

**La gestión de riesgo en Colombia
como herramienta de
intervención pública**

La gestión de riesgo en Colombia como herramienta de intervención pública

María Alexandra Vallejo Chocué



La gestión del riesgo en Colombia como herramienta de intervención pública
María Alexandra Vallejo Chocué

1era. edición: Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfonos: 2506-247 / 2506-251
Fax: (593-2) 2506-255 / 2 506-267
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abyayala.org
Quito-Ecuador

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Diseño y
Diagramación: Ediciones Abya-Yala
ISBN 13 FLACSO: 978-9978-67-252-5
ISBN 13 Abya-Yala: 978-9978-22-927-9
Impresión: Producciones Digitales Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito Ecuador, septiembre 2010

Tesis presentada para la obtención del título de Maestría
en Ciencias Sociales con mención en Estudios Socioambientales
María Alexandra Vallejo Chocué
Asesor de tesis: Guillaume Fontaine

ÍNDICE

Prólogo	13
Introducción	15
CAPÍTULO I	
MARCO TEÓRICO GENERAL	
La Gestión del riesgo	21
¿Qué son las políticas públicas?	25
La perspectiva sociológica.....	28
La visión estado - centrista	29
Los enfoques de cohesión	34
La visión Neo- corporativista	35
Las teorías del entramado.....	36
La perspectiva neo-institucional.....	38
El neo-institucionalismo sociológico	40
El neo-institucionalismo económico.....	41
El neo-institucionalismo histórico.....	42
El neo-institucionalismo influido por la elección racional	43
El neo-institucionalismo político.....	44
El neo-institucionalismo centrado en los actores.....	45
CAPÍTULO II	
COLOMBIA FRENTE A LA GESTIÓN DEL RIESGO	
Contexto geofísico	51
Sismo del 6 de junio de 1994	53
Localización.....	53
Evento.....	54
Proceder estatal ante la tragedia.....	59

Sismo del 25 de enero de 1999.....	68
Localización.....	68
Evento.....	68
Accionar estatal ante la tragedia	77

CAPÍTULO III

INSTITUCIONALIDAD Y ACTORES SOCIALES FRENTE A LA GESTIÓN DEL RIESGO

La Gestión del riesgo en Colombia y su evolución histórica.....	89
Normas establecidas en materia de prevención de desastres desde 1982 hasta el año 2008	90
La respuesta social ante los eventos: el sismo de Páez visto desde los actores locales	99
Un desastre con más de quinientos años de historia.....	99
El desastre en la cosmovisión indígena	105
Acciones frente al desastre: los actores sociales frente a la gestión del riesgo	106
Cambio institucional y gestión de riesgos.....	109
Caos social e incompetencia institucional, una mirada desde las localidades (el caso del Eje Cafetero).....	116
Los actores sociales en la gestión de riesgos	122
Cambio institucional y gestión del riesgo	125

CAPÍTULO IV

LA POLÍTICA PÚBLICA COLOMBIANA EN GESTIÓN DE RIESGOS UNA APROXIMACIÓN A SU ANÁLISIS

Política tradicional asistencialista.....	136
Políticas transicionales	137
Políticas integrales de carácter limitado	143

CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFÍA	153
Documentos jurídicos	163

ANEXOS	167
Anexo 1. Afección causada por el sismo del 6 de junio de 1994..	167
Anexo 2. Estimación de daños causados por el terremoto en los beneficiaderos de café	168

Anexo 3. Gastos globales reportados por miembros de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres	168
Anexo 4. Normatividad en gestión de riesgos en Colombia	169
Anexo 5. Tasas de mortalidad para 1984 en la zona afectada por el terremoto del 6 de junio de 1994.....	170
Anexo 6. Saneamiento básico ambiental en la zona afectada por el terremoto del 6 de junio de 1994.....	171
Anexo 7. Síntesis víctimas y damnificados del terremoto de Popayán de 1983	171

*A la luz que ilumina un camino ya trazado por los cielos,
A mis padres Segundo M. Vallejo y Alba I. Chocué,
Mis hermanas Giovy y Roxy y mi amor Fer.*

AGRADECIMIENTOS

Al profesor Guillaume Fontaine por su lectura reflexiva y siempre cuestionadora, quien contribuyó a mi reflexión sobre políticas públicas y cambios institucionales, al profesor Guy Peters, por sus contribuciones sobre políticas públicas y neo-institucionalismo, al profesor Elkin de Jesús Salcedo, director del Observatorio Sismológico del Suroccidente Colombiano (OSSO), mi mentor y gran amigo, con quien discutí largamente algunos pasajes de este texto, a los lectores de este trabajo, los profesores Iván Narváez y Karen Andrade, por sus significativos aportes a este estudio, a FLACSO por el apoyo institucional y financiero brindado a esta investigación, al Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS), Universidad del Valle (UNIVALLE), OSSO y a los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD) de las ciudades de Popayán y Armenia, por la información suministrada, a la comunidad Nasa y a los habitantes del Eje Cafetero quienes a través de sus relatos dieron nuevas luces a este trabajo, al ingeniero Edgar Álvarez, compañero y amigo, quien hizo más comprensible y asimilable algunas gráficas y tablas, a Mauricio López, amigo incondicional, quien a pesar de sus ocupaciones se dio a la tarea de leer y reseñar este trabajo, a mi familia por la disciplina y constancia infundada, a Fer, mi compañero de viaje, lector y crítico constante de estas páginas, quien me presentó un amplio panorama de las políticas públicas.

A todos ustedes gracias por compartir sus conocimientos.

PRÓLOGO

Alexandra Vallejo analiza la política colombiana de gestión de riesgo a partir de los sismos del 6 de junio de 1994 (en el municipio de Páez, en el Cauca) y del 25 de enero de 1999 (en el municipio de Córdoba, en el Eje cafetero, departamento de Quindío). El principal hallazgo de su investigación consiste en evidenciar la inclusión progresiva de la ciudadanía en la gestión de riesgo. Esta inclusión se debe por un lado a un cambio político – o de políticas – y por el otro a un cambio institucional – del sistema nacional de prevención y atención de desastres –, que conllevan a una mejor toma en cuenta de los riesgos, sin por lo tanto expresarse en una mayor capacidad de prevención por parte del Estado y de la sociedad colombiana.

El marco teórico propuesto se refiere a dos tipos de literaturas: la procedente de las ciencias aplicadas y las ciencias de la Tierra (sobre la gestión de riesgo y la teoría de la complejidad) y aquella procedente de las ciencias sociales (sobre las políticas públicas, la gobernanza y el neo-institucionalismo sociológico). Mientras el primer cuerpo de literatura sirve para explicar los aspectos técnicos de la gestión de riesgo, el segundo permite dar cuenta de la vulnerabilidad social como factor agravante de los desastres naturales.

