1984 en Harguindéguy, 2013, p. 57.

<sup>18</sup> El modelo de “Caneca de Basura” o *Garbage can*, subraya la complejidad que involucra la toma de una decisión, puesto que en ella, interfieren “actividades, procedimientos, reglas formales e informales, estrategias, problemas y soluciones” (Roth; Muller, citados en Ordoñez et al., 2013, p. 46), a lo que se suman, las relaciones y juegos producidos entre los actores interesados. En este sentido la toma de una decisión involucra la convergencia entre un problema, “una oportunidad de elección”, los actores y una solución, aunque bien vale decir, que la decisión no se da de forma predeterminada, sino como el resultado de una dinámica accidental y causal entre problemas y soluciones. De esta forma, los procesos de decisión pueden mostrarse como “erráticos e imprevisibles” lo que explica que una decisión no guarde concordancia con determinado problema (Ordoñez et al., 2013, p. 47).

Kingdon (1984, citado en Harguindéguy, 2013) sostuvo, que para que una acción frente a un problema político se configurara como un programa gubernamental estructurado, debían unirse tres corrientes: La primera, la corriente de los problemas, la cual se fundamenta en que un asunto puede identificarse como problema público y problematizarse tras un razonamiento causal en el que efectivamente se demuestre que se está frente a un asunto problemático, para así generar propuestas de solución. En segundo lugar, la corriente de las “políticas públicas”, o más bien de propuestas y soluciones, en la que los actores entran en conflicto en aras de imponer su solución. Y en tercer lugar, la “corriente de la política”, entendida como los “eventos políticos” – como elecciones, campañas, entre otros – que fijan “el espacio público” en el que ciertos asuntos pueden emerger, posteriormente, como problemas públicos.

Pasando al neo-institucionalismo económico (Ostrom, 1990, Ostrom, 1993; Riker, 1993; Shepsle y Bonchek, 1997, citados en Ordoñez et al., 2013), en esta corriente se explica que la actividad gubernamental se deriva del encuentro entre dos variables: 1) que los actores se comportan de manera instrumental para maximizar sus preferencias, partiendo del supuesto de que el individuo es racional; y, 2) que las estructuras institucionales influyen en el comportamiento de los individuos. Ello se debe a que, justamente, las instituciones condicionan las percepciones de los problemas y soluciones que dispongan los actores. Incluso, aunque los actores deseen la realización de ciertos objetivos, sus acciones estarán enmarcadas dentro de un conjunto de reglas y procedimientos, determinantes a la hora de alcanzar o no, algún objetivo prefijado.

#### **4.5. Enfoque de redes**

En oposición a los enfoques planteados con anterioridad, los modelos centrados en el enfoque de redes, no consideran la política pública como el resultado de decisiones racionales exclusivamente propias de los actores gubernamentales, ni el producto de unas relaciones de poder entre los grupos dominantes, ni tampoco como acciones dirigidas a suplir las demandas sociales (Ordoñez et al., 2013, p. 57). Más bien, la política pública se produce como resultado de las interacciones entre los diferentes actores, que de una u otra forma, contribuyen en el proceso.

Las redes de políticas públicas o *Policy networks*, como enfoque reciente, se han desarrollado a partir de la teoría de redes *network theory*, con la que, la concepción frente a las formas de organización – de tipo jerárquico y de

dominación — y ejercicio de las actividades gubernamentales han cambiado hacia nuevas formas de organización de carácter horizontal, descentralizado y en red. Precisamente esos cambios en las formas de organización gubernamental, han permitido concebir el proceso de toma de decisiones, ya no como un proceso exclusivo a los agentes gubernamentales, sino como un proceso en el que interfieren actores externos — como empresas privadas y sociedad civil —. Dichas formas nuevas de gobierno han sido entendidas en la literatura como Gobernanza.<sup>19</sup>

Con base en la idea de que los individuos buscan satisfacer sus intereses, desde este enfoque, las redes están conformadas por diferentes actores, basados en los principios de apoyo y colaboración, quienes buscan el intercambio de recursos y de información. Al respecto, resulta pertinente traer a colación la definición brindada por Börzel, la cual contiene algunos de los aspectos mencionados. Así las cosas, las redes de política se definen como

[Un] conjunto estable de relaciones de naturaleza no jerárquicas interdependiente que se dan entre una variedad de actores, quienes comparten intereses en relación a [sic] una política e intercambian recursos para conseguir esos intereses compartidos reconociendo que la cooperación es la mejor manera de conseguir las metas en común (Börzel, citado en Torres-Melo & Santander, 2013, p. 47).

En últimas, desde el *Policy network*, se presume que las políticas públicas “*emergen de la interacción entre actores públicos y privados*” en tanto se reconoce que “*la administración ya no es el actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel*” (Jordana, 2011, p. 505).

Cabe mencionar que dentro de este enfoque, se han desarrollado diversos modelos. Por ejemplo, además del *Policy network*, se encuentra el modelo de *Issues network* o “redes de asuntos” propuesto por Hecló, quien imagino que los actores implicados en una acción eran varios, a la vez que supuso que su grado de implicación — en la acción — era variable (Harguindéguy, 2013, p. 121). Tomando como eje esta idea, Hecló concluyó que los actores se movilizarían en torno a asuntos de su interés, estableciendo así, la conformación de las redes a partir de cuestiones o controversias.

<sup>19</sup> Entiéndase por gobernanza, un tipo de “gobierno interactivo o socio político (...) en el que [priman] los acuerdos entre actores públicos y privados en aras de solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales” (Kooiman, 2005, p. 58); y en el que además se aboga por una estructura de gobierno bidireccional, descentralizada, horizontal y en red.

#### 4.6 Advocacy Coalitions

La teoría de coaliciones de abogacía, o Coalición de Militantes, concebida por Sabatier (1999), fue pensada en respuesta a la necesidad de integrar en la implementación de la política *“el papel de las informaciones técnicas en los procesos”* (Roth, 2007, p. 46). En este sentido, la teoría asume que si un actor desea involucrarse en el proceso de formulación e implementación de las políticas, éste debe especializarse dada la complejidad que envuelve proceso. Así las cosas, para Sabatier y Jenkins-Smith, en contraste con el *Policy networks*, en que el proceso de políticas públicas requiere de la participación de diversos actores, en este modelo, *“en cada subsistema de políticas los participantes están agregados en una o más coaliciones promotoras”* (Sabatier y Jenkins-Smith, citados en Jaime et al., 2013, p. 172), cuya conformación es más limitada.<sup>20</sup>

El punto está en que las coaliciones de militancia se dan como una alternativa que posibilita la participación de múltiples actores en la toma de decisiones, aunque funciona bajo esquemas completamente diferentes a los ya comentados. En este caso, dentro de los subsistemas de política, los actores *“se estructuran en comunidades de política”* a partir de un sistema de creencias compartido, los cuales buscan incidir en la toma de decisiones, compitiendo junto con otras coaliciones y utilizando los recursos que mismo entorno les provee, quien a la vez, también cohibe y limita (Roth, 2008, p. 83).

Lo relevante de este enfoque está en que, como indica Roth (2008), parte de cinco premisas: 1) los procesos de política pública deben brindar información relacionada con los problemas; 2) dichos procesos deben concebirse como procesos de larga duración; 3) la unidad de análisis en las políticas públicas no puede reducirse solamente a los actores gubernamentales, sino que por el contrario, debe incluir a otros actores integrantes del *“subsistema político”*; 4) el *“subsistema político”* debe conformarse por actores claves en la difusión de las ideas, tales como analistas, investigadores y periodistas; y 5) es fundamental considerar que las políticas públicas se apoyan en teorías que les permiten alcanzar sus objetivos.

### 5. Alcances y limitaciones del análisis de políticas públicas

Teniendo en cuenta la tipología expuesta por Dunn (2004), entre el análisis prospectivo y retrospectivo de las políticas públicas, puede decirse que entre

<sup>20</sup> Por lo general los participantes son grupos de interés, investigadores, analistas, funcionarios públicos, y líderes de organizaciones y administradores públicos, entre otros.

los principales alcances del análisis de políticas públicas de carácter prospectivo, se encuentra, que en definitiva, éste contribuye en la construcción de nuevas alternativas de políticas públicas, además de servirse como un instrumento, que con base en la observación de experiencias anteriores a la ejecución de determinada política, ayuda en la formulación de elementos predictivos para su mejor aplicación, y para orientar la toma de decisiones a futuro.

Por otro lado, en cuanto al análisis retrospectivo, entendido como aquel que se produce tras la implementación de la política pública, Dunn (2004) propone tres tipos de análisis basados en su orientación hacia la disciplina, el problema y la aplicación. En este punto, vale la pena aclarar que la razón por la que se trae a colación esta categorización, es porque permite comprender desde la perspectiva del investigador, los alcances y limitaciones del análisis de políticas públicas.

En primer lugar, el análisis orientado hacia la disciplina, *Discipline-oriented analysis* busca la comprobación o refutación de teorías que describen causas y efectos de las políticas públicas, para así coadyuvar en su desarrollo o realizar aportes considerables en el tema. Dado que esta es la naturaleza del análisis, entre sus limitaciones se encuentra que no observa ni los objetivos de las políticas, ni las variables o factores externos que pueden incidir en su implementación.

En segundo lugar, a diferencia del análisis orientado hacia la disciplina, en el análisis orientado hacia el problema *Problem-oriented analysis*, el interés no está en probar, refutar o desarrollar teorías, sino en explicar las relaciones de causalidad en las políticas públicas. En últimas, bajo esta categorización, se “tratan problemas generales [que] no brindan información sobre las variables específicas que se pueden manipular para lograr los objetivos específicos de política pública” (Ordoñez et al., 2013, p. 65), debido a que, si bien hay un énfasis en la explicación del origen (causas y efectos) de los problemas, las variables adyacentes que inciden en su agudización son excluidas, de manera que no hay mayor información sobre el tratamiento de estas variables para apoyar la elaboración de soluciones.

Por último, en la categorización de Dunn, se encuentra el análisis orientado hacia la implementación de la política, *Applications-oriented analysis*, llevado a cabo generalmente, por sociólogos, antropólogos psicólogos, entre otros. Si bien el interés de este tipo de análisis está en el examen de causas y consecuencias de la política, sus esfuerzos se concentran en la observación de la

realización de objetivos concretos propuestos por la política y los impactos derivados de su aplicación (Dunn, 2004, p. 12). Dicho esto, se espera entonces con este análisis evaluar y monitorear la implementación de la política.<sup>21</sup>

Esclarecidas estas tipologías de análisis, queda por decir que los análisis dirigidos hacia la disciplina y el problema, tienen por ventaja, a causa de su naturaleza, que pueden ofrecer aportes útiles para la elaboración de políticas. Aún así, sobre las desventajas del análisis orientado hacia problemas, puede decirse que su limitación está en que se queda en la identificación de las causas que originan los problemas, y consecuentemente, en las razones de la baja efectividad de una política pública (Ordoñez et al., 2013, p. 66).

La importancia del análisis de políticas públicas reside en que justamente, le permite al investigador como al hacedor de políticas ingresar a la “caja negra” del sistema político e inquirir por la forma en la que se toman las decisiones gubernamentales, antecedidas por un proceso de inclusión de los problemas en la agenda política, tras apreciarse como problemas públicos. A esto se adhiere que el análisis permite comprender los problemas de implementación de la política, para así diseñar nuevas alternativas y contribuir, desde el ámbito académico, en la elaboración de nuevos modelos para su optimización. Más allá de ahondar sobre cada una de las etapas del ciclo de la política, su propósito está en contemplar la consecución de los fines del Estado y de su deber ser, puesto que como instrumento, en un sentido normativo, las políticas públicas se plantean como herramientas para la solución de problemas públicos, la garantía de las demandas ciudadanas, y como un puente que manifiesta las relaciones entre Estado y sociedad.

## 6. Los actores en las políticas públicas

Son varios los debates que discuten la relevancia e incidencia de los actores en las políticas públicas. En ese caso, su influencia debe analizarse tanto individual como colectivamente, teniendo en cuenta que su grado de participación en el proceso varía según el actor. No es gratuito que el estudio del espectro de actores influyentes en el proceso se haya ampliado en los últimos años, pese a que se reconoce que “*el acceso a la decisión [es] asimétrico*” (Harguindéguy, 2013, p. 111). En cualquier caso, la idea de las instituciones y los actores gubernamentales como los únicos responsables

<sup>21</sup> Precisamente el estudio que contiene esta investigación se posiciona como un análisis orientado hacia el problema, de manera que lo que se busca es explicar las relaciones de causalidad que anteceden a una situación considerada como problemática tras la implementación de la política.

de la toma de decisiones, se ha revaluado, reconociéndose dentro de este proceso la participación de otros actores informales (como sociedad civil, organizaciones sociales, empresas privadas entre otros).

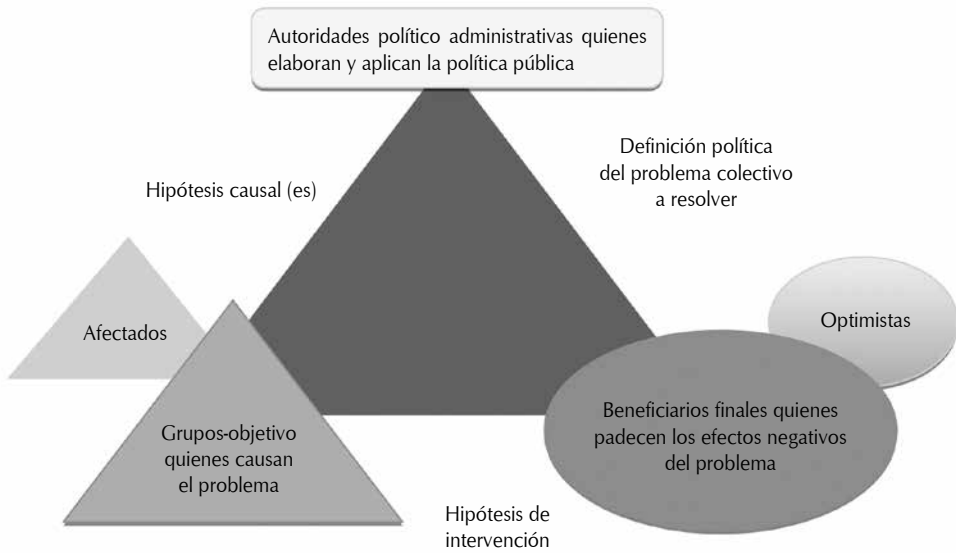
Entre algunas de las explicaciones a las que se atribuyen los resultados de una política pública, desde un análisis centrado en los actores, se encuentra que son tres las variables fundamentales: 1) Los actores, 2) los recursos de los que disponen, y 3) el entorno en el que interactúan (Knoepfel, Larrue, Varone & Hinojosa, 2007).

En el caso de los actores, todo individuo o grupo social que aguarde interés por solucionar un problema, y que por ende ha participado en el proceso de producción de la política, puede apreciarse como una “actor potencial” independientemente de que su intervención no se dé en etapas concretas de la política, o de que se mantenga como un actor pasivo. Desde este enfoque se supone, que “*el margen de apreciación y de maniobra*” de un actor dependerá “*de sus propios intereses, de su capacidad para activar recursos y construir coaliciones que le permitan defender sus derechos así como de su decisión estratégica de pasar a la acción o de mantenerse fuera de la arena donde se toman las decisiones*” (Knoepfel et al., 2007, p. 13). Cabe mencionar que dichas capacidades dependerán de los recursos y del entorno —condicionado por reglas de juego, instituciones, entre otros—, en el que conviva el actor, pues, a pesar de que este goza de racionalidad, su acción se encuentra limitada por su mismo entorno.

Para entender de qué manera se dan las relaciones entre los diferentes actores, y cómo estos influyen en los procesos de políticas públicas, Knoepfel et al. (2007) sugieren que hay tres tipos de actores (ver Figura 4.5). Primero que todo, están los *actores públicos*, quienes elaboran y ejecutan la política pública, dado que son en quienes recae la responsabilidad público-administrativa. En segundo lugar, se encuentran los *grupos objetivo*, (personas u organizaciones), denominados así, en tanto se considera que de su comportamiento emana el problema que la política busca resolver, motivo por el cual, sus acciones serán merecedoras de la intervención del Estado en aras de modificar su comportamiento, y así, contribuir en la solución. Y por último, están los *beneficiarios finales* (personas u organizaciones), quienes se ven directamente afectados por el problema público y quienes a su vez, esperan que de la implementación de la política se generen mejoras en su condición.

Aunado a lo anterior, los autores aluden que además hay otro grupo de actores denominados como terciarios, conformados por actores privados,

a quienes, pese a que la política pública no está dirigida, se ven afectados positiva o negativamente, de ahí que esta categoría se divida en actores *beneficiarios* y actores *afectados*, quienes, dado el caso en que la política modifique su situación, se verán obligados en conformar coaliciones entre *beneficiarios finales* y *beneficiados*, y entre *grupos objetivo* y *afectados* (Knoepfel et al., 2007, p. 16).



**Figura 4.5.** El triángulo de actores de una política pública

Fuente: Knoepfel, Larrue, Varone & Hinojosa, 2007, p. 14.

Finalizar, en la *hipótesis causal* se plantea “quién o qué” es el responsable del problema público, lo que depende de la percepción de problema; mientras que la *hipótesis de intervención* proyecta una solución al problema mediante la política pública, con miras a modificar comportamientos nocivos que producen o agudizan el problema (Knoepfel et al., 2007, pp. 16-17).

Por otro lado, entre las metodologías que abordan la definición del problema en la política pública, se encuentra el análisis de involucrados. Como puede verse, en similitud con la exposición anterior los actores involucrados, son precisamente aquellos actores interesados en definir un problema o en proponer su solución, toda vez que pueden verse afectados, o por el contrario beneficiarse de la implementación de una política pública.

El análisis de actores relevantes permite conocer los actores con mayor injerencia en el proceso de política, dando a conocer “roles, responsabilidades, intereses y preocupaciones frente al problema” e identificando “estrategias para fomentar oportunidades de colaboración y mitigar conflictos potenciales” (Ordoñez et al., 2013, p. 132). Como explican Ordoñez et al. (2013), el análisis de actores “comienza identificando los actores afectados o con interés en el problema o las soluciones” para luego examinar posibles impactos en los mismos; este primer paso requiere categorizar los actores por “características, intereses y preocupaciones similares”, mediante un enfoque diferencial (como género, edad, territorio, etnia, etc.) (p. 133). En segundo lugar, se deben identificar “posiciones, roles y funciones, intereses y preocupaciones, la capacidad para incidir y el poder relativo de cada actor involucrado en el problema”, partiendo de la diferenciación entre *interés vs posición* e *importancia vs influencia* (Ordoñez et al., 2013, p. 133). En palabras de los autores estas diferencias radican en que:

*Interés vs. posición:* La posición es el rol oficial formal del actor involucrado, su posición pública la cual puede no reflejar sus intereses subyacentes.

*Importancia vs. influencia:* El actor involucrado puede tener un rol fundamental en el problema sin tener una capacidad de incidir significativamente (Ordoñez et al., 2013, p. 133).

**Tabla 4.2.** Modelo de análisis de involucrados

Actor involucrado	Características, estatuto o rol del actor	Percepción del actor respecto del problema	Intereses del actor	Capacidad de incidir	Acuerdos o conflictos potenciales
-Identificación de los grupos relevantes de actores afectados o con un interés en el problema.	-¿Qué tipo de persona y organismo es el actor? -¿Qué rol y funciones tiene a su cargo? -¿Cuáles son sus características principales relacionadas con la problemática dada?	-¿Cómo percibe cada actor el problema? -¿Cuáles son desde su punto de vista las causas principales y los problemas asociados que determinan el problema? <b>Este análisis implica entender las representaciones que el actor ha construido respecto de la problemática.*</b>	-¿Cuáles son los intereses que cada actor posee y defiende en relación con el problema fundamental? <b>En algunos casos los intereses surgen de mandatos formales definidos por la ubicación del actor en un contexto institucional y en otros, reflejan intereses subyacentes del actor.*</b>	-¿Cuáles son los recursos de poder sean económicos, políticos, institucionales o de cualquier otra índole que poseen los actores para imponer o defender sus intereses o sus mandatos en relación con la problemática analizada?	-¿Cuáles son las relaciones del actor con otros actores involucrados? -¿Cómo el actor se podría ver afectado por las alternativas de solución? -¿Qué acuerdos o conflictos se podrían generar con cada uno de los actores involucrados?
* Negrita en el original. Fuente: Ordoñez et al., 2013, p. 133.					

Finalmente, un último paso consiste en la identificación de relaciones entre los actores, para así conocer los posibles conflictos o cooperaciones, y predecir cómo las relaciones entre los actores podrían afectar determinada solución (Ordoñez et al., 2013). En la Tabla 4.2, elaborada por Ordoñez et al., se sintetiza el modelo de análisis de involucrado.

## **7. Un marco conceptual para el Análisis de la política de gestión del riesgo en comunidades del Caribe colombiano afectadas por desastres invernales: El caso del sur del departamento del Atlántico**

El presente documento, proyectado a manera de marco teórico, tiene el objetivo de brindar los conceptos más relevantes, que le permiten al lector familiarizarse con nociones propias del análisis de una política pública, y en el que, además de abordarse conceptos clave, se definen su alcances y limitaciones.

Como se sabe, el desarrollo de este texto refleja los resultados de la investigación *Análisis de la política de gestión del riesgo en comunidades del Caribe colombiano afectadas por desastres invernales: el caso del sur del departamento de Atlántico*, la cual se ha propuesto como objetivo analizar y evaluar la política de gestión del riesgo —Ley 1523 de 2012—, a partir de un examen de su implementación en el ámbito municipal, específicamente en los municipios del sur del Atlántico afectados por la Ola Invernal.<sup>22</sup>

La necesidad de realizar un análisis sobre la ejecución de la ley, reside en que existe una percepción, basada en la realidad como constructo social, según la cual la implementación de la política pública no ha arrojado los efectos esperados, dado que por un lado, en el imaginario social persiste la idea de una intervención estatal ineficiente e insuficiente; y por otro lado, porque se plantea la hipótesis de que la implementación de la política aún es incipiente en los territorios, tal que, en algunos persisten riesgos de inundación y del mismo modo, son varios los municipios que hasta la fecha no han superado las secuelas del desastre de la Ola Invernal 2010-2011.

En este sentido, el análisis de la política pública pretende establecer las dificultades y limitaciones en su implementación, para así coadyuvar en la optimización de la política pública, al generar alternativas de solución

<sup>22</sup> Repelón, Manatí, Candelaria, Campo de la Cruz, Suan y Santa Lucía.

para las fallas encontradas. Por tal motivo, el eje de análisis de la política se concentra en el estudio detallado de la realidad administrativa propia del territorio. Llegado a este punto, dado el carácter del análisis de este proyecto investigativo, en este apartado se abordan conceptos propios del ciclo de las políticas públicas, como lo son las etapas de implementación y de evaluación.

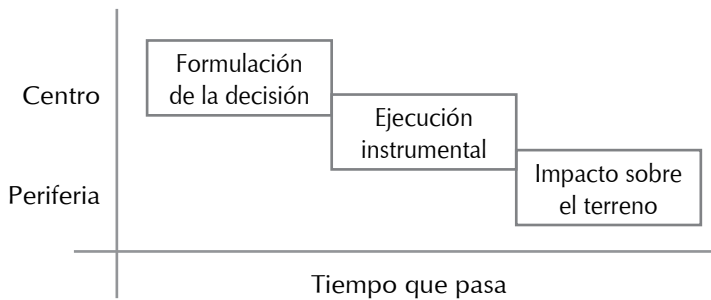
Posteriormente, en el último apartado se discutirá la relación entre psicología social y políticas públicas, en tanto la investigación también se sustenta en herramientas metodológicas tales como el análisis de relatos, discursos, narrativas, entre otros, derivados de la aplicación de instrumentos y cuestionarios a profundidad. Todo esto con el propósito de obtener una idea sobre la realidad percibida por los diferentes actores, principalmente, miembros de la comunidad, organismos de socorro y de las propias autoridades públicas, con respecto a la efectiva implementación de la política.

### **7.1 La implementación de la política pública**

La implementación, es una de las etapas del ciclo de las políticas públicas que significa la concreción de la política en la realidad (Roth, 2002). Puede definirse como el proceso en el que se ponen en práctica las decisiones (Harguindéguy, 2013). Meny y Thoenig (1992), definen la implementación como *“la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos”*, aclarando además que hace referencia a *“poner en práctica, ejecutar, dirigir, [y] administrar”* (p. 158).

Tanto en la teoría como en la práctica la implementación de la política se ha dado mediante dos modelos, conocidos como *top-down* y *bottom-up*. Desde el primero de estos modelos, con base una concepción centro-periferia, se plantea que la decisión se toma desde el centro y se ejecuta desde la administración, es decir, de arriba hacia abajo. Como explican Meny y Thoenig, este modelo parte de tres supuestos: primero, la administración *“es la espina dorsal de la implementación”* y goza de una estructura jerarquizada y centralizada, de manera, que el hecho de que el orden se concentre en la cúspide (en los decisores) permitirá la realización de los *“actos deseados”*; segundo, existe una distinción entre el universo político y el mundo administrativo, es decir entre gobernantes elegidos por votación y los funcionarios públicos; y tercero, la búsqueda del principio de eficiencia orienta la acción (p.159). Desde este modelo, se concibe que la ejecución de la política pública le corresponde exclusivamente a la administración, cuya efectividad, se evidenciará con el paso del tiempo (Ver Figura 4.6).

Entre las críticas que se le hace al enfoque *top-down* se encuentra por un lado, que supone la existencia de un gobierno que ejecuta las políticas y provee todos los servicios, cuando, por el contrario, la prestación de servicios y la administración de bienes públicos le corresponde a varias autoridades (Birkland 2005, citado en Torres-Melo & Santander, 2013); y por otro lado, que el enfoque “*asume que la política se encuentra contenida en un solo estatuto o en una directiva autoritaria, cuando la realidad es que la política (...) se encuentra en una larga colección de políticas separadas y a veces contradictorias*” (Birkland, 2005 citado en Torres-Melo & Santander, 2013, p. 119).



**Figura 4.6.** El enfoque *top-down* en la ejecución de las políticas públicas  
Fuente: Meny & Thoenig, 1992, p. 160.

En cuanto al modelo *bottom-up*, o de abajo hacia arriba, cuyo surgimiento se dio entre las décadas de 1970 y 1980, en respuesta a las dificultades y limitaciones que tenían los modelos de implementación *top-down*, fueron varios los estudios que demostraron que los resultados de una política no siempre correspondían con los objetivos inicialmente planteados (Pülzl & Treib, 2007, p. 22). Así los estudios empezaron a centrarse en el “*nivel destinatario*” estudiando “*las causas reales que influenciaban la acción en el terreno*”<sup>23</sup> (Pülzl & Treib, 2007, p. 22), razón por la cual el interés del análisis se mantuvo en la identificación de las redes de actores involucrados en el proceso.

Bajo este modelo se considera que la concreción de la política pública se da “*donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente o por retroceso, en vez de descendente*” (Roth, 2002, p. 110). Igualmente, cobra relevancia la participación en la elaboración de la política, a la vez, que la distinción entre ejecución y formulación es menos estricta.

<sup>23</sup> Traducción libre de los autores.

Al igual que el *top-down*, el *bottom-up* también ha sido criticado, sobre todo, porque como dice Birkland, se parte del supuesto de que todos los individuos participan en la implementación de la política, aunque en la realidad, “*muchos que pueden verse afectados se muestran apáticos o los canales de participación no son eficaces o suficientes*” (citado en Torres-Melo & Santander , 2013, p. 119).

Estas ideas se complementan con la concepción de una implementación que requiere un despliegue y un desarrollo en el territorio y en los distintos sectores de la acción pública, conforme se plantea a continuación. Así la política objeto de análisis presenta unas orientaciones centrales con un órgano central, a la par que demanda de una expresión territorial de la política que contenga elementos de ambos enfoques; es decir, que sea *top-down* en ámbito nacional y técnico y *bottom-up* en la territorialización.

## **7.2 La implementación de la política de gestión del riesgo: territorialidad y sectorialidad**

En lo referente a la implementación de la política de gestión del riesgo, para entender la forma en la que debería darse su ejecución valdría la pena traer a colación las nociones de *sectorialidad* y *territorialidad*, expuestas por Jean-François Jolly como “*elementos teóricos relativos a un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio*” (Jolly, 2007, p. 292). En este sentido, citando a Muller, el profesor Jolly señala que:

...la territorialidad de una política pública se refiere (...) a una situación en la cual la lógica dominante de una política pública es una *lógica territorial u horizontal*; mientras que la sectorialidad se refiere a una situación en la cual la *lógica dominante de una política pública es una lógica sectorial o vertical*<sup>24</sup> (Jolly, 2007, p. 294).

Dicho de otro modo, en el caso de la territorialidad, la intervención gubernamental debe ejercerse sobre un territorio geográfico como una circunscripción. Por otro lado, en cuando a la sectorialidad, el autor esgrime, que el objetivo del estado es configurar “*una entidad mucho más abstracta, constituida por un campo de actividad delimitados verticalmente*” (Jolly, 2007, p. 294).

Se traen a colación estas definiciones, porque precisamente permiten fundamentar la discusión que responda a ¿Cómo podría darse una ejecución adecuada de la política pública?, en tanto se parte del supuesto de la persistencia de deficiencias y fallas en su implementación. Esta situación se pone

<sup>24</sup> En cursiva en el original.

en consideración, dado que, si bien es cierto que existe una política nacional sobre gestión del riesgo, su implementación, o bien se ejecuta parcialmente en el territorio, o bien, es demasiado deficiente.

Lo anterior conduce a señalar que la implementación de la política nacional de gestión del riesgo implica la existencia de unos documentos, como planes, proyectos, estrategias y otros en el territorio, puesto que si bien hay una regulación política a nivel nacional, su concreción en el territorio requiere de instrumentos locales y regionales.

## 8. La evaluación de la política pública

Como se sabe, la evaluación es una de las etapas del ciclo de políticas públicas, que incluso algunos autores consideran como parte fundamental del análisis de políticas públicas, a tal punto de reducirlo exclusivamente a esta etapa (Harguindéguy, 2013). En síntesis la evaluación puede definirse como la observación de la utilización de los recursos y de los impactos — o resultados — generados por la política. En palabras de Scriven (1967) y Ballart (1992) con la evaluación se busca:

1) conocer el objetivo central de la política, 2) fijar criterios previos de evaluación claros, 3) describir lo que ha pasado y si los resultados se adecuan a lo esperado, 4) entender por qué se han producido los resultados registrados (si funciona, no hay problemas y, si no funciona, puede que la culpa del fallo sea por la propia teoría del cambio sobre la cual se basa el programa, o bien que sea la culpa de un elemento externo no previsto), y 5) prescribir consejos para mejorar el programa (citados en Harguindéguy, 2013, p. 93).

Dunn (2004), define la evaluación como un método dirigido a la observación de los resultados derivados de la política. Para ello, la evaluación retoma la información relevante entre las expectativas generadas por la política antes de su implementación y su actual ejecución. Más que ser una forma de examinar los problemas que han sido contrarrestados, la evaluación ayuda a la reestructuración de problemas, la reformulación de políticas, y al conocimiento de los valores que la impulsan (Dunn, 2004). Por su parte, Majone, define la evaluación de la política pública como un método *“que se ocupa de recolectar, verificar, e interpretar la evaluación sobre la ejecución y eficiencia de las políticas y programas públicos”* (citado en Roth, 2002, p. 137).

Para Roth (2009), el origen de la evaluación se ha dado en respuesta a las preocupaciones que han suscitado el control del gasto público y la efectividad de la acción pública, lo que ha motivado el desarrollo de metodologías

y herramientas para este propósito, en tanto evaluar los resultados de la políticas públicas permite conocer el desempeño institucional, al igual que mejorar una parte de la acción pública. En el caso de que la política tenga fallos en su implementación, mediante la evaluación también puede observarse si la política responde a un problema, suprimiendo los obstáculos que limitan el cumplimiento de sus objetivos (Ordoñez et al., 2013, p. 237). En conclusión, la evaluación se presenta como un instrumento que permite conocer el grado de implementación de una política, su eficiencia y su eficacia, al igual que evaluar el funcionamiento de acción pública, y el grado en el que el Estado satisface las demandas ciudadanas y resuelve los problemas públicos.

Una vez dicho el objeto que ocupa la evaluación y sus contribuciones en el ciclo de políticas, se proseguirá a explicar brevemente los tipos de evaluación más comunes, catalogadas según el momento en el que se ejecuta la misma; a saber, la evaluación *ex-ante*, la evaluación concomitante, y la evaluación *ex-post*.

### **8.1 Evaluación ex ante**

También conocida como evaluación *a priori*, propone como objetivo la realización de un análisis antes de la implementación de la política, para así conocer futuros impactos. En palabras de Roth, la evaluación *ex-ante*, es

...un instrumento prospectivo y de ayuda a la decisión [que] consiste en pronosticar cuáles serán los impactos futuros causados por un proyecto, al analizar las diversas opciones diseñadas, generalmente en función de tres criterios: su eficiencia, su impacto previsible y su impacto en otras políticas públicas (Roth, 2002, p. 143).

Este tipo de evaluación se utiliza por lo general en cuatro actividades (Torres-Melo & Santander, 2013; Roth, 2002).

- *Estudios de impacto legislativo*: En este caso la evaluación se realiza para conocer los efectos que originaría una nueva legislación.
- *Evaluación de proyectos de desarrollo*: Este tipo de evaluación es común por parte de organismos internacionales como del BID o el FMI. Se realiza con el fin de conocer la factibilidad de un proyecto para así conocer si es menester su financiación.

- *Evaluación de impacto*: Utilizada comúnmente para obras de infraestructura, este tipo de evaluación busca racionalizar la toma de decisiones conforme a los criterios de costo-beneficio, para así “facilitar la elección entre alternativas” (Roth, 2002, pp. 144-145).
- *Estudios de impacto ambiental*: Este tipo de evaluación se ha dado en respuesta a la necesidad e importancia de conocer los efectos ambientales derivados de determinada política, de ahí que esta evaluación se constituya como un requisito para aprobar su implementación.

## 8.2 Evaluación concomitante

Como su nombre lo indica, este tipo de evaluación se da durante la ejecución de la política, con el propósito de “verificar y asegurar [su] buena implementación (...) tras detectar posibles problemas que puedan entorpecer el logro de los objetivos buscados” (Ordoñez et al., 2013, p. 239); y en consecuencia, realizar los ajustes que se requieran y continuar su ejecución.

La evaluación concomitante suele hacerse de forma continua y periódica, a manera de control, permitiendo conocer cómo se está desarrollando la ejecución de la política, y dado el caso en el que se presenten fallos, aplicar las medidas correctivas. Como explica Roth (2002) son tipos de evaluaciones concomitantes, la evaluación periódica o la auditoria.

## 8.3 Evaluación ex post

También conocida como evaluación retrospectiva, la evaluación *ex post* busca “analizar los efectos de un programa o de una política pública luego de efectuada su implementación”, para obtener conocimientos y lecciones aprendidas aplicadas en “decisiones futuras” (Roth, 2002, p. 150). Este tipo de evaluación requiere de herramientas metodológicas propias de la estadística o las ciencias sociales.

Para Ordoñez et al. (2013, p. 240), este tipo de evaluación se realiza con el fin de: 1) describir y dar cuenta de las actividades realizadas hasta el momento, mediante el examen de procesos y de impactos; 2) generar un diagnóstico en el que los resultados son fundamentales para determinar el éxito o el fracaso de una política, y así producir lecciones aprendidas; y 3) establecer relaciones causales que expliquen el funcionamiento de la política pública, y por ende, a qué se debe el éxito o fracaso en su ejecución.

## 8.4 La evaluación de la política de gestión del riesgo

Para el caso de esta investigación, como ya se dijo, su objetivo principal busca analizar y evaluar la política de gestión del riesgo — ley 1523 de 2012 —. Así las cosas, el objeto de esta investigación se sitúa en la evaluación concomitante, con miras a desarrollar mecanismos y estrategias que contribuyan en una mejor aplicación de la política en los escenarios locales; y entre la evaluación *ex post*, donde a partir de las fallas observadas en la implementación de la política, se busca establecer relaciones causales que permitan discernir a que se atribuyen dichos fallos, formulando a partir de estas relaciones de causalidad, lecciones aprendidas dirigidas a su superación.

## 9. Psicología social y Análisis de Políticas públicas

Algunos de los estudios derivados de la psicología han contribuido en la comprensión de la toma de decisiones en las políticas públicas, considerando la toma de decisiones como una noción que subyace al comportamiento racional de los individuos. Como explica Parsons (2007), dos de los principales enfoques que abordan el estudio de la toma de decisiones proceden de la teoría psicológica y de la teoría de la información.

En cuanto a los enfoques que emanan de la teoría psicoanalítica y de la psicología social, éstos consideran que la toma de decisiones se da a partir de factores como *“las emociones humanas, la personalidad, las motivaciones, el comportamiento colectivo y las relaciones interpersonales”* (Parsons, 2007, p. 363), por ejemplo Harold Lasswell, además de ser pionero en el análisis de políticas públicas, también examinó la incidencia de la personalidad en la toma de decisiones. Por su parte, los enfoques arraigados en la teoría de la información, abordan temas como *“la forma cómo los seres humanos reconocen los problemas, cómo usan la información, cómo eligen de entre diversas opciones, cómo perciben la «realidad» o los «problemas», [y] cómo se procesa la información y se comunica dentro de las organizaciones”*<sup>25</sup> (Parsons, 2007, p. 363).

Dentro de este último enfoque, cabe destacar del modelo de Young basado en la psicología cognitiva, la sociología constructivista, la naturaleza simbólica de la política de Edelman, y la estructura de las creencias en políticas públicas de Sabatier. Young comienza su análisis a partir del estudio de los valores en las políticas públicas, concebido a su vez, como un *“mini-campo metodológico”*, en el que apoyado en Lewin considera que las personas de-

<sup>25</sup> Comillas en el original.

ben estudiarse conforme a su *"espacio de vida"*. Así las cosas, citando a de Board, Parsons señala que:

...para Lewin el *"espacio de vida"* es una manera altamente subjetiva de tratar con el mundo *"tal como el individuo lo percibe y que está conformado por sus metas consientes e inconscientes, sus sueños, esperanzas y temores, sus experiencias y expectativas. Las condiciones físicas y sociales también son importantes, pues limitan la variedad de posibles espacios de vida y crean condiciones límite del ámbito psicológico"*<sup>26</sup> (de Board, 1978, citado en Parsons, 2007, p. 399).

Para Young, el espacio de vida se compone de cuatro dimensiones, cuyo enlace permite comprender mejor los procesos de políticas públicas. Dichas dimensiones son la dimensión cognitiva, existencial o perceptiva; la dimensión afectiva o evaluativa, la dimensión relacional o *"catéctica"*; y la dimensión directiva o intencional. Además de esto, para entender la manera en la que estas dimensiones *"coexisten"* en la formulación de políticas, Young adopta la noción del *"mundo basado en supuestos"*, constituida justamente por *"aspectos cognitivos y afectivos"* como *"creencias información, valores y normas"*. El mundo basado en supuestos es finalmente el resultado de una serie de interacciones entre los actores y su entorno (Parsons, 2007, pp. 399-401).

Como puede verse el modelo de Young se sustenta en la sociología constructivista, especialmente, en el trabajo de Berger y Luckmann sobre la *"construcción social de la realidad"*, cuya tesis consiste en que *"la realidad se construye socialmente y que la sociología del conocimiento debe analizar los procesos por los cuales esto se produce"* (2008, p. 11), definiendo realidad y conocimiento como los dos términos principales donde se entenderá la:

...realidad como una cualidad propia de los fenómenos que reconocemos como independientes de nuestra propia volición (no podemos *"hacerlos desaparecer"*)<sup>27</sup> y (...) el conocimiento como la certidumbre de que los fenómenos son reales y de que poseen características específicas (Berger & Luckmann, 2008, p. 11).

El principal aporte del trabajo de Berger y Luckmann consistió en la introducción de la noción de construcción social, entendida como las formas en la que la percepción de la realidad se institucionaliza a partir de los mismos individuos que participan en su construcción, de manera tal, que la realidad pasa a concebirse como una noción dinámica, sujeta a las diferentes

<sup>26</sup> Comillas en el original.

<sup>27</sup> Comillas en el original.

interpretaciones de la realidad y a las interacciones que los individuos establecen con sus entornos.

En este sentido, tomar las posturas propias de la sociología constructivista y el construccionismo social, resulta de gran relevancia para entender el origen de los imaginarios sociales, que en lo referente a la política pública, coinciden con que su implementación se ha visto rodeada de fallos y problemas. Así mismo, estos enfoques aportan las herramientas necesarias para entender las concepciones e imaginarios de las comunidades sobre una realidad.

Por tal motivo, en la presente investigación se ha buscado establecer un acercamiento con las comunidades y autoridades territoriales con el fin de conocer a qué obedecen los fallos en la implementación de la política, para así recopilar y analizar sus apreciaciones y juicios de valor relacionados con la misma. El análisis de dichas percepciones, juicios, se sustenta en la aplicación metodológica de la teoría fundamentada, la cual propone la construcción de teorías, conceptos, preposiciones e hipótesis, a partir de los datos recolectados, y no de ideas constituidas a partir de otras teorías o enfoques (Cuñat, 2007, p. 1), o preconcepciones. Se adopta este enfoque metodológico ya que entre las principales contribuciones que se le han atribuido, ésta que precisamente, se configura como una herramienta útil para explicar los fenómenos sociales y entender las diferentes conductas que asumen los individuos dentro de un determinado entorno (Cuñat, 2007, p. 2).

Todos los enfoques teóricos y herramientas metodologías abordadas a lo largo de este capítulo, permiten deslindar el marco de análisis, lo que funda los criterios de validez, y además permite entender hacia donde se dirige el análisis planteado por este proyecto de investigación, así como su desarrollo a partir de metodologías e instrumentos propios de la psicología social y la sociología constructivista, en tanto esta investigación parte del planteamiento hipotético de que en los imaginarios colectivos predomina la idea de que *la implementación de la política pública hasta el momento ha sido insuficiente*. Es por ello, que también, la investigación se propone como una alternativa a partir de la cual se proyecten lecciones aprendidas y futuras recomendaciones en aras de optimizar su ejecución.

## Referencias

Aguilar, L. F. (1992). Estudio Introductorio. En: L. F. Aguilar. *El estudio de las políticas públicas, Colección Antologías de Política Pública, Segunda Antología* (pp. 15-76). México: Miguel Ángel Porrúa.

- Aguilar, L. (2009). Marco para el Análisis de las Políticas Públicas. En: F. Mariñez & V. Garza. *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. (pp. 11-32). México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Amaya, M. (2010). Acción pública, instituciones y efectividad de los mecanismos de cooperación en el sistema de gestión del agua de Aguascalientes. *Gestión y política pública*, 19 (1), 37-77.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (2008). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Cabrero, E. (2005a). Introducción. En: E. Cabrero. *Acción Pública y Desarrollo Local* (pp. 11-16). México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (2005b). La acción pública y el desarrollo urbano. Una exploración interdisciplinaria. En: E. Cabrero. *Acción Pública y Desarrollo Local*. (pp. 17-69). México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (2011). Usos y costumbres de las políticas públicas en México. Límites de las Policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. En: C. Acuña (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando del debate de ayer para fortalecer el actual*. (pp. 359-388). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Congreso de la República (2012). *Ley 1523*. Diario Oficial (48411). Bogotá.
- Cuñat, R. (2007). Aplicación de la teoría fundamentada (Grounded theory) al estudio del proceso de creación de empresas. En: AEDEM. *Decisiones basadas en el conocimiento y en el papel social de la empresa*. XX Congreso Anual de la Asociación Europea de Dirección y Economía de Empresa (AEDEM). Mallorca: España.
- De León, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, 6 (1), 5-17.
- Dubnick M. J. & Bardes B. A. (1983). *Thinking About Public Policy: A Problem-solving Approach*. John Wiley & Sons Inc.
- Dunn, W. N. (2004). *Public policy analysis: An introduction*. Nueva Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Dye, T. R. (1975). *Understanding Public Policy*. Nueva Jersey: Prentice - Hall.
- Guba, E. (1990). The alternative Paradigm Dialog. En: E. C. Guba. *The alternative Paradigm Dialog*. (pp. 17-28). London: Sage.
- Harguindéguy, J. B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Hecló, H. (1972). Policy Analysis. *British Journal of Political Science*, 2 (1), 83-108.
- Hernández, G. (1999). El análisis de políticas públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 4, 80-91.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M. & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

- Jolly, J. F. (2007). Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilidades normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio. En J. F. Jolly & J. I. Cuervo (Eds.). *Ensayos sobre políticas públicas*. (pp. 291-349). Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Jones, C. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
- Jordana, J. (2011). El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? En: C. Acuña (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. (pp. 505-526). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Kraft, M.E & Furlong, S.R. (2013). *Public Policy. Politics, analysis and other alternatives*. (4ª Ed.). Washington D.C.: Press.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone F. & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 3, 6-29.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En: Cerrillo I. M. (Coord. y trad.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-83). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lasswell, H. D. (1951). La orientación hacia las políticas. En: L. F. Aguilar (Ed.). *El estudio de las políticas públicas*. (pp. 79-103). Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, H. D. (1971). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En: L. F. Aguilar (Ed.). *El estudio de las políticas públicas*. (pp. 105-117). Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lerner, D. & Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. California: Stanford University Press.
- Mény, I. & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Nakamura, R. (1987). The Textbook policy process and implementation research. *Policy Studies Review*, 7 (1), 142-154.
- Ordoñez, G., Tadlaoui, S., Porras, S., Duarte, J., López, L., Martínez, L. & Calderón P. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Ortegón, E. (2008). Características de la Política Pública. En: E. Ortégón. *Guía sobre el diseño gestión de la política pública*. (pp. 17-36). Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.

- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO México.
- Polski, M. M. & Ostrom, E. (1999). *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*. George Mason University. Available in: <https://mason.gmu.edu/~mpolski/documents/PolskiOstromIAD.pdf>
- Pülzl, H. & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. En F. Fisher, G. J. Miller & M. S. Sidney (Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods* (pp. 89-107). United States of America: CRC Press Taylor & Francis Group.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas*. Colombia: Ediciones Aurora.
- Roth, A.N. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones de Estado. En: J. I. Cuervo. *Ensayos sobre políticas públicas*. (pp. 28- 63). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Roth, A.N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿De la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, 67-91.
- Roth, A. N. (2009). La evaluación de las políticas públicas en Colombia: Una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 45, 1-14.
- Sabatier, P. (1991). Toward Better Theories of the Policy Process. *Political Science and Politics*, 24, 147-156.
- Salazar, C. (1999). Las políticas públicas. Colecciones Jurídicas. Profesores N° 19. (2ª Ed.). Bogotá: Ediciones Pontificia Universidad Javeriana.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*. (3ª Ed.). (M. E. Rabasco y L. Toharia, Traductores.) España: Antoni Boch Editor.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Thoenig, J.C. (1997). Política pública y Acción pública. *Gestión y Política Pública*, 6 (1), 19-37.
- Torres-Melo, J. & Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas*. Bogotá: IEMP Ediciones.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almu- dena Editores.
- Velázquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 20, 149-187.



## Una contextualización territorial para el análisis de la política de gestión del riesgo en Colombia: el caso del cono sur del departamento de Atlántico

*Mireya Jiménez Díaz, Oswaldo Rapalino Carroll, Nicolás Salinas Carrascal, Eduardo Polo Mendoza & Vilma Solano Vega*

### Introducción

El desarrollo de este capítulo está orientado a focalizar el análisis de la política de gestión del riesgo dentro de una circunscripción territorial específica de Colombia, pretendiendo con ello varios objetivos, por un lado, contextualizar la realidad de una zona geográfica y administrativa importante del país en relación con sus características generales y en particular frente a los antecedentes que se asocian al riesgo de desastres; como segundo aspecto resalta la importancia de conocer cómo ha sido la experiencia de dicho territorio frente a la experimentación, el manejo y la recuperación ante un desastre de grandes proporciones dentro la historia reciente del país como sucede con las inundaciones de los años 2010 y 2011 producidas por el fenómeno de la Niña; y por último, este empeño permitirá contar con una descripción general del panorama social y político existente en el contexto de análisis de cara a la formulación de los objetivos propuestos en la investigación que ampara el desarrollo de este libro, con la cual se busca estudiar la ley 1523 de 2012 desde su idoneidad y pertinencia, así como la identificación del nivel de aplicación de la misma en el contexto en mención.

En este sentido, el análisis contextualizado que proponemos se centra en el sur del departamento de Atlántico al tratarse de una de las zonas con mayor afectación producida por las consabidas inundaciones, las cuales además se pueden reconocer como el desastre más grande que ha vivido el país en su historia reciente. De hecho, los desastres por inundaciones han cobrado el interés de múltiples actores dentro del contexto nacional

e internacional, dado que producen numerosos efectos dañinos sobre las comunidades, sus medios de subsistencia y sobre la infraestructura del territorio (Sedano-Cruz, 2012).

El caso de Colombia frente a las inundaciones merece un análisis detallado pues como lo revelan algunos estudios el nivel de impacto de tales sucesos en el país aumenta en la medida que históricamente se ha carecido de directrices claras para la evaluación y control de inundaciones (Sedano-Cruz, 2012), aunado a que institucionalmente Colombia ha mostrado debilidad para darle cumplimiento a la legislación ambiental y de ordenamiento del territorio, junto con los problemas en el manejo y control del agua y uso de los suelos (Sedano-Cruz, Carvajal-Escobar & Ávila-Díaz, 2011).

El departamento de Atlántico ha estado lamentablemente inserto en esta problemática, prueba de ello es el historial de inundaciones de las que ha sido objeto principalmente en su cono sur, lo que ha comprometido incluso la institucionalidad y el nivel de responsiva ante los sucesos. Con el fin de darle una clara contextualización a nuestro escenario aplicado de análisis, se procederá a la descripción de las características generales del sur del departamento de Atlántico, y posteriormente se enfatizará en los procesos asociados a las inundaciones de 2010-2011, para finalmente abrir la puerta al estudio propiamente dicho de la aplicación de la política de gestión del riesgo de desastre (Ver capítulos subsiguientes).

## **1. El sur del departamento de Atlántico, una descripción de sus características físicas y climatológicas**

El cono sur del departamento del Atlántico es una zona de particular importancia en el contexto de la cultura, la productividad y el desarrollo de este departamento, aunque – como se ha enunciado – históricamente ha sido escenario de constantes desastres por inundaciones. Los municipios del sur del Atlántico que anteceden la existencia del departamento y de su capital Barranquilla, tienen su origen en la riqueza de los ecosistemas que interactuaban armónicamente entre el hoy Canal del Dique y el río Magdalena; los primeros pobladores que se asentaron en esta subregión del Atlántico (indígenas Caribes), basaron su subsistencia en el cultivo y la pesca, aprovechando las bondades que le ofrecía la naturaleza en la fertilidad de la tierra y en las fuentes de agua que los rodeaban, por un lado el río Magdalena con su grandes laderas fértiles y por otro lado, la red de ciénagas adyacentes al río que se comunicaban con los grandes humedales

que iban hasta la Bahía de Cartagena, lo que dio origen a la construcción del Canal del Dique (Aguilera, 2006).

Los municipios del cono sur del Atlántico (Campo de la Cruz, Candelaria, Manatí, Repelón, Santa Lucía y Suan) están ubicados entre la margen izquierda del río Magdalena y la margen derecha del Canal del Dique, y limitan al occidente con el municipio de Clemencia, Villanueva y San Estanislao del departamento de Bolívar, y por el norte, con los municipios de Ponedera y Sabanalarga del departamento de Atlántico. Ocupan una extensión territorial de 809 km<sup>2</sup>, equivalente al 27% del tamaño del departamento de Atlántico (Gobernación de Atlántico, 2012).

La topografía de estos municipios es plana, de escasas pendientes, lo que impide que las masas húmedas provenientes del océano se precipiten en la región, generando altas temperaturas que ocasionalmente se matizan con la presencia de los vientos; sus suelos son de formación sedimentaria marina, originados en los períodos geológicos terciario y cuaternario, de gran dispersión en distancias muy cortas, los cuales se diferencian de acuerdo con las texturas de los sedimentos pluviolacustres en la intensidad de la salinidad y la profundidad de la capa freática. El clima característico de esta región, es tropical húmedo y seco; está situada en piso térmico cálido, con alturas inferiores a 1.000 metros sobre el nivel del mar y temperaturas superiores a 24° C, presentando variaciones por la presencia de los vientos alisios del noroeste, los cuales determinan las épocas secas en los meses de diciembre y marzo que son las temporadas en las que estos vientos alcanzan su mayor penetración en el continente (INCODER-CORPOICA, 2005).

Por la condición de su clima, las precipitaciones en el sur de Atlántico son de carácter bimodal, con ocurrencia en abril-mayo y posteriormente en septiembre-noviembre; su intensidad arrecea con la presencia de eventos del macro clima como el fenómeno del pacífico y el paso de huracanes (junio-noviembre) por el Caribe. En esta región se presenta una elevada evapotranspiración por la condición topográfica de sus suelos y la pérdida de vegetación nativa que se experimenta, sin embargo, cuenta con fuentes de agua natural como el embalse del Guájaro (espejo de agua que actúa como receptor de drenaje radial de las corrientes que bajan de las escasas elevaciones de la zona), con el río Magdalena que baña a los municipios de Campo de la Cruz y Suan, con el Canal del Dique que baña a los municipios de Suan, Manatí y parte de Repelón, y la extensa red de arroyos y depósitos naturales (jagüey y canales de riego) que se llenan en época de lluvias (REDePARES, 2013).

## 2. Breve historia y desarrollo

El sur del Atlántico, que a la llegada de los españoles estaba habitado por los nativos de la región (indígenas Caribe), se convirtió en un territorio de vital importancia para el desarrollo de la navegabilidad en el río Magdalena; los españoles interesados en trasportar las mercancía desde Cartagena hasta el interior del país y viceversa, avistaron en la zona una importante vía para tal propósito al identificar inicialmente la conexión acuático-terrestre que desde la Bahía de Cartagena se establecía con el río Magdalena y posteriormente, la navegabilidad fluvial completa que en épocas de invierno se lograba en el mismo tramo al unirse las aguas del río con las del conjunto de ciénagas adyacentes en esta zona y que se conectaban a su vez, con la red de humedales que se desprenden desde la Bahía de Cartagena, dando origen finalmente a la construcción del Canal del Dique durante el gobierno colonial, bajo las órdenes del gobernador de Cartagena Pedro Zapata de Mendoza en 1650 (Aguilera, 2006).

La construcción del Canal del Dique, cuyo nombre adquiere por el derribo del dique natural, que separaba las aguas del río Magdalena con las de las ciénagas que servían de sumideros naturales al río, permitió en adelante la navegación fluvial permanente entre Cartagena y el río Magdalena, pero a su vez, generó la transformación de la geografía natural de este territorio ya que los efectos de la creciente sedimentación que le ofrece la corriente del río, ha generado el cegado de muchas ciénagas y humedales que cumplían una función de vital importancia para la subsistencia de los ecosistemas que generaban su riqueza natural. Este Canal, desde el mismo momento de su construcción en 1650, provocó la inundación del pueblo de San Benito de las Palomas (lo que es hoy el municipio de Repelón), al cerrarle el paso de las aguas que discurrían de las pequeñas elevaciones ubicadas al noroccidente de la población (Municipio de Repelón, 2014).

Con el tiempo y después de la independencia de España, estas poblaciones ubicadas entre los dos grandes cuerpos de agua (río Magdalena y Canal de Dique) que alimentan hídricamente al departamento de Atlántico, se fueron consolidando con la migración de muchos campesinos provenientes de poblaciones aledañas, especialmente de Bolívar, motivados por la riqueza fértil del suelo de este territorio, la nutrida flora y fauna que prodigaban los múltiples ecosistemas existentes, y por la gran cercanía con Barranquilla (capital del Atlántico) y Cartagena (capital de Bolívar). La multiculturalidad producto de la sumatoria de las migraciones, dio origen al asentamiento de muchas comunidades raizales y el sentido de pertenencia de sus habitantes con este

sector del departamento del Atlántico, generando procesos de identidad y expresiones culturales propias que caracterizan a la región, ubicándola en una de las subregiones de vital importancia para el desarrollo cultural del departamento por sus tradiciones y expresiones folclóricas. La convicción de las bondades ofrecidas por el territorio, generó un gran desarrollo de la producción agrícola, que lo llevó a ser considerado como la *despensa agrícola* del Atlántico y de toda la región aledaña. Pero este desarrollo, no contó con un acertado acompañamiento de políticas gubernamentales en el uso del suelo y la protección de los ecosistemas, dando al traste hoy con esta promesa productiva y con la subsistencia misma de las poblaciones aquí ubicadas (REDePARES, 2013).

### 3. Las inundaciones, su impacto y la atención ante el desastre

El sur del departamento de Atlántico es altamente vulnerable a las inundaciones lentas (por represamiento) y a las súbitas (por desbordamiento), debido a la interacción de varios factores que se asocian a la condición topográfica de sus suelos.<sup>28</sup> Adicionalmente, una de las fuentes de vulnerabilidad ante inundaciones más relevantes radica en la ubicación de gran parte de su territorio sobre la margen izquierda del río Magdalena, puesto que se trata de la parte más baja (cerca de su desembocadura) después de la depresión Momposina, donde confluyen todos los afluentes que recogen las lluvias de alta y mediana montaña de los andes colombianos, lo cual configura un escenario amenazador en las épocas de invierno.

La historia de los desastres por inundaciones en esta zona inicia con la gran inundación de 1650 provocada por la construcción del Canal del Dique, suceso que dejó bajo el agua al pueblo de San Benito de las Palomas, población que más tarde – en 1967 – sufrió una nueva inundación provocada por la construcción y llenado del Embalse del Guájaro lo que le cegó toda posibilidad de existencia, pues sus aguas dieron paso a la formación de la ciénaga que llamaron “Limpia”, y obligó definitivamente a los habitantes de este pueblo a ubicarse en los terrenos donde hacían sus cultivos (que llamaban *repelones*) por ser más altos, dando origen al municipio que hoy conocemos con el nombre de Repelón (Municipio de Repelón, 2014).

<sup>28</sup> Se debe considerar además su ubicación en la zona norte de Colombia, históricamente afectada por los fenómenos del Niño y la Niña, lo que genera una oscilación climática entre la disminución de las precipitaciones e intensa sequía, y su aumento por encima de lo normal respectivamente, esto último desemboca regularmente en las inundaciones (Ruiz, 2012).

El Canal del Dique a través de la historia ha requerido de varias rectificaciones y ampliaciones dado que es el recipiente natural de la gran sedimentación que arrastra el río Magdalena hasta su cauce, lo cual obstruye la navegabilidad del canal. Estas constantes rectificaciones han generado la fragmentación y colmatación del sistema de ciénagas que de manera natural en época de invierno comunicaban al río Magdalena con la Bahía de Cartagena, a través de la red de humedales que se desprenden de ella, lo que ha impactado negativamente el ambiente natural y sus ecosistemas, y contribuido a la vulnerabilidad que experimentan hoy los municipios del sur de Atlántico frente a las inundaciones.

De acuerdo con los datos consultados sobre las rectificaciones del Canal del Dique, en 1984 se hizo una intervención definitiva, consistente en la reducción del número de curvas, las cuales quedaron finalmente en 50, así mismo, se intervino el ancho del fondo llevándole hasta 65 metros con una profundidad mínima de 2,5 m (Aguilera, 2006). Lamentablemente esta intervención quedó inconclusa e incrementó el caudal del río Magdalena hacia el Canal, causando estragos ecológicos de fuertes impactos negativos para el deterioro del sistema de humedales, volviéndolo insostenible por la cantidad de sedimentos que recibe del río lo que obliga aún en nuestros días la intervención de las autoridades ambientales para realizar estudios que midan este impacto y propicien alternativas para su recuperación, sin embargo, no se ha logrado un proceso de mantenimiento que garantice la limpieza permanente del Canal.

Las crecientes del río Magdalena, ante la ocupación de las ciénagas de alivio por parte de la población con viviendas y obras de infraestructura a la altura del sur de departamento de Atlántico, ha causado grandes inundaciones que afectan directamente a los municipios de Suan y Campo de la Cruz, e indirectamente a los otros cuatro municipios (Candelaria, Manatí, Repelón y Santa Lucía), porque al saturarse estas ciénagas de alivio, desbordan sus aguas e inundan a la población que está a su alrededor, y al entrar estas grandes cantidades de agua al territorio – combinadas con la caída de las lluvias y la falta de absorción de los suelos por los bajos niveles de la planicie – se producen inundaciones lentas (encharcamientos) en todos los municipios del cono sur.

Por las crecientes del río Magdalena se han registrado inundaciones en los años de 1860, 1916, 1970, 1971, 1988, 2007, 2008, causado en parte por las siguientes condiciones que actuaron como detonantes según describe Rubio (2011):

- Un invierno prolongado e intenso, con muchos días de lluvia, en la cuenca del río Magdalena.
- La elevación general del nivel del mar debido al cambio climático que permite prever un aumento del nivel de la marea en la desembocadura del río y del Dique en el mar Caribe y en la bahía de Cartagena, según los análisis de los especialistas. El efecto de este fenómeno es disminuir la velocidad del río en su parte más baja y del agua que circula por el Dique, elevándose su nivel, lo que aumenta el peligro durante inviernos extremos en la cuenca. Aunque es un proceso gradual y lento, está ocurriendo hace varias décadas, quiere decir que el peligro está aumentando en forma continua.
- Pérdida de áreas de amortiguación de las crecientes en el río Magdalena, aguas arriba de Calamar, al disminuir el área donde puedan explayarse los mayores volúmenes de agua o de almacenamiento en las ciénagas debido al aumento de la sedimentación y a las consecuencias de obras en su cauce para la navegación con formación de barreras en las orilla, a la desecación de ciénagas y obstrucciones en los canales o caños de interconexión río-ciénagas. Resultado: más caudal corre por el mismo cauce aguas abajo hacia Calamar y la embocada al Dique, ocasionando elevación de la altura del agua y que el nivel de desbordamiento se alcance más frecuentemente.
- La rectificación y ampliación del ancho y profundidad del canal del Dique en 1984, aumentó el caudal promedio de 320 m<sup>3</sup>/seg a 520 m<sup>3</sup>/seg, y el máximo del orden de 600 m<sup>3</sup>/seg a 1200 m<sup>3</sup>/seg, aumentando considerablemente el volumen de agua que circula por el Dique y la posibilidad de ocurrencia y alcance de las inundaciones en la planicie (pp. 17-18).

Adicionalmente, las debilidades relacionadas con el Canal del Dique han provocado su ruptura en dos ocasiones en épocas de precipitaciones intensas (años 1984 y 2010) a la altura del municipio de Santa Lucía, con consecuencias catastróficas de incalculables pérdidas económicas, culturales, ambientales y de detrimento de la salud humana en estas poblaciones rivereñas. La ruptura del carretable del Canal en 1984, provocó la inundación total del sector agroindustrial del municipio de Santa Lucía, dejando sumida en la pobreza a esta población; también inundó toda la parte trasera de la cabecera municipal de Campo de la Cruz y la Ciénaga de Sanaguare, con fuertes impactos negativos en los ecosistemas para todo este territorio.

Pero la historia reciente de inundaciones remite al invierno del año 2010, puesto que dicho invierno, intensificado por los efectos del evento del

pacífico (fenómeno de la niña), produjo el aumento desproporcionado del caudal de las aguas del río Magdalena, aumentando también el volumen y la presión del agua que éste vierte sobre el Canal del Dique, y sumado a la falta de mantenimiento del mismo, causó la ruptura del jarillón<sup>29</sup> derecho que lo bordea, nuevamente a la altura del municipio de Santa Lucía, un poco más adelante de la primera vez (1984). A través del boquete que se abrió por la ruptura del jarillón ingresaban grandes cantidades de agua a la zona, y dado que la gobernación del Atlántico levantó y reforzó el muro de contención que se construyó a orillas del río para evitar su desbordamiento, éste impidió que las aguas provenientes del Canal del Dique salieran al río Magdalena y por el contrario, se extendieron por todo el territorio del cono sur del departamento del Atlántico, dejando completamente inundada a la población de Santa Lucía, Campo de la Cruz, Manatí, Repelón, gran parte de Candelaria y toda la zona rural de Suan.

De acuerdo con Sánchez (2011), lo ocurrido dio lugar a un desastre natural de proporciones insospechadas, fue necesario declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica. Además la situación de Atlántico se hizo crítica debido a que:

...no sólo [se produjo] una súbita inundación, sino una crisis persistente debido al represamiento del agua, lo que desató una calamidad sin precedentes en la historia de este departamento (Sánchez, 2011, p. 1).

En su momento, el evento cobró toda la atención mediática a nivel nacional, entre muchas referencias de reportajes y publicaciones sobre el tema se comparó la emergencia del sur de Atlántico con la devastación causada por el huracán Katrina en Nueva Orleans (USA) y los medios señalaban además que como impacto, sus habitantes tendrían que cambiar su forma de vida. Así pues, esta inundación provocó la evacuación de toda la población que todavía no se recupera del *shock* de su tragedia, la cual se visibiliza en el rostro y el quehacer de sus habitantes en su lento y espaciado retorno, pues el desastre que causó esta inundación rebasó cualquier capacidad de respuesta y destrozó toda la infraestructura de servicios y medios de productividad: la pobreza es hoy, el cordón que une a estas poblaciones que ven con desesperanzas el futuro (REDePARES, 2013), una situación

<sup>29</sup> Expresión propia de la jerga usada en relación con los procesos contentivos de cuerpos de agua. El término no existe en el Diccionario de la Academia Española de la Lengua; la expresión más cercana en dicho diccionario es “crestón”, también se le denomina “farrillón”. El término refiere la parte de un filón que sobresale del suelo (DRAE, 2014).

común entre las poblaciones sometidas a estas condiciones entre quienes además es frecuente que se transforme negativamente su visión acerca de su propio territorio (Cherry, citado en Scott & Weems, 2013). Y es que la inundación del sur de Atlántico es como la gota final que rebasó el vaso para el deprimente paisaje que hoy se observa en estas poblaciones, ya que las inundaciones han sido la constante en este territorio, llevándolo a un deterioro ambiental sostenido que se intensificó con esta gran inundación, pues hoy después de cuatro años no se visibiliza aún su recuperación.

Atlántico fue la cuarta jurisdicción territorial con mayor nivel de afectación por este evento (Sánchez, 2011), ello se refleja además en las cifras oficiales reportadas hasta julio de 2014 por el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2014) a través de la subcuenta Colombia Humanitaria, en materia de la inversión realizada por el gobierno nacional en actividades de recuperación para dicho territorio, esta inversión alcanza un valor de \$339.755.335.503, distribuido en acciones como la entrega de ayuda humanitaria, la reactivación de orden social, cultural y económico, el pago de alojamientos temporales y la construcción de obras civiles.

En los municipios del sur de Atlántico la intervención realizada frente a la calamidad ha incluido las acciones descritas junto con la reparación de viviendas. Información puntual del reporte de Colombia Humanitaria aparece descrita en la Tabla 5.1, mientras que la Tabla 5.2. incluye la descripción de las acciones dirigidas a la reactivación económica de la población afectada al igual que la recuperación de sus dinámicas socioculturales.

**Tabla 5.1.** Actividades de Atención Humanitaria en el sur del departamento de Atlántico.

Municipio	Mercados y kit de aseo	Apoyo arriendos	Albergues habitaciones (Fase I y II) unidades	Reparación de vivienda unidades
Campo de la Cruz	13.858	7049	-	2311
Candelaria	10.184	3285	200	690
Manatí	12.261	2166	624	565
Repelón	6336	3226	224	832
Santa Lucía	11.805	7293	-	1587
Suan	6959	2475	-	817
<b>Totales</b>	<b>61.403</b>	<b>25.494</b>	<b>1048</b>	<b>6.802</b>

Fuente: Adaptado de Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Subcuenta Colombia Humanitaria (2014).

**Tabla 5.2.** Número de beneficiarios de actividades dirigidas a la Reactivación Económica en los municipios del sur del departamento de Atlántico.

Municipio	Programa empleo de emergencia <sup>a</sup>	Programa ReSA <sup>b</sup>	Nº Proyectos capitalización microempresarial	Recuperación de activos improductivos <sup>b</sup>
Campo de la Cruz	812	150	2	-
Candelaria	486	300	2	71
Manatí	422	400	-	426
Repelón	344	200	2	179
Santa Lucía	262	200	2	-
Suan	211	100	-	-
<b>Total beneficiarios</b>	<b>2537</b>	<b>1350</b>	<b>8</b>	<b>676</b>

<sup>a</sup> N° de participantes <sup>b</sup> N° de familias beneficiadas.  
Fuente: Adaptado de Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Subcuenta Colombia Humanitaria (2014).

Así mismo, según el reporte del Fondo Nacional de GRD (2014) la inversión ha cobijado el desarrollo de obras civiles de gran envergadura y de inversiones menores, con el fin controlar los cuerpos de agua de los municipios afectados así como medida de previsión frente a posibles inundaciones en un futuro. Esta información se describe en la Tabla 5.3.

**Tabla 5.3.** Relación de obras de infraestructura para manejo y contención de cuerpos de agua en los municipios del sur de Atlántico.

Municipio	Número de obras	Objeto de las obras	Valor aprobado neto
Campo de la Cruz	6	Adquisición de maquinaria; realización de obras de acueducto y saneamiento; adquisición de suministros.	\$4.230.893.347
Candelaria	3	Canalización de aguas; adquisición de suministros; reforzamiento de jarillones o diques.	\$701.531.700
Manatí	6	Canalización de aguas; reforzamiento de jarillones o diques, adquisición de maquinaria; realización de obras de acueducto y saneamiento; adquisición de suministros.	\$6.076.379.099
Repelón	4	Reparación de vías; canalización de aguas, contención taludes.	\$999.113.776
Santa Lucía	7	Adquisición de maquinaria; construcción de puentes y pontones; canalización de aguas; realización de obras de contención de cuerpos de agua; reparación de vías; reforzamiento de jarillones o diques.	\$33.166.244.341
Suan	3	Adquisición de maquinaria; realización de obras de acueducto y saneamiento.	\$748.257.176

Fuente: Adaptado de Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Subcuenta Colombia Humanitaria (2014).

Vemos pues el impacto generado por este desastre y los altos costos económicos — amén de los culturales, sociales y de seguridad del territorio —, lo cual, conjugado al resto de emergencias presentadas en el país por el mismo evento, devino en la necesidad de reformular el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) y de constituir una política más sólida capaz de dar respuesta a la problemática de Colombia frente a la gestión del riesgo.

Ahora bien, es claro que los desastres en Colombia no se reducen exclusivamente al tema de inundaciones; por más que parezca una obviedad es necesario recalcar que el territorio nacional se encuentra expuesto a un sinnúmero de amenazas asociadas a sus propias condiciones geográficas y climatológicas al igual que a las vulnerabilidades sociales derivadas de la organización y el sistema de desarrollo social, urbano, etc. (Ver capítulo 3). Siguiendo con nuestro empeño de contextualizar la discusión sobre lo territorial, resulta pertinente precisar este panorama dentro del sur de Atlántico.

Lo que vuelve al sur de Atlántico un contexto particularmente atractivo para el estudio de la aplicación de la política de gestión del riesgo es su alto nivel de vulnerabilidad ante los desastres, pues además de la consabida exposición a inundaciones, el tenor del riesgo estriba en su deterioro ambiental. Esta zona ha visto cómo las condiciones ambientales han venido experimentando detrimento desde la época dorada de la gran productividad agrícola (se cultivaron grandes extensiones de algodón y tomate), la cual fue desapareciendo paulatinamente por la utilización de fertilizantes, que combinados con la tragedia de las inundaciones, han empobrecido el suelo.

De este deterioro también dan cuenta la disposición de aguas servidas y material sólido residual suspendido sobre los cuerpos de agua como el Embalse del Guájaro, la Ciénaga del Sábalo y otras; las aguas de escorrentía de la red de los arroyos que discurren de los cerros y colinas, circundando las zonas bajas o planicies de inundación de las ciénagas, y la falta de mantenimiento en sus cauces que se colmatan; la tala indiscriminada de árboles y el uso del suelo para la ganadería extensiva y el pastoreo; el uso de cocina a base de leña (hornilla) para la fabricación de ladrillos; la remoción en masa (explotación de canteras con dinamita) en la escasa elevación del suelo; el cegado de humedales que facilitaban la capacidad de absorción del suelo como Ciénaga Real, Sanaguare, La Ensenada, Las Hicoteas, Las Babillas, El Rayito, entre otras, ubicadas en el municipio de Campo de la Cruz; la falta de mantenimiento de los distritos de riego y la construcción artesanal de canales de drenaje que se sedimentan y se colmatan por la

falta de mantenimiento; las prácticas recurrentes de quema del suelo para la siembra de cultivos y la caza (REDePARES, 2013). En la Tabla 5.4, se ha incluido una completa descripción de las principales amenazadas naturales y antrópicas que enfrenta cada uno de los municipios del sur de Atlántico, de acuerdo con el informe técnico de la Fundación Red para la Promoción, Prevención, Atención y Recuperación de Emergencias (REDePARES, 2013).

**Tabla 5.4.** Descripción general de amenazas naturales y antrópicas de los municipios del sur de Atlántico.

Municipio	Amenazas naturales	Amenazas antrópicas
<b>Santa Lucía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Canal del Dique.</li> <li>• El río Magdalena, dada su proximidad.</li> <li>• El distrito de riego Suan-Santa Lucía por colmatación y posibles desbordamientos por represamiento.</li> <li>• Las cunetas que sirven de reservorios para las aguas lluvias, que se desbordan.</li> <li>• Las lluvias torrenciales que con las bajas pendientes del suelo del municipio (entre 0 y 2,5%) dificultan el desalojo natural de aguas lluvias, provocando encharcamiento o represamiento; y sistemas de baja presión que producen fuertes vientos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La construcción de terraplenes, represas, canales, drenajes, rellenos en la ribera del río con poco mantenimiento adecuado que pueden provocar inundaciones por rompimiento de los mismos o colmatación de los cauces.</li> </ul>
<b>Manatí</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 51,70% del territorio se encuentra en estado de riesgo de inundación; 31,8% se encuentra en riesgo de erosión y 18% en estado de riesgo de incendios de sus bosques.</li> <li>• Inundaciones por desbordamiento del Canal del Dique, por el Embalse del Guájaró y por ciénagas y arroyos.</li> <li>• Sistemas de baja presión que producen fuertes vientos.</li> <li>• Calor extremo, que genera incendios en las zonas de Bosque Seco.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaminación de sus cuerpos de aguas por vertimiento de residuos sólidos.</li> <li>• Deforestación de la zona costera de la laguna.</li> <li>• Pesca descontrolada e inadecuada en sus cuerpos de aguas.</li> <li>• Sedimentación de sus cuerpos lagunares.</li> <li>• Erosión por inadecuado uso de los suelos.</li> <li>• Inundación lenta por falta de mantenimiento y canalización de arroyos, jarillones, jagüeyes, pozos y estancos.</li> <li>• Quemadas descontroladas de pastos y rastrojos en terrenos para el cultivo.</li> </ul>

<p><b>Candelaria</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sus cuerpos cenagosos y arroyos que en conjunto suman aproximadamente 1868,55 hectáreas.</li> <li>• El río Magdalena por la proximidad que tiene con los municipios limítrofes (Campo de la Cruz).</li> <li>• Bajos niveles de pendientes en sus suelos pueden provocar encharcamiento.</li> <li>• Baja capacidad de absorción del suelo por saturación que provoca encharcamiento o represamiento de aguas lluvias y escorrentías.</li> <li>• Sistemas de baja presión que producen fuertes vientos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de jarillones, represas, drenajes y jagüeyes con métodos artesanales con poco mantenimiento que pueden provocar inundaciones por desbordamiento o represamientos al colmatar de sus cauces.</li> <li>• Tala no controlada de árboles y quema de suelos para el cultivo.</li> <li>• Botaderos de desechos sólidos a cielo abierto.</li> <li>• Secamiento y relleno de ciénaga que provocan inundaciones en épocas de invierno.</li> <li>• Uso inadecuado del suelo para la realización de hornillas en la construcción de ladrillo, bloques y similares, provocando erosión y deslizamiento de los mismos.</li> </ul>
<p><b>Suan</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Río Magdalena, por su gran cercanía.</li> <li>• Cuerpos de aguas de ciénagas y otros que por falta de mantenimiento, en épocas de invierno, se colmatan y pueden causar inundaciones por desbordamiento.</li> <li>• Bajos niveles de pendientes en sus suelos que por su cercanía a los cuerpos de agua provocan encharcamiento.</li> <li>• Sistemas de baja presión que producen fuertes vientos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de canales de riego y jagüeyes con métodos artesanales y con poco mantenimiento que en invierno pueden provocar inundaciones por desbordamiento o represamientos al colmatar sus cauces.</li> <li>• Tala no controlada de árboles y quema de suelos para el cultivo.</li> <li>• Disposición final de la basura a cielo abierto.</li> </ul>
<p><b>Campo de la Cruz</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Río Magdalena por su proximidad.</li> <li>• Cuerpos de aguas de Ciénagas (Sanaguare, Ciénaga Real) que por colmatación en épocas de invierno pueden causar inundaciones por desbordamiento.</li> <li>• Bajos niveles de pendientes en sus suelos pueden provocan encharcamiento.</li> <li>• Baja capacidad de absorción del suelo por saturación, que provoca encharcamiento o represamiento de aguas lluvias y escorrentías.</li> <li>• Sistemas de baja presión que producen fuertes vientos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de jarillones, represas, drenajes y jagüey con métodos artesanales con poco mantenimiento que pudieran provocar inundaciones por desbordamiento o represamientos al colmatar de sus cauces.</li> <li>• Tala no controlada de árboles y quema de suelos para el cultivo.</li> <li>• Botaderos de desechos sólidos a cielo abierto.</li> <li>• Relleno del humedal de Ciénaga Real, que servía de alivio para las corrientes de agua.</li> </ul>

<p><b>Repelón</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lluvias torrenciales, por el estado de sus suelos y la colmatación de sus arroyos.</li> <li>• El aumento en los niveles de río Magdalena y Embalse del Guájaro, por desbordamiento, dada su cercanía.</li> <li>• Sistemas de baja presión que producen fuertes vientos.</li> <li>• Calor extremo, genera incendios por tener el municipio, zonas de Bosque Seco.</li> <li>• La falla geológica en el corregimiento de Tablas, que causa agrietamiento y deslizamiento de las viviendas.</li> <li>• Las tormentas eléctricas, generadas por el calor latente liberado en la condensación del vapor de agua, suministrando gran cantidad de energía para su formación; en los últimos años ha cobrado vidas humanas en instituciones educativas y en zonas rurales del municipio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La expansión del casco urbano, que creció hacia la rivera del Embalse del Guájaro ocupando sus laderas (ciénagas de alivio) que en tiempos del fenómeno del niño (sequía) se mostraron de gran extensión, pero al llegar el fenómeno contrario (exceso hídrico), el embalse recupera sus laderas, inundando las viviendas asentadas en ella.</li> <li>• La construcción de jarillones en las lagunas para desviar el cauce natural de sus aguas de escorrentías que corrían de oriente a occidentes y ahora lo hacen de norte a sur.</li> <li>• La explotación de canteras a los alrededores del corregimiento de Rotinet que genera movimiento en maza de la tierra y provoca socavación lateral en este corregimiento.</li> </ul>
<p>Fuente: Fundación REDePARES (2013).</p>		

Con el transcurso del tiempo esta combinación de numerosos factores ha contribuido al creciente empobrecimiento del territorio y del paisaje natural, configurándose un escenario de alta vulnerabilidad a los desastres, que ante la desolación que experimentan sus habitantes y administraciones, agrava la posibilidad de encontrar soluciones que indudablemente requieren de mucha inversión técnica y logística, en la medida en que el sustento económico de estas poblaciones se deriva del sector primario de la economía, donde la dependencia e influencia de las variables climáticas y ambientales determinan el desarrollo de sus prácticas de subsistencia.

#### 4. Una síntesis reflexiva

Este análisis de riesgos y posibilidades de recuperación basado en la otrora productividad y belleza del paisaje del sur de Atlántico (como una especie de territorio piloto para el análisis de la política de gestión del riesgo en Colombia), ha sido el estimulante para aplicar este proyecto de investigación; este territorio sigue poseyendo un gran potencial de desarrollo productivo, cultural y ambiental por su significativo aporte a la generación de alternativas productivas y por su ubicación misma, amén del arraigo cultural de sus poblaciones, y porque en él coincidimos una red de actores

institucionales (Sociedad civil organizada, Estado, Academia y sectores privados de la producción) afianzados en la idea que mediante el diálogo y la aplicación de normas que nos incluyan a todos, es posible encontrar salidas a las crisis por muy graves que parezcan. En este propósito se requiere implementar acciones conducentes a superar las tragedias con la búsqueda de nuevos estímulos desde lo cultural, para recuperar la red del tejido social de estas comunidades que ha sido afectado profundamente, y con ello, la recuperación del entorno natural visionando las alternativas que éste sigue brindando.