Armada con este marco teórico y conceptual, Alexandra Vallejo analiza las políticas públicas como procesos de mediación social, a partir de la tipología clásica de los ciclos de políticas (identificación del problema, formulación de respuesta, ejecución de política y evaluación de los resultados), sin por lo tanto quedar presa de esta última. En efecto, en lugar de analizar de manera lineal el ciclo de la política de gestión de riesgo, la autora se preocupa también por los efectos colaterales de los desastres (saqueo y actos de vandalismo tras los acontecimientos) y por

los problemas institucionales (falta de institucionalidad en los procesos, superposición de competencias y falta de coordinación entre el gobierno central y los organismos seccionales).

Para el análisis empírico, la elección del sismo como un ejemplo de fenómeno natural cuyos efectos se amplifican por la vulnerabilidad social y la falta de institucionalidad de las políticas públicas se justifica por la complejidad de las situaciones y la diversidad de actores involucrados en aquellos procesos. Los dos casos fueron seleccionados a partir del mapa de riesgo geofísico de Colombia, en un período durante el cual se impulsaron varias reformas en el sistema institucional y en los procesos políticos. La comparación entre un caso ocurrido en una zona rural y otro en una zona urbana permite a la autora generalizar sus conclusiones, lo cual da a su trabajo un alcance universal.

El análisis de los niveles (locales y nacionales) de respuestas estatales evidencia que los cambios administrativos no son suficientes para enfrentar los problemas de vulnerabilidad social y coadyuvar a la coordinación de la acción pública. Ello explica porqué estas innovaciones institucionales tuvieron que adaptarse a demandas sociales de carácter estructural (es decir, que no se limitan a la gestión de riesgo), como la participación en los procesos de toma de decisión, en particular en el caso de comunidades indígenas con un alto grado de organización política, como los paeces en el primer estudio de caso. Por otro lado, Alexandra Vallejo muestra cómo el déficit de institucionalidad se suma al déficit de gobernabilidad democrática (en particular debido a la persistencia del conflicto armado colombiano que impactó al Eje cafetero durante el período de referencia) y el alto grado de anomia social (en particular debido a la pobreza) para generar situaciones de caos, como las que se observa en el segundo caso, en Armenia - Quindío.

En su conjunto, este libro demuestra una gran capacidad de articulación entre los debates teóricos de las ciencias sociales y las ciencias de la Tierra para procesar un material empírico denso y de gran calidad. Este exitoso intento de cuestionar la práctica del Estado colombiano en cuanto a la gestión de riesgo y de retroalimentar aquellos debates teóricos constituye una referencia útil para futuros estudios de políticas de gestión de riesgo en América Latina y el Caribe.

Quito, el 17 de marzo de 2010
Guillaume Fontaine
Coordinador de investigaciones

INTRODUCCIÓN

*Quien diga que la naturaleza se muestra indiferente
a los dolores y preocupaciones de los hombres
es que no sabe ni de hombres, ni de naturaleza.*

*José Saramago
(O.E.P.D.)*

A finales del siglo XX e inicios del XXI dos temas centran nuestro interés, la gestión del riesgo y la acción del Estado. El primero se advierte ante el incremento significativo de la severidad e intensidad de los desastres, lo cual está ligado al aumento de la vulnerabilidad de nuestras sociedades ante la ocurrencia de fenómenos naturales o antrópicos, condición que ha coadyuvado en la pérdida de vidas humanas, infraestructura social y económica y en la destrucción de ecosistemas, evidenciando con ello, las condiciones no sostenibles de convivencia entre la sociedad y el ambiente.

El segundo irrumpe como respuesta a los múltiples cuestionamientos de la sociedad, cuestión que coadyuva en el surgimiento de nuevas concepciones en la acción pública y que impulsan una apertura en la construcción e implementación de políticas públicas rompiendo su carácter estado centrista. Infortunadamente, ambas discusiones han tomado diferentes rumbos.

Precisamente este estudio pretende contribuir en la disertación de estos dos temas al analizar cómo el Estado colombiano ha asumido el tema de la gestión del riesgo en la agenda pública, sobre todo porque la gestión del riesgo es un elemento predominantemente estatal, y en consecuencia, limitado o potenciado por la forma como el Estado se ha organizado. En otras palabras, sería difícil estudiar la gestión de ries-

gos en Colombia eludiendo la lógica institucional del Estado, su organización y sus estructuras; este planteamiento llevó a cuestionarnos sobre qué es el Estado y qué es la política pública. Partimos para ello de un análisis del proceso de evolución del sistema institucional y del marco regulatorio en gestión de riesgos, evidenciando la existencia de cambios institucionales y cambios de política en la gestión del riesgo. Para ello se han tomado dos casos tipo¹: los sismos del 6 de junio de 1994 presentado en Páez – Cauca y el del 25 de enero de 1999 suscitado en el Eje Cafetero, los cuales a partir de su contexto social, cultural, económico, político, espacial y temporal, nos muestran el rol jugado por el Estado y la sociedad, así como los cambios institucionales ocasionados, el “Estado en acción” y la generación de políticas públicas.

Estas últimas precisamente nos permitirán observar cómo el Estado distribuye sus funciones y su poder convirtiendo a las políticas públicas en un medio para describir el comportamiento social e institucional y, en nuestro caso particular, la manera cómo el Estado colombiano ha asumido la gestión del riesgo en su territorio, ya que como se ha dicho, ésta surge como un instrumento eminentemente estatal y, en consecuencia, limitado o potenciado por la forma como el Estado se ha organizado.

Esta cuestión precisamente nos llevó por la senda del neo-institucionalismo teoría propuesta por March y Olsen (1984; 1997), quienes centran el estudio en el papel de las instituciones, tomándolas como un factor primordial para la decisión de marcos de comportamiento en la sociedad, no obstante en el mismo nivel ubica a los actores sociales visualizando una relación de interdependencia entre ellos. Es por ello que supera el análisis formal de la estructura institucional al considerarla como construcción social y reglas de funcionamiento de la sociedad. Ello permitió no sólo realizar un diagnóstico sobre el Estado a partir del análisis de sus actuaciones concretas alrededor del tema, sino también, ha ampliado el espectro de análisis al considerar la complejidad y diversidad de factores que intervienen en la implementación de una política pública, entre ellas las interacciones sociales, coadyuvando en la construcción de un marco analítico más complejo sobre las instituciones, las políticas públicas sectoriales en gestión de riesgos y sus efectos en la sociedad.

Frente a ello se han establecido tres objetivos: Analizar el rol del Estado colombiano al asumir el tema de la gestión del riesgo en la agenda pública, visualizando el proceso de evolución tanto del sistema institucional encargado de afrontar la temática como de su marco regulatorio.