Ahora bien, tomando este contexto como un escenario en el que existe una historia reciente de desastre, es importante reflexionar sobre el horizonte que depara la gestión del riesgo para tales territorios, incluso, es ineludible reconocer las condiciones actuales que a nivel social e institucional existen frente a la aplicación de una política nacional de gestión del riesgo; más allá del balance entre daños y pérdidas –y de las múltiples fuentes de vulnerabilidad que hemos puntualizado–, lo esencial no es pensar sobre lo que pasó: hay que hacerlo sobre lo que no ha dejado de pasar, aquello que sólo se hizo sumamente notorio gracias al desastre.

En la retoma de este evento como suceso central de análisis, es posible mencionar que la magnitud del mismo –del desastre– demuestra que el país se encuentra ante el desafío de adaptarse al cambio climático y de constituir un sistema de gestión del riesgo efectivo y basado en el conocimiento –del riesgo– y la actividad preventiva, quedando así una gran tarea que requiere de esfuerzos coordinados entre las instituciones del Estado, el nivel sectorial y la sociedad. Precisamente, como han indicado Castellón, Hill, Holguín y Wilches-Chaux (2011), la protagonista de esta debacle –como en muchas otras calamidades experimentadas en el pasado en Colombia– ha sido la vulnerabilidad institucional, ya que fueron evidentes diversas fallas en la estructura estatal, la capacidad de coordinación nacional y de gestión de respuesta a nivel local, podríamos también agregar el papel de la vulnerabilidad socio-económica, determinante en el impacto de un desastre. Las precisiones de Castellón et al. (2011) al respecto indican que al menos tres factores tuvieron una clara influencia en dichos sucesos: “[la] *vulnerabilidad estructural producto de la desigualdad en Colombia, la insostenibilidad medioambiental de los patrones de desarrollo y la falta de una visión integral de gestión del riesgo...*” (p. 8).

Ya previamente Blaiki, Cannon, Davis & Wisner (1996), habían definido los desastres como eventos socio-naturales, por la interrelación de elementos

sociales, políticos y económicos que se configuran en una auténtica problemática ante los riesgos naturales. Ahora bien, en el caso de los entes territoriales que cobija este estudio, resulta evidente además una serie de elementos que denotan cómo esa fragilidad en el desarrollo institucional denunciada por Castellón et al. (2011) se refleja en el déficit de procesos tendiente a lograr la prevención y el propicio manejo de los riesgos de desastres; al menos tres elementos son reseñables sobre este particular:

La falta de componente *preventivo* en la operatividad del sistema para manejar y hacer frente a las emergencias y los desastres que se aplica en los entes territoriales, en gran medida por el desconocimiento de los factores que inciden en el manejo del riesgo.

Déficit relacionado con los conocimientos necesarios para cumplir con adecuados procesos de manejo del componente de *atención*, lo que se refleja en la falta de organización de la respuesta y la ausencia de adecuados sistemas locales de recolección de la información.

La existencia de deficiencia en el cumplimiento de los objetivos del componente de *recuperación* frente a los riesgos de desastres, lo cual incluso podría descollar en elusión involuntaria de responsabilidades producto del desconocimiento del tema.

Pero esas debilidades institucionales (incluidas también las estructurales y socioeconómicas) se conjugan con el papel de las comunidades, las cuales con frecuencia se habitúan a vivir en condiciones de riesgos, callan su opinión o en el más grave de los casos desconocen incluso que las condiciones de vida en las cuales se encuentran constituyen formas de exposición al riesgo. Esto requiere entonces que las acciones desde lo gubernamental a nivel nacional y territorial le den un rol especial a las comunidades, recuperando su capacidad resiliente y mediante la generación de acciones basadas en la participación de los individuos mediante el conocimiento del riesgo y la puesta en práctica de comportamientos preventivos frente al mismo.

Tenemos pues, un inter-juego de vulnerabilidades institucionales y sociales a nivel local y nacional que impiden que las acciones de gestión no logren acoplarse perfectamente, y que además se encuentran asociadas con componentes transversales como el de la desigualdad económica y las falencias en la relación desarrollo y medioambiente. Ahora bien, esto da lugar a una necesaria transición del sistema tradicional de prevención y atención de desastres de Colombia, altamente reactivo y responsivo más que preventivo, a un sistema

más articulado cuyo eje fundamental es la generación de conocimiento frente al riesgo y la aplicación de medidas que ayuden a prevenir los desastres. Así pues, en estos momentos la nación ve en la Ley 1523 una concreción de dicha transición, y con su expedición se atestigua —a nuestro juicio— que en el territorio nacional se ha emprendido un verdadero *giro* hacia la prevención del riesgo, dejando como tarea el completarlo efectivamente.

Por su parte, esto plantea un reto, que por un lado tiene que ver con la generación de un mayor conocimiento sobre la realidad geofísica e hidrometeorológica (fortalecimiento del conocimiento técnico en todo el territorio nacional), y por otra parte con la necesidad de renovación a nivel del eje sociopolítico, concentrada en la relación institución-comunidad, transformación que resulta necesaria para intentar superar el olvido de la prevención.

Así pues, estos retos son posibles de lograr al amparo de la Ley 1523 de abril 24 de 2012, por la cual se adopta el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres que previamente hemos mencionado, en especial porque se constituye en una valiosa herramienta de política pública que permite contar con instrumentos institucionales y ciudadanos para desarrollar un proceso de concientización y compromiso con el ambiente y que propicie la construcción de alternativas de desarrollo y convivencia sostenible en el tiempo; en este proceso, la información, la comunicación y el entendimiento son de vital importancia, porque se requiere de la participación activa de todos los actores que interactúan en este territorio.

Es precisamente ante un panorama como el descrito en el que la Ley 1523 pretende erigirse como un mecanismo político sólido que facilite la operación descentralizada para la gestión del riesgo de desastres, proporcionando herramientas e insumos de orden jurídico que permitan tanto las acciones de recuperación y mitigación, como aquellas dirigidas a la promoción de la Gestión del Riesgo con fines educativos y preventivos, por ello es una responsabilidad de la investigación enfocarse en el análisis de la política con el fin de develar sus características estructurales y el nivel de correspondencia entre su objeto y el accionar de las administraciones locales, esta es precisamente la tarea que nos ocupará en las secciones subsiguientes.

## Referencias

Aguilera, M. (2006). *El Canal del Dique y su Subregión: Una Economía Basada en la riqueza hídrica*. Documentos de trabajo sobre economía regional N° 72. Banco de la República. Cartagena de Indias.

- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. & Wisner, B. (1996). *Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres*. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Castellón, R., Hill, A., Holguín, L & Wilches-Chaux, G. (2011). *¿Cómo evitar otro desastre? Lecciones de la ola invernal en Colombia*. Informe de Oxfam. Recuperado de: [http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp148\\_colombia-lecciones-aprendidas-final\\_\\_spanish1104292.pdf](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp148_colombia-lecciones-aprendidas-final__spanish1104292.pdf)
- Colombia Humanitaria (2014). Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres Subcuenta Colombia Humanitaria balance Atlántico. Informe a corte Julio 14 de 2014. Disponible en: <http://www.colombiahumanitaria.gov.co/FNC/Documents/2011/padrinos/atlantico.pdf>
- Real Academia Española de la Lengua – DRAE – (2014). *Diccionario de la Lengua Española*. (23ª Ed.). Madrid: España.
- Fundación Red para la Promoción, Prevención, Atención y Recuperación de Emergencias – REDEPARES – (2013). *Documento: Análisis de Amenazas y Vulnerabilidad al Riesgo de Desastres en el sur del Atlántico*. Informe técnico no publicado. Barranquilla, Colombia.
- Gobernación de Atlántico (2012). *Plan de Desarrollo del departamento del Atlántico 2012-2015 “Atlántico más social: compromiso social sobre lo fundamental”*. Barranquilla.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER – & Corporación Colombiana de Investigaciones Agropecuarias – CORPOICA – (2005). *Zonificación agroecológica, evaluación económica y organización socio empresarial de sistemas de producción prioritarios en el área de desarrollo rural sur del Atlántico*. Convenio PNUD – CORPOICA.
- Municipio de Repelón. (2014). *Plan Municipal de Gestión del Riesgo*. Repelón, Atlántico.
- Rubio, C. (2011). *Gestión Ambiental del riesgo por inundación*. ONU HABITAT-Colombia. CEDETEC. Fundación promotora del Canal del Dique.
- Ruíz, A. (2012). *Análisis del impacto de los fenómenos El Niño y La Niña en la producción agrícola del departamento del Atlántico*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/8896/1/Aidadelcarmenruizcabarcas.2012.pdf>
- Sánchez, A. (2011). *Después de la inundación*. Documentos de trabajo sobre economía regional. Cartagena, Colombia: Banco de la República. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/publicacion/despu-s-inundaci-n>
- Scott, B. & Weems, C. (2013). Natural disasters and Existential Concerns: A Test of Tillich’s Theory of Existential Anxiety. *Journal of Humanistic Psychology*, 53 (1), 114-128. doi: 10.1177/0022167812449190

- Sedano-Cruz, K. (2012). *Gestión Integrada del Riesgo de inundaciones en Colombia*. Universidad Politécnica de Valencia.
- Sedano-Cruz, K., Carvajal-Escobar, Y. & Ávila-Díaz, A. (2011). Variabilidad climática, cambio climático y gestión integrada del riesgo de inundaciones en Colombia. *SEMILLAS*, 46/47, 47-53.



# Análisis de la política de gestión del riesgo de desastres en Colombia desde las disposiciones normativas de la Ley 1523 de 2012

*José Hernando Ávila-Toscano, Mireya Jiménez Díaz,  
Oswaldo Rapalino Carroll, Ana Herrera Flórez & Vilma Solano Oliveros*

## Introducción

A lo largo de este texto se ha abordado desde diferentes enfoques (social, político, técnico) la gestión del riesgo de desastres (GRD), en el empeño de develar las múltiples relaciones de este proceso con la política nacional y regional, señalando incluso su importancia en la planeación territorial. El objetivo de esta empresa, además de buscar un mayor nivel de claridad conceptual, ha discurrido sobre el valor de aplicar una política pública de GRD que representa un proceso social complejo, amparado por la institucionalidad del Estado para la generación de territorios más seguros y sostenibles, con capacidad de constituir elementos que suman al bienestar de los ciudadanos.

La orientación de este trabajo ha estado ceñida a un tono analítico cuyo campo de interés reposa tanto en la estructura y alcance de la política de GRD, como en la necesidad de hacer un seguimiento en el orden local de los mecanismos y estrategias a través de los cuales dicha política se aplica, de manera que se logre con ello dar cuenta de la articulación entre el espíritu de la norma y su desarrollo contextualizado, o bien, develar el divorcio entre ambos elementos.

Fieles a ese propósito, la contextualización de un escenario regional — que por sus particularidades sociales e institucionales cobra importancia en el marco del estudio — ha sido una de las tareas emprendidas, aterrizando en este caso el análisis en la zona sur del departamento de Atlántico (Caribe

colombiano) por tratarse de una jurisdicción con un historial de vulnerabilidad a desastres, así como por contar en el presente con un escenario de riesgos que constituye una realidad preocupante (Ver capítulo 5).

En adelante es menester entonces aterrizar ese análisis teórico, socio-histórico e incluso de la fundamentación del estudio de políticas públicas, en el ejercicio investigativo aplicado dirigido a estudiar la Ley 1523 de abril 24 de 2012 (en adelante Ley 1523 o simplemente la Ley), tanto en sus propiedades constitutivas como herramienta normativa que adopta el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), como en materia de los mecanismos a través de los cuales se cumple su aplicación en el mencionado contexto de estudio.

En sentido general, el desarrollo de este proyecto investigativo estuvo enfocado en analizar esta política pública en comunidades del Caribe colombiano afectadas por desastres invernales, especialmente en los municipios de Repelón, Manatí, Candelaria, Campo de la Cruz, Suan y Santa Lucía pertenecientes al cono sur del departamento de Atlántico, con el fin de definir las características del diseño y estructura de dicha política determinando su nivel de idoneidad, pertinencia y correcta aplicación.

Para esta tarea, nos hemos valido de dos enfoques centrales cuyos desarrollos se han integrado para alcanzar el objetivo propuesto; por un lado, los aspectos relacionados con la constitución de la norma, su estructura y contenido permiten comprender qué tan idónea y pertinente resulta la misma, por lo cual el estudio de tales aspectos se centró en la aplicación del modelo de análisis operativo de políticas públicas (Knoepfel, Larrue, Varone & Hinojosa, 2007; Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008) (Ver capítulo 4).

Por su parte, el análisis de los mecanismos de aplicación de la Ley incluyó un proceso de campo amplio, basado en el contacto interinstitucional y en la participación de las comunidades y los organismos de socorro. Primeramente, se cumplió un proceso de revisión documental y de normatividad desarrollada por los entes territoriales frente a las exigencias de la Ley 1523, lo cual permitió construir una noción sólida de la ejecución de la política en los municipios del cono sur del departamento de Atlántico.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Para efectos de presentación de la información en este texto, se han separado en dos capítulos los resultados del estudio. El capítulo que nos ocupa incluye el análisis cumplido en la primera fase de la investigación, mientras que los resultados de la evaluación sobre la correcta aplicación de la norma, que corresponde al estudio social aplicado, ha sido incluido en el capítulo siguiente (Capítulo 7).

Adicionalmente, el desarrollo del estudio buscó generar espacios de innovación social dirigidos a la construcción participativa entre los actores comprometidos en la ejecución de la política pública de GRD, por lo cual los encuentros con comunidades, sus representantes y las organizaciones de la sociedad civil, amén de los organismos de socorro, constituyeron un elemento muy valioso del estudio, pues a través de sus concepciones y representaciones se logró contrastar la posición institucional con la vivencia y el testimonio de las comunidades, quienes son uno de los actores claves en el proceso de GRD.

## **1. Una reseña metodológica**

### ***1.1 La estructura del estudio***

El proyecto fue cumplido mediante dos grandes fases diferenciadas pero complementarias, la primera de ellas centrada en el estudio de la norma propiamente dicha, y la última en su aplicación en los entes territoriales abordados. Esta última fase será explanada en el capítulo siguiente, por ahora, nos concentraremos en el procedimiento analítico de la Ley desde los criterios de idoneidad y pertinencia.

La primera fase fue asumida desde una perspectiva holística, integrando diversos enfoques que responden a la lógica organizativa del estudio propuesta por Knoepfel et al. (2007), y Subirats et al. (2008), dentro de su modelo operativo. Este análisis facilita comprender elementos básicos como los actores implicados en la política (institucionales, sociales, beneficiarios), las lógicas de las relaciones entre tales actores dentro del marco normativo, el uso y apropiación de los recursos y las dinámicas definidas como estrategias de intervención dentro de un acuerdo político administrativo. En este enfoque, se formulan también hipótesis causales acerca de cómo se asume (o se explica) el problema a abordar, y se delimitan también hipótesis de intervención que establecen las medidas que adopta la política para intentar dar solución al problema.

Responder a este enfoque implica integrar una revisión de la lógica secuencial de la norma, partiendo del estudio de los antecedentes — que ya hemos descrito en capítulos previos — hasta la delimitación de los aspectos formales que en resumen responde a los interrogantes de cómo desde la política se construye la noción del riesgo y cuáles son los procesos aplicados para la intervención del problema (Narváez, Lawell & Pérez Ortega, 2009). Esto permite discurrir acerca los elementos considerados para la definición del

problema, su inclusión en la agenda pública, la formulación de soluciones, la legitimación, la implementación y, finalmente, la evaluación.

Para comprender la forma como la política se desarrolla a nivel contextual (su articulación con las capacidades de la institucionalidad local) se requiere complementar la lógica secuencial con los contenidos de la norma, ello facilita estudiar la política enfocándose claramente en el problema a tratar, e interpellando acerca de las alternativas de solución pensadas en el sistema político (Hernández, 1999; Lowi, 1972).

Ahora bien, para contextualizar el contenido de la norma acorde a los lineamientos internacionales para la formulación de políticas públicas en GRD, se contrastó la Ley 1523 con la matriz de criterios de verificación definidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2012) como elementos indispensables en este tipo de políticas. Según Velasco (2007), la revisión de contenidos resulta complementaria al análisis secuencial y no cabe duda que alimenta además la perspectiva del modelo operativo.

En esta línea de razonamiento, los enfoques teóricos en los que el proyecto sustenta el análisis de la política, permiten diseñar una clave analítica ya no centrada ni en el Estado, ni en la sociedad como categorías aisladas, independientes y excluyentes entre sí, sino más bien que permiten la sustitución de la búsqueda de soluciones causales de única vía, facilitando la aprehensión de la sociedad y de las políticas que le gobiernan como un tejido complejo de relaciones (Roth, 2002).

Esta propuesta de análisis es completamente congruente pues, como afirma Thoenig (1981, en Salazar, 2006) el análisis de políticas públicas es una disciplina que emplea multiplicidad de métodos y enfoques de investigación y argumentación con el fin de transformar la información de una política determinada con miras a resolver problemas en la diada política-acción. Roth (2002) por su parte, señala que el uso de varios enfoques para analizar políticas públicas es una necesidad, en la medida que se trata de una disciplina nueva que surgió a partir de la confluencia de orientaciones diversas requiriendo igualmente, diversidad de miradas analíticas y críticas.

## ***1.2. El análisis de la información***

Contempló la búsqueda de documentación textual y digital que diera cuenta de la normatividad que rige la política de Gestión del Riesgo de Desastres,

así como los estudios, acuerdos y protocolos nacionales e internacionales que la sustentan; el análisis se cumplió haciendo énfasis en los criterios de:

- Capacidad de ejecución de las autoridades.
- Gestión inter-institucional público-pública y público-privado.
- Integración de organizaciones de la sociedad civil y comunidades afectadas o en riesgo.
- Sistema de control y manejo de los recursos.

Esta fase se centró principalmente en el estudio de la Ley 1523 como instrumento normativo de la política en GRD, para ello se contó tanto con el estudio del contenido y estructura de la norma como con la participación de actores significativos en el proceso de su aplicación, incluyendo informantes claves de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y de la Corporación Autónoma Regional de Atlántico (CRA), quienes mediante entrevista semiestructurada ofrecieron sus aportes en relación con la valoración institucional de los contenidos y diseño de la norma, su correspondencia con la realidad contextualizada y las posibilidades de su aplicación en la misma.

### ***1.3 Categorías y sistema de análisis***

En el análisis de los datos, al igual que con la formulación metodológica del diseño, se basó en una línea de valoración holística que permitió alcanzar todas las dimensiones de la norma dentro de los contextos de estudio. Para ello se definieron tres categorías principales de análisis sobre las cuales se concentró el análisis de todos los criterios estudiados en el presente estudio. A continuación se definen las categorías y el proceso de análisis de la información.

*Nivel de idoneidad:* hace referencia a la medida en que una norma resulta adecuada o apropiada de cara a los objetos que regula o sobre los asuntos acerca de los cuales establece sus fundamentos legales. El concepto de idoneidad en términos normativos ha sido establecido en el marco de la política internacional y la regulación de procesos y técnicas en el marco Europeo, mostrando un valioso aporte para el reconocimiento de la utilidad de las normas y los procesos que las mismas establecen. En resumen, la idoneidad se define como la medida en que una norma determina de forma clara y precisa, el cumplimiento de los requisitos primordiales previstos, es decir, la medida en que cumple el uso que se le ha sido asignado con su creación.

*Pertinencia de la norma:* hace referencia a la valoración de su aplicabilidad contextualizada, es decir, la valoración de si la norma corresponde con la realidad sobre la cual regula o ejecuta el derecho. El nivel de pertinencia de una norma permite responder si la misma viene o no a propósito.

El análisis de la pertinencia sobrepasa lo estrictamente jurídico pues comporta la participación del escenario socio-cultural (y con ello el humano) en tanto éste es receptáculo de las disposiciones normativas; a estas luces, el análisis de la pertinencia incluye reconocer si lo que la norma dispone es congruente con las necesidades del contexto, si la norma denota conocimiento de la realidad sobre la cual regula y si cuenta con la capacidad de incidir en las circunstancias que le envuelven.

Específicamente, en el desarrollo del estudio, el análisis de la pertinencia de la norma versó sobre tres ejes fundamentales:

- a) *pertinencia desde la perspectiva política:* favorece el análisis de si la norma responde a lo que la sociedad y el contexto espera de ella.
- b) *pertinencia desde la perspectiva económica:* permite analizar si lo contemplado por la norma en relación con el manejo de recursos o fondos de atención, entre otros, corresponde con las necesidades y capacidades locales.
- c) *pertinencia desde la perspectiva social:* facilita la comprensión de si la norma responde a las lógicas sociales representadas en términos humanitarios, de atención social, protección de grupos humanos, etc.

## **2. Descripción general de los procesos y procedimientos en Gestión del Riesgo de Desastres establecidos en la Ley 1523 de 2012**

En el sentido más general posible, se puede señalar que la Ley 1523 define una serie de procesos y procedimientos desde los cuales se establecen los lineamientos para el desarrollo de la gestión del riesgo de desastres en la nación, enmarcando estas acciones dentro de un sistema nacional creado para dicho fin, el cual reemplaza el anterior sistema pensado en prevenir y atender desastres.

Los *procesos* definidos en la 1523 son tres y han sido establecidos en el Artículo 4º, (definiciones), así:

1. *Conocimiento del Riesgo*: Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre.
2. *Reducción del Riesgo*: Es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera.
3. *Manejo de Desastres*: Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación pos desastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación.

La obligatoriedad de cumplimiento de estos tres (3) procesos se establece en el Artículo 6° como objetivos específicos del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), estableciendo en cada uno de ellos, las acciones a desarrollar para alcanzar su cumplimiento, así:

*Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de conocimiento del riesgo mediante acciones como:*

- Identificación de escenarios de riesgo y su priorización para estudio con mayor detalle y generación de los recursos necesarios para su intervención.
- Identificación de los factores del riesgo, entiéndase: amenaza, exposición y vulnerabilidad, así como los factores subyacentes, sus orígenes, causas y transformación en el tiempo.
- Análisis y evaluación del riesgo incluyendo la estimación y dimensionamiento de sus posibles consecuencias.
- Monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes.

- Comunicación del riesgo a las entidades públicas y privadas y a la población, con fines de información pública, percepción y toma de conciencia.

*Desarrollar y mantener el proceso de reducción del riesgo mediante acciones como:*

- Intervención prospectiva mediante acciones de prevención que eviten la generación de nuevas condiciones de riesgo.
- Intervención correctiva mediante acciones de mitigación de las condiciones de riesgo existente.
- Protección financiera mediante instrumentos de retención y transferencia del riesgo.

*Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de manejo de desastres mediante acciones como:*

- Preparación para la respuesta frente a desastres mediante organización, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento y entrenamiento, entre otros.
- Preparación para la recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción.
- Respuesta frente a desastres con acciones dirigidas a atender la población afectada y restituir los servicios esenciales afectados.
- Recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socio-económicas, ambientales y físicas, bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible, evitando reproducir situaciones de riesgo y generando mejores condiciones de vida.

Los *procedimientos* en la Ley 1523 de 2012 están determinados en los siguientes capítulos:

*Capítulo II: La Estructura: Organización, Dirección y Coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.* Integrantes del Sistema Nacional (Artículo 8); Instancias de Dirección del Sistema Nacional (Artículo 9); Instancias de Orientación y Coordinación (Artículo 15); Instancias de Coordinación Territorial (Artículo 27); Funcionamiento de los Consejos Territoriales (Artículo 29); Asociación de Consejos (Artículo 30); y Las Corporaciones Autónomas Regionales en el Sistema Nacional (Artículo 31).

*Capítulo III: Los instrumentos de planificación.* Planes de Gestión del Riesgo (Artículo 32); Planes departamentales, distritales y municipales de gestión

del riesgo y estrategias de respuesta (Artículo 37); Incorporación de la gestión del riesgo en la inversión pública (Artículo 38); Integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial y del desarrollo (Artículo 39); Incorporación de la gestión del riesgo en la planificación (Artículo 40); Análisis específicos de riesgo y planes de contingencia (Artículo 42); y El Control en la Gestión del Riesgo de Desastres (Artículo. 44).

*Capítulo IV: El sistema de Información.* Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (Artículo 45); Sistemas de Información en los Niveles Regionales, Departamentales, Distritales y Municipales (Artículo 46).

*Capítulo V: Los mecanismos de Financiación para la Gestión del Riesgo de Desastres.* Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (Artículo 47); Subcuentas para apoyar el financiamiento de la gestión del riesgo (Artículo 51); Apropriaciones presupuestales para la gestión del riesgo de desastres (Artículo 53); y Fondos Territoriales (Artículo 54).

*Capítulo VI: La declaratoria de Desastre, Calamidad Pública y Normalidad.* Declaratoria de situación de desastre (Artículo 56); Declaratoria de situación de calamidad pública (Artículo 57); Criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública (Artículo 59); Solidaridad (Artículo 60); Plan de acción específico para la recuperación (Artículo 61); Participación de entidades (Artículo 62); Modificación de la declaratoria (Artículo 63); y el Retorno a la normalidad (Artículo 64).

Bajo esta estructura, se sustentan las acciones a emprender dentro del SN-GRD, enfatizando en que dicha gestión es una responsabilidad compartida y colectiva, en la cual debe existir entonces la participación tanto de la institucionalidad del Estado, como aquella correspondiente al nivel sectorial y territorial, incluyendo por supuesto, a las organizaciones de la sociedad civil y a cada ciudadano en particular. Se asume pues, la gestión del riesgo como un proceso de desarrollo colectivo así como la construcción del riesgo en esta misma línea de análisis.

En tal sentido el análisis de la Ley 1523 implica enfocarse en el reconocimiento de los elementos esenciales de una política pública, los cuales según Subirats et al. (2008) incluyen en principio, los *actores* integrados al proceso, en esta categoría se describe a un triángulo de participantes conformado por las autoridades político-administrativas, los grupos a los que se dirige la política y los beneficiarios definitivos de la misma. Este proceso se ve

complementado con la evaluación de los *aspectos reglamentarios a nivel institucional* que delimitan la posibilidad de definir el problema objeto de la política y la creación de una agenda destinada a su atención, así mismo, se integra en el proceso el análisis de los *recursos* de diversa naturaleza, tanto los económicos, como los recursos de carácter institucional, de infraestructura y humanos con los cuales se dispone o que se deben generar para la aplicación de la política.

Todo esto interactúa con el desarrollo de los *contenidos* de la política, en los cuales esencialmente se da la definición del problema público que es objeto de la política, se construye una agenda político-administrativa, se genera el debate y la discusión, se crean planes de acción y se establecen mecanismos de evaluación para definir incluso los efectos esperados de la política (Subirats et al., 2008).

### 3. Análisis descriptivo de la Ley 1523

En el desarrollo del análisis de Ley 1523, hemos definido tres criterios esenciales, los cuales hemos denominado como idoneidad, pertinencia y correcta aplicación. Los dos primeros corresponden al análisis que se desprende de la estructura y contenido de la norma, mientras que el último concierne a la medida en que se da cumplimiento o no de las disposiciones de la ley en el nivel aplicado, propiamente en los territorios.

A continuación ofreceremos un análisis descriptivo de la norma con el fin de definir su idoneidad y pertinencia, mientras que el análisis de la correcta aplicación será presentado en el capítulo siguiente.

Inicialmente, el análisis referente a la idoneidad de la norma equivale a la determinación de qué tan adecuada resulta la misma de cara al objeto (problema público) que regula, en este sentido, refiere a la forma en que cumple con precisión con los elementos sustanciales de una política pública siendo coherente en la fundamentación de la política, las unidades (grupos) de intervención a quienes se dirige y los niveles y estrategias de intervención previstos.

Para cumplir con este fin, el análisis propuesto se basa en identificar los actores de la política con sus respectivos roles, los recursos de los que dispone la norma, las reglas de relación entre actores y recursos, y los marcos de acción político-administrativo que la norma determina (Knoepfel, Larrue, Varone & Hinojosa, 2007; Subirats et al., 2008). Posteriormente se presen-

tará el análisis de la pertinencia de la norma enfocado en las propiedades de su oferta pública.

### **3.1 Delimitación de los actores implicados en la política pública (Ley 1523 de 2012)**

#### **3.1.1 Autoridades político-administrativas en la Ley 1523.**

La Ley 1523 surge como una necesidad de fortalecer los procesos de gestión de la administración pública y a nivel operativo frente a la GRD, en la medida que tales procesos y capacidades se vieron claramente desbordados ante los episodios generados por las graves inundaciones de los años 2010 y 2011, amén de un sinnúmero de eventos previos que a cuenta gotas demostraban la falta de un sistema institucional y operativo sólido y pertinente.

El legislativo, provisto de los reportes internacionales realizados sobre tales fenómenos, y de las consideraciones del Banco Mundial (2012) acerca de los lineamientos sugeridos para concretar políticas públicas pertinentes en materia de gestión del riesgo de desastres, entre otros insumos esenciales, organizó, diseñó y divulgó la nueva ley nacional con el objetivo de brindar garantías a la nación y sus habitantes frente a los riesgos experimentados a lo largo del territorio nacional, así como generar una nueva visión del riesgo de desastres que condujera a formas más eficientes de manejarlo y afrontarlo, haciendo énfasis en la comunicación y prevención, y a través de la reforma del Sistema Nacional encargado de tales procesos, es decir, se buscó desde la racionalidad político-administrativa generar una imagen y un concepto diferente del riesgo, asumiendo a su vez el desastre como prevenible.

En el orden político-administrativo la 1523 define una compleja red de organismos cuya interconexión resulta esencial para el adecuado funcionamiento de la política. Ahora se define para la nación un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre (SNGRD)<sup>31</sup> encabezado por el propio presidente de la república, tal sistema es administrado por una Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastre (UNGRD) que tiene entre sus funciones relevantes la articulación de los niveles nacionales y territoriales, así como las acciones de los múltiples sectores implicados en el fenómeno de la gestión del riesgo (Art. 18).

<sup>31</sup> En adelante, al referirnos al Sistema Nacional, estaremos haciendo mención del SNGRD.

Por su parte, los administradores gubernamentales y municipales se hacen partícipes directos de los procesos de GRD al integrar el Sistema Nacional definido por la ley, especialmente, los administradores descritos son apersonados por el legislativo en la búsqueda de articulación e integración de la GRD con los planes de desarrollo local y la correcta aplicación de las disposiciones legales de la política en el territorio bajo su jurisdicción. Si bien en el Decreto 919 de 1989 ya se contemplaba la participación de la planeación territorial en la atención y prevención de desastres (Art. 5 y 6), la política actual amplía las competencias de las administraciones territoriales así como el horizonte de sus responsabilidades al incluir los componentes de conocimiento y reducción, toda vez que define un mayor número de herramientas, instancias de coordinación territorial, entre otras.

En este concierto de actores ingresan además instancias de orientación y coordinación tales como el Consejo Nacional de GRD y los respectivos comités nacionales para cada uno de los procesos de la GRD (conocimiento del riesgo, reducción del riesgo, manejo de desastres), al igual que los consejos departamentales, distritales y municipales de GRD (Art. 17). Así mismo, con un papel basado en principios de solidaridad, subsidiariedad positiva, coordinación y concurrencia (Art. 31, Parágrafo 3), se integra a las Corporaciones Autónomas Regionales en el conjunto de actores con implicaciones político-administrativas dentro del marco de la política.

### **3.1.1.1 Grupos objetivo en la Ley 1523**

Uno de los aciertos resaltables en la formulación y promulgación de la Ley 1523 radica en lo enunciado en el Artículo 2 (*De la responsabilidad*), en el cual no atribuye la responsabilidad de los procesos de GRD a organismos o actores específicos, sino que en una noción *universalista* del fenómeno y en coherencia con los principios en los que la ley se basa, asume la GRD como una responsabilidad compartida, general y significativa para todos los habitantes del territorio nacional y todas las autoridades de la nación, con ello, supera ideológicamente las disposiciones anteriores del Decreto 919 pues no contaba con esta noción de responsabilidad y compromiso colectivo de las diferentes autoridades, entidades públicas, privadas y comunitarias.

Ahora bien, esta noción también abre la discusión entonces a la delimitación de los grupos objetivo. A primera vista, estos grupos corresponden a personas (naturales y jurídicas) cuyo desempeño o conducta se considera como causa (en el orden político) directa o indirecta del problema colectivo agendado en una política pública (Knoepfel et al., 2007; Subirats et al.,

2008). En un sentido estricto, los grupos objetivos de la política de gestión del riesgo incluirían a todo tipo de organización privada o pública cuyas acciones y decisiones pudieran afectar las condiciones naturales o generar vulnerabilidad social ante el desastre y por ende, sus acciones serían objeto de intervención de la política; grandes industrias petroquímicas, empresas del sector de la construcción, organizaciones dedicadas a la explotación de minerales y demás recursos naturales, hidroeléctricas, entre muchas otras, podrían asumirse (y de hecho debe hacerse) como integrantes de los grupos objetivo de la política de GRD en nuestro país, sin embargo, lo consagrado en el artículo 2 de la Ley 1523 ofrece un ámbito interpretativo mucho más complejo en tanto puede asumirse que reconoce que la causa del problema público y la alternativa a su solución pueden ser generadas por un mismo conjunto de actores.

Lo anterior señala que dentro de los grupos objetivo también puede contarse a las organizaciones comunitarias, los integrantes de la sociedad civil, las mismas organizaciones del Estado y por supuesto, las administraciones gubernamentales, distritales y municipales. Todo ello en virtud que la inexistencia de procesos sustanciales para la GRD a nivel nacional, sectorial y territorial, o la deficiencia de los mismos, ha conducido a que en el país se sufran desastres con gran intensidad y con niveles elevados de pérdidas materiales, humanas y económicas. Entre estas deficiencias se cuenta la falta de sistemas de análisis de amenazas, factores de riesgo y vulnerabilidad social, la falta de acciones preventivas ante situaciones de riesgo a nivel local, la desarticulación entre los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial que además no incluían —o lo hacían con deficiencias— la GRD, la debilidad institucional y estructural de los organismos de socorro, el déficit de conocimiento y de registros de información sectorial sobre los desastres en la nación, los problemas de saneamiento básico a nivel territorial, las irregularidades administrativas en las autorizaciones de uso y aprovechamiento del suelo por parte de la empresa privada y algunas empresas de carácter público, entre muchas otras condiciones que han hecho que incluso las mismas administraciones locales tengan responsabilidades en el desarrollo de eventos de desastres o calamidades.

La Ley 1523 define una serie de instancias de consejo, orientación y coordinación de procesos de GRD a los cuales deben ajustarse los diferentes actores del Sistema Nacional, ello es completamente coherente dado que la política pública define imposiciones o lineamientos a la vez que confiere derechos a los diversos actores que participan en el problema principal

de la agenda pública que gobierna (Subirats et al., 2008), en este sentido, las medidas y disposiciones del legislativo conceden herramientas a las administraciones y demás organizaciones estatales y de la sociedad civil, pero al tiempo, dichas medidas constituyen mecanismos de regulación de la conducta de esas corporaciones y actores, es decir, se les asume como protagonistas político administrativos pero a la vez responden en calidad de grupo-objetivo cuya participación es importante en el problema de la GRD y que por ende, requieren de la realización de intervenciones que contribuyan a la solución del problema colectivo definido por la política.

### **3.1.1.2 Beneficiarios en la Ley 1523.**

La 1523 asume un reto muy significativo que a la vez puede tener efectos sobre las consideraciones del impacto de esta norma, tal reto radica en que está diseñada para atender un problema público que afecta no a un grupo específico (como sucede por ejemplo con las políticas de igualdad de género, cuidado y protección de menores trabajadores, entre muchos otros ejemplos) sino que abarca a todo el colectivo humano de la nación.

Por un lado, los beneficiarios resultan siendo todos los colombianos y extranjeros residentes en el país, si bien especialmente en la retina del legislador (incluso de cualquier ciudadano) pueda estar el beneficio directo que la política busca generar en la sociedad civil, comunidades afectas y en riesgo de desastres, incluidas las poblaciones en condición de retorno a la normalidad (Art. 92). No cabe duda que todos estos grupos forman parte de los beneficiarios de la política.

Ahora bien, decíamos que este nivel de alcance podría tener efectos sobre la forma como se juzgue el impacto y la efectividad de la 1523, ello debido a que en la medida en que los beneficiarios de una política constituyen un número muy amplio, es posible que los efectos de la misma se difuminen entre muchos pobladores en especial porque los efectos positivos de la política es posible que se vean más reflejados en unos grupos que en otros, en función de la cercanía de ciertos grupos con la realidad más inmediata al problema colectivo.

Lo cierto es que los grupos de beneficiarios pueden esperar los efectos positivos de las disposiciones derivadas de la ley que conllevan a la modificación de la conducta y las acciones de los grupos-objetivo, sin embargo, la política misma de GRD que analizamos, contempla que los propios ciudadanos y organizaciones comunitarias (beneficiarios) deben ser parte de las acciones

dirigidas a la solución del problema asociado al riesgo de desastres, por lo que la participación y la corresponsabilidad son elementos sustanciales en la aplicación de la política.

#### **4. Modelo causal del triángulo de actores en la Ley 1523**

Según señalan Knoepfel et al. (2007) y Subirats et al. (2008), los participantes que conforman el triángulo de los actores en una política pública tienden puentes de interacción bajo dinámicas particulares, de las cuales se desprende un modelo causal para la política, además, estas relaciones buscan ser modificadas producto de la intervención del Estado. Este modelo consta de dos hipótesis, la primera define la causa o delimita la responsabilidad de quiénes son los llamados a responder por el problema público, ello entendido en términos políticos y no necesariamente en términos judiciales; incluye además la forma como los actores asumen una posición política ante el problema colectivo y la forma como le dan significación al mismo, es decir, la percepción que se construye sobre dicho problema.

La segunda hipótesis busca ofrecer una respuesta a la causa, es decir, se basa en la intervención, para ello define la manera como se puede mitigar el problema colectivo y las alternativas para su solución. La hipótesis de intervención delimita los mecanismos estatales que regulan los grupos objetivo e influyen sobre ellos para que la modificación en su conducta y sus acciones resulten congruentes con los objetivos de la política centrados en la reducción del problema.

Para el caso de la 1523, la *hipótesis causal* parece recaer en una esfera ideológica por un lado, y operativa por el otro. Ideológicamente, la Ley establece diferencias notorias con normas anteriores como el Decreto 919 de 1989, pues aunque lo incorpora (Art. 1, Parágrafo 2), amplía su horizonte al reconocer que la gestión del riesgo es un proceso diferente a la “prevención y atención de desastres”, pues descentra el desastre y le da el papel protagónico a la gestión del riesgo, toda vez que supera la tradición responsiva y plantea como ejes fundamentales en la GRD el conocimiento y la mitigación, es decir, la formación de la ciudadanía y la institucionalidad en acciones y estrategias que ayuden a comprender el riesgo y a desarrollar acciones preventivas.

Operativamente, la ley no deja de reconocer el carácter inevitable de ciertos eventos (como las catástrofes derivadas de fenómenos naturales como un terremoto, por ejemplo), pero asume que en la educación (conocimiento) y en la prevención, así como en la organización de la administración-sociedad

civil y la planeación territorial, se encuentra la respuesta a la mitigación de riesgos de desastres. Con esto se entiende que la ausencia de procesos de GRD sólidamente elaborados, la falta de sistemas confiables para la prevención y la información, y ciertas prácticas que no se han desarrollado a nivel territorial como una adecuada organización de los POT, puede ser en gran medida causa de la gravedad de los riesgos y amenazas a los que se expone la población.

Entre tanto, la *hipótesis de intervención* parece enfocarse al menos, en las siguientes consideraciones:

- a) *Asumir el enfoque de GRD como política de desarrollo.* La 1523 define claramente la gestión del riesgo de desastres como el (nuevo) modelo desde el cual se asumen los procesos relacionados con el conocimiento, control, monitoreo, reducción y en los casos necesarios, la atención y recuperación ante los desastres. Esta decisión del legislativo tiene un trasfondo relevante que sobrepasa lo ideológico, pues la GRD representa una herramienta valiosa cuya incorporación a los planes de desarrollo local y con la organización territorial es muy factible por lo cual requiere incluso de la destinación de inversión pública, lo cual representa que la GRD se constituya desde el espíritu de la ley en un eje transversal de los procesos de desarrollo sostenible y de seguridad del territorio (Art. 1, 13, 14, 32, 37-41).
- b) *Fortalecimiento de la institucionalidad para el desarrollo de procesos coordinados de GRD.* Una de las debilidades de la nación frente al problema en discusión radicaba en las flaquezas del SNPAD, así como su reducido enfoque centrado en atención, y por ende, con un trasfondo reactivo. Ante la necesidad de asumir un enfoque integral, con el cual se busca producir cambios significativos para el país, el legislativo definió el establecimiento de un nuevo sistema nacional que articula los procesos de gestión del riesgo, al cual le delimitó funciones atinentes a los componentes de dicha gestión y además lo fortaleció en términos político-administrativos dotándolo de instancias diversas a nivel nacional y local, así de la disposición de creación de fondos obligatorios específicamente destinados al tema.

No se trata de la creación de una nueva institucionalidad para soportar los procesos de GRD, sino que, como señala Lavell (2007), la gestión se enriquece con la institucionalidad existente pero al tiempo promueve la necesidad de generar estructuras capaces de suscitar cambios rela-

cionados con este importante proceso (Ver Capítulo 1).

- c) *Control de ejecución de recursos y procedimiento específicos.* La creación de un Fondo Nacional para la GRD y de fondos territoriales con subcuentas definidas para los procesos de la GRD, constituye una estrategia de intervención que está pensada incluso desde la planificación (prevención) del gasto público ante los riesgos de desastres. Así mismo, la regulación para la conformación y uso de dichos fondos, la destinación de recursos específicos para estos procesos, el otorgamiento de la facultad de supervisión y control de tales fondos a la Contraloría General de la Nación (Art. 95) y la delimitación de una serie de requerimientos y requisitos legales definidos para poder hacer uso de recursos ante situaciones de emergencia, desastre o calamidad (Capítulos VI y VII), constituyen también mecanismos de lucha contra la corrupción contemplados por la norma con los cuales se busca subsanar el aprovechamiento indebido de capitales registrado con anterioridad ante situaciones de emergencia, garantizando el uso de los recursos necesarios y en las situaciones que lo ameritan.
- d) *Responsabilidad compartida.* La GRD no es un problema de un grupo o una jurisdicción, sino una responsabilidad compartida. Por ello, dentro de la hipótesis de intervención de la ley se asume la participación de todos los actores, en diferentes niveles y con diferentes grados de competencias en la gestión del riesgo.

## 5. Descripción de los recursos implicados en la Ley 1523

El concepto de *recursos* de una política pública obedece a la noción de aquellos elementos con los cuales cuentan los diversos actores implicados en dicha política, y que tienen además injerencia valiosa en todas las fases o etapas de una política pública (formulación de agenda pública, implementación, evaluación).

Los recursos superan los elementos legales y de derecho tradicionalmente asumidos como constitutivos de una política pública. Refieren también lo económico, lo personal, lo informativo y hasta las posibilidades de movilización política. En este análisis utilizamos la tipología de recursos descrita por Subirats et al. (2008), inspirada en las revisiones de las clasificaciones previas de Knoepfel (1997), Crozier y Friedberg (1997), Klok (1995), Dente y Fareri (1995) y Padioleau (1982).<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Citados todos en Subirats et al. (2008).

A continuación realizaremos una descripción de los recursos que desde nuestro análisis son contemplados en la formulación de la Ley 1523 así como en su proceso de implementación.

### **5.1 Recursos de derecho**

En términos generales, la Ley 1523, es una norma que está estructurada y diseñada para atender todo lo atinente a la gestión del riesgo de desastres en el territorio nacional, sirviéndose de ello de diversos recursos jurídicos que le antecedieron y que en mayor o menor medida han servido al propósito de acción pública frente a los desastres. Tales recursos además de ser reconocidos por la Ley 1523, son también incorporados a la misma, partiendo por su puesto, de los principios de la gestión pública consagrados en la Constitución Política de Colombia (Art. 209).

La norma incorpora también el Decreto 919 de 1989, la Ley 99 de 1993, la Ley 388 de 1997, el Decreto 1547 de 1987, entre otras normas, de modo que en sus ocho capítulos reglamenta los aspectos atinentes al tema de la GRD en toda la extensión e importancia que debe tener para los territorios y las comunidades.

Adicionalmente, la Ley 1523 contempla la reglamentación territorial por lo cual declara la necesaria definición de medidas especiales que ofrezcan amparo a las administraciones locales ante situaciones de calamidad pública, responsabilidad que recae sobre los organismos públicos que regulan la administración territorial, con ello, busca conservar la armonía en lo relacionado con la GRD en los diversos sectores de la administración pública (Art. 91).

### **5.2 Recursos de infraestructura y recursos humanos o de personal**

A nivel de infraestructura la Ley 1523 no define especificidades relacionadas con dotaciones o usos de bienes públicos, sino que establece una serie de organismos del Estado que garantizan la administración de recursos públicos frente al tema de GRD, todos ellos incorporados al Sistema Nacional. En esencia, esta infraestructura definida por la ley tiene como principio contribuir en la tarea del Estado de comunicación entre los actores político administrativos para alcanzar los objetivos del GRD.

Por otro lado, la Ley 1523 contempla la protección, cuidado y desarrollo de los recursos patrimoniales desde lo nacional y lo territorial, lo cual se refleja la implementación de medidas que permitan una adecuada organi-

zación del territorio en el ámbito local, la distribución de planes de uso y manejo de recursos (suelos y agua por ejemplo) y demás bienes patrimoniales que están relacionados con los riesgos de desastres y que por ende se ven afectados por los mismos. En un sentido amplio de análisis, la Ley 1523 como política pública contempla el desarrollo de procesos colectivos, sociales, políticos y técnicos que ayuden a la protección y conservación del patrimonio (natural, ambiental, etc.) de la nación.

Entre tanto, las disposiciones de la política centradas en un Sistema Nacional especializado, preparado, contingente, previsorio y no reactivo, implica también la especialización del recurso humano disponible para cumplir con los objetivos de la GRD tanto a nivel nacional como territorial. Esto es un aporte valioso en tanto busca garantizar que los procesos sean asumidos con personas que conformen organismos con experticia suficiente y demostrada, que les permita a los territorios contar con planes de gestión sólidos y acordes al espíritu generado en la ley para la administración pública. La disposición de la política ante lo descrito constituye además una exigencia a nivel local, pues obliga a las administraciones a contar con asesorías y seguimiento experto que sin duda requieren de la inversión pública.

### **5.3 Recursos económicos**

Hay elementos reseñables en la Ley 1523 frente a los recursos económicos que la misma contempla tanto en su formulación, como en materia de su hipótesis de intervención al problema agendado. Inicialmente, reconocer la GRD como un proceso de desarrollo que se debe incorporar a la inversión pública es un elemento de mucho valor político, pues integra estos procesos con las acciones de gobernabilidad, así como con la planeación del territorio.

Por otro lado, la ley también contempla el uso de otros recursos de tipo económico con su debida reglamentación y delimitación de alcances. Así pues, la financiación de todo el andamiaje para la gestión del riesgo es soportada inicialmente en el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (Art. 47), a través del cual se debe financiar todo lo que tiene que ver con el manejo de desastres y calamidades, este fondo funciona como una cuenta especial de la nación y se administra mediante unas subcuentas que están determinadas en la ley de acuerdo con la necesidad de la aplicación de la política de Gestión del Riesgo.

Así mismo, define la creación de fondos territoriales para este mismo propósito también con sus respectivas subcuentas relacionadas con los

procesos básicos de la GRD; la destinación de recursos a dichos fondos debe ser coherente con el nivel de riesgo de desastre de cada ente territorial (Art. 45, Parágrafo único). Sin embargo, en esta disposición existen algunos reparos frente a la estructura de la ley, dado que la asignación de recursos a los fondos se ha definido justamente en proporción a los riesgos, pero no se define en la ley la proporcionalidad en el manejo y asignación de recursos de la inversión pública según la capacidad de financiamiento producto del ingreso neto de los entes territoriales, ello en virtud que gran parte de los municipios del país se cuentan entre los entes de bajo nivel de ingresos de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 6° de la Ley 617 de 2000. En la práctica, los entes territoriales producto de sus bajos ingresos podrían ver desproporcionada la amenaza o el riesgo frente a la disponibilidad de asignación presupuestal.

Claramente una situación como la expuesta obliga a que las administraciones territoriales gestionen procesos de consecución de recursos para cumplir las disposiciones de la política pública de GRD, lo cual retoma el valor que cobra dentro del marco de dicha política la especialización y capacitación del recurso humano vinculado al desarrollo de los objetivos de Gestión del Riesgo.

#### **5.4 Recursos informativos**

El conocimiento es un elemento primordial en la constitución e implementación de políticas públicas, a través de él se reconoce el horizonte desde el cual se parte a la definición del problema de la agenda pública y se orienta así mismo el proceder de las soluciones ofrecidas por la acción del Estado frente a las necesidades colectivas. El legislativo en la 1523, reconoce además el papel esencial del conocimiento o de la información en los procesos relacionados con la GRD, por ello son diversos los recursos informativos contemplados en la formulación de la ley y considerados en la alternativa de respuesta, en tal sentido, se integra en los Comités Nacionales de Conocimiento (Art. 20) y Reducción (Art. 22) del riesgo, y de Manejo de Desastres (Art. 24), la participación de importantes organismos nacionales cuya labor resulta esencial frente al problema abordado:

- Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Estadística.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Instituto Colombiano de Geología y Minería.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

- Dirección General Marítima.
- Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales.
- Consejo Colombiano de Seguridad.
- Federación de Aseguradores Colombianos.
- Universidades públicas y privadas.
- Fuerzas Armadas de Colombia.
- Organismos de Socorro y Cuerpo de Bomberos.

La ley además, crea el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (Art. 45), y dispone de la creación de sistemas de información territoriales (Art. 46), los cuales deben contener la información del riesgo de todos los entes territoriales del país en general para responder con información precisa ante las eventuales emergencias y servir incluso de insumo para la planificación y financiación de los gastos que demande la gestión del riesgo en todos los niveles de gobierno.

Además de esto, la Ley 1523 reconoce la información (el conocimiento) como un elemento de sumo valor en prevención y mitigación del riesgo, por ello obliga a los entes territoriales y organismos como las Corporaciones Autónomas Regionales a capacitar al ciudadano común en el entendimiento y manejo de la ley para lograr su participación, así como a los servidores públicos para mejorar la capacidad institucional de gobernaciones y alcaldías, por cuanto vincula en el proceso a todas las autoridades del aparato gubernamental, desde el presidente de la república, comandantes de policía, fuerzas armadas, aéreas, navales, defensa civil, bomberos, y todos los actores implicados en el proceso.

### ***5.5 Recursos de organización***

Los recursos de organización responden a la lógica de relaciones o vinculaciones entre los diferentes actores que están inmersos en una política pública, según señalan Levitt y March (1988), estos recursos contemplan la forma como los actores interactúan reconociendo los valores colectivos que comparten y las transformaciones que los mismos sufren en dicha interacción.

A la luz de esta claridad teórica, la revisión de la Ley 1523 deja entrever una lógica de integración, solidaridad y cooperación entre los múltiples actores que cumplen un papel en el desarrollo de la política pública; la creación del Sistema Nacional busca contar con la participación de las esferas administrativas mediante la participación de las entidades públicas, en interacción con entidades privadas con y sin ánimo de lucro, y por supuesto, con la sociedad

civil o comunidad. De igual forma, entre los mismos actores públicos y privados se promueve una interacción basada en el trabajo complementario, la ley deja entrever que los procesos de GRD son secuenciales y que su éxito requiere de la participación de todos los actores mediante el desarrollo de sinergias productivas y de acciones que favorezcan al cumplimiento de los objetivos públicos asumidos por la política.

La constitución de un Sistema Nacional amparado por la acción de consejos especializados y por el trabajo a nivel territorial, es un muestra de la línea de articulación que la política contempla. Sin embargo, el nivel de organización en los sustratos iniciales del Sistema (de abajo hacia arriba) requiere un análisis detallado en la práctica, dado que los poderes administrativos bien pueden actuar sin la participación directa o al menos significativa de los diversos sectores de la comunidad, lo cual reduce el propósito general de la ley y la esencia misma de la Gestión del Riesgo de Desastres.

Disponer de un Sistema Nacional de GRD en el cual la comunidad es un actor fundamental, y además delegar responsabilidades a los niveles territoriales en materia de planeación, gestión y desarrollo de planes de acción en GRD, debe implicar también desarrollar procesos de apropiación cultural acerca del riesgo, es decir, implica una comprensión de la construcción que las comunidades realizan sobre el riesgo, lo cual requiere tiempo, estudios, trabajos de campo y una inversión significativa de recursos de diversa índole para llegar a esa comprensión que facilite también integrar la visión de la comunidad en la planeación territorial. Aunque la ley contempla la participación comunitaria, no precisa alcances particulares ante este nivel de participación, en este sentido, surge el interrogante de si la ley plantea que el Estado incluya a las comunidades en la GRD como actores que pueden participar en la solución del problema público, pero ¿plantea también acercar al Estado a la construcción que las comunidades tienen sobre el riesgo de desastres? En primera instancia nada podría sugerir que la respuesta es negativa, sin embargo, como describimos hace un momento, es la revisión de la práctica operativa la que puede dar cuenta de la medida en la cual se concierta e incluye el sentir de las comunidades en la comprensión del riesgo de desastres.

### **5.6 Recursos de tiempo**

Desarrollar una política pública es una tarea que requiere tiempo, más aún si se aguarda por ver sus resultados, el tiempo o la definición de límites temporales es una práctica común en políticas públicas, algunas más precisas

que otras, al final de cuentas ello depende del problema colectivo abordado y de las hipótesis de intervención propuestas.

Para el caso de la 1523, existen unas precisiones en materia de tiempo para el cumplimiento de algunas de sus disposiciones, como sucede con el Plan Nacional de GRD cuya elaboración y reglamentación se definió en un plazo no mayor a 90 días (Art. 34); este mismo plazo se definió para la elaboración de la Estrategia Nacional para Respuesta a Emergencias bajo la responsabilidad de la UNGRD; a nivel territorial la ley estableció el mismo plazo temporal para la formulación del plan de GRD y de una estrategia de respuesta a la emergencia en sus respectivas jurisdicciones, también para los distritos, áreas metropolitanas y municipios, la ley define un plazo de un año para incorporar la GRD a los POT y a los planes de desarrollo (Art. 39 y 40); define además un plazo de 180 días para la formulación de una estrategia de captación de ayudas internacionales (Art. 43, Parágrafo único).

Así mismo, también se precisan los tiempos para la constitución de los fondos territoriales (90 días) (Art. 54), los plazos de declaratoria de calamidad pública (hasta 2 meses pasado el suceso) (Art. 56, Parágrafo 1), los plazos de retorno a la normalidad ante calamidad pública (6 meses) y situación de desastre (12 meses); se cuentan también definiciones temporales específicas para proceso de ocupación temporal de inmuebles, expropiación y demolición en situaciones de desastre y calamidad pública, entre otros.

Sin embargo, como es evidente la naturaleza de la política conserva la noción de *proceso* de la GRD, por lo cual se asume dicha gestión como un continuo, reconociendo el carácter sistemático de estos procesos y la necesidad de revisión, actualización y mejora permanente, tales aspectos son también contemplados en los principios de la norma (Art. 3, *Principio de gradualidad*).

## **6. Descripción de las reglas institucionales contempladas en la Ley 1523**

Según describen Knoepfel et al. (2007) y Subirats et al. (2008), las reglas institucionales presentes en una política pública son los determinantes de la posibilidad de hacer uso de los diferentes recursos por parte de los actores en los distintos niveles de toma de decisión de la política, estas reglas definen las normas de comportamiento de los actores, sus obligaciones, alcances u obstáculos. Knoepfel et al. (2007) se enfocan en Elionor Ostrom (1990) para señalar que estas reglas constituyen entonces la normativa aplicada por los

actores en el marco de la política, para cumplir con acciones que conducen a resultados previsibles cuyo impacto recae sobre los mismos actores.

Para una mayor simplicidad del proceso, el análisis desarrollado se ha enfocado en dos tipos de reglas sustanciales, las que determinan el marco de acción político-administrativo, y las que definen los acuerdos político-administrativos.

### **6.1 Marco de acción político-administrativo en la Ley 1523**

La evaluación del marco de acción se sustenta en cinco elementos básicos: los objetivos, los elementos evaluativos, los elementos operativos, los acuerdos de actuación y de usos recursos, y finalmente, los elementos procedimentales.

*Objetivos.* Definen idóneamente el estado social que se desea con la aplicación de un marco político y sus acciones de intervención ante el problema colectivo agendado, su mayor éxito radica en la precisión, concisión y especificidad pues ello permite contar con mejores indicadores de seguimiento y evaluación.

En el caso de la Ley 1523 hay una definición del objetivo del Sistema Nacional de GRD que además es congruente con la descripción de los principios que sustentan la ley, la tarea exegética e interpretativa, deja comprender la articulación de los fundamentos de la norma con los elementos básicos que constituyen la GRD, se deja entrever además objetivos relacionados con la intención de generar un mayor nivel de apropiación entre el colectivo social de los procesos de conocimiento sobre el riesgo, y de las acciones para su manejo con una cultura preventiva; el uso racional de recursos y el control de las acciones de los organismos privados y públicos ante las situaciones de emergencia es también otro elemento diferenciador de esta norma.

Sin embargo, tal y como señalan Subirats et al. (2008), una de las mayores dificultades para la delimitación de los objetivos de las políticas públicas radica en la abstracción de sus objetivos, generalmente amplios y poco medurables; la Ley 1523 no ha escapado a esta crítica pues las medidas que busca implementar no se acompañan de precisiones puntuales que adopten valores concretos desde los cuales se haga más efectiva y clara la medición de los alcances de los objetivos de la norma. Por citar un ejemplo, en materia de Mecanismos de Financiación, la Ley define la obligatoria creación de fondos (nacional y territoriales) para la GRD, contempla criterios para el acceso a recursos, delimita la administración y manejo de los mismos e

incluso señala que en el caso de los territorios debe haber coherencia entre los recursos y el nivel de riesgos, aún con esto, no delimita la acepción precisa de *coherencia* en términos operacionales, incluso para el fondo nacional se describe que sus objetivos son la negociación, obtención, recaudo, administración, inversión, gestión de instrumentos de protección financiera y distribución de recursos (Art. 47), pero no hay una definición acerca del promedio anual de recursos esperable o su distribución a las respectivas subcuentas, etc.). En realidad, no es esta la competencia de la Ley, sin embargo, la necesidad aquí descrita sugiere la importancia de definir con claridad los procesos relacionados con el financiamiento de la GRD en la nación, haciendo especial hincapié en la orientación para el nivel territorial.

Definir objetivos en este orden analítico, más precisos y puntuales contribuye a una mayor objetividad en el seguimiento de la implementación de la política, ahora bien, a favor de la misma está decir que aún se encuentra en proceso de reglamentación tanto a nivel nacional como territorial, por lo cual, considerar este tipo de ordenaciones puede resultar complementario y pertinente de cara a la futura evaluación de sus resultados y a la búsqueda de un idóneo proceso de administración pública.

*Elementos evaluativos.* Permiten definir el tipo de información que se requiere para poder determinar el grado en que los objetivos de la política son alcanzables.

En nuestro caso de estudio, la norma define una serie de elementos con alto nivel técnico, en los que el componente científico tiene un rol preponderante, pues ello garantiza la especialización del conocimiento que es una meta inmersa en la GRD contemplada por la política. La Ley 1523 apunta a la creación y sostenibilidad de sistemas de información que sirvan de garantía para la nación tanto en materia de registro como herramienta de planeación, así mismo, la ordenación de los territorios, la administración jurisdiccional y la preparación misma a las emergencias requieren de elementos evaluativos de alto nivel de complejidad que la ley contempla y obliga a su cumplimiento.

Dentro de estos elementos se cuentan los planes de GRD, la estrategia para la respuesta a emergencias, el desarrollo de mapas de problemas múltiples, instituciones críticas, censos, entre otros, igualmente, la propia planificación del ordenamiento territorial y la estructuración de planes de desarrollo que integren la GRD se cuentan entre los elementos evaluativos.

*Elementos operativos.* Consisten en las medidas de intervención contempladas por la política pública para alcanzar los objetivos por la misma propuestos. Este tipo de elementos son entendidos como causas condicionantes en el proceso de ejecución de la política y determinan el margen de requerimientos que los actores deben cumplir en el marco de las disposiciones de la política pública.

Este tipo de cláusulas condicionantes limitan tanto la actuación de la administración pública como el comportamiento de los actores privados en la medida que toda respuesta frente a la GRD está reglada por los elementos operativos contemplados en la Ley 1523. Esta ley se basa sustancialmente en la búsqueda de descentralización en los procesos de gestión del riesgo asignando responsabilidades puntuales y compartidas a los entes territoriales, así pues, la creación de los Consejos Territoriales, Distritales y Municipales de GRD representan un ejemplo de elementos operativos, en tanto las acciones que se tomen por gobernadores y alcaldes frente al tema requieren del debate y análisis previo de dicho organismo, así como del ajuste a una agenda de planificación que se derive de la evidencia fáctica fiable de la que se debe nutrir el Sistema Nacional a través de los elementos evaluativos previamente descritos.

En una intención ilustrativa, los elementos operativos que define la Ley 1523 dejan entrever por ejemplo, que los alcaldes y gobernadores pueden ejercer autoridad administrativa frente a un determinado proceso de GRD o acceder a la autorización de recursos para este propósito *si* las acciones descritas se enmarcan en lo dispuesto en el plan territorial de GRD, el cual tiene validez *si* ha sido aprobado por el respectivo consejo territorial *si* el mismo ha sido creado bajo los preceptos de la ley y opera bajo las condiciones definidas en ella. En esta ilustración, el *si* representa la causa condicionante de las respectivas acciones enunciadas, es decir, este entramado de condiciones corresponden a los elementos operativos que la ley contempla.

*Acuerdos de actuación y de uso de recursos.* El marco de acción político-administrativo, como hemos visto, establece el papel de los actores, sus interacciones y las regulaciones de las autoridades necesarias para implementar la política pública, del mismo modo, este marco de acción incluye la distribución y regulación de los recursos necesarios para cumplir las actividades tendientes a alcanzar los objetivos de la política.

En el caso de la Ley 1523 hay un papel primario de los procesos de inversión pública, sobre los cuales hemos discurrido con anterioridad, sin embargo,

la propuesta se enfrenta a diversos retos o contraposiciones derivados de la asignación de recursos y del modelo descentralizado que se promueve con la norma.

La distribución de responsabilidades formuladas en la Ley 1523 apersona a los entes territoriales de los procesos de GRD incluida la inversión y el manejo de recursos económicos y técnicos, este ideal de descentralización tanto en lo operativo como en lo financiero merece especial cuidado en los procesos de implementación de la norma puesto que puede conllevar a resultados adversos cuando los acuerdos político-administrativos tengan una mala adaptación a dicha descentralización, en tal caso los actores de la política (por ejemplo las administraciones locales) se pueden ver enfrentados a mayores retos de su gestión pública por el nivel de complejidad que la GRD demanda al incluir elevados niveles de exigencia técnica, lo que deriva en la necesidad de especialización del personal, redefinición de la estructura de procesos en GRD y reorganización planificada de la inversión.

El nivel territorial en nuestro país carece de elementos evaluativos acordes al nivel que la política exige, incluso, los procesos de gobernabilidad se desarrollan en medio de necesidades de índole financiero producto de los bajos ingresos con los que cuentan la mayoría de los municipios de la nación, esta realidad contextual se encuentra en un marco político-administrativo inferior al ideal establecido en la ley lo que puede conducir a que se registren deficiencias importantes en la implementación de la política pública traducidas en una reducción significativa de sus alcances objetivos.

Centrados en el plano estrictamente económico, es innegable que la implementación de una política pública representa costos elevados para el Estado, independientemente de su objetivo y alcance, esto obliga a que su desarrollo contemple un mínimo de recursos asignables para garantizar la buena ejecución de acciones planificadas, sin embargo, este no es un problema exclusivo de la 1523 o de las políticas en Colombia, los casos en el plano europeo en países como Suiza, Francia y España se acercan a esta realidad, pues la formulación de nuevas políticas generan tensiones entre los actores producto de la necesidad de definición acerca de la procedencia de los recursos que financiarán las acciones dispuestas por las normas (Subirats et al., 2008). Ahora bien, compartir un problema de tal índole tampoco excusa la cuestión, sino que reitera la necesidad de constituir reglamentaciones que sirvan de alternativas para completar aquellos aspectos que dentro de la política requieren perfeccionamiento.

*Elementos procedimentales.* Se refieren a las formas como las autoridades y servicios administrativos que intervienen en la política pública, interactúan bajo el respeto de las disposiciones institucionales encuadradas en el marco político-administrativo.

Dentro de los elementos procedimentales se distinguen los instrumentos administrativos a los que se recurre para lograr la comunicación entre actores y para comunicar procesos hacia el exterior. Se trata de herramientas de administración estándar a los que los individuos y organismos acceden dentro de las disposiciones que la ley enmarca, en tal sentido, la 1523 determina diversos tipos de planes nacionales y territoriales, los estudios y planes para rehabilitación, reconstrucción y recuperación, las comisiones técnicas permanentes o transitorias, los mecanismos legales de ordenación de gasto, los decretos, circulares, resoluciones o normas emitidos por los diferentes organismos asociados a la GRD, entre otras herramientas administrativas.

Amén de la organización y concordancia del trabajo en los niveles que se pretende alcanzar con el uso de tales elementos procedimentales, la política integra los mismos como una medida de formalización de la gestión pública desde la cual se aporta a la transparencia y a la objetividad en los procesos.

Ahora bien, las reglas institucionales relacionadas con los elementos procedimentales y las relaciones entre los actores de la política pública de GRD no se reducen exclusivamente a la formalidad administrativa en materia de herramientas específicas de participación y ejecución de acciones, sino que compromete además las dinámicas de vinculaciones y la participación existente en los actores en los diversos niveles a los que estos pertenezcan. La articulación de lo territorial con lo nacional es entonces un elemento básico en la comprensión de estos elementos procedimentales en especial por la ya enunciada descentralización de procesos y responsabilidades.

La Ley 1523 enfoca el procedimiento político en la concurrencia, solidaridad y subsidiariedad, entre otros elementos o principios que dejan identificar un marco político administrativo en el cual se busca que en lo territorial se tomen decisiones dentro de las previsiones generales de la norma y las disposiciones coordinadas a nivel nacional, se trata entonces de una política pública que concreta un número amplio de formalismos (procedimientos, reglas, condiciones, obligaciones) para la operación en la GRD.

Ahora bien, un tropiezo común en políticas públicas consiste en que la estructura real de acuerdo político-administrativo (como la descrita en el

párrafo anterior), puede sufrir desvíos de los estándares definidos en dicho marco tras su adaptación y aplicación en escenarios menos abstractos y más reales. Es decir, es posible que los mecanismos de implementación en lo territorial no correspondan con el acuerdo político definido, surgen así formas de aplicación en la realidad contextualizada diferentes a las previstas en la política pública (Subirats et al., 2008). Un ejemplo que hemos constatado en el análisis aplicado de la 1523 consiste en que los Consejos Municipales de GRD desarrollan acciones encaminadas a este proceso cuyo presupuesto esencial se centra en la respuesta a las emergencias, lo cual echa por la borda todo el andamiaje político e ideológico que la política enfoca en procesos como el conocimiento y la prevención.

Una realidad como la descrita conlleva a que las reglamentaciones de la política definan mecanismos efectivos de seguimiento, evaluación y reorientación de las acciones que se implementan en el plano local, de forma que con ello se pueda garantizar que los procedimientos adelantados por los actores de la política sean congruentes con lo definido en el marco político-administrativo.

## **6.2 Caracterización del acuerdo político-administrativo de la Ley 1523**

Este componente o producto define, en el marco del programa político-administrativo, las diversas competencias y responsabilidades que asumen los actores públicos para la ejecución de dicho programa.

Brevemente definiremos las principales apreciaciones que desde nuestro análisis se pueden resaltar en los diferentes elementos que constituyen el acuerdo político-administrativo en la política pública de GRD.

En primer lugar, en la 1523 se establece un acuerdo pluriactoral, al determinar la participación de un número elevado de actores dentro de la política de gestión del riesgo de desastres, se trata entonces de una política que define un marco político-administrativo con participación de actores pertenecientes al sector público (institucionalidad general del Estado implicada en la implementación y evaluación de la política), así como actores privados e incluso, actores provenientes extrafronterizos (para los casos de gestión de cooperación internacional).

No necesariamente una política pública implica la participación de múltiples actores en el acuerdo político-administrativo que la misma establece, por lo cual, señalar la múltiple participación de actores que instituye la Ley

1523 no es ni mucho menos una obviedad. Sin embargo, si bien es cierto que la presencia de diferentes protagonistas de sectores diversos puede enriquecer el marco de acción de una política pública, también lo es que esta diversificación de roles, posturas y sectores de aplicación puede conducir a una menor aplicación de las reglas institucionales lo cual afecta el funcionamiento de la política.

En el caso de la Ley 1523, hay una definición de un número amplio de actores tanto a nivel institucional como a nivel de organismos constituidos con fines de orientación, asesoría y planificación (comités nacionales de GRD, comités territoriales, comisiones técnicas, etc.), de los cuales existe una precisión de alcances y elementos operativos y procedimentales de desempeño, sin embargo, no ocurre este mismo nivel de precisión con el rol de los actores privados o incluso con la participación de actores paraestatales frente al tema de GRD, la participación de la empresa privada, las empresas de servicios públicos, organizaciones del sector sanitario, las organizaciones dedicadas a la protección y cuidado del medio ambiente y similares, son actores incluidos en la política pero su campo de acción converge con otros escenarios de políticas públicas diferentes, por lo cual, la reglamentación específica de las reglas institucionales es una necesidad que puede coadyuvar a que las disposiciones de implementación de la 1523 tengan un lenguaje común entre los actores de diferentes niveles y roles.

Ahora bien, también es posible señalar que existe en la norma una posición igualitaria de los actores. Desde los mismos principios de la norma, se define el carácter igualitario de los diferentes actores incluidos en la política. Si bien la Ley 1523 se refiere en específico a la población que constituye los beneficiarios en materia de la atención de la que son sujetos de derecho, también instituye la responsabilidad compartida por todos los actores del Sistema Nacional en materia del cumplimiento de los objetivos centrados en la GRD.

Este carácter igualitario en materia de participación suele ser una regla de relación entre instituciones o actores en las políticas públicas que cubren temas relacionados con aspectos ambientales entre otros, producto, precisamente, de la multiplicidad de actores y de la relevancia de sus roles. En la Ley 1523, si bien los actores cumplen muy diversos (algunos como entes de consulta, otros ejecutores, otros inspectores, etc.), la norma define la corresponsabilidad en el cumplimiento de la GRD.

En la política descrita, la negociación entre actores es un elemento común, pues la GRD requiere del concierto entre los participantes incluida, claro está, la misma comunidad objeto de las acciones. El Sistema Nacional incluso se nutre “desde abajo”, de los procedimientos cumplidos en el escenario local, los sistemas informativos allí recabados, lo que denota el grado de participación y responsabilidad compartida, incluso, el mismo Sistema está llamado desde la subsidiariedad, a ofrecer acompañamiento y soporte a los actores de los niveles más distales.

Otro elemento a considerar consiste en la definición de una fragmentación político-administrativa, de hecho, quizá uno de los aspectos más resaltables en la Ley 1523 consiste en la autonomía que otorga a los actores que forman parte del Sistema Nacional de GRD para la planificación y ejecución de acciones en el marco de los objetivos de la política pública. Si bien el Sistema Nacional aparece como un actor visible en todo el proceso, es el nivel territorial el que cobra mayor importancia dentro de las reglas institucionales de implementación de la norma, dado que su actuación se basa en principios de subsidiariedad y concurrencia (Art. 3) que son completamente coherentes con la descentralización que la ley promueve, con ello se delegan responsabilidades a los entes territoriales, quienes en uso de su autonomía administrativa territorial tienen la libertad de ejecutar acciones en un margen amplio dentro de los mínimos de programación e implementación de la política pública.

El principio de coordinación que la ley establece, determina que precisamente la actuación sobre la base sustantiva de la ley se encamine a que los diferentes actores (privados, públicos, comunitarios especializados o no) articulen competencias y acciones que converjan con los objetivos del Sistema Nacional; esto sustenta la fragmentación político-administrativa en la búsqueda de concierto entre lo local y lo nacional, en este sentido, los actores territoriales cuentan con la posibilidad de adaptar la política a sus necesidades desde esta fragmentación, respondiendo a las condiciones del contexto y en virtud de sus posibilidades de actuación siempre que cumplan con los ordenamientos de ley.

Sin embargo, este sistema de funcionamiento requiere de ciertas previsiones que resultan esenciales para evitar — como previamente se discutió — que los actos de implementación en el nivel local se transformen en medidas “domésticas” cuya orientación se desprenda del fin dispuesto por el legislativo en la norma, es decir, una política con el nivel de descentralización que propone la Ley 1523 puede en la práctica, inducir a que la acción de

los actores objetivo se distancie del ideal político agendado como solución al problema colectivo, este es precisamente uno de los grandes retos del Estado en la implementación de la Ley 1523. Para ello resulta necesaria la formulación de reglamentaciones precisas que dispongan el papel de los órganos de control, y que promuevan además a la ciudadanía como agentes de control y veeduría, de manera que se logre una adecuada articulación entre territorios y el orden nacional sin que por el contrario, las actuaciones locales desvirtúen el objeto de la Ley.

## **7. Diseño de la oferta pública de la Ley 1523**

El análisis de la oferta pública de la norma nos permite acercarnos a una definición del nivel de pertinencia que la misma tiene en la sociedad, facilitando una descripción de su congruencia en materia política, social y económica.

La oferta pública de una política consiste en la línea general de acciones, programas, servicios administrativos y beneficios que se contempla dentro de la agenda pública por parte del Estado y que se dirigen a los grupos objetivo y de beneficiarios en el contexto que la política aborda. En este sentido, el análisis de qué tan pertinente es una política pública requiere la definición de sus alcances en las esferas antes descritas (política, social y económica).

### ***7.1 Pertinencia desde la perspectiva política***

Desde este enfoque, el análisis se centra en describir la medida en que la norma responde a lo que el contexto requiere y por ende, lo que el medio social espera, con ello se debe atender a la revisión de aspectos como la cobertura, la naturaleza del objetivo y los ámbitos de desarrollo.

*Cobertura.* La Ley 1523 es una ley que expresa un objeto claramente enfocado en la atención del problema colectivo de la Gestión del Riesgo de Desastres, comprendiendo, como se ha descrito previamente, la participación de todas las instituciones y de todos los individuos que forman parte del Estado. En este sentido, se trata de una política que por un lado se dirige a todo el universo social en la medida que sus alcances representan beneficios directos e indirectos para todos los colombianos, pero por otra parte, su campo de acción propiamente dicho, está marcadamente diferenciado pues las acciones tendientes a la solución del problema colectivo agendado se enfocan en procesos que refuerzan la información, preparación y planeación como

elementos de gobernabilidad desde lo territorial, así como en acciones de empoderamiento social.

De lo anterior es deducible que la norma responde a una cobertura selectiva, pues focaliza sus objetivos de forma discriminada en el plano de conocimiento y mitigación del riesgo de desastre. Bien es cierto que la norma se vincula con otros procesos de orden público (políticas de desarrollo urbano, inversión pública, etc.), esto ocurre en el plano de relaciones entre políticas, lo cual casi siempre, es una regla, pero no implica que la 1523 reglamente de forma específica procesos diferentes a la GRD, si bien instituye a esta última como un elemento transversal a diversos procesos de desarrollo y administración pública.

*Objetivo final de la norma.* En términos generales, la Ley 1523 establece un modelo de gestión en el marco político-administrativo que centra su objetivo final en el desarrollo de procesos de inversión social, los mismos rompen con la tradición asistencial de las políticas estatales en materia de atención y prevención de desastres, e impulsan la autogestión, la precaución y la auto-conservación dándole a los ciudadanos participación mediante el fomento del conocimiento en Gestión del Riesgo, así como la posibilidad de vincularse en los organismos de decisiones a través de la participación pública en consejos territoriales.

Los procesos de gestión e inversión que la norma contempla están dirigidos a que las personas naturales, así como los actores públicos y privados tengan la oportunidad de responsabilizarse, a través de la gestión de sus propios mecanismos de desarrollo, del mejoramiento de sus condiciones psicosociales y estructurales de vida frente al tema de riesgos y amenazas.

*Ámbitos de desarrollo.* Es deducible de lo previamente enunciado, que la 1523 ha sido concebida como una política cuyo ámbito de desarrollo supera lo sectorial, y se constituye en un marco político-administrativo intersectorial.

A diferencia de disposiciones normativas previas, la política de gestión del riesgo de desastres atañe a múltiples espacios de desarrollo social puesto que en la búsqueda de su objetivo convergen las acciones de los múltiples actores de diversos sectores, sumando competencias y responsabilidades particulares. Ahora bien, no se trata de una *política de adición* en el que el todo es más que la suma de las partes, sino que se reconoce en su estructura que la intersectorialidad no se basa exclusivamente en que diversas estructuras confluyan en una sumatoria de roles que influyen en la

toma de decisiones en política pública, sino que, implica también una clara interdisciplinaria (Ruelas, 2012) en la cual se integra el conocimiento científico y la tarea de expertos, la profesionalización de las instituciones estatales y del poder territorial, así como la propuesta de generación de medidas innovadoras desde lo político, lo económico y lo pragmático para la consecución de los objetivos de la GRD.

Así pues, la intersectorialidad de la Ley 1523 es, a la luz de nuestro análisis, uno de los elementos valiosos de la norma, y precisamente por ello es importante gestionar herramientas de reglamentación institucional y procedimental que garanticen un propicio mecanismo burocrático de funcionamiento.

### ***7.2 Pertinencia desde la perspectiva económica.***

El análisis de la pertinencia económica desde nuestro enfoque, se concentra en la delimitación de las propiedades relacionadas con la administración de recursos, así como en los mecanismos dispuestos para el manejo de fondos financieros que tengan correspondencia con el contexto económico nacional y con las capacidades locales.

El desarrollo de una política pública económicamente pertinente implica la máxima potencialidad de los beneficios frente al mínimo coste de recursos invertidos (Ministerio de Planificación y Cooperación, 2000); podría pensarse que las políticas en materia de atención de desastres en el país previas a la Ley 1523 veían desbordado ese precepto, en tanto la poca planificación de las emergencias y la ausencia de procesos de manejo de riesgo condujo por años a la inversión millonaria para la recuperación, doblando incluso los costos que representaría actuar sobre el riesgo en un sentido preventivo.

La Ley 1523 reconoce el valor de la prevención y las connotaciones de índole económico que ello representa para la nación, sin desconocer la necesidad de estar preparados en materia financiera frente a eventuales calamidades. La disposición de mecanismos para la financiación de GRD que incluyen apropiaciones presupuestas en el nivel regional y local es una medida que busca generar eficiencia en el Sistema Nacional de GRD, por cuanto la adjudicación de recursos en los entes territoriales se dirigen en gran parte a procesos de conocimiento y manejo como estrategia de prevención de futuras calamidades.

Una ventaja significativa desde la concepción de la norma en este ámbito consiste en que en el manejo de recursos económicos se emplean fondos de destinación específica, con carácter acumulativo por lo que las limitaciones

de vigencias futuras no constituyen problemática alguna como ocurre con otros fondos de la administración pública.

Así mismo, otro elemento valioso consiste en la integración que la norma promueve en materia de información, evaluación y monitoreo de riesgos desde lo territorial como medida de definición de la proporcionalidad de los recursos necesarios para la intervención, en otras palabras, la política integra las actividades de investigación, obtención de información, descripción de riesgos y planificación de su gestión y de estrategias de respuesta a emergencias, con la asignación presupuestal correspondiente a los resultados de dichas actividades y acciones. No parte de la asignación *a priori* de porcentajes de la inversión pública sino que se busca un eficiente manejo presupuestal sobre la base del reconocimiento de las necesidades de cada jurisdicción y en pro de la optimización de los insumos que las mismas requieren para implementar la GRD.