Establecer, a través de los dos casos tipo, los grados de correlación entre las dinámicas físicas y culturales existentes, que inciden en el aumento de las situaciones de amenaza, vulnerabilidad y riesgo en el país, evidenciando porqué dichas dinámicas deben ser consideradas al interior de las agendas públicas nacionales, regionales y locales.

Aportar conocimientos que permitan fortalecer las políticas públicas nacionales, regionales y locales en torno a la disminución tanto del sistema de amenazas como de vulnerabilidades en Colombia. Todo ello enmarcado en la tesis de que el Estado colombiano ha implantado una política que aun es deficiente en cuanto a la gestión de riesgo, ya que aun no ha visualizado la importancia de unificar, integrar y “transversalizar” dicho tema. A ello se suma el desconocimiento de las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales que se tejen al interior de su territorio, las cuales potencializan las situaciones de vulnerabilidad y riesgo en el país.

Ahora bien, teniendo en cuenta el objeto de estudio y las unidades de análisis, se optó por la utilización de la teoría de la complejidad² la cual se ha convertido en una alternativa para la comprensión e interpretación de las interacciones y dinámicas tanto de los fenómenos naturales como sociales. Siguiendo a Rosnay:

Un sistema complejo se caracteriza, en primer lugar, por el número de elementos que lo constituyen- por ejemplo, el número de moléculas en una célula, o de personas en una ciudad. Por la naturaleza de las interacciones entre esos elementos, el número y la variedad de las conexiones que unen estos elementos entre sí. Un montón de arena contiene miles de millones de granos, pero sus interacciones son sencillas comparadas con las que unen a los hombres en una sociedad. Se considera finalmente la dinámica no lineal de su desarrollo, es decir, las aceleraciones, inhibiciones, oscilaciones, difíciles de predecir (Rosnay, 1996: 36).

Esta visión es complementada por Nicolis y Prigogine (1997) quienes afirman que la complejidad es un concepto que proviene de nuestro lenguaje cotidiano y que adquiere su máxima expresión al estar referida, de algún modo, a las diversas manifestaciones de la vida.

En ese sentido los sistemas complejos son una nueva forma de estudiar el mundo y de interpretar su funcionamiento, teniendo en cuenta que dentro de la dinámica de los sistemas, tanto naturales como artificiales, existen situaciones, que generan orden y caos, que en determinado momento pueden complementarse para producir niveles más avanzados de organización.

Esta forma de aproximarse a la naturaleza y a los fenómenos sociales, fueron retomadas para estudiar las amenazas y vulnerabilidades, que fueron abordadas con una racionalidad sistémica e integradora dentro de un marco institucional, ello permitió ver más allá del aislamiento de los fenómenos naturales y/o sociales, logrando una visión de conjunto que rescató las cualidades que emergen de la interacción de los sistemas (naturales y sociales).

A su vez se tomó en cuenta una serie de instrumentos jurídicos de intervención muy diversificados que el Estado tiene a su disposición, como lo son las herramientas prescriptivas, de incentivos, de coordinación, de organización, de procedimiento entre otros, los cuales permitieron conocer los cambios de política realizados, comprender cómo el Estado y las instituciones han entendido el problema de la gestión del riesgo y cuál es la concepción predominante de la autoridad.

Para lograrlo se inició con una recolección de información disponible³ sobre desarrollo institucional en gestión de riesgos en el país, el marco regulatorio nacional e internacional en la materia, los eventos ocurridos en las zonas de estudio, así como los efectos de las diferentes amenazas y vulnerabilidades que se han convertido en un factor de riesgo, analizando con ello las concepciones y tratamientos gubernamentales acerca de estos eventos.

Paralelo a ello se utilizaron otros instrumentos útiles para el desarrollo de la investigación como lo fueron: las entrevistas (semi-estructuradas y no estructuradas), las cuales permitieron conocer la posición de los tomadores de decisiones frente a la temática, y para el caso de los eventos escogidos, la visión tanto de pobladores como de académicos y gobernantes que actuaron en estos, conociendo de fuentes primarias la realidad social, política, económica, cultural etc., que en aquel momento se experimentaba, así como el grado de evolución de la temática en el país.

El análisis estadístico, útil para el manejo de información, tanto en el estudio de las amenazas y vulnerabilidades, como de las acciones gubernamentales en el largo tiempo histórico, estableciendo a través de muestreos características cuantitativas que permitieron evidenciar el desarrollo sistémico tanto de la normatividad como de los sistemas de riesgos.

La observación en campo y la cartografía, que permitió mostrar la distribución espacial o geográfica de las amenazas (cartografía del escenario), vulnerabilidad y riesgos realizando un estudio cartográfico

comparativo y la cartografía social/ mapas parlantes, útil para analizar los grados de reconocimiento que tienen los pobladores de su entorno.

El libro se ha dividido en cuatro capítulos. En el primer capítulo se presenta el marco teórico de la investigación constituido por una revisión conceptual sobre políticas públicas, gestión de riesgos y teoría neo-institucional, evidenciando los avances en estas temáticas de interés.

En el segundo capítulo se exponen las características geofísicas de Colombia, paralelo a ello se presentan las unidades de análisis, el sismo del 6 de junio de 1994 y el sismo del 25 de enero de 1999, estableciendo su localización, las características de los eventos en cuestión y finalmente se indica a grosso modo el rol del Estado en estos eventos.

En el tercero se presenta el marco histórico en prevención de desastres en Colombia evidenciando de manera general el proceso de evolución de la temática en el país, a su vez se ahonda en el rol del Estado y su interacción con los diversos actores interesados en la temática a la luz de los eventos estudiados, así como los cambios institucionales acaecidos a través de las teorías del Estado, específicamente el neo-institucionalismo.

En el cuarto se realiza de manera general, un análisis de la política pública en gestión de riesgos a través de los mecanismos de intervención con los cuales cuenta el Estado, evidenciando la existencia de cambios de política al interior del Estado colombiano en esta temática.

Finalmente en las conclusiones se presentan algunas reflexiones en torno al proceso de evolución de la gestión del riesgo en Colombia, su inserción en la agenda pública y su incidencia a lo largo de su historia en la sociedad colombiana.

Se abre entonces el debate...

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO GENERAL

En las últimas décadas, los desastres han dejado de ser percibidos como los grandes sucesos originados por fenómenos naturales imprevisibles y han pasado a ser reconocidos como el resultado de la combinación de un conjunto variado de factores que son parte de los procesos sociales de nuestras sociedades. En este sentido se ha comprendido que un fenómeno natural no basta para producir un desastre, que a ello hay que sumarle insumos sociales como emplazamientos vulnerables, construcciones inadecuadas y debilidades o fortalezas de nuestros Estados y sociedades para controlar u orientar estos procesos. Estas circunstancias han demostrado que los desastres son el resultado de procesos que comprometen a muchos aspectos y actores de la sociedad.