Esta medida, desde nuestra óptica racional, tiene su contraparte la cual ya hemos discutido previamente, en vista que la proporcionalidad fondos/nivel de riesgos (Art. 54, Parágrafo único) puede representar una realidad en donde el segundo factor sobrepase las posibilidades de inversión de los entes territoriales. Sin embargo, a favor de la norma debe aclararse que la misma instituye entre las reglas institucionales que median la ejecución de la política, el desarrollo de procesos de gestión, cooperación, búsqueda de recursos con organismos nacionales e internacionales como mecanismos válidos y necesarios para la ejecución de las acciones de implementación.

Por otro lado, la Ley 1523 contempla mecanismos que garanticen el uso racional de los recursos financieros para lo cual incorpora procesos de contratación bajo regímenes especiales, así como medidas específicas que le dan un manejo más apropiado a los temas de calamidad y desastres desde el punto de vista técnico, es decir, las declaraciones de calamidad y desastre resultan ser para los gobernantes regionales y locales un proceso más complejo, soportado en elementos de juicio fáctico bien definidos, esto responde a una medida que a la vez ayuda a luchar contra los usos y manejos indebidos de los recursos públicos, en tanto las emergencias ahora deberán ser atendidas con mayor aplomo en el gasto económico, y aún los efectos de eventuales desastres deberían ser más moderados, producto de las acciones de conocimiento y mitigación que serán de obligatorio desarrollo.

Por último, un asunto que queda por resolver con mayor claridad consiste en la dotación, adecuación y especialización de los cuerpos de socorro de

la nación que son indispensables dentro del Sistema Nacional de GRD. Parece claro que la generación de fondos territoriales debería tener entre sus objetivos lograr que tales organismos cuenten con el adecuado equipamiento y formación, sin embargo, la realidad contextualizada de nuestro país muestra organismos como la Defensa Civil y los Cuerpos de Bomberos con mínimos implementos, escasez de recursos y debilidades estructurales. Quizá uno de los elementos que adeuda la norma es una clara referencia al rol que cobran los organismos de socorro y también las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de GRD, especialmente en relación con los recursos de diversa índole de los que estos actores se deben ver beneficiados, especialmente a nivel de las jurisdicciones municipales, donde es más notoria la debilidad en materia de acceso a recursos.

### ***7.3 Pertinencia desde la perspectiva social***

Desde esta perspectiva nuestra revisión de la norma se centra en determinar la medida en que la misma responde a las necesidades de atención y desarrollo de los diferentes grupos humanos implicados en el problema colectivo que la política aborda.

El nivel de pertinencia social en buena parte depende del tipo de precisión que se haya realizado respecto a los actores implicados en su ejecución, reconociendo con claridad el papel de los beneficiarios, en tanto la calidad de la intervención va a depender en la congruencia de dicha intervención acorde a las propiedades de los grupos con quienes se realiza.

Ya hemos sido reiterativos en reconocer que la Ley 1523 reconoce la participación de múltiples actores, aquellos que son objeto directo de los efectos de la implementación de la política también constituyen un grupo diversos de actores, tanto como el conjunto de protagonistas de la ejecución. Entre los beneficiarios se cuentan todos los ciudadanos, pero es primordial puntualizar los efectos sobre las comunidades afectas, los grupos comunitarios en riesgo y las organizaciones de la sociedad civil con participación en procesos de GRD. Este es un grupo diverso del cual existe la necesidad de reconocimiento de su sentir y su percepción frente al tema del riesgo, por ello la norma contempla entre sus principios la diversidad cultural, lo cual es sin duda un elemento propio de los procesos de gestión del riesgo, pues con su aplicación se debe reconocer la manera como las comunidades realizan una construcción colectiva sobre los riesgos que afrontan.

Además de este reconocimiento, el cual es uno de los aciertos de la norma, es necesario destacar también su concepción acerca de la temporalidad de la intervención, puesto que se amarra a una noción diacrónica en la cual se plantean los procesos de intervención hacia los beneficiarios como un continuo de carácter sistemático, gradual y permanente. Transformar realidades socio-culturales (incluso medioambientales) no es una tarea rápida ni mucho menos económica, requiere de procesos prolongados que permitan generar cambios en las concepciones que las comunidades tienen acerca del riesgo, de ahí el valor de estrategias como la comunicación que se implementan en el marco de la política. En resumen, la Ley 1523 contempla un trabajo de intervención que si bien es perentorio, parece reconocer que los logros se deben evaluar en el largo plazo, especialmente aquellos que tienen que ver con las transformaciones de las comunidades, hablamos entonces del efecto invisible, aquel que se refleja en cambios de esquemas y conceptos y que se operacionalizan con respuestas comportamentales de los actores comunitarios.

Un reto por resolver es la garantía de participación de las comunidades y organizaciones civiles en los organismos de planificación encargados de la aplicación de la política. La norma contempla la posibilidad de incluir a actores de la comunidad en los consejos territoriales y locales de GRD, sin embargo, ya hemos denunciado previamente el riesgo que constituye este mandato cuando de políticas descentralizadas se trata, puesto que se requiere de propicios mecanismos de reglamentación para el cumplimiento de las reglas institucionales y administrativas en el nivel local, de forma que ello garantice que en realidad las comunidades tengan voz en el seno de los organismos de participación, planificación y manejo de la GRD en lo local.

## **8. Síntesis del análisis**

Con el propósito de ofrecer una síntesis detallada de los pormenores que envuelven la estructura y contenido de la Ley 1523 frente al tema de estudio, a continuación describimos los principales detalles de la norma acorde a los criterios que define el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2012) como elementos sustanciales que deben ser contemplados por una política pública cuyo problema a abordar radica en la gestión el riesgo de desastre.

El objetivo de este análisis es recoger gran parte de lo previamente descrito en una matriz que permite contrastar los criterios que el PNUD sugiere a la

comunidad internacional como esenciales, con la norma y sus disposiciones, lo que tiene además fines ilustrativos. El PNUD define un total de 32 criterios que contemplan además el enfoque de género, sin embargo, para los fines más generales de estudio hemos utilizado los elementos más amplios definiendo finalmente 25 criterios que integran 6 ámbitos de una política pública: enfoque, estrategia, metodología, coordinación, competencia y formulación / planificación (Tabla 6.1).

**Tabla 6.1.** Revisión de la 1523 desde los criterios sugeridos por el PNUD para una política pública en gestión del riesgo de desastre.

Ámbito	Preguntas básicas	Observaciones	Soportes
Enfoque	¿El contexto de la política se basa en el enfoque de desarrollo humano? (No se basa en los desastres sino en el vínculo con el desarrollo)	El principio del legislador se orienta a la necesidad de la planificación del desarrollo seguro para garantizar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los intereses y derechos colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo, manteniendo el equilibrio con la naturaleza.	Art. 1 (Parágrafo 1), Art. 3 (principios de igualdad, protección, solidaridad social, autoconservación, sostenibilidad ambiental, participativo y la diversidad cultural), Art. 6.
	¿Se considera el enfoque de derechos como eje de la política?	Reconoce los derechos de las personas, comunidades, etnias, instituciones públicas, privadas, sociales y comunidades.	Art. 2, Art. 3 (principios de igualdad, protección, solidaridad social, participativo, precaución), Art. 28.
	¿Se considera el enfoque de la igualdad como eje de la política?	En la norma se considera la igualdad de todas las personas, organizaciones e instituciones en deberes y derechos y caracteriza a la GRD como un proceso social que asegura la sostenibilidad y la seguridad territorial.	Art. 1 (Parágrafo 1), Art. 2, Art. 3 (principio de igualdad).
	¿Se considera o plantea el vínculo con la temática de <i>adaptación al cambio climático</i> como uno de los enfoques principales?	La norma establece dentro de las funciones del Comité Nacional del Conocimiento del Riesgo la armonización y articulación de acciones para la adaptación al cambio climático.	Art. 1 (Parágrafo 1), Art. 3 (principio de la sostenibilidad ambiental), Art. 6, Art. 21, Art. 23.

<b>Enfoque</b>	¿Se articula con los mandatos nacionales e internacionales en pro de la igualdad?	La norma prevé el fortalecimiento del SNGRD con la participación de cooperación internacional y se articula con las normas para la evaluación y el control del Estado y de la sociedad a través de las veedurías ciudadanas, con las normas de ordenamiento territorial y las de planeación.	Art. 3 (principio de la gradualidad), Art. 40, Art. 43 y el párrafo, Art. 44 y párrafo.
<b>Estrategia</b>	¿Se basa la política en la estrategia de <i>desarrollo de capacidades</i> de las instituciones y de la población para la gestión del riesgo de desastres?	La norma provee mecanismos para el desarrollo de las capacidades de las instituciones, coherentes con sus fines y articulados.	Art. 3 (principio de la subsidiaridad, concurrencia), Art. 29 (Párrafo 1 y 2), Art. 30, Art 31.
	¿Se cuenta en la estrategia con mecanismos que garanticen la <i>articulación de los ejes</i> (desarrollo humano, derechos humanos, cambio climático)?	La norma con el establecimiento de los componentes del SNGRD garantiza los mecanismos para la articulación de los ejes.	Art. 3 (principios de precaución, del interés público o social, diversidad cultural, oportuna información, participativo), Art. 15, Art. 17, Art. 21.
	¿Existen estrategias para <i>conectar la política de GRD con políticas sectoriales de desarrollo</i> ?	La política de GRD se articula con las políticas sectoriales de ambiente, ordenamiento territorial, planeación del desarrollo, funcionamiento del Estado, educación.	Art. 3 (principios sistémico, de coordinación, de sostenibilidad ambiental, de concurrencia), Art. 20, Art. 21, Art. 23.
<b>Metodología</b>	¿Se establecen mecanismos para contar con <i>información asociada a riesgos y desastres</i> ?	La Ley establece el SNGRD y ligado a este, el Sistema de Información para la GR, obligatorio en todas las entidades del orden nacional y territorial.	Art. 3 (principios de oportuna información), Art. 45, Art. 46.
	¿Se han establecido mecanismos- herramientas que generen información en el caso de no contar con ellas?	La norma prevé la responsabilidad de las entidades públicas, privadas y comunitarias en la ejecución de los procesos de Gestión del Riesgo y las obliga a entregar toda la información que sea necesaria para ello.	Art. 2, Art. 3 (principios de oportuna información), Art. 4 y su párrafo, Art. 46.

<b>Metodología</b>	¿Se considera una <i>metodología participativa</i> donde se incluyan a la comunidad? (Se cuenta con acciones que garantizan esta participación)	La norma contempla la participación de la comunidad en los consejos municipales de Gestión del Riesgo que es la instancia desde donde se planean y coordinan las acciones para el desarrollo de los procesos de GRD.	Art. 28.
<b>Coordinación y Competencias</b>	¿Se considera la coordinación entre todos los actores a nivel territorial y sectorial que permita una verdadera atención holística?	La norma establece que en la constitución y funcionamiento de los consejos territoriales participan todos los actores con responsabilidad en la ejecución de los procesos de GRD.	Art. 27, Art. 28.
	¿En la formulación y ejecución de acciones y actividades se considera la participación de sectores e instituciones gubernamentales y de la sociedad civil?	La norma contempla la elaboración de un plan municipal, distrital o departamental de GRD donde se formulen las acciones y actividades para ejecutar los procesos que tal gestión requiere; este plan debe ser formulado y concertado con el consejo municipal de GRD.	Art. 32, Art. 34, Art. 37.
	¿Se establecen mecanismos de coordinación con competencias claramente establecidas que permitan que los niveles nacionales y locales trabajen de forma conjunta?	La norma prevé y establece la participación y los grados de responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno (nacional y territorial) en la ejecución de los programas y acciones en los procesos de GRD.	Art. 3 (principio sistémico), Art. 32, Art. 34, Art. 36, Art. 37.
	¿Se identifican las desigualdades sociales y sus consecuencias en la construcción de vulnerabilidades y capacidades?	No. La norma establece derechos de igualdad	
	¿La política garantiza entre sus objetivos o lineamientos el de protección de las personas y sus medios de vida?	Sí. La norma establece que la GRD es un proceso social que busca contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.	Art. 1.

<b>Formulación /Planifica- ción</b>	¿La política considera fomentar una cultura de prevención en lugar de atención a los desastres?	Sí. La política pública de GRD enfatiza su accionar en el conocimiento del riesgo para disminuir y evitar los desastres.	Art. 3, Art. 4, Art. 6.
	¿Se considera la necesidad de establecer acciones que protejan los medios de vida de los afectados y víctimas?	La norma contempla la elaboración de una estrategia para la respuesta a los desastres que deben incluir planes de contingencia. También define el desarrollo de estrategias para garantizar el adecuado retorno a la normalidad.	Art. 3 (principio de precaución, participación y el principio de interés público o social) y Art. 35 (parágrafo), Art. 64 y parágrafo.
	¿Propone acciones que promuevan alternativas de fortalecimiento en las capacidades de negociación y la autonomía de las víctimas y afectados, propiciando relaciones de igualdad?	No. La norma establece que todos los afectados por un desastre se considerarán en igualdad al momento de atenderseles con ayuda humanitaria, incluyendo recursos del orden de cooperación internacional.	Art. 3 (principio de igualdad), Art. 42.
	¿Plantea acciones positivas concretas para eliminar desigualdades en el acceso a las oportunidades y al logro de los resultados en el contexto de gestión del riesgo de desastres?	Sí. Las acciones que se deben adelantar al momento de la atención de un desastre, deben ser en condiciones de igualdad para los afectados, se pueden suspender los procesos ejecutivos y la refinanciación de créditos y acreencias que tengan.	Art. 3 (principio de igualdad), Art. 86, Art. 87, Art. 88.
	¿Se especifica en la política la atención al monitoreo de las amenazas? Se reconoce la importancia de facilitar herramientas y sistemas de monitoreo.	Sí. La elaboración del Plan de GRD se debe socializar y actualizar periódicamente para la reducción de áreas vulnerables y evitar que se generen nuevas vulnerabilidades.	Art. 4, Art. 33, Art. 34 y Art. 37, Art. 44 y parágrafo.
	¿Contempla mecanismos para la definición de un presupuesto para el tema de gestión integral del riesgo? ¿O para el establecimiento de acciones positivas necesarias para garantizar la promoción de la igualdad?	La norma contempla la creación del Fondo para la GRD a nivel nacional y en los territoriales con sus respectivas subcuentas (conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres).	Art. 38, Art. 47, Art. 48, Art. 49, Art. 50, Art. 51, Art. 53, Art. 54 y parágrafo.

<b>Formulación /Planificación</b>	¿Define mecanismos o procedimientos de control para el uso de recursos destinados a la gestión del riesgo?	La norma faculta a la contraloría general para hacer control posterior excepcional sobre los recursos invertidos por el fondo nacional en la atención de desastres y además prevé mecanismos de contratación y administración para los recursos de los fondos nacional y territoriales de acuerdo con la normatividad establecida para la contratación pública.	Art. 50 (parágrafo 3), Art. 95.
	¿Se cuenta con un conjunto de indicadores para medir el alcance y avance en el desarrollo de la política?	No.	
	¿Se fortalecen los mecanismos de participación social y rendición de cuentas?	No.	

A continuación, se describe el resumen derivado de esta revisión y de las mismas descripciones presentadas a lo largo del análisis que se ha venido formulando:

*Enfoque.* Teniendo en cuenta los diferentes estudios que dieron origen a la política pública de GRD, la norma orienta el ejercicio de la administración de la GRD hacia la planificación del desarrollo seguro como una estrategia de gobierno dirigida a garantizar la seguridad del territorio nacional, la sostenibilidad y el cuidado y protección de los derechos y de la colectividad. Con tal orientación, la política define un horizonte de ejecución cuyos objetivos buscan el mantenimiento y/o mejoramiento de la calidad de vida de las personas y comunidades en riesgo, manteniendo el equilibrio con la naturaleza. Hay además un franco reconocimiento a los derechos de los diversos grupos y actores implicados en la política, respondiendo al valor de la diversidad cultural, y a la promoción de la igualdad como criterio ideológico de la política y por ende, de sus medidas de ejecución.

Así mismo, la norma caracteriza a la GRD como un proceso social de construcción sistemática, basada en el conocimiento, que permita la adaptación al cambio climático y el manejo adecuado del riesgo. Estas características permiten asumir que la Ley 1523 se ajusta a las exigencias generales para la formulación de una política pública porque incluye a todos los elementos

y estamentos de la sociedad dentro de un territorio que para nuestro caso, es el territorio nacional. Este enfoque de la política de GRD en Colombia se ajusta a una de las definiciones de mayor aceptación a nivel mundial sobre lo que debe ser una política pública:

una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medio y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2006, p. 27).

*Estrategia.* La política pública de GRD normada en la Ley 1523 fundamenta su estrategia en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, en articulación con acciones tendientes a lograr la cooperación internacional; el Estado adquiere un rol de control y evaluación, el cual también puede ser asumido por la sociedad mediante la conformación de veedurías ciudadanas. La estrategia promueve la descentralización para que los poderes regionales desarrollen mecanismos tendientes al aumento de la capacidad institucional, y garanticen además la articulación entre los ejes de la política dentro de su territorio. Finalmente, el horizonte de acción incluye la integración con otras políticas públicas especialmente las que comprenden asunto sectorial del ambiente, planeación del desarrollo, educación, y ordenamiento del territorio.

*Metodología.* Metodológicamente, la Ley 1523 se divide en tres procesos a saber: Conocimiento del riesgo, Disminución del riesgo y Manejo de Desastres, cada uno de ellos con objetivos, acciones y responsabilidades de acuerdo al ámbito de su competencia. Establece la creación y conformación del Consejo Nacional de GRD como instancia de coordinación nacional y los consejos territoriales como instancias coordinadoras en su respectiva jurisdicción; obliga a las entidades del orden nacional y territorial a la implementación del Sistema Nacional de Información como determinante en el logro de los objetivos del sistema de GRD.

*Coordinación.* La ley 1523 de 2012 establece como máximo coordinador de la política pública de GRD en el país al Consejo Nacional de GRD y le otorga a los consejos territoriales, la coordinación en sus respectivas jurisdicción, como instancias complementarias de Sistema Nacional de GRD. De la misma forma establece la posibilidad de la conformación de comités específicos para la ejecución de programas y proyectos que desarrollen los procesos de GRD.

*Competencia.* Partiendo del principio de que la GRD es un proceso social que involucra a todos los actores (Institucionales y sociales públicos y privados), la Ley 1523 establece que cada uno de ellos tiene responsabilidad para el desarrollo y ejecución de los procesos de GRD en sus respectiva jurisdicción y de acuerdo al ámbito de su competencia establecida en la misma.

*Formulación/Planificación.* La política pública de GRD pondera el conocimiento del riesgo como base para la estructuración de la planeación de todas las actividades y acciones tendientes al desarrollo del territorio y a la adaptación al cambio climático para disminuir y evitar los desastres; establece la formulación de Planes de GRD a nivel nacional y territorial y estrategias de respuesta a la emergencia de desastres con los respectiva delimitación de escenarios de riesgo y elaboración de planes de contingencia. Adicionalmente, incorpora la gestión del riesgo en la inversión pública.

Finalmente, con base al estudio que hemos venido desarrollando, es posible presentar un resumen general de las descripciones de acuerdo a los criterios inicialmente definidos como elementos de juicio acerca de la idoneidad y pertinencia de la Ley 1523 (Tabla 6.2). Estos mismos elementos serán considerados en el análisis de la correcta aplicación de la norma de manera que se pueda definir con claridad el comparativo entre los resultados derivados del análisis de la ley propiamente dicha, y aquellos que proceden de su revisión en el contexto específico de análisis.

**Tabla 6.2.** Resumen de análisis de la Ley 1523 según los criterios generales propuesto.

Criterios de análisis	Síntesis
<b>Capacidad de ejecución de las autoridades responsables</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promueve la integración, la cooperación y el desarrollo de acciones bajo mecanismos de subsidiariedad y concurrencia, con el fin de garantizar que la organización intersectorial, y en niveles nacionales, regionales y locales permita la integración de competencias y responsabilidades como estrategias para lograr un mayor nivel de capacidad institucional.</li> <li>• Define el empleo de elementos evaluativos y operativos de orden técnico y administrativo, de consejo y de información, destinados a nutrir el ejercicio de la planificación a nivel nacional y territorial, de forma que con ello se fortalezca la capacidad institucional orientada ya no a la respuesta, sino principalmente al conocimiento y la prevención.</li> </ul>

<p><b>Gestión inter-institucional público-público y público-privado</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de un modelo de gestión de política pública intersectorial desde el cual se promueve la necesaria participación y articulación entre los actores, tanto públicos como privados.</li> <li>• Establecimiento de reglas institucionales que definen un marco político-administrativo en el cual la cooperación entre actores, la integración de competencias y el desarrollo de acciones concertadas y planificadas son elemento sustancial de la política, con el propósito de lograr de forma coordinada y con articulación la implementación de la política pública.</li> <li>• Fomento de un sistema descentralizado de administración de la política, con lo cual la gestión entre lo público y lo privado y sociedad civil organizada es una responsabilidad esencial entre los actores territoriales y locales.</li> </ul>
<p><b>Integración de organizaciones de la sociedad civil y comunidades afectadas o en riesgo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalidad en el reconocimiento de los actores sobre quienes el espectro de influencia de la política tiene efectos, con ello, se reconoce a los actores de los estratos comunitarios como parte sustancial de las acciones dirigidas a la gestión integral del riesgo de desastres.</li> <li>• Espíritu de integración de las comunidades en los procesos de evaluación, análisis y planificación del territorio frente al tema de la GRD.</li> </ul>
<p><b>Control y manejo de los recursos.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de descentralización de los recursos a nivel regional y municipal para el desarrollo de acciones tendientes a cumplir con los procesos básicos de la GRD.</li> <li>• Inclusión de la GRD en la inversión pública.</li> <li>• Definición de mecanismos legales y actores estatales vinculados a los procesos de control y administración de recursos en GRD.</li> </ul>

## Referencias

- Banco Mundial (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe.
- Congreso de la República. (24 de abril de 2012). Ley 1523. Diario Oficial (48411).
- Hernández, G. (1999). El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de estudios sociales*, 4, 80-91.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone F. & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 3, 6-29.
- Lavell, A. (2007). *Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo*. Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN). Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/r1/docAllan2.pdf>

- Levitt, B. & March, J. G. (1988). Organizational learning. *Annual Review of Sociology*, 14, 319-340.
- Lowi, T. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Administration Review*, 32 (4), 298-310.
- Ministerio de Planificación y Cooperación (2000). Sistema integrado de evaluación de intervenciones públicas Documento N° 4. Metodología de análisis de políticas públicas: conceptos y criterios. Santiago de Chile, Chile.
- Narváez, L., Lavell, A. & Pérez Ortega, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. Secretaría General de la Comunidad Andina. Perú.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – (2012). *Listas de verificación para Políticas Públicas de Gestión del Riesgo de Desastres*. América Latina Genera. Área Práctica de Género del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe
- Roth, A-N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruelas, (2012). La importancia de la intersectorialidad en los determinantes de la salud. En: M. Urbina & M. A. González (pp. 95-97). México. Instituto Nacional de Salud Pública.
- Salazar, C (2006). Análisis de políticas públicas (primera parte). *Agenda*, 43-52.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

## Análisis desde la aplicación contextualizada de la Ley 1523 por las administraciones locales: el criterio de *correcta aplicación*

*José Hernando Ávila-Toscano, Mireya Jiménez Díaz, Oswaldo Rapalino Carrol, Ana Herrera Flórez & Ailed Marengo Escuderos*

**E**n el capítulo que antecede se presentó el análisis surgido de la revisión detallada de documentación y de la lectura analítica de la Ley 1523 desde la perspectiva interdisciplinaria del cuerpo de investigadores implicados en este estudio. Con el fin de tener una mayor organización de los resultados, se ha optado por presentar en capítulo aparte, los resultados obtenidos en materia de revisión de la aplicación de la norma, lo cual como veremos, ofreció una información copiosa que por su relevancia merece un trato particularizado.

Entonces, la necesidad de verificar la aplicación contextualizada de la política exigió el acercamiento a las autoridades territoriales, los organismos de socorro, las organizaciones de sociedad civil y los miembros de las comunidades afectadas o en riesgo en el sur del departamento de Atlántico. Con tales grupos se desarrollaron procesos de investigación que permitieron recoger sus apreciaciones y juicios sobre la política así como describir el nivel de participación en la misma acorde a lo dispuesto por la ley.

### **1. Consideraciones metodológicas**

Este análisis obedeció a la lógica analítica-comprensiva del paradigma cualitativo. En su seno, cobijó la integración de varios diseños de investigación. Por un lado, el desarrollo de técnicas etnográficas como la encuesta, la entrevista y la observación como elemento esencial (Burgois, 2003), permitieron enfocar el trabajo en la descripción en profundidad y la recolección detallada de material, mientras que por otra parte, se combinó estas técnicas

con estrategias de estudios socio-comunitarios como la investigación-acción participativa, la cual favoreció el análisis amplio y detallado de la aplicación de la política de gestión de riesgos en el sur de Atlántico desde la perspectiva de los actores principales.

Esta combinación de técnicas y enfoques ayuda a ganar complejidad en la forma como se aborda el fenómeno y en los alcances de su análisis. Con la etnografía los investigadores se involucran directamente en la recolección de los datos, y desde su experiencia en el registro le van dando significado interpretativo a los mismos. Sin embargo, la etnografía en sí misma no señala las rutas que permiten el mejoramiento de las condiciones estudiadas, sino que su aplicación se restringe a un análisis pormenorizado que permite la descripción y comprensión del fenómeno abordado, llevando incluso a la identificación de ideales, contradicciones y paradojas en la realidad analizada (Balcazar, González, Gurrola & Moysén, 2005), condiciones muy importantes para este estudio de cara a la necesidad de identificar posibles debilidades o limitaciones en el diseño y aplicación de la política de gestión de riesgos en el sur de Atlántico. En tal sentido, para lograr un nivel propositivo en el desarrollo del proyecto, se integran elementos de innovación social que son aportados desde la metodología propia de la Investigación-Acción Participativa (IAP), desde la cual se facilita la inclusión de trabajos con grupos focales y la estrategia de *negociación de demanda* (Martí, 2000) que permite establecer la opinión, puntos de vista y posiciones de los diversos actores implicados en el desarrollo del estudio, de tal forma que a partir del análisis de dichos elementos, se procedió a la generación de estrategias concertadas de mejora para el propicio funcionamiento de la política de gestión del riesgo en el contexto abordado, en tal sentido, se responde así a la lógica de la IAP entendida como una metodología en la que se investiga al mismo tiempo que se interviene (Withmore & McKee, 2001).

### **1.1 El sistema de estudio**

Inicialmente se realizó el levantamiento de información de fuentes oficiales (administraciones municipales) previa autorización de los representantes legales de los municipios (alcaldes). Este proceso se cumplió mediante la aplicación de un cuestionario técnico diligenciado por los jefes de planeación en compañía de los integrantes de los respectivos Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante CMGRD); dicho instrumento se diseñó para levantar y verificar la información sobre el estado del arte actual en la ejecución de la política.

El cuestionario estuvo compuesto por 34 ítems divididos en cinco secciones que evaluaban las condiciones de cumplimiento de la Ley 1523 a saber: 1) Disposiciones generales de la norma, 2) Información sobre el CMGRD, 3) Entidades técnicas y de socorro, 4) Manejo financiero de GRD, y finalmente, 5) Participación socio-comunitaria. Estas secciones buscaban evaluar aspectos o características de aplicación de la norma como:

- a) Existencia y funcionamiento del CMGRD (incluido el desarrollo de capacitación a personal y comunidad), b) existencia de cuenta de Fondos Especiales, c) existencia de registros que permitieran conocer las frecuencias de la ocurrencia de los eventos catastróficos e información de números de damnificados y áreas afectadas, d) existencia de Planes de Emergencia y de Contingencia, e) desarrollo de simulacros, f) ejecución de actividades de identificación de las amenazas del municipio y de análisis de vulnerabilidad frente a cada amenaza, g) existencia de Mapa de Riesgo, Mapa de Problemas Múltiples e Instituciones Críticas de los municipios, entre otros elementos indispensables para determinar la operación y efectividad de la política de gestión de riesgos.

De esta manera, los datos recopilados de cada ente territorial con el instrumento fueron contrastados con la estructura propuesta en la política, con lo cual se pretendió verificar si la realidad operativa concordaba con los procedimientos establecidos legalmente.

Adicionalmente, la información obtenida fue contrastada con los reportes ofrecidos por miembros de las administraciones locales, personal de las entidades de socorro e integrantes de la sociedad civil. En tal sentido, la investigación asumió la indagación sobre las fortalezas y aciertos, así como sobre las fallas, debilidades y dificultades en la ejecución de la política pública, para cual se desarrollaron además grupos de trabajo con los diferentes actores implicados, se constituyeron así 12 grupos focales (dos por municipio) en los cuales se aplicó la estrategia de *negociación de demanda*, consistente en la discusión abierta y espontánea de las percepciones y apreciaciones de los actores respecto a la política de gestión del riesgo y sus mecanismos de aplicación, especialmente en torno a los tópicos de análisis propuestos y descritos con anterioridad. Tales grupos sirvieron además de soporte en la tarea de verificación desde la voz social de los actores institucionales y comunidades. Finalmente, se cumplió con el análisis cualitativo de las discusiones sostenidas en los grupos focales, contrastando esta información con aquella obtenida en la aplicación del cuestionario.

## 2. Resultados del análisis

En este estudio el criterio de análisis que se ha denominado *Correcta aplicación* (de la norma), se refiere a una categoría pragmática de análisis cuya funcionalidad es la verificación del cumplimiento de los elementos de idoneidad y pertinencia, es decir, define si efectivamente la norma se cumple, o en su defecto, los errores o limitaciones existentes en su ejecución dentro del contexto (municipios) evaluado.

En la búsqueda de responder a la evaluación del criterio descrito, se desarrolló un extenso trabajo en el cual las administraciones locales, los organismos de socorro y las comunidades y organizaciones de la sociedad civil cumplieron un rol principal, en la medida que a través de su participación ha sido posible definir tanto la percepción derivada de la Ley como su apreciación de la manera en que la misma está siendo aplicada.

La presentación de los resultados relacionados con este elemento se realizará de manera estructurada, en tal sentido, inicialmente se cumplirá con la descripción de los datos obtenidos tras la aplicación del cuestionario y las entrevistas desarrolladas con las autoridades locales en cabeza de los funcionarios responsables de los CMGRD, ello con el propósito de presentar el levantamiento de información en los entes territoriales abordados; posteriormente se describirán los resultados obtenidos en relación con los cuatro criterios de evaluación definidos en este estudio: a) Capacidad de ejecución de las autoridades, b) Gestión inter-institucional público-pública y público-privado, c) Integración de organizaciones de la sociedad civil y comunidades afectadas o en riesgo, y d) Sistema de control y manejo de los recursos. Finalmente, se presentará la concepción socio-comunitaria y sus apuestas frente a la norma y su aplicación en contexto.

### ***2.1 Inventario de documentación y normatividad de ejecución de la política de GRD en los municipios del sur de Atlántico***

La información obtenida con el desarrollo de este proceso se encuentra contenida en la Tabla 7.1, en la cual se describen todos los datos relevantes por municipio. Así mismo, a continuación desglosaremos estos resultados acorde a las siguientes características:

*a) Existencia y funcionamiento del Consejo Municipal de Gestión de Riesgos*

Los CMGRD de los seis (6) municipios fueron creados por decreto y los miembros que los conforman son los establecidos literalmente en el Artí-

culo 28 de la Ley 1523 de 2012, sin tener en cuenta el sentido integral del artículo que plantea la incorporación de representantes del sector privado y comunitario. Ahora bien, resulta sumamente llamativo que en varios de los entes territoriales se identificaron documentos de creación de los Consejos cuyo diseño presenta una estructura idéntica, registrándose completa similitud en la redacción, disposición de los artículos, fundamentos que dan sustento a la creación del Consejo, entre otros elementos, lo cual indica que su elaboración no se ajusta a un proceso de adaptación de la Ley 1523 a las particularidades de cada municipio, adicionalmente, algunos de dichos documentos contienen errores al transcribir literalmente los contenidos de los artículos de la Ley 1523, los cuales no son compatibles con las necesidades del municipio.

En cuanto a su funcionamiento la situación es crítica, pues en el mejor de los casos, solo se reúnen cuando ocurren emergencias y no toman decisiones en cuanto a las medidas a adoptar porque carecen de Planes de Contingencias para enfrentar tales emergencias; en cambio, se depende de las decisiones que tome la administración departamental y mientras éstas llegan, las labores de Atención en su mayoría son asumidas por la Defensa Civil con el apoyo de la comunidad sin ningún entrenamiento.

En su totalidad, los seis municipios por ser de sexta categoría<sup>33</sup> no cuentan con un funcionario de dedicación completa, pues los recursos de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación no resultan suficientes para nombrar un funcionario de dedicación completa, mucho menos existen dependencias (Oficina o Unidad) de Gestión del Riesgo; las funciones de Gestión del Riesgo están asignadas a las Oficinas de Planeación y solo dos municipios (Campo de la Cruz y Repelón) tienen un coordinador del CMGRD, designado por el alcalde para adelantar las actividades de esta instancia, aunque son de dedicación compartida.

#### *b) Capacitación a personal y comunidad en gestión del riesgo.*

Se registró un bajo nivel de difusión y apropiación pública de la información. No se reportan evidencias fehacientes en las seis administraciones municipales acerca de actividades de capacitación con el CMGRD o con

<sup>33</sup> Según lo definido en el Artículo 6 de la Ley 617 de 2000, los municipios de sexta categoría son aquellos que cuentan con un número inferior a 10 mil habitantes y un ingreso anual promedio inferior a 15 mil salarios mínimos colombianos (alrededor de 5 millones de dólares), según lo establece el artículo 6 de la ley 617 de 2000 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2000).

la comunidad en riesgo por iniciativa propia en correspondencia con la obligatoriedad de ejecutar el proceso de *Conocimiento del Riesgo* (Artículo 2, Ley 1523). Sin embargo, es necesario precisar que después de las emergencias por inundación de 2010–2011 se hicieron presentes instituciones como Pastoral Social, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y otras Entidades de Cooperación Internacional que en su momento ofrecieron capacitación en el tema de Atención de Emergencias. No obstante, la socialización de la Ley 1523 no se ha adelantado en su contexto y las escasas inducciones que han recibido los funcionarios de la GRD por parte de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico<sup>34</sup> y la Oficina Departamental de Prevención y Atención de Desastres han sido de manera ocasional, y por lo regular atinentes a algún tema específico de acuerdo con el interés y la necesidad de los programas que dichas instituciones desarrollan.

En términos generales, los miembros del CMGRD de los seis (6) municipios y las organizaciones comunitarias afirman no conocer plenamente la norma y las responsabilidades que ésta les impone en la ejecución de los procesos de GRD en su jurisdicción. A esto se suma un alto grado de desconocimiento por parte de los organismos de socorro sobre los mapas existentes en materia de riesgos en los entes territoriales, denotando desconexión entre el cumplimiento de ciertas disposiciones legales y la actividad de los organismos encargados de la GRD.

*c) Existencia de cuenta de Fondos Especiales.*

Cinco de los seis municipios han creado el Fondo de la Gestión del Riesgo mediante Acuerdo municipal: Campo de la Cruz, Repelón, Santa Lucía, Candelaria Suan; Manatí aún está en proceso de constitución. Sin embargo estos cinco municipios que crearon el fondo (en el tiempo que les estipuló la Ley: 90 días después de entrada en vigencia de la norma), aún no lo implementan, es decir, aún no le han girado los primeros recursos.

*d) Existencia de registros que permitan conocer las frecuencias de la ocurrencia de los eventos catastróficos e información de números de damnificados y áreas afectadas.*

En ninguno de los seis municipios existe documentación que dé cuenta de la ocurrencia de eventos de desastres por inundaciones y otros tipos de eventos como incendios forestales o vendavales, pese a que éstos son

<sup>34</sup> Corporación Autónoma Regional del Atlántico.

repetitivos durante ciclos y son del conocimiento común tanto de los funcionarios como de la comunidad en general. No existen censos confiables ni definitivos de la población en riesgo de desastres y cada vez que éstos ocurren, la defensa civil elabora un nuevo censo de damnificados y lo envía a la alcaldía para que se tramiten las ayudas que en general provienen de la administración departamental con recursos del gobierno nacional. No existe claridad en la autoridad que elabora los censos, en algunas ocasiones los realiza la Alcaldía y en otras la defensa civil, pero tales censos no suelen pasar por la aprobación del CMGRD.

*e) Existencia de planes de Emergencia y de Contingencia.*

Todos los municipios estudiados cuentan con un documento (Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres) elaborado por el CMGRD y que en su momento (año 2012) orientó la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo. Al igual que los documentos de Decretos de creación del CMGRD y el de creación de los Fondos Municipales de Gestión del Riesgo, estos archivos de Planes Municipales de Gestión del Riesgo (PMGRD), tienen un mismo patrón de diseño y estructura para los diferentes entes territoriales de manera que se trata de documentos sumamente parecidos en los que se desconoce las particularidades de cada localidad. Ninguno de los PMGRD de las seis entidades territoriales se han ejecutado; no se han socializado con la comunidad y tampoco son del dominio común entre los integrantes de los CMGRD.

Durante el transcurso de este estudio, el municipio de Repelón presentó los avances del proceso de renovación y actualización de su PMGRD, con un diseño mucho más estructurado y mejor nivel de conocimiento de los diversos riesgos experimentados en su territorio. La documentación soportada reflejaba además sus planes de socialización y puesta en conocimiento de las comunidades.

Por su parte, la estrategia de Respuesta a la Emergencia es un manual de protocolos de entidades de socorro (aunque los entes territoriales sólo tienen Defensa Civil con excepción de Campo de la Cruz que tiene Cuerpo de Bomberos voluntario), dichas Estrategias no establecen las acciones de preparación y Respuesta para la Atención de las Emergencias que se puedan presentar y no se registran evidencias fidedignas de la existencia de Planes de Contingencia para las mismas.

*f) Desarrollo de simulacros.*

Posterior a los desastres de las inundaciones 2010-2011, instituciones de cooperación internacional y entidades privadas que hicieron presencia en los municipios afectados, adelantaron jornadas de capacitación con la comunidad para prepararse ante nuevas emergencias por inundación, algunas de esas entidades incluso desarrollaron simulacros para fortalecer esta preparación en los municipios de Santa Lucía y Suan. Sin embargo, tras la entrada en vigencia de la Ley 1523 hasta la actualidad, no existen reportes de simulacros para los diferentes eventos que representan riesgos específicos para los entes territoriales.

*g) Ejecución de actividades de identificación de las amenazas del municipio y de análisis de vulnerabilidad frente a cada amenaza.*

A excepción del ya descrito proceso de renovación y actualización del PMGRD emprendido por el municipio de Repelón, el proceso de identificación de las amenazas en los municipios restantes se ha reducido a la recolección de información residual de los eventos de emergencia que han experimentado en el pasado reciente; se carece de estudios de suelos y los Esquemas de Ordenamiento Territorial aún no se actualizan, tampoco existen estudios de caracterización de la población y de las capacidades institucionales de las entidades territoriales que permitan determinar un análisis acertado de la vulnerabilidad de los seis municipios frente a la calidad de amenazas de desastres que enfrentan. La vulnerabilidad se mide por el nivel de desconocimiento de los habitantes de las amenazas identificadas y por el grado de preparación institucional para dar respuesta a la emergencia.

*h) Existencia de Mapa de Riesgos, Mapa de Problemas Múltiples e Instituciones Críticas en el municipio.*

Para el caso de las inundaciones, en los seis municipios existen Mapas de Riesgo basados en el análisis de susceptibilidad a este evento que elaboró la CRA para el departamento de Atlántico, donde determina las cotas de desbordamiento y encharcamiento por los altos niveles freáticos de los suelos de estos municipios que en su mayoría están por debajo del nivel del mar. Estos mapas sin embargo, no muestran la complejidad de los riesgos que se configuran con la presencia de otras amenazas que coinciden en el mismo tiempo y espacio y que por lo general son las que determinan la ocurrencia del evento de desastre, tal es el caso de la colmatación de los arroyos, canales de drenajes y otros. Estos mapas de riesgo tampoco muestran las

instituciones críticas que en situaciones como la emergencia de 2010-2011 quedaron evidenciadas en el desastre pero que aún no se han considerado como tal porque su conformación obedece a la confluencia de varias amenazas que aunque están identificadas no se sitúan en su espacio-tiempo.

*i) Gestión documental.*

Una de las principales dificultades identificadas frente a los procesos de GRD en los entes territoriales consiste en la poca capacidad de gestión documental relacionada con el tema. Aclaramos que las descripciones aquí expuestas obedecen exclusivamente al tema de GRD, y no incluyen apreciaciones sobre la gestión documental de todas las áreas de las administraciones locales.