El presente capítulo expondrá el marco teórico de la investigación constituido por una revisión conceptual sobre gestión de riesgos, políticas públicas, y la teoría neo-institucional, evidenciando la relación intrínseca entre gestión de riesgos y políticas públicas al considerar que la gestión de riesgos es, significativamente, una prerrogativa del Estado.

La gestión del riesgo

El estudio de los riesgos y los desastres, ha sido ampliamente abordado desde diversas disciplinas (ciencias naturales, aplicadas y sociales), en las cuales se ha construido un marco teórico enfocado a sus necesidades, contribuyendo con ello a teorizar el riesgo, la amenaza y la vulnerabilidad⁴ desde diferentes perspectivas.

En el caso de las ciencias sociales hacia el año 1920 el canadiense Samuel H. Prince, con su obra *Catastrophe and Social Change*, da inicio al estudio social de los desastres al describir la explosión de un barco de municiones en Halifax (Nueva Escocia), y sus efectos sobre la comunidad, dando por sentado que los eventos catastróficos estimulan un rápido cambio social, los cuales pueden ser positivos o negativos dependiendo del nivel de organización de las poblaciones afectadas. Este estudio estimuló el desarrollo de nuevas investigaciones en este campo. Hacia los años 1940 Sorokin (1942) publica su obra *Man and Society in Calamity*, considerado como el primer estudio teórico de los desastres, donde plantea que las “calamidades” deben ser consideradas globalmente como procesos y no como eventos sociales únicos.

Un segundo estudio desarrollado en esa época y citado por varios investigadores (Maskrey 1993: XI) es el del geógrafo norteamericano White (1945), quien en su estudio *Natural Hazards: Local, National, Global* presenta un análisis social, introduciendo el concepto de percepción de la amenaza. Frente a ello Maskrey (1998: 14) afirma: “sus investigaciones enfatizaron en que los desastres tienen causas humanas y no sólo naturales, [en ese sentido] las sociedades y comunidades expuestas a determinadas amenazas no son homogéneas”. Esto implica no sólo que los diferentes grupos sociales realizan una gestión diferenciada de los riesgos que enfrentan, sino también que la vulnerabilidad es un valor de carácter social, que no puede reducirse al grado de pérdida que podría sufrir un determinado elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza.

En otras palabras, son dos los aportes fundamentales de White al análisis de los desastres. El primero es la incorporación del concepto de percepción, según el cual los comportamientos de los seres humanos, las decisiones que tomen con respecto a su entorno pueden constituir diversos factores de vulnerabilidad y potenciales situaciones de desastre. El segundo, consiste en postular de forma explícita que los desastres no son sinónimos de amenazas naturales.

White afirma que si la percepción del entorno difiere de un ser a otro e influye en las decisiones que tome una población para que su medio sea más o menos seguro, entonces cada grupo humano realizará una gestión del riesgo de acuerdo con su grado de apreciación y por tanto tendremos comunidades más o menos vulnerables. Es decir, los grados de exposición a una amenaza son heterogéneos, por ello la vulnerabilidad debe ser estudiada bajo parámetros de carácter social y no

sólo estructural, brindándole un valor considerable a la vulnerabilidad de la sociedad expuesta a la amenaza, lo cual para la época significa un gran avance en la materia. Lastimosamente no generó suficiente impacto como para incidir en las políticas públicas sectoriales relacionadas con la gestión de desastres⁵ en los países del tercer mundo⁶.

Posteriormente los desastres fueron asociados con otras causalidades como el crecimiento poblacional, el aumento de la pobreza y desigualdad de las poblaciones, los usos del suelo por parte de las comunidades, y otros factores que inducen a una intervención del hombre en el medio natural. Sin embargo, sólo hasta las décadas de los años 1960 y 1970 se origina una corriente sociológica que ligaba la investigación de los desastres con los procesos sociales cuestionando, al igual que White, el concepto de vulnerabilidad dado por los teóricos de las ciencias aplicadas. Estas investigaciones, en su mayoría llevadas a cabo por estudiosos norteamericanos (Dynes et al: 1972; Quarantelli: 1978), se enfocaron en el estudio del comportamiento humano individual o colectivo, (sus niveles de solidaridad, racionalidad e individualidad y el aumento o la disminución de suicidios, homicidios, robos en un desastre), en el impacto de eventos asociados con amenazas de diferentes tipos en grupos sociales diversos, y en la interacción social en periodos de emergencia.

Como se puede evidenciar, las investigaciones se desarrollaron principalmente en el ámbito del post-evento o post-impacto de las poblaciones afectadas, sus actividades, institucionales y comunitarias, así como de la reconstrucción. Algunos autores optaron por esta línea, confirmando la existencia de patologías sociales o comportamientos antisociales (Véase Comfort, 1989; Ojeda, 1982; Bates, 1982; Bommer, 1985; Wenger, 1987)⁷.

Otros investigadores como Westage y O'Keefen (1976) y Cury (1983) partieron de la conceptualización del conflicto social para examinar la evolución de la vulnerabilidad a los desastres y las respuestas tanto institucionales como comunitarias. Más aun, descubrieron la relación existente entre el desarrollo socioeconómico y los desastres, planteando que la vulnerabilidad está generada por determinados procesos económicos, sociales y políticos y definiéndola como el grado en que dichos procesos afectaban la capacidad de una población para absorber y recuperarse del impacto de un evento asociado con una amenaza determinada.

Mediante estudios concretos, demuestran su hipótesis, al comparar las pérdidas sociales asociadas con una amenaza en los países ricos y en los países pobres, evidenciando además que las pérdidas se concentraban en los sectores y grupos más necesitados, lo cual desvirtuaba

aquella definición de vulnerabilidad que la ligaba con pérdida o daño de estructuras y pasa a relacionarla con la capacidad de responder, absorber y recuperarse de un evento. Estos, a su vez, definen el desastre como la incapacidad de responder al evento, al exceder los daños, las pérdidas y la capacidad de resistencia de los pueblos.

Así, el enfoque social redefinió a los desastres como “los problemas no resueltos del desarrollo” (Wijkman y Timberlake, 1984: 65), concepto ampliamente aceptado, el cual a su vez vislumbra que el desastre es resultado de condiciones de precariedad material, dispersión, conflicto social y alienación cultural preexistente. Otros investigadores como Aglietta, (1979); Caputo et al, (1985); Wilches, (1989); Romero y Maskrey (1993); Lavell, (1994) aportaron nuevos resultados en estudios de caso, que demostraron cómo, debido a factores sociales, políticos y económicos, gran parte de la población vive en un estado de vulnerabilidad más o menos permanente. Como lo expresa Caputo, al explicar que la sociedad deviene vulnerable a las amenazas:

[...] La primera pregunta debe hacerse sobre las características de la estructura económica y social que le permiten a una sociedad ampliar o minimizar la perturbación, y sobre cuáles son los sectores sociales más vulnerables [...] aparecerán con seguridad factores determinantes tales como las características del sistema productivo y la distribución interna de los recursos. La gran oferta de la mano de obra con relación a la capacidad de absorción de la economía regional, la presencia de un alto nivel de desempleo, la existencia de una masa marginal de subempleos y los bajos niveles salariales que ello provoca (Caputo, 1985: 29).

Estos son, sin duda, los elementos estructurales que tienen peso considerable para definir el grado de fragilidad de la sociedad y que permiten determinar la línea normal con referencia a la cual los efectos de la anomalía deben ser medidos. Estas consideraciones inducen a afirmar que la catástrofe acaece cuando se entrecruzan dos factores: por un lado, un ambiente vulnerable, y por el otro, una población con su organización social y económica en las mismas condiciones, sobre las cuales, se abate un fenómeno de orden natural, que sobrepasa la capacidad de respuesta local.

El aporte fundamental de este enfoque se basa en una concepción más social de la vulnerabilidad, donde el ser humano es el protagonista. Paralelo a ello, evidencia las condiciones sociales preexistentes a modo de elemento que aumenta o disminuye la vulnerabilidad. Así demuestra el proceso por el cual se deviene vulnerable y no sólo el

producto, que es el desastre. Por otro lado, permite observar la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo como parte de la dinámica social y natural, no como un evento extraordinario, un intruso que sólo genera efectos negativos en la comunidad. Frente a ello Maskrey (1998) enuncia, se revalúa la idea de amenazas afectando a sociedades normales, con la de sociedades en crisis afectadas por eventos normales, propios de la dinámica terrestre.

Posteriores estudios permiten avanzar en la comprensión del riesgo, al evidenciarlo como un proceso en el cual interactúan diversos componentes: sociales, culturales, económicos y políticos. Este último es de gran interés para el estudio, sobre todo el área de política pública, no sólo por la posibilidad de cuestionar las consecuencias de las estructuras institucionales sobre las políticas, sino también para evidenciar cómo las políticas públicas, sancionadas y efectuadas por el Estado, reflejan la distribución de sus funciones y poder. Ello convierte a las políticas públicas en un medio para describir el comportamiento institucional y social, alejándose de la visión reduccionista de las políticas públicas que las evidencia como estructuras solucionadoras de problemas. Como lo expresan Muller y Surel (1998: 31): “hacer una política pública, no es resolver un problema, sino construir una nueva representación de los problemas que instaure condiciones sociopolíticas para el tratamiento de estos por la sociedad y, a la vez, estructura la acción del Estado”.

Estos elementos, sumados al hecho de que la gestión del riesgo es una organización preponderantemente estatal, llevan a cuestionarse sobre qué es el Estado, qué es la política pública y posteriormente establecer mecanismos para analizar las políticas públicas establecidas con el propósito de prevenir, mitigar y atender posibles desastres.

¿Qué son las políticas públicas?

Las políticas públicas, han sido definidas por Muller y Surel (1998: 13) como “el proceso por el cual se elaboran e implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”. Para Meny y Thoenig (1992: 8), “Una política pública se presenta bajo la forma de un programa gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico”. Gomá y Subirats (1998: 57) las definen como “programas de acción que tratan de enfrentar, mediante distintas acciones, los pro-

blemas y contradicciones existentes en un sector de la sociedad". Por su parte Vargas (1999: 57) las considera "el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de la mismas o llevarlas a niveles manejables".

Para Nioche (2002: 19) "una política pública es una secuencia de acciones que conducen a la producción de una respuesta más o menos institucionalizada, a una situación juzgada como problemática". Por su parte Muller (2002: 48) las puntualiza como "un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global".

Roth (2004: 27) a su vez las precisa como "un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios y deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución [...] con la finalidad de orientar el comportamiento de los actores [...] para modificar una situación percibida como insatisfactoria". Por su parte Figueroa y Ortiz (2005: 11) las conciben como "normas o lineamientos taxativos que se imponen a la sociedad en relación con el manejo de un asunto considerado de interés público y se expresan de diferentes maneras: jurídicamente, como normas legales; administrativamente, como planes [...]; culturalmente, como instituciones, [...] asumidos por la sociedad frente a un asunto de interés público".

Siguiendo a los autores expuestos es posible evidenciar en un primer momento diferentes acercamientos a lo que son las políticas públicas. Diversos autores se centran en abstracciones a ligarlas a estrictos "objetivos colectivos" (Roth, 2004), algunos se concentran en la implementación de las mismas al referirse a ellas como "la forma de un programa gubernamental" (Meny y Thoenig, 1992), "normas o lineamientos taxativos" (Figueroa y Ortiz, 2005), otros como "orientadores de la sociedad" (Roth, 2004) o "solucionadoras de problemas" (Vargas, 1999). No obstante son pocos los autores que las evidencian como "procesos de mediación social" (Muller, 2002), los cuales, finalmente dan origen o no a las fases intermedias y finales de las políticas públicas, es decir su formulación e implementación.

Precisamente este olvido ha llevado a plantear a las políticas públicas como programas de acción de una autoridad dotada de poder político y con legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado dentro de la juris-

dicción del respectivo Estado. De hecho, esta definición según Figueroa y Ortiz (2005: 9)

[...] conlleva a concebir la política pública como los medios a través de los cuales se expresa la acción del Estado hacia la sociedad; son el “Estado en acción”. La política pública, en esa dirección, se entiende como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos, o el propio gobierno, consideran prioritarios.

En esa misma línea Tomassini (citado por Figueroa y Ortiz, 2005: 10) concluye:

El hecho fundamental que caracteriza a las políticas públicas es que son uno de los productos principales del sistema político, y como tales son cursos de acción más ó menos estables orientados a resolver problemas públicos, aprobados o respaldados por el Estado y ejecutados por éste en unión de otros actores y agentes de las comunidades y de la sociedad civil.

Esta manera estado-centrista de comprender a las políticas públicas, volviendo invisible la existencia de procesos sociales a su interior ha sido ampliamente debatida desde el neo-institucionalismo y las teorías de la gobernanza, quienes subrayan la existencia de dichos procesos.

Precisamente estas esferas nos llevan a plantear un segundo acercamiento a las políticas públicas al evidenciarlas como instrumentos de construcción de opinión pública y de diálogo democrático: una política es también una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la ejecución de acciones en consecución de unos objetivos.