En gran medida la falta de documentación se asocia a la no ejecución de las acciones definidas en sus PMGRD así como en la falta de actualización de los mismos, con excepción del municipio de Repelón que –insistimos– recientemente adelantó este proceso de actualización del plan y obtuvo como resultado un replanteamiento total en su proceso de formulación que condujo a su reelaboración, aprestándose actualmente a socializarlo e implementarlo, en la medida que sus miembros han sido capacitados para tal fin, además replanteó la conformación del Consejo a partir del proceso de participación que se generó en la nueva formulación del PMGRD.

Ahora bien, a nivel general la documentación oficial existente sobre la gestión de riesgo es muy reducida, durante el proceso de levantamiento de información e inventario de documentos y normatividades se identificaron pocas evidencias que sustentaran la debida aplicación de la norma en los entes territoriales. Esencialmente, se contaba con los Planes de Desarrollo Local, los actos administrativos de los CMGRD y de creación del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo (FMGRD), así como algunas de las actas de reunión del consejo. También hubo un registro de la existencia de mapas de riesgos, pero otros documentos esenciales como los estudios de suelos, análisis de vulnerabilidades, entre otros, no fueron identificados. Súmese a esto la falta de conocimiento público –como se ha descrito previamente– de la poca documentación existente.

Por otra parte, no hubo reportes de documentación complementaria que definiera la política de Gestión de Riesgo en los municipios o documentación que refrendara los procesos de capacitación, formación e intervención que se han desarrollado exponiendo claramente su relación con la GRD. A esto se suma que buena parte de los documentos existentes contaba con

debilidades en formulación, las cuales van desde la organización lingüística y semántica (errores de redacción, anacolutos, silepsis, omisiones silábicas y de fonemas producto de errores taquigráficos), hasta la estructura y contenido de los documentos, que con frecuencia no se ajustan a las disposiciones de la Ley 1523.

La falta de un adecuado sistema de documentación afecta la calidad de los procesos y la coherencia del funcionamiento, en el sector público en particular, la gestión documental es elemental para la supervivencia gubernamental. Como señalan Casas de Barran, Griffin, Millar y Roper (2003), una organización puede funcionar a pesar de la falta de personal e incluso de recursos económicos — realidad cercana a los entes territoriales evaluados — pero la falta de documentos y de acceso a los mismos impediría dicho funcionamiento, todo ello en virtud que la gestión documental proporciona una memoria corporativa y facilita la adecuada y oportuna toma de decisiones basada en la evidencia, además de garantizar el cumplimiento de los requisitos y disposiciones legales.

Adicionalmente, la falta de gestión documental sobre GRD obstaculiza la posibilidad de las administraciones locales de reducir riesgos, producto de la ausencia o falta de pruebas que puedan ser empleadas a la hora de tomar decisiones y emprender acciones de prevención o atención. Casas de Barran et al. (2003), enfatizan además, que las debilidades de este tipo de gestión pueden entenderse como una extenuación de lo administrativo, al privarse de testimonios de cumplimiento ante la ley, carecer de confiabilidad en las acciones emprendidas y limitar la contribución de los ciudadanos al proceso de gobierno, lo cual menoscaba la memoria colectiva del territorio, y en este caso particular, afecta la memoria colectiva frente a la GRD.

**Tabla 7.1.** Inventario de normatividad, estructura y procesos asociados a la GRD en los entes territoriales estudiados

Ente territorial	NIVEL ADMINISTRATIVO (CONSEJO MUNICIPAL DEL GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES [CMGR])									
	CMGR					FONDO DE GR				
	Funcionario de GRD	Tiene CMGR	Integrantes CMRG <sup>a</sup>	Estado CMGR	Periodicidad reuniones	Capacitación recibida	Fuente de capacitación	Fondo municipal GR	Estado del Fondo	Subcuentas
Manatí	Si (dedicación compartida).	Si Decreto mayo 5 de 2012.	DC; P; CAR; RESP; Secretaría Planeación.	Activo	A demanda	a. Ley 1523. b. Atención desastres y estrategias de recuperación.	No define	No	NA	NA
Campo de la Cruz	Si (dedicación compartida).	Si Decreto 0104 de mayo 23 de 2012.	DC; CB; P; RESP, CAR; SS; UMATA, Núcleo educativo; Secretarías de gobierno y planeación.	Activo	Mensual	a. Gestión del riesgo "Colombia Humanitaria".	Nación	Si Acuerdo 016 de octubre 31 de 2012.	No define	Conocimiento Reducción Atención y recuperación
Santa Lucía	Si (dedicación compartida).	Si Decreto 053 de julio 16 de 2012.	DC; P; RESP, CAR, SS; JAC; Secretaría de gobierno.	Activo	No define	a. Gestión del riesgo.	Departamento	Si Acuerdo 004 de febrero 26 de 2013.	No define	No define
Suan	Si (dedicación compartida).	Si Decreto junio 27 de 2012.	DC; P; RESP; CAR; Alcalde; ICBF y Secretarías de gobierno	Activo	A demanda	a. Gestión del riesgo.	Municipio	Si Acuerdo 004 de mayo 31 de 2014.	Activo	Conocimiento Reducción Atención y recuperación
Repelón	Si (dedicación compartida).	Si Decreto junio 01 de 2012.	DC; CR; CB; P; RESP; CAR; UMATA; Secretarías de Salud y Planeación.	Activo	A demanda	a. Ley 1523. b. Gestión del riesgo.	Municipio y Departamento	Si Acuerdo (No define número).	Activo	Conocimiento Reducción Atención y recuperación
Candelaria	Si (dedicación compartida).	Si No define decreto.	DC; CR; P; RESP; Secretaría de salud; JAC; Administración municipal.	Activo	Mensualmente	No	NA	Si (No define figura).	No define	No define

NIVEL OPERATIVO (ENTIDADES TÉCNICAS Y DE SOCORRO)												
Ente territorial	ENTIDADES DE SOCORRO Y ACTIVIDADES EJECUTADAS						MAPAS Y ESTUDIOS					
	Entidades técnicas	Equipos / recursos	Entidades socorro	Plan de GIRRE <sup>a</sup>	Actualización PGRRE	Simulacros	Amenazas identificadas	Mapa Riesgos	Mapa PMIC <sup>b</sup>	Estudios suelos <sup>c</sup>	Análisis Vulnerabilidad	
Manatí	No	No	Defensa Civil	Si	Cada 4 años	No	a. Inundación ruptura canal del dique. b. Desbordamiento caudales. c. Sequía. d. Incendios.	Si	No	No	Si	
Campo de la Cruz	DC; P; CB; ESSE Hospital Local	No	DC; CB; ESSE Hospital Local	Si	Última actualización 2013	No	a. Ruptura canal del dique. b. Río Magdalena. c. Incendios forestales. d. Fuertes brisas.	Si	No	No	Si	
Santa Lucía	No	No	Defensa Civil	Si	Anual	Si (para vendaval)	a. Vendaval. b. Inundación. c. Incendios.	Si	No	No	No	
Suan	No	No	Defensa Civil	Si	Anual	Si	a. Inundación ruptura canal del dique. b. Desbordamiento caudales. c. Sequía. d. Incendios.	Si	Si	Si	Si	
Repelón	No	No	Defensa Civil	No	NA	NA	a. Inundación por el embalse del Guajaro. b. Deslizamientos en laderas. c. Incendios.	No	No	No	Si	
Candelaria	UMATA	No	No	Si	Anual	No	a. Inundación lenta. b. Vendavales.	Si	Si	Si	Si	

<sup>a</sup> Plan de Gestión del Riesgo y Respuesta a la Emergencia, <sup>b</sup> Mapa de Problemas Múltiples e Instituciones Críticas; <sup>c</sup> Estudios técnicos de calidad de suelo y uso de suelos

NIVEL FINANCIERO							
Ente territorial	Asignación presupuestal para GIR	Proveniencia recursos	Proyectos en procesos GIR	Actividades con inversión en GRD	Procesos control manejo económico GRD	Gestión inter institucional	Otros recursos
Manatí	Si	Municipio	Conocimiento Financiación: Departamento Atlántico	a. Obras civiles. b. Capacitación en prevención. c. Ayuda humanitaria de emergencia.	No	a. Unidad Nacional de riesgos b. Gobernación del Atlántico	Secretaría de riesgo departamental
Campo de la Cruz	Si	Municipio	No	a. Obras civiles.	Control interno Personaría municipal	No	No
Santa Lucía	Si	Municipio	No	No	No	No	No
Suan	Si	Municipio	Si Financiación: Municipio	a. Obras civiles. b. Capacitación en prevención. c. Ayuda humanitaria de emergencia. d. Estudios de riesgos y factores críticos.	No	a. Acción Social b. Fondo de adaptación c. DPS	No
Repelón	Si	Nación; SGP	Conocimiento Financiación: Nación y SGR	a. Obras civiles. b. Capacitación en prevención. c. Ayuda humanitaria de emergencia. d. Acompañamiento oficina de planeación.	No	a. Colombia Humanitaria b. Fondo de adaptación c. Gobernación del Atlántico d. UNGRD e. Ejército Nacional	No
Candelaria	Si	Municipio	No	a. Obras civiles	No	a. Fondo de adaptación	No

NIVEL SOCIOCOMUNITARIO							
Ente territorial	Política municipal en GR de acceso público	Medios difusión política	Mecanismos participación sociedad civil	Sistemas especiales de atención personas afectadas o en riesgo	Estudios con personas/comunidades afectadas o en riesgo	Actividades de conocimiento y apropiación Ley 1523	
Manatí	Solo autoridades locales y entes Administrativos	No declarado	Invitación a talleres	a. Atención damnificados. b. Reubicación en zonas seguras. c. Seguimiento de albergues.	a. Atención psicosocial b. Atención en salud	No	
Campo de la Cruz	Si	a. Reuniones informativas b. Radio	No define	No define	a. Atención psicosocial b. Atención en salud	No	
Santa Lucía	Si	a. Reuniones informativas b. Perifoneo	No define	No	No	No	
Suan	Si	a. Reuniones informativas	a. Socialización b. Simulacros c. Capacitaciones	No	No	a. Socialización b. Capacitaciones	
Repelón	Si	a. Reuniones informativas	Invitación a reuniones de organizaciones	No	No	a. Socialización b. Capacitaciones	
Candelaria	Si	a. Reuniones informativas b. Radio	No define	No	No	a. Capacitaciones JAC	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

Las evidencias obtenidas han permitido definir una valoración general del estado de los territorios estudiados frente a los cuatro criterios esenciales sobre los cuales se ha propuesto definir el nivel en que la norma está o no siendo aplicada de manera correcta. A continuación se resumen tales descripciones, las cuales además, han sido discriminadas en la Tabla 7.2:

***a) Capacidad de ejecución de las autoridades responsables***

Comúnmente se señala por parte de las administraciones municipales que las disposiciones definidas en la Ley 1523 rebasa sus posibilidades reales de cumplimiento, en la medida que las exigencias legales asumen la obligatoriedad de acciones y procesos que no se ajustan a la realidad de municipios con bajos recursos y falta de personal. Adicionalmente, es frecuente identificar que en estas municipalidades es difícil encontrar servidores públicos con la suficiente preparación para el manejo de temas de gestión del riesgo.

***b) Gestión inter-institucional público-público y público-privado***

El espíritu de la ley se enfoca en el amparo de la gestión del riesgo sobre la capacidad de gestión entre los diferentes sectores productivos, siendo indispensable la comunicación cooperativa entre organismos públicos y privados. Pese a ello, la presencia de organizaciones privadas que puedan ofrecer aportes significativos al proceso en los entes territoriales es poca, y al margen de esta realidad, la capacidad de gestión interinstitucional asumida por las administraciones territoriales también muestra deficiencias; son infrecuentes los esfuerzos por lograr participación con otros municipios para la atención de problemas comunes o bien, la gestión de cooperación internacional para el cumplimiento de procesos de gestión del riesgo.

***c) Integración de las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades afectadas o en riesgo en el diseño y la aplicación de la política***

Las comunidades han contado con una participación limitada, generalmente como elemento recipiente de las acciones ejecutadas, pero su inclusión en la planeación de la política de cada municipio es escasa, de hecho, las comunidades dan cuenta de los pocos procesos cumplidos pero desconocen su naturaleza y fundamentación por cuanto no han sido incluidas en el diseño de los mismos.

**d) Control y manejo de los recursos.**

El manejo pecuniario es quizá uno de los elementos con más talanqueras; el funcionamiento del FGRD y sus subcuentas es deficiente, no se han diseñado procedimientos de control público por parte de la ciudadanía para los recursos dispuestos para la gestión del riesgo, y en muchos casos se carece de procedimientos definidos para la gestión de fondos que permitan dar respuesta a las emergencias que se presentan en las municipalidades.

**Tabla 7.2.** Resumen de resultados según criterios de evaluación en los entes territoriales estudiados.

<b>Criterio 1. Capacidad de ejecución de las autoridades</b>
Desconocimiento de la reglamentación que define la formulación y ejecución de las acciones necesarias en la implementación de los procesos de GRD.
Inexistencia de diagnósticos territoriales confiables para la identificación de amenazas y valoración del riesgo.
Escases de recursos propios para asignar la inversión presupuestal de GRD.
Escases de recursos técnicos y operativos para gestionar los procesos de GRD.
Inexistencia de entidades operativas o identificación de debilidades en las existentes (Defensa Civil) para la mitigación y atención de emergencia.
Inexistencia de centros de documentación e información sobre escenarios de riesgo y ocurrencia de eventos de desastres.
Escasa formación de los miembros del gabinete municipal para formular y gestionar proyectos de inversión en la GRD
Escaso funcionamiento del CMGRD en la planeación, formulación y ejecución de las acciones que materializan el desarrollo del proceso de GRD.
Falta de liderazgo institucional de los miembros del CMGRD para ejecutar las acciones administrativas que den cumplimiento a los requerimientos de la norma.
<b>Criterio 2. Gestión interinstitucional</b>
Ausencia de iniciativas subregionales para gestionar recursos nacionales o internacionales que den respuesta a las necesidades de inversión en la reducción de riesgos y a la atención de emergencias compartidas por los municipios.
Falta de articulación entre las entidades operativas, técnicas y administrativas del municipio que componen el SNGRD para desarrollar los procesos de la GRD.
Ausencia de planes y estrategias coherentes que permitan priorizar e intervenir los escenarios de riesgo.
Desconocimiento y desarticulación en la acción y la inversión de las entidades del nivel regional y nacional, componentes del SNGRD, en los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, y en atención de emergencias en cada municipalidad.
Falta de liderazgo gubernamental para integrar y direccionar los recursos institucionales (público-privado) y sociales en los procesos de GRD.

Escaso nivel de compromiso para gestionar iniciativas de integración y articulación.
<b>Criterio 3. Integración sociedad civil, comunidades afectadas o en riesgo</b>
Desconocimiento de deberes y derechos consagrados en la norma de parte de los ciudadanos y organizaciones sociales y comunitarias para asumir los procesos de la GRD.
Arraigo de costumbre (llegando a rayar en lo cultural) de dependencia a las decisiones de las autoridades para la reducción de riesgos y atención a las emergencias
Respuesta reactivas y de carácter humanitario ante la ocurrencia de desastres
Elusión de responsabilidades en la construcción de escenarios de riesgo.
Debilidad de organización y falta de liderazgo social para articular la participación en el proceso de la GRD.
Desconocimiento de la reglamentación para liderar procesos de integración y articulación social-institucional.
Falta de liderazgo para generar procesos de gobernanza ciudadana en la GRD.
<b>Criterio 4. Control y manejo de recursos</b>
Ausencia de los órganos de control en el seguimiento y verificación de los instrumentos de cumplimiento de las acciones y requerimientos de la norma en la ejecución de acciones de la GRD.
Ausencia de censos de población y de bienes comprometidos en los riesgos de desastres.
Desarticulación entre los diferentes niveles administrativos (Nacional, regional y municipal) para priorizar la inversión.
Arraigo de prácticas de oportunismo particular sobre el bienestar general.
Ausencia de funcionamiento de los fondos municipales de GRD para la administración y manejo de los recursos invertidos en las obras de reducción de riesgos y atención de desastres.
Inexistencia de procesos de control y participación ciudadana en las instancias y acciones que materializan los procesos de la GRD.

### **3. Análisis desde la construcción participativa entre los actores comprometidos en la ejecución de la política pública de GRD: administraciones locales, organismos de socorro y sociedad civil**

#### **3.1 *Perspectiva de construcción de la política pública conforme a la ordenación normativa de la Ley 1523 y su aplicación en contexto***

Como se enunciado previamente, en el desarrollo de este estudio se generaron espacios de discusión y análisis de la Ley 1523 para conocer los enfoques adoptados en relación con el contenido de la misma, sus disposiciones y alcances, así como en función de la aplicación y desarrollo de la norma en el contexto de cada ente territorial. Con el fin de mostrar un análisis estructurado de los datos, se presentarán por separado los resultados obtenidos

con cada grupo (organismos y administración por un lado, y comunidad por el otro), definiendo finalmente similitudes y diferencias.

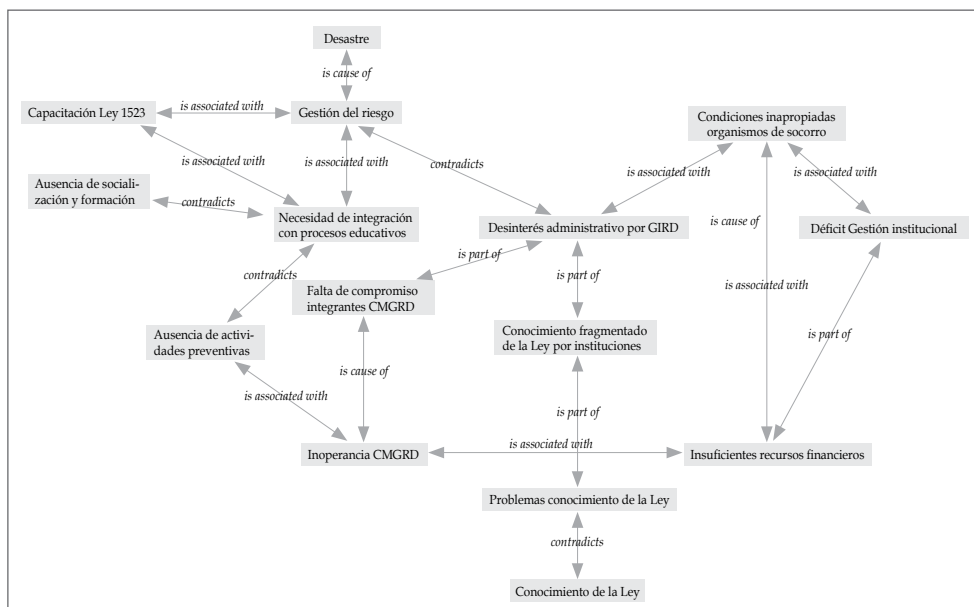
En total se realizaron dos encuentros grupales en cada municipio, el primero con los integrantes de los CMGRD, organismos de socorro y miembros de las administraciones locales, y el tercer trabajo en grupos se cumplió con los miembros de la comunidad y organizaciones de la sociedad civil.

Tras la evaluación de los diálogos sostenidos en los grupos la información obtenida fue transcrita y cargada en el software Atlas.ti 7.1.8© para construir redes semánticas. Los documentos (transcripciones de los encuentros) se organizaron en dos conjuntos acorde a los grupos definidos en el estudio, de tal forma que se construyeron dos Unidades Hermenéuticas (una por grupo de enfoque). A continuación se presentan los principales resultados obtenidos con su correspondiente discusión analítica.

### ***3.1.1 Unidad Hermenéutica 1: La óptica de los organismos de socorro y las administraciones locales***

El análisis de los grupos desarrollados en cada municipio generó un elevado nivel de redundancia teórica lo cual parece designar un grado de concierto representacional a nivel social y administrativo frente a las concepciones, conceptos y teorías sociales que se derivan de la ley y de su aplicación contextualizada.

De los diálogos transcritos se generaron 17 códigos semánticos que involucraban tanto la concepción de la ley y la opinión relacionada con la misma, hasta la discusión de elementos operativos propios de la responsabilidad ejecutiva tales como los recursos, la participación del CMGRD, entre otros. La información de la red final que se obtuvo y el reporte de los códigos aparecen en la Tabla 7.3, allí se observa que de los 17 códigos obtenidos, finalmente 15 fueron significativos para la construcción de la red semántica (Figura 7.1) derivada del análisis de los organismos de socorro y los funcionarios de las administraciones locales.



**Figura 7.1.** Red semántica organismos de socorro y las administraciones locales

**Tabla 7.3.** Red semántica y reporte de códigos Unidad Hermenéutica 1.

<b>Tabla de reporte de administrador de códigos de la red</b>		
<b>Nombre</b>	<b>Fundamentada</b>	<b>Densidad</b>
Conocimiento de la ley	9	1
Gestión del riesgo	8	4
Insuficientes recursos financieros	7	3
Problemas conocimiento de la ley	7	2
Concepción de la Ley 1523	7	0
Opinión sobre la Ley 1523	5	0
Desastre	4	1
Desinterés administrativo por GIRD	2	5
Necesidad de integración con procesos educativos	2	4
Conocimiento fragmentado de la ley por instituciones	2	2
Déficit gestión institucional	1	3
Inoperancia CMGR	1	3
Condiciones inapropiadas organismos de socorro	1	3
Falta de compromiso de integrantes del CMGR	1	2
Capacitación Ley 1523	1	2
Ausencia de actividades preventivas	1	2
Ausencia de socialización y prevención	1	1

Los códigos omitidos corresponden a la *Opinión sobre la Ley 1523 y Concepción de la Ley 1523*, como criterio de exclusión se empleó su nula comunicación o definición de enlaces con otros códigos, en tal sentido, para la construcción de la red primó la riqueza relacional (densidad).

En la red construida en este grupo no se observó un único enfoque de discusión que encerrara los planteamientos, sino que sobresalió una serie de tópicos representativos alrededor de los cuales se orientó la percepción de la Ley y de su aplicación, tales tópicos son *Gestión del riesgo*, *Necesidad de integración con procesos educativos*, *Desinterés administrativo por GRD* e *Insuficientes recursos financieros*. Trataremos de desglosar las significaciones de la red.

Inicialmente, resulta llamativo identificar que la *Gestión del riesgo* es concebida como resultante de la calamidad, una concepción que denota la reactividad ante los riesgos a los cuales están expuestos los municipios más que un reconocimiento previo (anterior al desastre sufrido) del valor de la prevención y la formación en gestión ante los mismos. Pese a ello, se aprecia la concepción de la gestión del riesgo como una actividad necesariamente ligada en la actualidad con la *Capacitación sobre la Ley 1523*, ello implica que se asume la ley como normatividad vigente y obligada, a la vez que se apropia la necesidad de su conocimiento como proceso indispensable para la buena gestión del riesgo, verbigracia, la *integración con procesos educativos* aparece como una necesidad que sirve de estrategia de capacitación, propuesta como actividad formativa desde los ciclos educativos:

*...si hay una comunidad de docentes y alumnos por qué no encaminarla por ahí [formación y prevención en GR], si lo que se quiere es que se distribuya de cierta manera a ciertos grupos y a ciertas entidades por qué no la manejan desde el sector educativo sería más fácil que llegase a toda la comunidad a cada una de nuestras casas..."* (Coordinador Defensa Civil Municipio de Suan).

La apuesta de inclusión del núcleo educativo en la capacitación sobre la ley y la formación general en GRD aparece como una posibilidad que sirve de respuesta a la falta (*ausencia*) de *socialización y formación* y a la *ausencia de actividades preventivas*, su aplicación parece vislumbrarse en un escenario de posibilidades que le favorecen, resaltamos esto en virtud que las intervenciones que refuerzan esta propuesta en los diferentes entes territoriales no muestran vínculos de dependencia (causalidad) o asociación con los *insuficientes recursos financieros*, es decir, que se percibe la formación de los estudiantes, la difusión de la norma y los procesos de GRD a través de las instituciones educativas como una actividad viable que no necesariamen-

te implica un costo elevado o cuya aplicación quizá no tendría que verse truncada por la falta de recursos económicos.

Sin embargo, es esta una acción que no se ha emprendido con suficiente vuelo en los entes territoriales, ¿Por qué entonces la falta de actividades preventivas, la educación y la socialización? Existen varios tópicos que parecen explicar este fenómeno. Se reconoce un *desinterés administrativo por la GRD*, lo cual es un tema de mucho alcance, en la medida que es en la responsabilidad de las administraciones locales en donde recae la primera posibilidad de asumir el valor de la gestión el riesgo para hacerlo extensivo al resto de las comunidades.

Este “desinterés administrativo” se define por los grupos de trabajo como la falta de cooperación histórica de las administraciones frente a los procesos de gestión del riesgo así como el desconocimiento del valor de la misma. Sin embargo, la tendencia observada está en reconocer (por lo menos en la mayoría de los municipios) que las administraciones actuales han asumido con mayor compromiso este tema de la agenda de gobierno en comparación con los antecesores, no por ello la situación ha dejado de reflejar los efectos del reducido interés:

*...cuando nosotros nos reunimos y decimos que ya se está acercando la época [de experimentación de riesgo de incendio], que hay que hacer esto, que lo otro, casi siempre soy yo, vengo acá, digo 'señor Carmen<sup>35</sup> necesito que me facilite estas copias' ¡Unas copias!... Ahora con Rafa<sup>36</sup> el alcalde, pues no nos ha tocado, pero anteriormente con los otros alcaldes hay como cierto celo, es como si se le fuera a quitar cierta potestad, nosotros no queremos intervenir en sus cosas administrativas, nosotros lo que nos preocupa es una sola cosa y es la prevención y atención de desastres, pero cuando llegamos a eso, siempre hay cierto celo, siempre se maneja cierto celo (Integrante Defensa Civil de Suan).*

*...Esos muchachos [Promotores de Salud del municipio] llegan por iniciativa propia y dicen 'mire doctora...' y me pasan todo lo que han realizado día a día en las casas, de todos los componentes y principalmente el ambiental, ellos han contado con ese apoyo de la administración (Secretaría de Planeación de Manatí).*

El consabido elemento ocupa un papel especial en el análisis pues de él se derivan diversas perspectivas. La red denota que se acepta como cierto el insuficiente interés administrativo en temas relacionados con la gestión

<sup>35</sup> Se ha cambiado el nombre ofrecido por el informante pues refiere a un funcionario de la administración municipal.

<sup>36</sup> Apócope del alcalde de la municipalidad.

del riesgo, sin embargo, como lo muestra uno de los relatos anteriores no obedece necesariamente a la actitud del representante legal, sino que hay un inter-juego de participaciones que conlleva a que se haya construido esta representación acerca de la falta de disposición de los representantes de las autoridades. Vemos por ejemplo, que los integrantes del CMGRD tienen aquí un papel llamativo en tanto se reconoce públicamente como funcionarios con *falta de compromiso*, lo que según los grupos de análisis se ve reflejado en sus ausencias permanentes e injustificadas, la falta de operatividad de sus acciones y el desconocimiento mismo de aquellos procesos para los cuales fueron seleccionados como parte del Consejo:

*...bueno yo se los diría así, cuesta reunirlos si ustedes se dan cuenta, aquí no hay representantes de la Policía, no hay representantes de la ESE<sup>37</sup>, siempre brillan por su ausencia [pausa reflexiva] ¡Educación!... se pueden dar cuenta quienes estamos acá... (Representante Defensa Civil, Municipio de Suan).*

*...busquen otros personajes y hagan el proceso, porque yo creo que esa es la única opción, que si a ellos [integrantes CMGRD], el trabajo no les permite busquen otro comité que esté en el proceso constantemente, que esté socializando a la gente, o sea, educándola, porque como están no llegan a abarcar los problemas que hoy en día nos están pasando (Representante Defensa Civil, Municipio de Repelón).*

*...vemos que cada vez que se necesita una reunión del consejo, siempre somos como los mismos y las personas que representan a las demás secretarías no se acercan (Integrante CMGRD, Municipio de Repelón).*

*...nosotros aquí hemos realizado capacitaciones y actividades, sí se han hecho, con los estudiantes, las madres comunitarias, a los niños de hogares infantiles se les ha hecho (...) lo que pasa es que acá dentro de los comités no hay una unión están separados, entonces no se dan cuenta de lo que hace el uno o hace el otro..." (Líder Defensa Civil, Municipio de Santa Lucía).*

*Aquí se hacen las reuniones cuando amenaza un evento (...) cuando se hacen convocatorias es muy poca la asistencia (...) eso sí, siempre nos ha pasado y no sólo en esta administración también en anteriores, entonces qué es lo que pasa, que uno convoca y siempre vienen los mismos (...) entonces no es porque no queramos reunirnos es por lo que te digo: la participación, la participación (Secretario de Planeación, Municipio de Santa Lucía).*

*Lo que está pasando aquí es la falta de planificación, porque es que si ya sabemos cuáles son las diferentes calamidades llámese inundación, incendios, ya tenemos*

<sup>37</sup> En Colombia, la expresión refiere a los organismos sanitarios de carácter público.

*identificados cuales son los puntos débiles, entonces falta es la planificación, ya sea de la gobernación o del municipio, falta es esa conectividad para que exista una verdadera planificación* (Representante ESE, Municipio de Candelaria).

El reducido nivel de participación de quienes integran el CMGRD deriva en su *inoperancia*, siendo a su vez, un segundo factor que puede explicar la falta de actividades preventivas, la educación y la socialización que previamente se discutía. Los testimonios señalan que la figura del CMGRD opera como un requisito legal para el cumplimiento de las disposiciones definidas en la Ley 1523, pero el trabajo operativo basado en la planificación de una agenda coherente con el plan de desarrollo y con el plan de Gestión del Riesgo es deficiente. Sin duda, la falta de un organismo que regule, promueva y supervise mediante seguimientos detallados la educación y prevención en los temas atinentes al escenario de los riesgos, reduce toda posibilidad de generar estrategias de comunicación social capaces de permear al grueso de la población y más aún de producir sentido de apropiación por la cultura preventiva.

Una arista adicional a esta problemática radica en las relaciones definidas entre la inoperancia del Consejo, la falta de participación de sus integrantes traducido en el desinterés administrativo, y los problemas propios del nivel de conocimiento de la norma por parte de los mismos cuerpos de gobierno. El análisis completado demuestra que, difícilmente se puede lograr el anhelado nivel de conocimiento social cuando la misma institucionalidad tropieza con la barrera de la asimilación de la ley, su contenido y alcance. Los resultados indican que una problemática relevante en lo que los participantes denominan *desinterés administrativo por la GRD*, radica en la falta de conocimiento suficiente y de manejo en profundidad de las disposiciones legales.

Uno de los códigos semánticos importantes en este punto es el *conocimiento fragmentado de la norma*, lo cual involucra tanto a la administración como a los mismos organismos de socorro e integrantes del consejo. La tendencia reportada señala que cada institución se centra en los artículos de su mayor interés o proximidad en materia de responsabilidades, pero se desconoce al tiempo el resto de los elementos dentro del marco jurídico. Quizá, conocer por fragmentos sea tanto o más peligroso que desconocer la norma y por definición, atenta contra el *principio sistémico* y el *principio de concurrencia* establecidos dentro de la orientación general de la gestión de riesgo según el Artículo 3 de la Ley 1523 de 2012.

Tales principios subsumen la coordinación estatal y particular, la integración sectorial y territorial, la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica e integral dentro de la gestión del riesgo, como pilares que definen la responsabilidad y el necesario abordaje holístico de dicha gestión. Suponer una realidad en la cual las instituciones u organismos de socorro se circunscriben a las disposiciones que define una parte del todo (Ley 1523), delimita un escenario donde el diálogo interinstitucional no resulta productivo en cuanto se dificulta la definición de metas comunes que respondan al interés general.

*...se van acomodando los artículos a cada institución, por decirle lo que a mí me interesaba a la 1523 es lo que habla sobre la participación de los voluntarios, más que todo de defensa civil, los bomberos, Cruz Roja (Voluntario ECOPAD,<sup>38</sup> Municipio de Suan).*

Finalmente, la red semántica generada dirige la atención sobre un par de elementos que resulta necesario mencionar. Por un lado, las limitaciones administrativas que se han descrito desembocan en un *déficit de gestión institucional* esencialmente ligado a la participación de la administración local en el desarrollo de procesos de gestión a nivel público y privado para la intervención sobre la gestión del riesgo.

Tal déficit en la gestión se vincula a los *insuficientes recursos financieros* lo cual es un indicador común en los municipios evaluados, categorizados en su totalidad como entes de sexta categoría según lo establecido en el Artículo 6 de la Ley 617 de 2000, pues se trata de municipios con población igual o inferior a 10.000 habitantes e ingresos iguales o inferiores a 15.000 SMLMV. Como es de esperarse, esto supone la poca posibilidad de distribución de rubros del presupuesto municipal con destinación al Fondo de GRD, en tanto que, resulta incluso admisible que los recursos disponibles se destinen a las áreas comúnmente señaladas en los planes de desarrollo tales como salud, educación, vivienda, seguridad, por cuanto están asociadas a la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo, es en la gestión interinstitucional en el circuito nacional e internacional en dónde es esperable contar con mejores garantías para la obtención de fondos que aseguren el cumplimiento de los procesos de gestión integral del riesgo.

El panorama identificado descubre dos ángulos de discusión, primeramente, la gestión con otras instituciones es poca o nula, no se registra la gestión de procesos eficientes y con resultados favorables que hayan permitido obtener recursos para el cumplimiento de los planes de gestión del riesgo y para

<sup>38</sup> Equipo Comunitario para la Prevención y Atención de Desastres.

las estrategias de respuesta a la emergencia. Más aún, se aprecian concepciones que señalan tal gestión como un proceso de mucha complejidad, regularmente sin dolientes y cuya dificultad se acrecienta cuando se trata de la búsqueda de recursos en el escenario de la cooperación internacional, máxime si se considera que las administraciones locales reconocen la falta de preparación de los encargados del proceso de gestión del riesgo para la generación de proyectos sólidos que les permitan acceder a recursos públicos o privados de apoyo internacional.

Se trata de una discusión que merece un especial detenimiento en tanto cuestiona, al menos en materia operativa, la forma como se constituyen los gabinetes municipales en los entes territoriales cuya categorización es baja producto de su reducido nivel de ingresos, entre otras condiciones. Aquí nuevamente tiene participación la gestión documental, en cuanto la existencia de dicho proceso podría facilitar la posibilidad de contar con evidencias y antecedentes que refrendaran el desarrollo de proyectos para la búsqueda de recursos facilitando de alguna forma el trabajo de construcción de tales propuestas para los responsables de la gestión de recursos.

Un segundo ángulo de análisis lo encontramos ya no en la ausencia o reducida gestión, sino en el desconocimiento o falta de claridad de quienes deben cumplir con esta relevante función:

*...estamos quedados porque la comunidad le está faltando, si pasa esto aquí ¿Quién es el responsable para decir que es lo que vamos a hacer? 'no que el gobernador, no que el alcalde, no que el inspector, no que el personero', ahí sí, hay que hacer un trabajo municipal de socializar a la comunidad incluso a las empresas públicas y privadas y decirles cómo funciona esto (Representante Secretaría de Salud, Municipio de Manatí).*

*...cuando hemos necesitado una maquinaria llamamos a la gobernación y es que hay que pedirle permiso al que da permiso para que le dé permiso [énfasis voluntario punzante]... entonces esa demora en esos trámites mientras autorizaban la máquina para que cerrara el boquete se fue abriendo más,<sup>39</sup> pero básicamente fue el trabajo con los señores [señala a los integrantes Defensa Civil] lo que ayudó a detener el agua... (Secretaría de Planeación, Municipio de Manatí).*

*...a mi acá que es lo que me dicen..., que es que el municipio debe gestionar aunque sea para la gestión de riesgo un carro de bomberos, un carro de bomberos (...) pero aja*

<sup>39</sup> Hace referencia a una inundación producida la semana previa a la entrevista, producto de la ruptura de una bocatoma de la presa ubicada en la vereda Las Compuertas (Manatí, Atlántico).

*lo que pasa es que el municipio no le alcanza y las empresas no se sienten parte de acá y no aportan* (Secretario de Planeación, Municipio de Santa Lucía).

Estas confusiones de roles y de responsabilidades pueden estar relacionadas con múltiples situaciones que incluyen el ya discutido desconocimiento de la ley a profundidad, así como la ausencia de personal con dedicación exclusiva para atender los procesos de gestión del riesgo; este es un cargo prácticamente “creado” para cumplir con lo dispuesto con la ley, pero que escapa a la planeación presupuestal de los municipios, por lo cual es normal que regularmente sea desempeñado por un funcionario público cuyo cargo original es otro, compartiendo así funciones, tiempo y dedicación, lo que constituye una desventaja para el proceso.

Finalmente, un tópico que merece atención se relaciona con la participación de los organismos de socorro. El estado de los mismos, su papel en la gestión del riesgo en los municipios y la relación de esta realidad con el fenómeno socio-cognitivo de la *percepción del riesgo*, son elementos que revisten especial cuidado dentro del análisis.

En todos los entes territoriales estudiados se encontró un discurso común respecto al papel de los organismos de socorro, fundamentalmente de la Defensa Civil y de algunas organizaciones civiles que se han apersonado mediante el voluntariado de los procesos de gestión de riesgo. La percepción de tales organismos es favorable, se reconoce su filantropía y dedicación, así como la disponibilidad en el ejercicio de la atención de desastres y en la prevención y educación sobre los riesgos.

Pese a lo anterior, la realidad de estos organismos es poco gratificante dado que, si bien su cooperación es incuestionable, la capacidad de respuesta ante los eventos que revisten cuidado se ve reducida por la precaria condición estructural y de dotación en la cual se encuentran. Es común un panorama de falencias en el que los voluntarios carecen de herramientas básicas para el socorro de los habitantes, así como insumos y materiales para afrontar las amenazas (picos, palas, sogas, bicicletas para el transporte personal, medios de comunicación telefónica), incluso, con frecuencia se enfrentan a los eventos sin los elementos protectores necesarios lo que ha conducido a que sus líderes dimitan al socorro pensando en la integridad física del voluntariado

*...por ejemplo ahorita con los incendios forestales, si nos llaman, yo se lo digo a ellos 'no vamos', yo se lo digo a ellos 'no estoy dispuesto a cogerlos a ustedes, 5 o 6 de ustedes a tragar humo atrás de qué'. Se me enferman y ¿Quién responde? entonces no*

*vamos, cuando tengamos las herramientas vamos, pero en este momento no vamos...*  
(Líder Defensa Civil, Municipio de Suan).

Sorprenden además, algunos casos que ponen en entredicho todo el andamiaje político de la gestión del riesgo al representar situaciones completamente contrapuestas a la lógica de la prevención, el cuidado y la educación social para la cultura de tal gestión. Quizá el caso más resaltante se registró en el municipio de Repelón, donde el líder de la Defensa Civil expone un caso que revela un incuestionable contrasentido:<sup>40</sup>

*...hay personas que viven en alto riesgo como en los arroyos. Yo soy una de esas personas. Yo vivo en el fondo de un arroyo, o sea, en el carraplen<sup>41</sup> de un arroyo vivo yo. Tengo eeeeh 15 años de estar ahí y en esa parte en donde estoy viviendo yo es la sede de la Defensa Civil. Vivo en alto riesgo y es la sede de la Defensa Civil... pa' que se den cuenta na' más de ese pedacito. Yo tengo todos los materiales de la Defensa Civil, tengo las bicicletas, tengo las cuerdas, tengo las camillas.*

*En el 2011 hubieron<sup>42</sup> una lluvias fuertes aquí en el municipio, todos los arroyos eso era agua por todos lados, y mi casa, entraba por la puerta del patio y salía por la de la calle, con todos los materiales de la defensa civil ahí adentro, nadaban por todas partes.*

Este episodio introduce una discusión acerca del concepto de *percepción del riesgo* (Ver capítulo 1) y la relación del mismo con la cultura de la gestión a nivel territorial, incluyendo en este concepto lo administrativo y lo socio-comunitario. Para una comunidad afectada por el desastre en años anteriores, y continuamente expuesta a riesgos por eventos naturales o antrópicos como vendavales o incendios, resulta preocupante que el único organismo de socorro se encuentre en una condición de exposición a una calamidad, ¿Cuál es el trasfondo de esta situación? Podría pensarse en el nivel de apropiación sociocultural y en la capacidad de reconocimiento de la existencia del riesgo y de la posibilidad de vulneración, es decir, el evento tan llamativo puede estar relacionado con una falta general de conciencia —a pesar de los antecedentes— de la posibilidad de verse afectados.