Es decir, incorpora además de la sumatoria de intereses de los sujetos decisores una carga comunicativa con la sociedad que en palabras de Majone (2000: 58) “es fundamental para la construcción de un clima democrático de discusión, que facilite la articulación del Estado y el sistema político con los ciudadanos”. En nuestro caso que facilite la interacción del Estado, el sistema político y los ciudadanos en torno a la gestión de riesgos en Colombia y nos permita evidenciar el rol del Estado en esta materia, no sólo a través del establecimiento de leyes o decretos para tal fin sino también, a partir de la generación y construcción de la opinión pública, la presión social, la identificación de los actores e intereses existentes en torno a la gestión de riesgos y su inserción en la agenda pública.

Por otra parte, es necesario precisar que la política pública no es una disciplina monolítica, por el contrario presenta diferentes enfoques teóricos siendo representativas tres posturas, las socio-céntricas, las estado-céntricas y las teorías intermedias, posturas que han sido caracterizadas por diferentes autores, entre ellos Skocpol (2007); Mendíaz (2004); Roth (2004), y que denominaremos como perspectivas sociológicas, estado centrista y enfoques de cohesión.

La perspectiva sociológica

Esta perspectiva surge entre los años 1950 y 1960 en las escuelas de sociología y ciencia política de los Estados Unidos. Siguiendo a Skocpol:

El Estado era considerado como un concepto antiguo, asociado a tediosos estudios jurídico-funcionalistas de principios constitucionales de ámbito nacional. Los conceptos alternativos eran juzgados más compatibles con las investigaciones científicas generalizadoras. El “gobierno” era considerado primordialmente como un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública. Se entendía que esas decisiones eran repartos de beneficios entre los grupos que los reclamaban. La investigación se encontraba en las “aportaciones” de las sociedades al gobierno y en los efectos distributivos de las contribuciones gubernamentales. El propio gobierno no era tomado muy en serio como actor independiente y, en la investigación comparativa, las variaciones en las organizaciones gubernamentales se juzgaban menos significativas que las “funciones” generales compartidas por los sistemas políticos de todas las sociedades (Skocpol, 2007: 170).

En ese sentido, esta perspectiva no analiza al Estado como actor prominente o autónomo, sino como un espacio donde los grupos de interés se unen entre sí para lograr sus objetivos, visualizando los aportes de la sociedad al gobierno y los efectos distributivos de las políticas del Estado en la sociedad. Autores como Easton (1969), Dahl (1956) y O'Connor (1981) han trabajado en esta línea.

Easton (1969) parte del supuesto de que la política pública es el resultado de aquello que sucede en la sociedad donde el Estado no tiene facultades de decisión, entendiendo a la sociedad como el insumo básico del sistema político, entonces las acciones del Estado van a ser explicadas a través de las funciones que desempeñe en aras de la conser-

vación y estabilidad del sistema político, el cual continuamente presionará por nuevos cambios a los que responderá el gobierno, convirtiéndose en un proceso de retroalimentación constante.

Robert Dahl (1956) por su parte, evidencia a la sociedad dividida en grupos, los cuales han optado por intereses distintos, compitiendo entre sí, llegando al punto de una suma cero, cuyo resultado no condicionará el desarrollo de la política pública sino la evolución de la competencia. En otras palabras, el desempeño de los actores al interior del proceso permitirá o no el desarrollo de las políticas públicas anulando con ello el poder del Estado.

O'Connor (1981) a su vez subrayará un elemento de gran interés para los seguidores de esta postura y es la lucha por la legitimidad estatal, es decir, que la validez estatal está en constante entredicho por la sociedad, razón por la cual, ubica al Estado en una posición de competencia por su legitimidad, concepto que será rentabilizado por los seguidores de esta perspectiva.

La visión estado-centrista

El segundo enfoque, el Estado-céntrico, parte de la coyuntura histórica mundial de los años 1970, donde múltiples transformaciones sociales, políticas, y económicas se suceden, entre ellas la crisis del Estado de bienestar y del enfoque socio-céntrico. Esta crisis del Estado de bienestar permitirá redescubrir al Estado como eje articulador en los estudios de la teoría política⁸, privilegiando el accionar del Estado concibiéndolo como un actor independiente de la sociedad que funciona como un selector de peticiones y abastecedor de servicios. En ese sentido, este enfoque afirma que la acción pública está regida y decidida por aquellos que ostentan el poder anulando el accionar de la sociedad, Coppedge (2001), Huntington (1965) y Poulantzas (1985) han cuestionado y/o contribuido a este enfoque.

Dentro de las teorías cuyo enfoque se encuentra centrado en el Estado encontramos los modelos de toma de decisión, entre ellos: el racional absoluto, de racionalidad limitada, incremental, el modelo de anarquía organizada y de elección racional, así como el enfoque neo-weberiano o burocrático y algunas posturas neo marxistas, entre ellas las de Poulantzas.

El primero, el modelo racional absoluto, surge de una visión ideal de la toma de decisión, según el cual ésta, parte de un conocimien-

to absoluto de los problemas, así como del análisis pormenorizado de todas las soluciones, contrastadas con los objetivos, a partir del cual se toma la mejor decisión.

Esta idealización de la toma de decisión y los fuertes cuestionamientos presentados por un gran número de teóricos llevó a Simon (1957) al planteamiento de un nuevo modelo, el de la racionalidad limitada, aduciendo que los tomadores de decisión se encuentran en una posición que limita las posibilidades de aplicar una racionalidad absoluta. Dichos límites se encuentran en la imposibilidad de obtener completamente la información acerca del problema y aun de la solución, ya por los recursos humanos, técnicos o financieros que son de carácter limitado, ya por la disponibilidad que tenga aquel que posee la información de brindarla o el tiempo existente para la toma de decisión. En palabras de Echavarría:

El sistema político debe articular su propio "tiempo político", lo cual significa procurarse, a través de procedimientos específicos, el tiempo necesario para responder a las demandas sociales, para articular el proceso complejo de cognición, dimensionamiento de las mismas en el contexto global y predisposición y elaboración de decisiones congruentes con la especificidad y alcance de la demanda social. El proceso de elaboración supone agilidad de respuestas -especialmente cuando el nivel de amenaza o presión es altamente intenso- pero también articulación de las mismas en un campo analítico de mediano a largo plazo. Una insuficiente autonomía en este aspecto puede conducir al "cortoplacismo" como desviación sistemática a efectos del logro de una rapidez decisional, fenómeno sumamente recurrente, en especial cuando los sistemas políticos carecen de procedimientos institucionalizados de cognición de la estructura social y del campo posible de articulación de demandas y expectativas sociales. Por otro lado, en la inexistencia de este "espacio de autonomía", la renuncia al "cortoplacismo" puede resultar sumamente contraproducente, ya que corre el riesgo de obstaculizar, desde las estructuras del sistema político, la necesaria dinámica e innovación de los procesos sociales y económicos; en este caso, el sistema, lejos de reducir la complejidad social, la estaría incrementando, al tiempo que fomentaría la posible recurrencia al procesamiento de demandas por canales y procedimientos ajenos a él (Echavarría, 1997: 16).

Estas limitantes precisamente llevaron a Simon a plantear el modelo de racionalidad limitada que el autor resume en el siguiente apartado:

Es imposible que el comportamiento de un solo individuo, aislado, alcance cualquier grado considerable de racionalidad. El número de alternativas a explorar no es menor y la información necesaria para evaluarlas es tan vasta que incluso una mínima aproximación a la racionalidad objetiva resulta difícil de concebir. La elección individual ocurre en un entorno de 'datos conocidos', es decir, premisas aceptadas por el sujeto como fundamentos para su elección; además el comportamiento es adaptativo únicamente dentro de los límites establecidos por estos 'datos conocidos' (Simon, 1957: 79).

A estas limitaciones se suman los objetivos del decisor, la capacidad intelectual de éste y sus asesores para captar el problema y las soluciones viables, la manera como se aborda el problema, etc., hechos que llevan a que la toma de decisión sea una mezcla de racionalidad y sentido común, tomando no la decisión racionalmente pura, sino la más satisfactoria. En otras palabras, para Simon la toma de decisiones humanas debe entenderse como algo situado a medio camino entre ambos extremos, lo racional y lo irracional, dando "cabida tanto al intelecto como al afecto" (Simon, 1957: 200). En este sentido los individuos son intencionalmente racionales pero tienen límites, ya por su capacidad cognoscitiva para procesar toda la información de la cual disponen, ya por la carencia de ésta o de tiempo para estudiar todas las posibilidades⁹.

Posterior a este modelo Lindblom y Woodhouse (1993) darán origen a un nuevo modelo, el incremental o de ajuste marginal. En el cual intentan demostrar que ningún dirigente puede aplicar realmente el modelo racional y que más bien, aplica un modelo instintivo de comparación entre soluciones empíricas. Ya no se trata de deducir la solución sino de aprender desde la realidad empírica.

A esta concepción añaden la imposibilidad de pensar las políticas públicas en relación de etapas o fases funcionales. Frente a ello proponen un modelo que toma en cuenta el poder y las interacciones entre fases y etapas subrayando que "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 de fin" (Lindblom y Woodhouse, 1993: 11).

Dicha complejidad interactiva de la formulación de las políticas, estaría gobernando por una serie de elementos que estructuran y distorsionan el proceso de las políticas públicas entre ellos las elecciones,

las burocracias, los partidos, los políticos, los grupos de interés entre otros, razón por la cual Lindblom y Woodhouse proponen no sólo que sean considerados estos elementos en las investigaciones que se enfocan en el proceso de las políticas públicas sino también el modelo incremental o de ajuste marginal.

Este modelo básicamente expone que lo limitado del tiempo de la acción pública, la complejidad de los procesos de las políticas públicas y la heterogeneidad de los actores que entran en el juego político y con ello la diversidad de objetivos, metas y valores predefinidos por los actores, llevan a que sea imposible revisar todos los escenarios y las posibles soluciones, tendiendo a la búsqueda de soluciones por la vía técnica, resultando con ello cambios minúsculos en el quehacer político, y racionamientos empíricos que surgen de la práctica política.

Posteriormente encontramos el modelo de elección racional o *rational choice* impulsado por Downs (1957), el cual, si bien retoma elementos del modelo racional absoluto va mucho más allá al plantear una forma de pensar la política a través del análisis económico, partiendo de una concepción basada en el individuo metodológico, que considera al individuo como un sujeto racional y egoísta, el cual actúa previo análisis de la situación en términos de cálculo para lograr su bienestar, ignorando que existen una serie de incertidumbres, fruto de la información incompleta que posee.

La elección racional apuesta a que sobrevivirán los individuos que actúen conforme a una manera racional, los cuales se restringirán a una serie de preferencias que se ligarán al éxito que consiga en su economía doméstica y a los lineamientos del *homo economicus*, refutando por consiguiente una constitución social o comunitaria del quehacer político así como el supuesto de que los actores políticos obran de manera altruista. Evidenciando su actuación como una racionalización previa de sus objetivos e intereses, uno de ellos el mantenimiento del poder.

Esta concepción del actor racional ha sido ampliamente debatida tanto en el ámbito de la economía como desde la ciencia política cuestionándole aspectos como la inexistencia de una estructura jerárquica clara en las elecciones (Bates, 1994), la existencia de otros motivos de la acción, diferentes al racional, como lo son los morales, sentimentales e impulsivos (Weber 1993; Beckert, 1996), igualmente se le discute que las metas de la ganancia estén siempre dadas, en lugar de ser construidas socialmente o que en estas metas no influyeran factores culturales o de poder (Arrow, 1974).

Se le cuestiona, al igual que al modelo racional absoluto, la capacidad de cálculo en todas las acciones económicas, al considerar las limitaciones humanas para conocer todo el panorama y la imposibilidad de obtener información completa y objetiva del horizonte social, político y/o económico. Condiciones que obstaculizan esta capacidad de cálculo (Simon, 1957). A ello se suma, la planeación por fases según la cual, cuando es posible optimizar en una acción o tarea, es muy probable que esta se haga por etapas y no totalmente, sobre todo porque “la segunda etapa siempre va a depender de los resultados de la primera y por tanto, los resultados no serían cognoscibles a priori” (Boyer y Drache, 1996),

A estas limitaciones en la capacidad de cálculo en todas las acciones económicas se añaden dos consideraciones más; La primera, se centra en que los resultados de la elección dependen también de la red social en la que el individuo se inserte (Granovetter y Swedberg, 2001). La segunda, se circunscribe a la presencia de limitaciones en términos de la existencia de monopolios, reglas institucionales, relaciones políticas o de costumbre para el ingreso de un actor en un campo de actividad (Della Giusta, 2001). Scott (2000) retoma y refuerza estas críticas centrándolas en tres cuestionamientos básicos a saber:

Tres problemas relacionados entre sí han plagado los intentos de describir las teorías de la acción racional de las teorías generales de la acción social. Estos son los problemas de acción colectiva, de las normas sociales, y de la estructura social. Los críticos han argumentado que una solución adecuada a estos problemas demuestra la necesidad de ir más allá, o incluso a abandonar la teoría.

El problema de la acción colectiva es la de cómo es posible explicar la cooperación de los individuos en grupos, asociaciones y otras formas de acción conjunta. Si los individuos calculan el beneficio personal que se hará de cada curso de acción, ¿por qué decide hacer algo que beneficie a los demás más que a sí mismos?