Esto indica que la *percepción del riesgo* en este colectivo podría minimizar la eventualidad, al punto de asumir de forma natural la ubicación del organismo de socorro, en cuanto el asiento residencial a las laderas de las fuentes de agua es una práctica común en estas regiones y las creencias socioculturales podrían no asignarle un valor negativo a dicha experiencia. El

<sup>40</sup> Los errores idiomáticos existentes en el relato corresponden a la transcripción exacta de las expresiones empleadas por el informante.

<sup>41</sup> Terraplén.

<sup>42</sup> Hubo.

riesgo se asume en la medida que se construya una significación particular del mismo, por ello más que las condiciones físicas y naturales que podrían definir la existencia del riesgo, asumirlo obedece a una construcción social enfocada en las interpretaciones que el grupo humano establece, lo que induce a que se acepte o no (Martín & Murgida, 2004); tal aceptación es mucho más compleja cuando las interacciones cotidianas y los sistemas de intercambio de creencias entre los integrantes de una comunidad se relacionan corrientemente con la situación que representa un riesgo potencial, por ello, conllevar actividades interpersonales, construir vínculos de afinidad entre individuos y territorio, y la permanencia de tales experiencias le agrega fuerza y sostenibilidad (Campos Santelices, 2004) a la creencia de “naturalidad” de la experiencia potencial de riesgo, la cual carece de tal carácter a los ojos de los moradores implicados en ella.

Una panorámica como la descrita nos introduce en el campo de lo representacional, pues la *percepción del riesgo* incluye los mitos y la memoria histórica de las comunidades, circunscribiendo el riesgo al plano de lo social, tal inscripción supone la necesaria interacción entre la estructura y las posiciones relacionales humanas, la inserción dentro de grupos culturales a través de los cuales se hace una construcción identificatoria del individuo, en tanto define su identidad a la par que contextualiza el desarrollo de su vida (Jodelet, 2008). En la representación del riesgo pues, hay una interrelación de lo individual con el contexto social inmediato en el que se establecen las interacciones humanas, en donde se construyen las nociones del espacio y del territorio que insertan al individuo en lo público. Esta es la noción triádica propuesta por Moscovici (1985) (Ego-Alter-Objeto) en la cual el análisis de la representación aduce a la necesidad dinámica de interacciones y prácticas sociales, en tanto la representación, la práctica social y la construcción lingüísticas se dan de manera mutua (Abric, 2001).

No cabe duda que uno de los principales aportes de los resultados de este estudio redunda en la denuncia de la falta de comunicación de la política de gestión del riesgo, pero en un ambiente más próximo a la naturaleza socio-cognitiva, desde la cual se genere un germen de reflexión y reconocimiento del valor de gestionar integralmente el riesgo, asumiendo responsabilidades y papeles colectivos, negociando la noción de riesgo, todo ello como fundamentos para controlar, reconstruir y resignificar el riesgo (Aguilar & Brenes, 2008), pasando a la ejecución de acciones que faciliten su prevención y manejo.

### **3.1.2 Unidad Hermenéutica 2: La óptica de las comunidades y sociedad civil**

El segundo conjunto de reuniones también produjo información importante que sirvió de insumo para la comprensión de cómo se concibe la norma en el contexto específico de su aplicación, así como la forma en que las comunidades afectadas o en riesgo y la sociedad civil en general concursan en la gestión del riesgo en el marco de lo establecido por la política.

Los diálogos recogidos en los seis municipios también fueron analizados desde su contenido generando redes semánticas que se fueron decantando para la eliminación de redundancia teórica hasta la configuración de una red con 14 códigos semánticos, cuya naturaleza y relaciones comparten similitud con la primera unidad hermenéutica presentada. La información obtenida y la red generada (Figura 7.2) se encuentran descritas en la Tabla 7.4, en la cual nuevamente se observa que el tema administrativo, los recursos económicos y la operatividad del CMGRD cobran un papel principal en las relaciones semánticas identificadas, adicionalmente, esta red incluye un significativo papel de códigos que se pueden asignar a una familia de ellos, la participación social y comunitaria. Por su parte, la Figura 7.3 expresa la misma red semántica pero con algunas descripciones que ejemplifican cada código descrito.

En primer lugar, sobresale en esta red el reconocimiento del valor jurídico de la Ley 1523, hacia la cual se expresa afirmación en el sentido que se asume como un compromiso legal de obligatorio cumplimiento, aunque ello no disimula la identificación de problemas que se vinculan con la falta de conocimiento que existe sobre la norma entre la comunidad general, si bien los líderes de la sociedad civil a través de las Juntas de Acción Comunal señalar “tener clara” la obligatoriedad de la misma, esta no es una condición común a los integrantes de la comunidad.

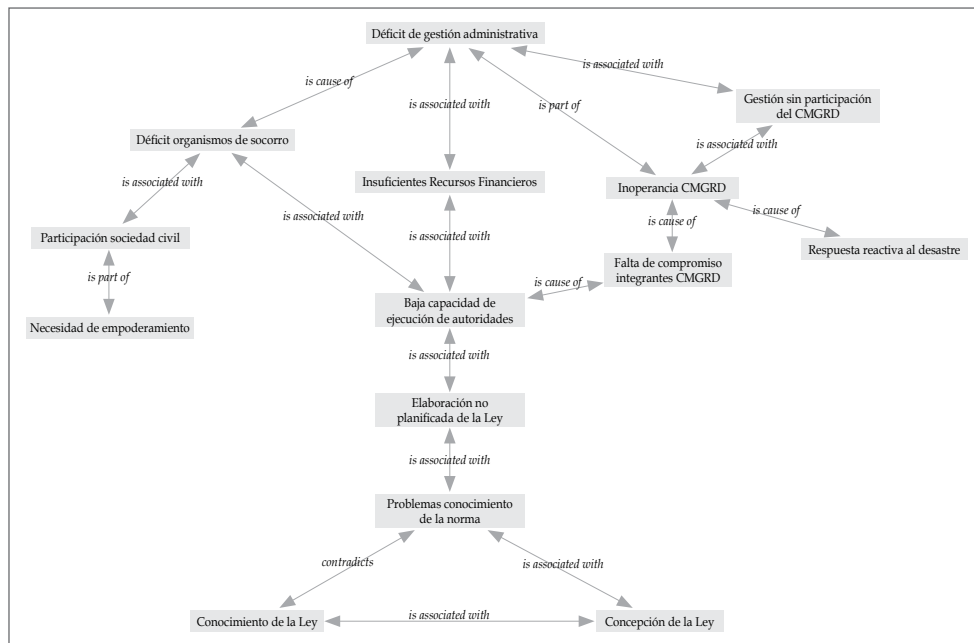


Figura 7.2. Red semántica comunidades y sociedad civil.

Tabla 7.4. Red semántica y reporte de códigos Unidad Hermenéutica 2.

Tabla de reporte de administrador de códigos de la red		
Nombre	Fundamentada	Densidad
Déficit gestión administrativa	7	4
Insuficientes recursos financieros	5	2
Déficit organismos de socorro	4	3
Inoperancia CMGRD	3	4
Problemas conocimiento de la ley	3	3
Concepción de la Ley 1523	3	2
Participación sociedad Civil	3	2
Respuesta reactiva al desastre	3	1
Elaboración no planificada de la Ley	2	2
Falta de compromiso de integrantes del CMGRD	2	2
Gestión sin participación del CMGRD	2	2
Baja capacidad de ejecución de autoridades	1	4
Conocimiento de la ley	1	2
Necesidad de empoderamiento	1	1



Figura 7.3. Descripción de relatos Red semántica sociedad civil y comunidades afectadas y en riesgo.

Así mismo, la aparición de la Ley se percibe como repentina, lo que le hace adolecer de suficiente planificación pues surge como una urgencia tras la devastación generada por el Fenómeno de la Niña entre 2010 y 2011, sin embargo, la comunidad reconoce que en el tránsito de estos eventos a la aparición de la norma no se dio un proceso general de comunicación y participación de las comunidades y demás organismos pertinentes, así mismo, las disposiciones en materia económica impulsaron dentro del espíritu de la Ley la autogestión y la cogestión, sin definición precisa de los recursos administrativos dispuestos para tal fin, situación que hace asumir la falta de planeación en el proceso transitivo a la nueva Ley (Ver Figura 3 código *Elaboración no planificada de la Ley*).

En materia operativa y de cumplimiento de la norma se aprecian observaciones muy coincidentes con las identificadas en la unidad hermenéutica número uno, en tal sentido, para evitar la redundancia descriptiva enfatizaremos nuestras apreciaciones sobre dos tópicos, primero, el funcionamiento del CMGRD, y segundo, la participación comunitaria en la gestión del riesgo; ambos tópicos están directamente relacionados con el tema central de la red, *déficit de gestión administrativa*.

Nuevamente se identifica una posición crítica frente al CMGRD y sus integrantes. Este organismo se asume como inoperante en cuanto las acciones que emprende son juzgadas negativamente al no identificarse un trasfondo claramente coherente con la gestión del riesgo. La tarea del Consejo es descrita como “incompleta” y “falta de compromiso”, se señalan problemáticas repetitivas y comunes en los seis municipios que incluyen la integración inadecuada del Consejo, la baja capacidad de convocatoria de las administraciones, la escasa afluencia de los integrantes del Consejo a las sesiones de trabajo y por ende, la labor no planificada de éste organismo. Todas estas circunstancias derivan en representaciones admonitorias acerca del Consejo, lo cual afecta ostensiblemente la naturaleza de dicha figura alejando su existencia del ideal jurídico y los principios consagrados en la Ley. Adicional a lo descrito, hay un elemento llamativo que aparece en esta red y es el *carácter reactivo de la respuesta al desastre*; según esta relación semántica las actividades que cumple el Consejo se basan en dar respuesta a situaciones de pérdida – generalmente – material y natural producidas por los eventos (incendios, pequeñas inundaciones, etc.), con el fin de restituir la estructura afectada (parcelas quemadas, animales heridos o muertos, etc.), sin embargo, pese a conocer los riesgos a los que se expone el municipio así como la temporada en la cual se agudizan, no se realizan acciones preventivas que se basen en un trabajo planeado por el Consejo;

éste último se reúne para solucionar el evento y sus secuelas, pero pocas veces se da una anticipación tutelar a los hechos.

El otro vértice del análisis lo ubicamos en la *participación de la sociedad civil* en los procesos de gestión del riesgo. La comunidad y los líderes de las Juntas de Acción Comunal señalan con frecuencia que las actividades que se han cumplido en sus localidades han estado desprovistas de la opinión de las personas afectadas y en riesgo. No se reconocen canales especiales creados para la comunicación de las necesidades y la gestión de acciones dirigidas a la prevención y la mitigación, y adicionalmente, el margen participativo en los mismos CMGRD ha sido limitado.

Las administraciones locales enfatizan que a las comunidades se les ha dado participación a través de la representación de los organismos de socorro, especialmente en la Defensa Civil por su carácter voluntario y su cercanía con los demás miembros de las comunidades, no obstante, las comunidades demandan su propia voz en las reuniones del Consejo así como en los demás espacios en los cuales se discutan temas relacionados con sus necesidades y su realidad contextual frente al tema del riesgo.

Tal solicitud no puede resultar inadvertida en este estudio, en cuanto la inclusión de la comunidad en los circuitos decisionales para la expresión de su voz y la articulación administración-comunidad, puede constituir un paso fundamental para la construcción de la cultura preventiva en la gestión del riesgo, favoreciendo así el impacto sobre las estructuras cognitivas que sustentan la percepción del riesgo, lo que sería un aporte valioso en la búsqueda del sentido real que la norma pretende incentivar frente a la cultura preparatoria y educativa de gestión integral.

En esta discusión tiene un papel importante lo que las comunidades esperan del proceso de gestión, dado que la naturaleza intervencionista de las acciones emprendidas por los entes territoriales apuntan a la restitución de lo estructural (material y económico), sin embargo, el razonamiento de la comunidad no necesariamente parece converger con dicha apuesta. Observamos que la noción de *empoderamiento* surte un efecto valioso en el análisis formulado, esto denota que las comunidades reconocen la necesidad de movilizar recursos y de manejarlos de manera efectiva, no reduciéndose su papel a la recepción de ayuda sino a la capitalización de sus recursos (humanos, sociales, personales, culturales) de manera creativa y proactiva como forma de sobrellevar y hacer frente a la adversidad en lugar de sucumbir a la misma (Salazar, Cortes & Marriscal, 2002).

En la medida que los individuos se apropian de su realidad, crece la concientización del nivel de exposición que tienen ante los riesgos lo cual les facilita contar con una percepción más clara de los mismos (Bollin, Cárdenas, Hahn & Vatsa, 2003), tal nivel de empoderamiento apresta a las comunidades a que desarrollen acciones dirigidas a la prevención y que cuenten con capacidad de monitoreo para identificar cambios que podrán significar alarmas o bien, indicadores de mejoría en materia de gestión del riesgo.

Sin embargo, esta evidente necesidad de empoderamiento se incluye en la lógica discursiva de la misma comunidad, pero su acepción es menos común entre la razón admistrativa, círculo en el cual la intervención y participación comunitaria aparece como un eje “transversal” a todas las actividades de gestión del riesgo. Esta lógica puede resultar impropia en la medida que la noción de transversalidad quiere indicar una presencia permanente y a veces implícita de lo comunitario, en toda acción asociada al riesgo y a los daños, pero la evidencia suele demostrar que esa transversalidad muchas veces dista de lo real, pues el escenario comunitario y las necesidades individuales agregadas en los vínculos sociales con frecuencia caen en el descuido. Un claro ejemplo de ello lo constituye la *asistencia humanitaria*, pensada en el soporte mediante ayudas instrumentales cuyo fin recae en la satisfacción de las necesidades básicas de los afectados o en riesgo, sin embargo, los componentes psicosociales que son de naturaleza profundamente cultural suelen ser desatendidos.

Esta misma lógica es señalada por Morales-Soto et al. (2008), quienes muestran cómo las intervenciones sobre los riesgos y los daños pasan de lo más pragmático y estructural hasta dejar en el último eslabón a lo humano. De acuerdo a los autores, la intervención de los riesgos incluye lo preventivo (para evitar el desastre) hasta la mitigación (para amortiguar los efectos de una calamidad), finalmente, se ofrecen respuestas reparatorias ante los daños que no se evitaron, ésta fase involucra a las personas y comunidades y es precisamente lo menos deseable; la tarea de gestión del riesgo y de los daños apunta en efecto a evitar la necesidad de dar respuestas de reparación. En el contexto colombiano, y particularmente en el contexto evidenciado en este estudio, la atención a las emergencias se centra fundamentalmente en los procesos de tipo estructural (p. e.: recuperar la tierra dañada por el incendio, entregar subsidios para la reparación de la vivienda maltrecha por el vendaval, etc.), pero los procesos de intervención con las personas a partir del reconocimiento de su realidad psicológica, emocional y de los efectos psicosociales es una deuda históricamente pendiente.

Esta situación ocurrió con el desastre generado por las inundaciones entre 2010 y 2011, cuando la atención se centró exclusivamente en la “ayuda humanitaria” y en la recuperación de la estructura territorial, con el supuesto de lograr intervención comunitaria en cuanto se recuperara lo perdido, sin embargo, la lógica comunitaria señala que los efectos de los desastres van más allá del recobro de lo material, indican pues, que una política pública sobre gestión del riesgo de desastres debe contemplar la atención humana en todas las fases del fenómeno y necesariamente se prolonga tanto en materia temporal, como en función de los escenarios individuales y sociales de intervención. Un ejemplo de lo descrito es expresado por un miembro de la comunidad de Suan, en relación con la experiencia de la inundación (denominada por ellos como “chorro”) experimentada unos años atrás:

*Nos trajeron pan y chocolate, nos dieron unos mercaditos, eso fue bastante bueno, pero a veces uno no entiende el impacto de eso [la inundación] Después del 'chorro' lo que necesitábamos era que llegaran aquí con 50 psicólogos que así fuera una hora por persona hubiera atendido a la gente, porque le digo que mucha gente quedó vuelta nada con ese desastre(...) todavía hoy hay gente que llora con solo recordar ese hecho.*

Si bien es cierto que la recuperación del territorio conduce a retomar la gobernabilidad y de forma indirecta impacta en la comunidad, también lo es que la atención a los componentes individuales, culturales y relacionales resulta de esencial prioridad entre los grupos afectados por el desastre o en riesgo de experimentarlo. Sin embargo, las intervenciones centradas en recuperar los daños sufridos, evidenciadas en la naturaleza reactiva de la respuesta de los CMGRD, demuestran que no ha habido una completa apropiación de la lógica preventiva que busca fomentar una cultura de la gestión del riesgo centrada en lo humano, más aún resulta poco realista esperar que las familias y comunidades puedan llegar a asumir dicha cultura cuando las intervenciones administrativas se dirigen a solventar las reiteradas pérdidas desencadenadas por los desastres; en estas comunidades las pérdidas generan un dominio marcado por encima de las acciones dirigidas a la búsqueda de desarrollo, condenándoles a la pobreza (Morales-Soto et al., 2008), en tanto la gestión del riesgo y de los daños carece de un enfoque preventivo, centrado en lo humano, en el reconocimiento del trabajo con las comunidades como unidades fundamentales de gestión de su propio bienestar. Al respecto, la evidencia empírica demuestra que la experimentación del desastre si bien desnuda las vulnerabilidades de una población, también pueden servir de base para la iniciación de una cultura diferente para el afrontamiento, enfocándose en la prevención, de tal forma que una comunidad lo suficientemente organizada puede tener la capaci-

dad de transformar los efectos de una calamidad (cualquiera sea su origen, natural o antrópico) en oportunidades para lograr un desarrollo sostenido, por el contrario, producto de la falta de acciones propicias y de enfoques de intervención adecuados puede verse devastada y sumida en la pobreza (Norris, Stevens, Pfefferbaum, Wyche & Pfefferbaum, 2008).

La lógica de la atención centrada en lo humano es atinente a la recuperación del capital social como estrategia primordial de la cultura de prevención del riesgo, por ello resulta indispensable invertir tiempo y recursos en la prevención como forma de emplazar medidas de protección que respondan a las necesidades sociales y al aprovechamiento de ese mismo capital social para la instauración de un orden de lo preventivo, de una cultura del cuidado, de la gestión, y de la respuesta anticipada. Romper con el circuito de reactividad responsiva es invertir en su opuesto, en la promoción del cuidado como medida preventiva lo cual tiene sus efectos positivos asegurados en cuanto que, a través de la construcción de núcleos sociales con mejor formación frente a la prevención del riesgo, y con mejores condiciones sociales y económicas preexistentes al desastre, se facilita una mejor respuesta al mismo así como mejores formas de recomposición y afrontamiento (Masozera, Bailey & Kerchne, 2007).

## Referencias

- Abric, J. C. (2001). Metodología de recolección de las representaciones sociales. En: *Prácticas Sociales y Representaciones Sociales*, (José Dacosta & Fátima Flores, trads.), México: Ediciones Coyoacán.
- Aguilar, M. & Brenes, G. (2008). La percepción de riesgo como herramienta para la gestión del riesgo. Aportes para la cogestión comunitaria. Caso de la Comunidad de Sixaola. Limón, Costa Rica. p. 1-13. *IX Congreso de Psicología Social para la Liberación*. Chiapas: México. Disponible en: <http://congresochiapas08.codigosur.net/ponencias/CostaRicaPonencia08.pdf>
- Balcazar, P., González, N., Gurrola, G. & Moysén, A. (2005). *Investigación cualitativa*. México: UNAM.
- Burgois, P. (2003). *In search of respect. Selling crack in El Barrio* (2nd ed.). New York: Cambridge University Press
- Bollin, C., Cárdenas, C., Hahn, H. & Vatsa, K. S. (2003). *Red de Desastres Naturales Gestión de Riesgo de Desastres por Comunidades y Gobiernos Locales*. Serie de estudios Diálogo Regional de Política. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Campos Santelices, A. (2004). *De cotidianidades y utopías. Una visión psicosocial preventiva sobre los riesgos de desastres*. México: La Red & Plaza y Valdés, S. A. de C. V.
- Casas de Barran, A., Griffin, A., Millar, L. & Roper, M. (2003). *Gestión de documentos del sector público desde una perspectiva archivística II. Organización y control de documentos administrativos*. Consejo Internacional de Archivos, Universidad de la Republica, International Records Management Trust. Montevideo. Departamento de Publicaciones, Universidad de la República.
- Congreso de la República. 2012. *Ley 1523*. Diario Oficial (48411). Bogotá.
- Jodelet, D. (2008). El movimiento de retorno al sujeto y el enfoque de las representaciones sociales. *Cultura y Representaciones Sociales*, 3 (5), 32-63.
- Martí, J. (2000). La investigación acción participativa. Estructura y fases. En: T. Villasante., M. Montañez. & J. Martí. *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía I* (pp. 73-117). Madrid: El viejo Topo.
- Martín, D. & Murgida, A. (2004). Vulnerabilidad cultural y escenarios de riesgo por inundaciones. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, 16, 181-192.
- Masozera, M., Bailey, M. & Kerchne, C. (2007). Distribution of impacts of natural disasters across income groups: A case study of New Orleans. *Ecological Economics*, 63 (2-3), 299-306.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2000. *Ley 617*. Diario Oficial N° 44.188 de octubre 9 de 2000. Bogotá.
- Morales-Soto, N., Gálvez-Rivero, W., Chang-Ausejo, C., Alfaro-Basso, D., García-Villafuerte, A., Ramírez-Maguiña, M., Almeyda-Alcántara, J. & Benavente-García, L. (2008). Emergencias y desastres: Desafíos y oportunidades (De la casualidad a la causalidad). *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 25 (2), 237-242.
- Moscovici, S. (1985). Introducción: El campo de la psicología social. En: S. Moscovici. *Psicología Social. Influencia y cambio de actitudes. Individuos y grupos*. (pp. 17-37.). (David Rosenbaum, trad.). Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S. A.
- Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F. & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1-2), 127-50.
- Salazar, L., Cortes, L. & Marriscal, J. (2002). *Gestión comunitaria de riesgos. Manual N° 2*. Lima: Perú. Foro Ciudades para la vida.
- Withmore, E. & Mckee, C. (2001). Six street youth who could. In: P. En: Reason & H. Bradbury (Eds.). *Handbook of action research* (pp. 396-402). Thousand Oaks, CA: Sage.



## La política de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia: Una síntesis de los resultados y su discusión

*José Hernando Ávila-Toscano, Vilma Solano Oliveros,  
Mireya Jiménez Díaz, Oswaldo Rapalino Carrol, Omar Vivas Cortés,  
Natalia Sáenz Rengifo & Ana Herrera Flórez*

La comprensión conceptual de la gestión del riesgo en Colombia apenas está siendo asimilada en pequeños círculos de los estudiosos del tema, que en reconocimiento de los impactos generados por la experimentación de situaciones trágicas asociadas a desastres, han asumido el análisis y la discusión, tanto de los efectos de tales sucesos, así como de las causas y el proceso mediante el cual se construye la vulnerabilidad al riesgo de ocurrencia de los mismos.

A través del desarrollo de este estudio, el grupo de investigadores y de instituciones ejecutoras, con el respaldo de COLCIENCIAS, el Instituto de Estudios del Ministerio Público y la Escuela Superior de Administración Pública, nos sumamos a la relevante tarea de análisis de los procesos de gestión del riesgo en el marco de la administración pública, especialmente abordando una Ley desde su estructura y contenido con el fin de definir su acote a la gestión del riesgo, entendiéndose así que por medio de tal mecanismo normativo integrado a la política pública es posible reconocer los modos de acción del Estado ante la atención de problemáticas sociales complejas; a través de este análisis ha sido posible acercarse a la comprensión de las estrategias de integración que propone el Estado con otros organismos propios de la institucionalidad intersectorial, adicionalmente, el estudio desarrollado enfocó su examen en la realidad contextual de diferentes entes territoriales con historia de afrontamiento de desastres, ello con el fin de llegar a la experiencia de lo local, dando lugar a la voz y las concepciones de los actores que *in situ* tienen la responsabilidad de atender al llamado de la norma en pro de generar territorios más seguros y sostenibles frente al tema del riesgo de desastres.

Este proyecto de investigación aplicada contó con la participación de múltiples actores, quienes enriquecieron el proceso con sus aportes, sus experiencias y con la posibilidad de aportar evidencias necesarias para sostener los resultados identificados; se trató entonces de una tarea interdisciplinaria que abordó el estudio de la política de GRD en el marco normativo de la Ley 1523 de 2012 desde la descripción comprensiva del sentido y espíritu de la norma, hasta el abordaje social y comunitario bajo los aportes del paradigma constructivista, invitando de esta forma a las Ciencias Sociales a implicarse de manera directa y profunda en el análisis de políticas públicas, como un manera de construir sistemas de estudio integrales, complejos y multinivel capaces de dar cuenta de los elementos sustanciales que comprenden tales políticas, amén de su impacto social.

Esta tarea ha dejado entrever las favorabilidades, aspectos positivos y fortalezas de la norma en el marco de construcción de una cultura nacional de GRD, así como se han develado obstáculos y dificultades que se deberán subsanar en el empeño de alcanzar el objetivo que la política pública encierra. Por tratarse de información copiosa apelaremos a la capacidad de síntesis con tal de resumir los principales hallazgos, su respectiva discusión y las recomendaciones surgidas del proceso de investigación y diálogo con los propios actores en el orden territorial frente a la norma, su estructura y aplicación.

Inicialmente, resulta apropiado ofrecer un resumen de la estructura y contenido de la norma, aspectos que, como se ha visto (Capítulo 6), responde en buena medida a los elementos constitutivos esperables en una política de gestión del riesgo. Frente a ello, vale decir que en términos generales la Ley 1523 –efectivamente– está estructurada y diseñada para atender los aspectos sustanciales relacionados con GRD en el territorio nacional, de hecho adopta la política y crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGRD), asunto que hasta el momento en el país venía siendo reglamentado por leyes como la Ley 99 de 1993, la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1547 de 1984 entre otras normas, enfocadas ante todo a la atención de desastres y atendiendo el tema de manera fraccionada (Ramírez & Cardona, 1996); la Ley 1523 en cambio, en sus ocho capítulos reglamenta los aspectos atinentes al tema de la GRD en toda la extensión e importancia que debe tener y cuenta además con aportes significativos como la constitución de sistemas de orden nacional y local dirigidos a hacer énfasis en la generación de conocimiento frente al riesgo como primera medida para su prevención y manejo, el empoderamiento de los territorios y las comunidades frente al proceso, la delimitación de lineamientos para la inclusión dentro de los

procesos de planeación territorial y la designación de la GRD como parte sustancial de la inversión pública desde una lógica transversal.

La norma define la creación del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), coordinado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, su tarea es fortalecer las capacidades institucionales en el conocimiento, la reducción de riesgos, la preparación y el manejo adecuado de desastres. A su vez, el SNGRD busca garantizar la articulación entre el nivel central y el territorial, para optimizar el desempeño de todas las entidades públicas y privadas en la gestión del riesgo.

Esta “transición” de lo central a lo territorial queda sustentada en un andamiaje administrativo que la norma contempla, definiendo una serie de instancias de administración, de consejo y de decisión. Inicialmente destaca la creación del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo así como los Consejos territoriales, crea además los *Comités Nacionales para la Gestión, Conocimiento y Reducción del Riesgo*, y para el *Manejo de Desastres*, y otorga amparo técnico-científico al sistema mediante las comisiones técnicas asesoras, organismos estos, que se crean en los tres órdenes o niveles de gobierno.

La planificación del riesgo por su parte, se vuelve una tarea sustancial, pues la norma obliga a que se elaboren los planes nacionales, departamentales y municipales de gestión de riesgo y a su vez define las bases jurídicas para que en los planes de ordenamiento territorial y en los planes de desarrollo en los tres órdenes o niveles se apropien los recursos para la financiación de la gestión del riesgo.

Se contempla también en esta norma, la Estrategia Nacional de la Gestión de Riesgo, la cual tiene como función preparar las maniobras para responder a las eventuales emergencias que se puedan presentar una vez ocurrido el desastre, de modo que ante una eventualidad las entidades territoriales tengan todo previsto para responder con eficiencia, teniendo los respectivos planes de contingencia.

La ley además, crea el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, el cual debe contener la información del riesgo de todos los entes territoriales del país, para responder con información precisa del riesgo ante las eventuales emergencias y servir incluso de insumo para la planificación y financiación de los gastos que demande la gestión del riesgo en todos los niveles de gobierno.

Por otro lado, en cuanto a la financiación del andamiaje de este completo sistema, la norma establece la creación del *Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres* como mecanismo de financiación para dicho propósito, a través del cual se debe costear todo lo que atinente al manejo de desastres y calamidades, este fondo funciona como una cuenta especial de la nación y se administra mediante subcuentas que están determinadas en la ley de acuerdo con la necesidad de la aplicación de la política de gestión del riesgo.

Con estas disposiciones el legislativo obra en concordancia con la fundamentación internacional definida frente a la GRD a partir de los diversos estudios y aportes realizados por los académicos sobre el tema, tales aportes han señalado repetidamente el valor de la GRD frente a los procesos de planeación del desarrollo local, pues aporta herramientas para la adecuada organización administrativa, el conocimiento de las condiciones locales y el ordenamiento del territorio (Lavell 2006; Velásquez 2011), la inclusión de este tipo de gestión puede ofrecer los descritos aportes en la medida que su apropiación y cumplimiento se asuman como un práctica común desde lo institucional (Lavell, 2003), reconociendo en ella la inmensa potencialidad que ofrece como un instrumento capaz de facilitar la discusión y concertación entre los distintos actores llamados a tomar partido en la GRD y en la planeación del territorio, es en últimas un significativo aporte para la administración local en cuanto sus fundamentos están insertos en un sistema de planificación, conocimiento y análisis que dispone todos los aportes posibles para la concertación política entre los diversos actores (Rubiano & Ramírez, 2009).

El sustento contemplado por la norma para lograr estos propósitos radica en la generación de sistemas de conocimiento especializado, pertinente y actualizado desde los cuales se pueda estar permanentemente al tanto de la evolución de las amenazas y las condiciones de vulnerabilidad en la nación, generando con ello conocimiento técnico de primera mano del cual se surtan el nivel central y las administraciones locales, de manera que tal información especializada sea una herramienta necesariamente considerada en los procesos de toma de decisiones en materia de planeación territorial y de articulación de dicha planeación con los procesos de GRD. Esto es conocimiento del riesgo para la sustentabilidad del territorio que se traduce en buenas prácticas de administración pública, una administración que desde el espíritu de la norma es orientada por las evidencias científicas fehacientes capaces de servir de derrotero para la definición de acciones, la planeación de estrategias y la toma de decisiones acertadas y oportunas.

Tal aporte se evidencia operacionalizado en varios niveles, primeramente desde la institucionalidad misma y las instancias de soporte y asistencia técnica al sistema nacional de GRD, sustentado en la creación del Sistema Nacional de Información, que se vislumbra como una compleja red de comunicaciones, con alto nivel de especialización y calidad para poder generar conocimiento de primer nivel sobre el riesgo en el país, en el cual se integren esfuerzos articulados entre lo central y lo territorial, pero que además comporta la participación intersectorial y el aprovechamiento de los actores académicos y del sistema mismo de ciencia y tecnología del país. Este es un aporte sustancial del cual se ha adolecido en el pasado, pues como señalan Ramírez & Cardona (1996), pese a que la nación ha contado con diversas instituciones privadas y públicas con capacidades técnicas para la generación de información, la comunicación y difusión de la misma, la articulación entre sectores y la falta de definición de jurisdicciones y responsabilidades condujeron al desaprovechamiento de dichas capacidades ocasionando que la información en el país sobre riesgo de desastre fuera fragmentada e incompleta. Con el nuevo Sistema Nacional de Información se normativiza el proceso y se definen los lineamientos para su actualización continua, lo cual debe basarse en elevados estándares de calidad del conocimiento.

Un segundo nivel lo constituye la generación de conocimiento dirigido a los procesos sociales, es decir, acercar el conocimiento del riesgo a las comunidades y al mismo tiempo lograr que dicho conocimiento esté provisto de las impresiones socioculturales inherentes a los pueblos. Se trata entonces de la producción de conocimiento sobre el riesgo que además de su carácter técnico tenga la posibilidad —y la obligatoriedad— de llegar a los ciudadanos para construir así un proceso de apropiación sociocomunitaria del riesgo, lo cual se espera que se vea traducido en transformaciones del comportamiento social como estrategia para reducción de vulnerabilidad.

Bajo este ideal político, la ley obliga a los entes territoriales y a organismos como las Corporaciones Autónomas Regionales, a capacitar al ciudadano común en el entendimiento y manejo de la norma para lograr su participación, igualmente, esta formación incluye a los propios servidores públicos con el fin de mejorar la capacidad institucional de gobernaciones y alcaldías, por cuanto vincula en el proceso a todas las autoridades del aparato gubernamental, incluyendo a: presidente de la República, comandantes de policía, fuerzas armadas, aéreas, naval, defensa civil, bomberos, en fin, con esta norma se debe generar toda una movilización en la sociedad co-

lombiana sobre la base de construcción de conocimiento del riesgo como primera medida para la cultura de la prevención.

Adicionalmente, hay un elemento que también le hace merecer un especial reconocimiento a la Ley 1523, el cual consiste en otorgar a la GRD la posición de *proceso social* (Artículo 1), con esto, aporta –al menos en un principio– a la superación de nociones asistencialistas del Estado y de aquellas que asumen a la institucionalidad como el único actor responsable en la generación de medidas tendientes a la salvaguarda del territorio y a la seguridad de la población, ahora se trata de un proceso eminentemente inscrito en lo social, con una lógica constructivista en la que la percepción del riesgo, su construcción desde el seno comunitario, su asunción mediada por la influencia de imponderables socioculturales, cobra sus adecuados. Eso incluye la necesaria consideración de las comunidades e individuos como actores esenciales del proceso de GRD, en la medida que la noción del riesgo se elabora desde las dinámicas de interacción humana, desde su arraigo al territorio, a las condiciones de vida que éste les ofrece a las personas y a los elementos circunscritos a las lógicas de vinculación humana con el paisaje (Aguilar & Brenes, 2008; Campos Santelices, 2004; Martín & Murgida, 2004), en este panorama aparece en escena la gestión del riesgo como un recurso capaz de aportar a los capitales culturales de las comunidades (Thomas, 2011) en tanto su principal aporte radica en que los mismos actores sociales son quienes acompañados del respaldo institucional y sectorial trabajan en pro de generar mecanismos con impacto sobre su bienestar y sobre las condiciones de habitad y seguridad.

Haciendo una síntesis, en su estructura la Ley 1523 aborda las definiciones necesarias para su comprensión, fija los principios en los que se debe fundamentar la GRD y asigna la responsabilidad de este proceso programático a los entes gubernamentales del orden nacional y territorial. En este sentido, abarca todo lo que tiene que ver con la gestión del riesgo en el país, no deja ningún estamento del Estado colombiano sin responsabilidad en el asunto, entrega competencias a los entes territoriales a quienes compromete además con la socialización y con la financiación, y a su vez asigna a las CAR el compromiso de coadyuvar en el cumplimiento de esta responsabilidad desde lo técnico, y por último, a persona al ciudadano común como corresponsable.

Ahora bien, a pesar que la Ley 1523 posee muchas bondades que le convierten en una herramienta esencial para el ejercicio de la GRD en el país, se debe reconocer que de las disposiciones normativas que designa a la realidad

de su aplicación contextualizada hay brechas importantes que requieren ser subsanadas y que vale la pena intentar explicar.

Los resultados del estudio emprendido reseñan los aciertos en la formulación de la norma que adopta la política de GRD, reconociendo su idoneidad y pertinencia, pero en cuanto a su correcta aplicación, muestran la debilidad en la institucionalidad para gestionar el proceso de su implementación en los entes territoriales estudiados, debilidad soportada inicialmente en el desconocimiento de los alcances de la norma y de las herramientas que ésta aporta para su implementación, y de manera estructural, en la escasa capacidad de ejecución de las decisiones emanadas de la Ley.

Este déficit en la capacidad institucional que hemos enunciado y que se ha mostrado recreando la voz de los funcionarios administrativos, los cuerpos de socorro y las comunidades (Véase capítulo 7), se evidencia principalmente en la ausencia de funcionalidad de los Consejos Municipales de Gestión del Riesgo como instancia orientadora y rectora de la ejecución de los procesos de conocimiento y mitigación del riesgo, y preparación para el manejo de desastres. De ahí en adelante da cuenta de nuestro concepto el déficit de procesos institucionales que promuevan la apropiación del conocimiento sobre el tema, de acuerdo con el énfasis que hace la norma para su implementación, la falta de procesos claramente definidos para el cumplimiento de las funciones sustanciales de la GRD, el bajo nivel de calidad y ajuste contextual real de los planes de GRD, la ausencia de estrategias coordinadas de respuesta a la emergencia, la reducida iniciativa para la conformación de redes de cooperación público-público y público-privadas de cara a la necesidad de generar acciones tendientes a la intervención sobre el riesgo al que se exponen los territorios, la operación basada aún en la reactividad más que en la prevención frente al riesgo, entre otros elementos que previamente hemos descrito en detalle.

La política ambiental así un escenario cuyos ideales son elevados pues sustentan un sistema coordinado, con mucho énfasis en el conocimiento técnico y la apropiación social, y en la generación de medidas de autogestión desde las capacidades nacionales y locales. Sin embargo, la lógica institucional en los municipios dista de ese ideal de la política lo que limita el alcance e impacto de la misma. Esto constituye un factor de riesgo para el futuro de la política y para los procesos de GRD de forma sustentable y efectiva, puesto que el protagonismo de la institucionalidad en el posicionamiento de cualquier política pública es de absoluta relevancia, las instituciones tienen

en principio, una capacidad de incidencia en la sociedad, sin embargo, bien es cierto que esa capacidad para producir cambios está condicionada – en una relación de recíproca incidencia – por la existencia de estructuras profundas de tipo cultural, político o económico (García, García, Rodríguez, Revelo & Espinosa, 2011).

Las flaquezas de tales estructuras disminuyen la posibilidad de implementar la política pública de forma efectiva, y en gran medida pueden servir de soporte explicativo a la ausencia de expresiones ciudadanas o gremiales alrededor de la gestión del riesgo en los municipios estudiados, pese a que la ocurrencia de desastres menores o mayores es reiterada, y con frecuencia no menor de un año. Al respecto, reportes previos como el ofrecido por Scott y Tarazona (2011) también enfatizan que los esfuerzos empleados en la aplicación de políticas de GRD suelen verse dispersos entre las orientaciones de la política y las acciones de los políticos y de más actores encargados de la aplicación, en gran medida porque la GRD no goza de “popularidad” ni de tanta visibilidad mediática dentro de los procesos de administración pública. Esto quiere decir que sumado a la capacidad institucional está la voluntad política de las administraciones territoriales.

Las debilidades en la capacidad institucional inician desde la disposición misma de los procesos de GRD y la designación de funciones; el SNGRD apunta a la generación de conocimiento especializado, lo que exige la preparación y especialización del personal como ya hemos descrito, sin embargo, en el orden de lo local la tarea de GRD no se percibe en esa escala de exigencia, prueba de ello es la delegación de tales acciones a funcionarios sin la capacidad ni el conocimiento para su ejecución, o bien la ausencia de departamentos o áreas específicas para este trabajo.

Muy a pesar de que la función pública está completamente reglamentada, persisten tradiciones muy fuertes sobre el proceso de escogencia y vinculación de los funcionarios al ejercicio de la labor administrativa; esta tradición está arraigada en la relación de identidad personal y familiar que se establece entre los líderes políticos regionales con los de la localidad, y de éstos con los habitantes de cada población, en lugar del reclutamiento y la promoción meritocrática que hacen referencia a la capacidad de las instituciones para administrar el enganche y la promoción de personal con base en credenciales profesionales, resultados y desempeño (Rodríguez Garavito, 2011).

El procedimiento meritocrático para la selección de los funcionarios públicos en nuestro país “pareciera” estar determinado para garantizar el desarrollo

de las capacidades institucionales de las entidades públicas, acorde con los mandatos de la Constitución de 1991, pero la realidad rebasa esta posibilidad, porque aunque el nombramiento de los funcionarios se ajusta en requisitos a las exigencias normativas, los resultados del análisis de esta investigación muestran que tales “soportes” son meramente de carácter formal para el cumplimiento de requisitos. Lo mismo sucede con el acatamiento de las exigencias de la ley frente a la GRD, un ejemplo claro recae en los soportes documentales que deben registrar el cumplimiento de la ejecución de los procesos establecidos por la Ley 1523, los cuales con frecuencia han sido desarrollados para atender la exigencia reglamentaria, pero carecen de toda coherencia y de procesos debidamente agenciados. Este juego de apariencias en el manejo de la administración pública no permite el arraigo de proyectos burocráticos fuertes, que desarrollen la capacidad de intervención proveniente de su experiencia histórica y la integración de un conjunto de actores privados y sociales relativamente organizados, que proporcionen conocimiento útil y la posibilidad de un desarrollo descentralizado de las políticas públicas (Evans, 2007).

En resumidas cuentas, la política de GRD en Colombia parece contar en términos generales con una estructura que resulta favorable aunque la aplicación de la misma es bastante pobre, Geller de Pinto (2012) señala que al margen de cualquier política resulta indispensable que el manejo del riesgo se acompañe de transformaciones significativas en los procesos de gobernanza, esto requiere que las estructuras administrativas muestren verdadera voluntad política que garantice la generación de circuitos efectivos en la comunicación y articulación con el nivel nacional de gobierno, y exige además, dirigir esas acciones de articulación hacia el propio escenario local y regional con el fin de integrarse con otros actores — y sectores — entre los cuales se debe contar a la sociedad civil, pues sus aportes y potencialidades resultan indispensables en la creación de una gobernanza del riesgo.

Según nuestra autora, la GRD requiere crear mecanismos de gobernanza política desde los cuales haya una implicación franca de la institucionalidad, a partir de la cual la misma pueda comprender que la GRD constituye un proceso integral cuyos efectos resultan esenciales en el desarrollo del territorio. Así pues, uno de los retos del Estado con la puesta en marcha de esta política pública radica en lograr su completa apropiación por parte de los administradores locales, así como la búsqueda del valor de su aplicación e inclusión en la agenda territorial de gobierno.

En la actualidad vemos un distanciamiento entre las disposiciones normativas que amparan la puesta en marcha de la política y su aplicación

contextualizada, este divorcio afecta sustancialmente los alcances propuestos y desnuda una debilidad de la política que radica precisamente en su interés de descentralización de los procesos de GRD. Sin embargo, es importante darle a las cosas su adecuada medida, ello en función que la descentralización de la política puede constituir una estrategia valiosa por los valores agregados que tiene, pero la debilidad enunciada estriba en la falta de concordancia del sentir administrativo local frente a la disposición del orden nacional. Resulta necesario desglosar esta sentencia.

Una política pública descentralizada, y aún con algún nivel de centralización como sucede con la Ley 1523, ofrece ventajas importantes para el desarrollo social, entre sus virtudes es posible mencionar: a) asignación de obligaciones precisas a múltiples actores en sectores diversos lo que amplía el espectro de atención de las responsabilidades centradas en el problema que la política busca intervenir, b) genera un mayor nivel de autonomía desde lo sectorial y también produce empoderamiento a nivel local; c) contribuye al desarrollo de una cultura del control y de la responsabilidad en la administración pública, por cuanto exige el desarrollo de procesos de rendición de cuentas, la constitución de mecanismos de vigilancia, la conformación de estrategias de autogestión operativa y financiera, entre otros; d) se fundamenta en la búsqueda de mayor nivel de participación de los actores locales, los cuales se vuelven gestores de la política y se impulsan a integrarse directamente con la política nacional (Scott & Tarazona, 2011). Sin embargo, no puede negarse que todas estas bondades, y otras que escapan a nuestra síntesis, encuentran diversos tropiezos.

Parece evidente que la formulación de una política pública, por muy pertinente y sustancial que resulte frente al manejo e intervención de una problemática social, no necesariamente implica su éxito y efectividad. Los mismos se tienen que refrendar por la articulación entre sectores y niveles de gobierno, la apropiación administrativa y el uso de adecuados mecanismos para llegar a la sociedad; en esta tarea la institucionalidad tiene un rol esencial, son diversos los países en los cuales – incluso con un aparato de gobierno robusto y con acceso al uso de recursos suficientes para los procesos de GRD – la “transición” de la política de lo nacional a lo territorial resulta traumática y con frecuencia inefectiva (Llosa & Zodrow, 2011).

Holub & Fuchs (2009) han señalado que la descentralización de las políticas de GRD puede convertirse en una problemática para la correcta ejecución de las estrategias de intervención propuestas, especialmente porque la articulación entre lo nacional y lo local suele verse afectada por la falta de

coordinación y la inexistencia de sistemas coherentes que respalden desde los territorios lo dispuesto en las normas. Todo ello por supuesto, pone en peligro la gestión del riesgo como proceso.

Scott y Tarazona (2011) enfatizan que la mayoría de las veces uno de los tropiezos comunes para las políticas públicas descentralizadas radica en el uso y apropiación de recursos para su ejecución. En el ámbito local las administraciones suelen experimentar dificultades para la autogestión de recursos, bien por la falta de experiencia en la búsqueda de capitales de cooperación internacional, bien por la designación del presupuesto a asuntos de gobierno tradicionalmente considerados prioritarios (educación, salud, etc.) – lo que representa un desmedro de la visión de la GRD como proceso de alta prioridad –, o bien por la descrita falta de voluntad política. Esta clase de situaciones conducen a que pese a la designación normativa de la financiación local de la GRD, en la práctica se apele a la subvención centralizada, dado que las administraciones recurren constantemente a la intervención del gobierno nacional producto de la falta de dinero en las cuentas territoriales.

Este es precisamente el panorama hallado en las jurisdicciones que han servido como piloto en este estudio, las cuales carecen de los recursos suficientes para alimentar las subcuentas del Fondo Municipal de gestión del riesgo de desastres, y además reconocen sus limitaciones en la capacidad de generar estrategias tendientes a conquistar fondos que sirvan a este propósito. En la Ley 1523 encontramos que la norma descentraliza o entrega competencias para la gestión financiera desde los territorios, pero no descentraliza recursos para el manejo autónomo –entendemos que es como medida intrínseca del proceso en pro de lograr el adecuado manejo de los recursos de cara a los antecedentes de corrupción frente al tema–. La Ley no entrega herramientas financieras, aunque sí fija la responsabilidad de las administraciones locales de conseguir los recursos o bien, de generar estrategias de planificación desde la inversión pública que conduzcan al cumplimiento de esta disposición.

En nuestro trabajo de campo se identificó como elemento común entre los territorios estudiados que la falta de recursos económicos es la principal talanquera para el desarrollo de los procesos de GRD definidos por la ley, sin embargo, esto merece detención en su análisis puesto que la misma ley define tales procesos como objeto de la inversión pública, por lo cual los ajustes presupuestales y la distribución de recursos para los asuntos tradicionalmente considerados prioritarios pueden constituir inversiones en la

GRD, dado que la misma es un eje transversal en la inversión pública. En este sentido, la inversión en el sector educativo para el desarrollo de programas formativos puede incluir el tópico de la GRD y con ello se genera conocimiento del riesgo; en el sector salud, la inversión en el mejoramiento de condiciones estructurales y el aumento de capacidad de atención puede orientarse bajo la lupa de la GRD, basando tales inversiones y mejoras por ejemplo, en la constitución de sistemas críticos de atención ante emergencias, la inclusión de sistemas de información mayormente robustos y actualizados, etc., y de esta forma se incluye la GRD en la inversión del sector salud como un componente transversal al mismo; en el sector agropecuario, la inclusión de sistemas de aseguramiento para capitales materiales y naturales es una estrategia que la norma contempla y que además representa una forma de prevenir los gastos y pérdidas del territorio y de sus pobladores ante eventuales desastres; en materia de construcción e infraestructura, la inversión debe orientarse bajo los preceptos de la GRD (uso adecuado de suelos, agua y demás recursos naturales, procesos de infraestructura ajustados a adecuados lineamientos de los planes de ordenamiento territorial, etc.) para garantizar su cumplimiento y la sustentabilidad de la inversión en el sector, entre muchos otros ejemplos que resultan apropiados.

Al respecto, Vargas (2002) señala que las instituciones encargadas de aplicar las políticas públicas de GRD deben abandonar la preocupación por contar con un fondo centralizado a través del cual puedan responder ante las emergencias, para asumir una visión más amplia de la inversión, comprendiendo que la totalidad de las actividades de inversión y gasto público asumidas por todas las instituciones o agencias del Estado deben tener el componente de prevención y deben responder a la capacidad de atención de desastres. Así mismo, el autor enfatiza que incluso la gestión de recursos internacionales para la inversión en proyectos con financiamiento externo y ayuda para para el desarrollo, deben incluir la GRD como un elemento constitutivo.

Lamentablemente, no es un secreto que la inversión en reconstrucción o recuperación tras el desastre, o en construcción de obras civiles en diversos sectores, etc., es mucho más rentable que la inversión en desarrollo con enfoque preventivo (Vargas, 2002), por lo cual la política pública de GRD debe estar acompañada de sólidos procesos de educación de las autoridades administrativas y de las comunidades mismas, amparados además por lineamientos claramente definidos por los planes de ordenamiento territorial y por los planes de desarrollo. De esta forma se puede romper con los esquemas tradicionales que asumen la inversión en desastres como medidas reparatorias, para comprender que tal inversión obedece a una

responsabilidad sustancial de la función pública, que entra en diálogo con la destinación de recursos para todos los sectores del desarrollo y que precisamente, destinar recursos para la prevención es una inversión y no un gasto.

Como hemos sostenido en capítulos anteriores, la GRD como política pública no exige una nueva institucionalidad (Lavell, 2007) pero si es indispensable la reformulación de los procesos que dicha institucionalidad asume con el fin de lograr un ajuste de su funcionamiento a las lógicas de la política, promoviendo la articulación entre sectores de manera que los intereses públicos y sociales coexistan armónicamente con los intereses privados (Linayo, 2012), igualmente, esta reformulación demanda la disposición institucional de asegurar el fortalecimiento técnico de los cuerpos encargados de la protección civil garantizando además su participación en organismos de consejo, al igual que la participación del resto de los ciudadanos.

Al respecto, Vargas (2002) señala que la constitución de una institucionalidad debidamente estructurada para la GRD no obedece necesariamente a procedimientos de índole administrativo, en lo cual coincide con la visión de Lavell (2007), sino que responde a un proceso de orden social enfocado en el cambio de visión frente a los desastres y la forma como deben ser afrontados. Para Vargas, una institucionalidad ajustada a la lógica de la política de GRD debe asumir condiciones esenciales como:

- Apostar por un cambio cultural desde el cual se rompa la noción de impotencia ante el desastre y se apunte a la comprensión colectiva de sus causas y de la forma de prevenirlo.
- Reconocer las responsabilidades de los diferentes actores del sistema en la generación de riesgos, lo cual incluye una especial atención al papel de los inversionistas públicos y privados.
- Fomentar la ética de la ciudadanía en relación con su participación en el proceso, para derribar ideales basados en la responsabilidad exclusiva del Estado y el enfoque humanitario asistencial.
- Pasar de la visión reactiva frente al riesgo a una lógica preventiva desde la cual la GRD forma parte de los planes de desarrollo y gobierno, fomentando además la participación y vigilancia de la ciudadanía.
- Fomentar un modelo de desarrollo económico basado en la reducción de los riesgos como mecanismo esencial para genera bienestar, productividad y crecimiento económico.
- Integrar la investigación científica y técnica especializada con la política y con la GRD a nivel comunitario, para ello la institucionali-

dad debe generar estrategias adecuadas para que los investigadores puedan construir diálogos con los demás actores de forma que la administración pública y el desarrollo comunitario se nutran del conocimiento del riesgo derivado de la ciencia impactando en la toma de decisiones; entre otras.

Estos cambios en la visión de las institucionales gubernamentales representan una necesidad de cara a la adecuada ejecución de la política pública (Geller de Pinto, 2010; Linayo, 2012; Vargas, 2002) y constituyen el garante esencial para lograr que el espíritu de la misma sea coherente con su aplicación contextualizada en el plano local.

Por otra parte, un compromiso del Estado y sus instituciones que es complementario a lo descrito radica en la generación de propicios niveles de conocimiento de la política, es decir, la construcción de procesos de apropiación social. La literatura ha solido reseñar que una de las debilidades de políticas públicas radica en que el Estado no realiza la suficiente preparación del contexto para las mismas (Subirats, 1986; Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008), lo que puede generar un proceso más lento de asimilación y por ende, de aplicación. Es de entender que una política pública genera contradicciones, posiciones contrapuestas y lucha de poderes en el orden institucional y político (Knoepfel, Larrue, Varone & Hinojosa, 2007; Subirats et al., 2008), y también puede producir resistencia entre los miembros de las comunidades si la misma no es introducida de forma asertiva en sus transacciones sociales e identitarias cotidianas (Véase capítulo 1).

En la experiencia vivida con el desarrollo de este estudio, se encontró como una constante que los grupos hacia los cuales se dirige la acción de la política desconocen la misma, sus alcances y objetivos; conservan nociones asistencialistas del Estado ante los desastres como la espera de asistencia humanitaria, desconocen su participación dentro del proceso de GRD y por tanto no exigen la correcta aplicación de la norma a los entes que tienen esta responsabilidad. Tales condiciones demandan la necesidad de emprender un proceso de formación mediante el cual se encamine a los individuos en una concepción distinta del riesgo y las amenazas, así como del apersonamiento de su rol como ciudadanos en la toma decisiones y en la aplicación de medidas que desde su cotidianidad impacten en la ejecución de la política.

Sin embargo, la contraparte institucional es básica para lograr este propósito, tanto en la generación de espacios de apropiación de la política como en la voluntad para hacer partícipes a los ciudadanos y a las instituciones

que los representan en los procesos de concertación, análisis y toma de decisiones frente a la planeación del riesgo. En este sentido, la formación del ciudadano no debe quedar en una simple capacitación abordada por alcaldías, gobernaciones o por las CAR u otro organismo, sino un proceso de formación y concientización abordado de forma integral, que incluya programas específicos concentrados en los diversos niveles de educación, y que además se dirija a las barrios, comunas, corregimientos y veredas de todo el territorio nacional, con el fin de lograr una propicia preparación de los ciudadanos para asumir el conocimiento y la GRD, como un deber y una responsabilidad propia.

La participación de los organismos técnicos y de los centros especializados en investigación y desarrollo tecnológico, así como de las universidades y demás actores del sistema nacional de ciencia y tecnología, es también un aporte requerido para estos efectos. Precisamente, una de las principales contribuciones logradas a través del desarrollo de este estudio, consistió en la posibilidad de integrar diversos actores institucionales que se acercaron al sentir y a la concepción de las comunidades frente al tema, ofreciendo información precisa y objetiva acerca de la política nacional de GRD y que tuvieron la posibilidad de discutir de forma abierta el papel de la institucionalidad frente al proceso, al igual que el propio rol asumido por las comunidades. Tales acciones parten de la generación de conocimiento como primera estrategia de empoderamiento comunitario frente al riesgo, y resultan por tanto, de sumo valor en el objetivo de promover la política y de generar cambios en el comportamiento de los ciudadanos en pro de la aplicación de la misma.

A partir de esta realidad, es imperativo entonces que las instituciones del orden nacional como la Unidad Nacional de GRD, los ministerios, los institutos descentralizados, las CAR, entre otras, que por razones lógicas tienen una mayor comprensión de lo que implica la apropiación de esta política pública en los niveles territoriales y en la ciudadanía en general, asuman el apoyo técnico financiero para el desarrollo de este proceso de socialización colectiva, de forma coordinada y articulada con las comunidades (e incluso entre ellas mismas), de tal manera que se eviten los esfuerzos aislados que en el fondo atentan contra los principios y el objeto de la norma, y que son percibidos por las administraciones territoriales y los ciudadanos como acciones transitorias.

Finalmente y a manera de síntesis, es importante describir las principales barreras y dificultades que deben ser enfrentadas en la aplicación de la

Ley 1523 a nivel territorial, al menos en el marco del escenario de estudio abordado, especialmente porque dichos elementos establecen limitaciones o distanciamientos en lo práctico entre las disposiciones de la norma y su ejecución a nivel territorial.

- Debilidades en los procesos de conocimiento y apropiación comprensiva del concepto de *construcción social* de la gestión del riesgo de desastres, por parte de los actores con responsabilidad en la implementación de la política pública de GRD en su respectiva jurisdicción.
- Escaso conocimiento de los objetivos y alcances de la norma, y desestimación de sus mandatos en la implementación de los procesos establecidos por la misma de parte de los actores sujetos a la norma.
- Reducida operación de los consejos municipales de la GRD y sus respectivos fondos para gestionar los procesos de la GRD en sus municipalidades.
- Falta de articulación de las instancias político administrativas (Cabildo Municipal, CMGRD y Secretaría de Hacienda municipal) en la designación de los recursos del presupuesto mínimo necesario para el cumplimiento de los procesos de la GRD.
- Insuficientes diagnósticos territoriales que permitan identificar y cuantificar las amenazas, analizar la vulnerabilidad, y cualificar la calidad de riesgo en cada municipalidad.
- Limitación de la capacidad institucional de las entidades territoriales analizadas, para generar estrategias de intervención en el conocimiento y reducción de los escenarios de riesgo.
- Reducidos procesos institucionales para la divulgación del conocimiento y reducción del riesgo de desastres y la preparación para la respuesta a las emergencias.
- Limitaciones en la capacidad institucional de las entidades territoriales para gestionar procesos técnicos, administrativos y financieros que faciliten la implementación de los procesos de la GRD en sus jurisdicciones.

- Deficiencia en la elaboración de contenidos de los actos administrativos que dan cuenta del cumplimiento de los mandatos de la Ley 1523, y falta de análisis para su aprobación.
- Inexistencia de entidades operativas, o debilidad logística y funcional de las existentes (defensa Civil) para responder a las actividades propias de la GRD.
- Bajo margen de liderazgo institucional para generar procesos de inclusión de la sociedad civil en las instancias y acciones que determinan la implementación de la GRD en sus municipalidades.
- Funcionamiento limitado de los fondos municipales de GRD.
- Inexistencia de documentación de registro de ocurrencia histórica de eventos de desastres y falta de actualización de la identificación y ubicación de los escenarios de riesgo.
- Falta de iniciativas de asociación entre entidades territoriales con escenarios de riesgo compartido para la gestión de procesos de intervención integral y definitiva.
- Falta de iniciativas de integración regional para la planeación del desarrollo y la productividad con el enfoque de GRD.
- Falta de acompañamiento y orientación de las entidades regionales y nacionales a las entidades territoriales municipales, acorde con los mandatos establecidos por la norma.
- Desarticulación entre las entidades regionales y nacionales con las entidades territoriales municipales en el manejo y producción de la información e intervención de los escenarios de riesgo.
- Falta de iniciativa de la comunidad organizada para liderar acciones de participación y control social en los procesos de la GRD.
- Ausencia de actividades de evaluación y control ciudadano y de los órganos de control del Estado en la ejecución de los procesos de GRD.

### **8.1. Recomendaciones para la efectividad en la aplicación de la política pública**

En gran medida el desarrollo de este estudio se basó en el propósito de contribuir a la adecuada y correcta implementación de la política pública estudiada (Ley 1523 de 2012), dado que es una importante herramienta normativa y conceptual que garantiza los instrumentos necesarios para gestionar un verdadero proceso de gobernanza de la Gestión del Riesgo de Desastres, materializado en acciones y actitudes conducentes a evitar y reducir los escenarios de riesgo en Colombia, por ello, apoyados en las evidencias que sustentan los resultados de esta investigación, recomendamos desarrollar entre otras, las siguientes actividades, de acuerdo con los criterios de evaluación a las entidades territoriales que se establecieron en este trabajo.

**Criterio número 1. Capacidad de ejecución de las autoridades.** En respuesta a las limitaciones que plantean las administraciones municipales estudiadas, además de las identificadas por los investigadores, se recomienda cuatro (4) estrategias fundamentales:

- 1) *Fortalecimiento de los Consejos Municipales de la GRD.* Los CMGRD como instancias rectoras y orientadoras de las acciones necesarias para la implementación de la política pública de GRD en la territorialidad, requieren de un proceso inicial de acompañamiento y adiestramiento en la generación de capacidades institucionales que les permitan cumplir con el mandato normativo de la Ley 1523 de 2012: capacitación y empoderamiento de los contenidos conceptuales de la GRD en toda su dimensión; capacitación y manejo de herramientas metodológicas para identificar, analizar y valorar los escenarios de riesgo y su intervención para evitarlos y reducirlos; capacitación y adiestramiento en el manejo de herramientas de gestión para propiciar la creación, desarrollo y fortalecimiento de las entidades operativas que integran el SNGRD en sus jurisdicciones, para reconocer y articular los recursos financieros, técnicos y logísticos que le puedan ofrecer las entidades del orden regional y nacional integrantes del SNGRD; y capacitación e instrumentalización de herramientas para la inclusión de la comunidad en el desarrollo de los procesos, procedimientos y acciones necesarias en la socialización y apropiación del conocimiento y la reducción de los escenarios de riesgo.
- 2) *Articulación de las herramientas de planeación del desarrollo territorial (EOT, PDM, PMGRD).* Implementar un programa de capacitación sobre “diálogo de saberes” para propiciar el encuentro, intercambio, articu-

lación e integración de las herramientas de planeación territorial (EOT, PDM, PMGRD) en la construcción de un solo lenguaje, que visibilice a la planificación como un instrumento de acción y direccionamiento del desarrollo sostenible en sus jurisdicciones, complementado con la elaboración de estudios para uso adecuado del suelo, de caracterización poblacional, de productividad, de desarrollo sostenible y de adaptación al cambio climático.

- 3) *Articulación y apoyo interinstitucional territorial.* Concertar escenarios de acción entre los sectores de Educación, Salud, Ambiente y Desarrollo, en el nivel territorial para construir la unificación de un lenguaje de comunicación y de intervención institucional que arroje resultados integrales en las soluciones ofrecidas a la ciudadanía en el manejo y apropiación del conocimiento y la reducción de los escenarios de riesgo.
- 4) *Centros de Información y Divulgación de GRD.* Crear, formalizar y dotar los Centros de Información y Divulgación de escenarios de riesgo, de registros de ocurrencia histórica de desastres, grados de afectación a la población y al territorio, así como de la capacidad de respuesta del Estado y la comunidad en cada jurisdicción. En este empeño resulta importante gestionar mecanismos de integración con los círculos académicos, especialmente con las instituciones de educación superior, las cuales, a través de sus grupos y/o centros de investigación pueden ofrecer aportes significativos en la construcción de estrategias para generar sistemas de información adecuados, así como para lograr la capacitación y apropiación de los funcionarios administrativos y de los pobladores en la GRD.

***Criterio número 2. Gestión interinstitucional.*** De acuerdo con el espíritu de la norma que busca integrar y articular los esfuerzos, conocimientos y recursos de la institucionalidad público - privada - social, y con base a los resultados obtenidos en el análisis que identifican los factores que obstaculizan este mandato normativo, recomendamos las siguientes estrategias:

- 1) *Formalización del SNGRD en el nivel territorial.* Formalizar la institucionalización de escenarios de articulación y cooperación mutua entre las entidades nacionales, regionales y locales en los niveles territoriales para establecer los mecanismos de comunicación y actuación de las instituciones que integran el SNGRD en el manejo de la información, el apoyo técnico, logístico y financiero que permitan la optimización de los resultados en los procesos de la GRD en el territorio.

- 2) *Integración y asociación de entidades municipales.* Propiciar y concertar iniciativas de asociación de instancias entre municipios que comparten escenarios comunes de riesgo, para integrar mecanismos de formulación y gestión de soluciones integrales que permitan el empoderamiento administrativo y la apropiación social del conocimiento en la reducción del riesgo en todo el territorio amenazado.
- 3) *Formulación y ejecución de planes regionales.* Construir escenarios y herramientas de concertación institucional regional para la formulación y gestión de procesos de planeación y producción que se integren y se fortalezcan desde el enfoque de la GRD, con el apoyo y acompañamiento de las entidades del orden nacional que integran el SNGRD.

***Criterio número 3. Integración sociedad civil, comunidades afectadas o en riesgo.*** En correspondencia con los principios orientadores de la Ley 1523 de 2012, que establece que la inclusión de los ciudadanos en los procesos de la GRD es de vital importancia, dado su carácter de actor principal en el proceso de construcción social del riesgo y de los impactos que estos experimentan ante la ocurrencia de un desastre, y teniendo en cuenta las limitaciones identificadas en esta investigación sobre su participación actual en la implementación de la política pública de la GRD en el territorio analizado, recomendamos el desarrollo de estrategias que ofrezcan conocimientos, herramientas, e instancias necesarias para su inclusión:

- 1) *Procesos de formación ciudadana.* Implementar programas de capacitación y adiestramiento con la ciudadanía, procurando conectarlos y asociarlos a conceptos y acciones que despierten la sensibilización y el interés común en su cotidianidad, orientando el impacto de los mismos, hacia la construcción de referentes significativos en sus formas de comunicación y actuación. En este propósito, la formación desde los núcleos educativos constituye una valiosa estrategia por cuanto la instrucción impartida en los diferentes niveles de formación académica ayuda a la apropiación por vía pedagógica, incluso, los mismos estudiantes ya preparados y con la debida formación pueden operar en calidad de multiplicadores con sus propias comunidades mediante acciones inherentes al desarrollo de su ciclo educativo como ocurre con el ofrecimiento de servicio social.
- 2) *Posicionamiento conceptual de la GRD.* Implementar la realización de un conjunto de acciones para la socialización colectiva y masiva de la conceptualización y construcción social del proceso de la GRD tendientes a posicionar su importancia en el contexto cultural como una forma de vida.

- 3) *Redes de ciudadanía activa de la GRD.* Apoyar la conformación y capacitación de iniciativas sociales para la promoción y fortalecimiento de redes de ciudadanía activa que se orienten al apoyo colaborativo en la divulgación y apropiación del conocimiento y reducción de los escenarios de riesgo y para la preparación de la respuesta a las emergencias.

***Criterio número 4. Control y manejo de recursos.*** La implementación de toda política pública requiere del desarrollo de procesos de seguimiento, control y evaluación para garantizar su éxito y medir sus impactos. Los resultados de esta investigación permiten reconocer que estos procesos no se están desarrollando en debida forma en la ejecución de los procesos de GRD en el contexto objeto de la investigación, por lo que recomendamos algunas estrategias a desarrollar:

- 1) *Escenarios de seguimiento, evaluación y control de la GRD.* Institucionalizar escenarios participativos, dinámicos, pertinentes y prospectivos desde la comunidad, con el acompañamiento y orientación de los Órganos de Control del Estado para la implementación de herramientas de seguimiento, evaluación, control y fortalecimiento de las acciones, inversiones e instancias ejecutoras de procesos de la GRD en las municipalidades. Dentro de estos escenarios se debe fortalecer la participación comunitaria en procesos de veeduría y aseguramiento de la calidad en la aplicación de los principios y disposiciones de la norma mediante la conformación de agendas ciudadanas que cuenten con el apoyo institucional y la asesoría de la academia.
- 2) *Instrumentalización y funcionamiento de los fondos municipales de GRD.* Capacitar y adiestrar a los funcionarios territoriales en el manejo de conceptos y herramientas jurídicas, administrativas y de producción financiera para instrumentalizar y dinamizar la puesta en marcha y funcionamiento de los fondos municipales de la GRD.
- 3) *Articulación e integración de la inversión destinada a la GRD* entre los niveles nacional, regional y municipal para priorizar las intervenciones en el territorio, ajustando el manejo de los recursos a través de los fondos municipales de GRD y mediante el establecimiento de mecanismos de seguimiento, control y evaluación de los mismos a través de los Consejos municipales de GRD con la supervisión de los entes de control y de las entidades de donde dependen los recursos.
- 4) *Fomentar estrategias de acceso a recursos provenientes de la cooperación internacional.* Generar espacios de formación a las administraciones

territoriales por parte de las instituciones del orden nacional con la debida competencia, para que desde lo local se fortalezcan los equipos de trabajo en pro de la formulación de proyectos tendientes a acceder a recursos de la cooperación internacional para ejecutar acciones con alto impacto social y sobre el modelo de desarrollo gracias a la inclusión de la GRD como eje transversal. Así mismo, la gestión transfronteriza puede ser una estrategia valiosa para la obtención de recursos o bienes de dotación que permitan el fortalecimiento de los cuerpos de protección a la sociedad civil (Defensa Civil, Cuerpo de bomberos), de manera que con ello se contribuya al debido y necesario equipamiento de tales organismos, manteniendo la motivación de sus integrantes a la vez que se aporta sustancialmente al desarrollo del fortaleciendo de las condiciones estructurales para la respuesta ante los riesgos.

## **8.2. Conclusiones del estudio**

I. El cambio de lógica en la comprensión de la gestión del riesgo, ya no centrada en la atención, sino en la prevención y mitigación del riesgo, ha marcado la existencia de una acción pública dirigida hacia la implementación adecuada de los procesos de gestión del riesgo en el territorio, toda vez que se ha comprendido que la gestión del riesgo de desastres, como política, se encamina a la generación de desarrollo, el goce efectivo de derechos y el bienestar en el territorio. Este cambio de concepción ha marcado una pauta dentro de la acción pública focalizada en la gestión del riesgo, en el sentido de que, efectivamente dicha gestión como proceso social involucra tanto acciones gubernamentales, como la apropiación del tema – y responsabilidad – por parte de la sociedad civil, y demás actores no gubernamentales (Empresas privadas, ONG, Comunidad).

En este orden de ideas la gestión del riesgo de desastres como proceso social, representa la acción construida a partir del encuentro entre Estado y sociedad civil, donde problemas relacionados con la baja capacidad institucional a la hora de afrontar los desastres, con las dificultades en la articulación y coordinación interinstitucional, con la escasa apropiación y ejecución de los instrumentos de ordenamiento y planificación del territorio, entre otros, sumado a las consabidas características estructurales – sociales, económicas y culturales – del territorio; han propiciado la construcción y aprehensión del problema público desde una construcción colectiva en la que los diferentes actores han participado en el diseño de soluciones para el mismo.

Teniendo en cuenta las diferencias entre acción pública y política pública (Ver capítulo 4), al respecto es necesario aclarar que la presente investigación se centra exclusivamente en el análisis de la Ley 1523, lo que significa, que no por ello, se está evaluando la intervención estatal y acción pública frente al tema en su totalidad. Más bien lo que se plantea en este caso, mediante el análisis de pertinencia e idoneidad de la política, es examinar el alcance y el grado de implementación de la Ley 1523 en los municipios del sur del Atlántico hasta el momento.

Esta salvedad no implica desconocer que en diferentes etapas de la política pública, como por ejemplo, durante la formulación y ejecución de la Ley 1523, se posibilita la participación de diferentes actores, por no decir, que como se enunciado previamente, la ley ha sido bastante enfática respecto a la participación de diferentes actores al momento de asumir la gestión del riesgo de desastres como una responsabilidad compartida que le corresponde a todas las entidades públicas, privadas y comunitarias (Art. 2).

**II.** Si bien la ley 1523 presenta diferentes dificultades y aspectos por mejorar de cara a lograr una apropiada implementación en el territorio (ver capítulos 6 y 7), específicamente en el ámbito local, es importante mencionar que sin duda alguna la Ley 1523 responde al problema público que han supuesto las pérdidas y daños económicos derivados de desastres y a la necesidad que ha planteado la trascendencia del cambio de enfoque centrado en la prevención y mitigación del riesgo. En este sentido, la Ley 1523, planteada como una política de desarrollo indispensable para la seguridad territorial, el goce efectivo de derechos e intereses colectivos, y para *“mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo”* (Art. 1), desde un enfoque normativo, la Ley 1523 ha buscado la consecución de los fines del Estado a la par que se ha propuesto como un proceso en el que la intervención de diferentes actores posibilita la interacción entre Estado y sociedad (Ver capítulo 4).

**III.** Tras examinar las bondades y dificultades de la Ley 1523, el presente trabajo permite construir una serie de recomendaciones a la política que contribuyen en la toma de decisiones y coadyuvan en la optimización de los procesos de gestión del riesgo en el ámbito municipal. Como puede verse el objetivo de la presente investigación guarda concordancia respecto al análisis de las políticas públicas, puesto que, a pesar de que la investigación no se centra en todas las fases del ciclo de la política, sí permite conocer en términos metodológicos a qué responden las fallas que ésta presenta y

de qué manera podrían generarse resultados previstos y deseables en el territorio (Ver capítulo 4).

**IV.** Desde un enfoque de implementación de la política, si bien la formulación de la Ley 1523 sucedió en respuesta a una situación coyuntural que afectó principalmente a la institucionalidad, en la medida en que la respuesta del Estado ante la emergencia se dio de manera limitada puesto que sus capacidades se vieron desbordadas, y, partiendo del supuesto de que la formulación de la ley se dio desde un enfoque top-down, cuya responsabilidad cayó en manos de las autoridades pertenecientes al ámbito nacional y reconoció la importancia de la participación de las autoridades locales en los procesos de gestión del riesgo; es importante reconocer que indiscutiblemente la implementación de la ley también le atribuye importancia a su aplicación desde abajo, es decir desde un enfoque bottom-up (Ver capítulo 4). De esta forma, pese a que la inclusión del tema de la gestión del riesgo en la agenda de las administraciones locales es esencial para el éxito de la política de gestión del riesgo (aplicación de la Ley 1523), no menos trascendente resulta la inclusión de la comunidad en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, puesto que como actor, la comunidad representa el escenario desde el que se impulsa la ejecución de los diferentes componente de la política, en especial, en lo referente al conocimiento y la reducción del riesgo. Así las cosas, los procesos de apropiación cultural del riesgo, son fundamentales para la consecución de acciones que auspician la planificación y el desarrollo del territorio.

## Referencias

- Aguilar, M. & Brenes, G. (2008). La percepción de riesgo como herramienta para la gestión del riesgo. Aportes para la cogestión comunitaria. Caso de la Comunidad de Sixaola. Limón, Costa Rica. p. 1-13. *IX Congreso de Psicología Social para la Liberación*. Chiapas: México. Disponible en: <http://congresochiapas08.codigosur.net/ponencias/CostaRicaPonencia08.pdf>
- Campos Santelices, A. (2004). *De cotidianidades y utopías. Una visión psicosocial preventiva sobre los riesgos de desastres*. México: La Red & Plaza y Valdés, S. A. de C. V.
- Congreso de Colombia (1993). *Ley 99*. Diario oficial No. 41145 de diciembre 22 de 1993.
- Congreso de Colombia (1997). *Ley 388*. Diario oficial No. 43.091 de julio 18 de 1997.

- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Colección En Clave de Sur. (1ª Edición). Bogotá: ILSA.
- García, Mauricio, Miguel García, Juan Carlos Rodríguez, Javier Revelo y José Espinosa. 2011. *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Gellert de Pinto, G. (2012). *Latín A: El cambio de paradigma: de la atención de desastres a la gestión del riesgo*. *Boletín Científico Sapiens Research*, 2 (1), 13-17.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone F. & Hinojosa, M. (2007). *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones*. *Ciencia Política*, 3, 6-29.
- Lavell, A. (2003). *La Gestión Local del Riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la practica*. Guatemala: CEPREDENAC – PNUD.
- Lavell, A. (2006). *Del concepto de riesgo y su gestión a los parámetros para la acción: un resumen básico*. PREDECAN.
- Lavell, A. (2007). *Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo*. Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN). Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/r1/docAllan2.pdf>
- Linayo, A. (2012). *Damnificados nuestros de cada día*. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. [http://www.desenredando.org/public/2012/2012\\_A\\_Linayo\\_planeo.ieut.cl\\_damnificados.pdf](http://www.desenredando.org/public/2012/2012_A_Linayo_planeo.ieut.cl_damnificados.pdf)
- Llosa, S. & Zodrow, I. (2011). *Disaster risk reduction legislation as a basis for effective adaptation*. In: *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. United Nation Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). Available in: [http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Llosa\\_&\\_Zodrow\\_2011.pdf](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Llosa_&_Zodrow_2011.pdf)
- Martín, D. & Murgida, A. (2004). *Vulnerabilidad cultural y escenarios de riesgo por inundaciones*. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, 16, 181-192.
- Ministerio de Desarrollo (1984). *Decreto 1547*. Diario Oficial No. 36.681, del 21 de junio de 1984.
- Ramírez, F. & Cardona, O. (1996). *El sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia*. En: A. Lavell & E. Franco. (Eds). *Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina. En busca del paradigma perdido*. (pp. 255-308). Lima, Perú: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), FLACSO, ITGD-Perú.
- Rodríguez, C. (2011). *La paradoja colombiana: entre la institucionalidad y la violencia*. Versión preliminar en español –previa a actualización

- final y corrección de estilo – del artículo en proceso de publicación. En: A. Portes (Dir.). *Comparative Institutions and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Rubiano, D. & Ramírez, F. (2009). *Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial. Lineamientos generales para la formulación de planes a nivel local*. San Isidro-Perú: PREDECAN. Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Scott, Z. & Tarazona, M. (2011). Study on Disaster Risk Reduction, Decentralization and Political Economy. Decentralisation and Disaster Risk Reduction. In: *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. United Nation Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). Available in. [http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Scott\\_&\\_Tarazona\\_2011.pdf](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Scott_&_Tarazona_2011.pdf)
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Thomas, J. (2011). Desarrollo y gestión social del riesgo: ¿una contradicción histórica? *Revista de Geografía Norte Grande*, 48, 133-157.
- Vargas, J. (2002). *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.
- Velásquez, L. S. (2011). La gestión del riesgo en el contexto ambiental urbano local un reto permanente y compartido. Caso Manizales – Colombia. *Medio Ambiente y Urbanización* 75 (1), 27-46.

# Agradecimientos

Este estudio fue posible gracias a la participación colaborativa de diversas personas e instituciones del orden nacional y territorial, sus aportes en relación con la obtención de fuentes, evidencias documentales, y sus conocimientos sobre el tema resultaron relevantes para dar cumplimiento a los objetivos trazados en el proyecto del cual se deriva este libro.

Los autores en nombre de las instituciones ejecutoras y de COLCIENCIAS agradecen a los siguientes colaboradores:

Dra. Cecilia Carrillo	Alcaldesa de Repelón
Dr. Rafael Alberto Molinares	Alcalde de Suan
Dr. Luis Enrique Gómez Martínez	Alcalde de Campo de la Cruz
Dr. Abel Antonio Devi	Alcalde de Manatí
Dr. Jaime Darío Escorcía	Alcalde de Candelaria
Dr. Teodomiro Ariza Medina	Alcalde de Santa Lucía
Dra. Marcela Guerrero	Subdirectora de Conocimiento UNGRD
Dr. Alberto Mario Rodríguez	Representante CAR Atlántico
Dr. Efraín Leal Puccini	Representante CAR Atlántico

Representantes municipales de los siguientes organismos

UMATA

Defensa Civil

Policía Nacional

Instituciones Educativas

Hospitales y centros de atención Sanitaria

Miembros de comunidades afectadas y en riesgo

Equipo Comunitario para la Prevención y Atención de Desastres

Líderes comunitarios y presidentes de las Juntas de Acción Comunal



# Siglas

ACCI	Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CEDERI	Centro de Estudios sobre Desastres y Riesgos Naturales de la Universidad de los Andes
CEPAL	Comisión Económica para Latinoamérica
CIDER	Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo
CIOH	Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Caribe
CMGRD	Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DNP	Departamento de Planeación Nacional
DNAPD	Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
ECOPAD	Equipo Comunitario para la Prevención y Atención de Desastres
EIECC	Económicos de Cambio Climático para Colombia
ERN	Consorcio Evaluación de Riesgos Naturales de Colombia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMGRD	Fondo Municipal de Gestión del Riesgo
GEI	Gases de efecto invernadero
GERSCO	Grupo de Estudios de Riesgo Sísmico en el Suroccidente de Colombia
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INGEOMINAS	Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química
LA RED	Red de estudios Sociales en Prevención de Desastres

LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MAH	Marco de Acción de Hyogo
OEA	Organización de Estados Americanos
ONAE	Oficina Nacional para la Atención de Emergencias
ONU	Organización de la Naciones Unidas
OSSO	Observatorio Sismológico de Occidente de la Universidad del Valle
PAAEME	Plan de Acción para la Atención de la Emergencia y la Mitigación de sus Efectos
PD	Plan de Desarrollo
PMGRD	Plan Municipal de Gestión del Riesgo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNPAD	Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PREDECAN	Proyecto de Prevención de Desastres en la Comunidad Andina
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SNGRD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SNPAD	Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres
UNDRO	Oficina de las Naciones Unidas para los Casos de Desastres
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNGRD	Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
ZCIT	Zona de Confluencia Intertropical