El problema de las normas sociales es la cuestión relacionada de por qué la gente parece aceptar y seguir las normas de comportamiento que les llevan a actuar de manera altruista o de sentir un sentido de obligación que invalida su propio interés. Esto y el problema de la acción colectiva, comprenden lo que Parsons (1937) llama “el problema hobbesiano del orden”: si las acciones son egoístas, ¿cómo es posible la vida social?

El problema de la estructura social es la de cómo es posible que una teoría individualista explique y tome debida cuenta de la existencia de grandes estructuras. En particular, es la cuestión de si existen estructuras sociales que no pueden reducirse a las acciones de los individuos particulares y que, por lo tanto, tiene que ser explicado en términos diferentes. Este problema se plantea para todas las teorías individualistas, pero se refiere de una forma particular en relación con las teorías de la elección racional. (Traducción propia).

Seguidamente encontramos el enfoque burocrático cuyas bases surgen de los postulados weberianos sobre el Estado y el análisis de la burocracia, evidenciando en esta última una doble tensión: la primera enfocada en la racionalización que ésta le brinda al Estado al organizarlo y convertirlo en un ente eficaz para cumplir sus funciones y la segunda la posibilidad de que la burocracia lo absorba todo. Básicamente este enfoque, intenta demostrar cómo las elecciones públicas resultan de los conflictos y la competencia entre distintos grupos al interior del Estado.

Cerrando estos enfoques estado-céntricos encontramos las posturas neo marxistas, fundamentalmente la de Poulantzas (1985) quien profundiza el concepto de autonomía relativa de la política respecto de la economía, revisando los antiguos postulados marxistas que reducían al Estado a los influjos del capital. Basándose en el estructuralismo althusseriano, Poulantzas, supone que si bien la función del Estado es reproducir las relaciones capitalistas existe un estrecho margen de acción tanto de las burocracias como del Estado, brindándole a este último cierta independencia con respecto a la clase dominante.

Los enfoques de cohesión

Estos enfoques están compuestos por el neo-corporativismo, la teoría del entramado, el neo-institucionalismo, entre otras, que intentan tomar en consideración tanto los factores internos como externos del quehacer público. En otras palabras retoman elementos de los enfoques socio-céntricos y estado-céntricos para la construcción de sus soportes teóricos evidenciando relaciones horizontales en las interacciones Estado-sociedad.

La visión neo-corporativista

Esta visión propuesta por Schmitter, surge en los años 1970, a partir de la remembranza de las posturas corporativistas, en auge durante los años 30', como resultado del convulso panorama geopolítico que vivía Latinoamérica, básicamente el desarrollo de regímenes totalitarios en algunos países de América del Sur entre las décadas de 1960 y 1970.

Este contexto dio origen al enfoque neo-corporativo, con el cual Schmitter buscaba analizar la interacción gobierno - empresa - trabajadores, aduciendo la existencia de un neo-corporativismo social en el cual las corporaciones del capital y del trabajo se organizaban autónomamente en el seno de la sociedad siendo reconocidos y avalados por el Estado como interlocutores de sus corporaciones.

Evidenciando con ello un proceso de negociación entre el Estado y los representantes de los grupos avalados para tal fin y no de imposición o de lucha entre los actores. A ello se suma que si bien se habla de un neo-corporativismo social no abandona la existencia de un neo-corporativismo estatal al considerar la existencia de organizaciones que se instituyen desde el Estado y que igualmente inciden en la relación capital - trabajo. Esta forma corporativista de toma de decisiones se diferencia del pluralismo en el que el Estado trataba de tomar decisiones mediante el manejo de los grupos y las elites que conformaban la sociedad. Schmitter define la diferencia entre pluralismo y corporativismo de la siguiente forma:

El pluralismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo componen están organizadas en un número indefinido de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, sin orden jerárquico y autónomas (...) que no están acreditadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o controladas en cualquier otra forma en cuanto a la selección de sus líderes o la articulación de sus intereses por parte del Estado, y que no ejercen un monopolio de actividades representativas dentro de sus categorías respectivas [...]. El corporativismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo componen están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente, reconocidas o acreditadas (sino creadas) por el Estado y a las que se ha otorgado un monopolio representativo deliberado dentro de sus respectivas categorías a cambio del ejercicio de ciertos controles en la selección de sus líderes y la articulación de sus demandas y apoyo (Schmitter, 1974: 934-936).

Las teorías del entramado

Esta teoría parte del supuesto de la existencia de una red¹⁰ que se teje alrededor de una serie de relaciones entre actores en busca de unos objetivos específicos, los cuales mueven el entramado y permiten la interacción de lo público y lo privado. En el área de la política pública esa visión del entramado se sustenta en la concepción de la política pública como el resultado de la interacción entre la institucionalidad, los individuos, los grupos de interés o sectoriales, que se influyen mutuamente a partir de los objetivos de su interés. Estos actores, el establecimiento de las políticas públicas y el tipo de relaciones que instauran, han permitido el desarrollo de una serie de sub-enfoques que se sustentan en la concepción teórica de las redes, entre ellas encontramos la red de política y las coaliciones.

La primera, la red de política¹¹ según Marín y Mayntz citados por Roth (2004: 34), “Se define por sus actores, relaciones, lazos y sus límites. Una red está conformada por un núcleo relativamente estable de actores públicos y de organizaciones privadas; son estructuras híbridas de colaboración, de enlace y de apoyo a la actividad política gubernamental”. En otras palabras es un mecanismo de interacción entre distintos actores autónomos, públicos o privados que poseen la capacidad de influir sobre una fase del establecimiento de las políticas públicas. Razón por la cual sus interacciones se basan en el intercambio de información y en la existencia de la situación que los convoca manteniendo la independencia o autonomía de cada uno de los actores.

El segundo sub enfoque conocido como *advocacy coalition framework*, desarrollado por Paul Sabatier (1988) parte del cuestionamiento a los estudios de Heclo (1974) y Rose (1976) quienes concluyen que los principales agentes explicativos de los cambios de políticas públicas se hallan en causas externas a estas como lo son el desarrollo socioeconómico, los gremios, la administración, el sistema de partidos etc., siendo estos los factores que inciden en dicho cambio. Sabatier por su parte insiste en que si bien existen factores externos que forjan dichos cambios coexisten una serie de factores internos ligados a su pasado y al aprendizaje político, condiciones que inciden poderosamente sobre estas transformaciones.

En otras palabras el legado de una política no se circunscribe a las leyes o instituciones que la constituyen, sino que comprende también a los actores que a partir de sus valores establecen una serie de

alianzas en el tiempo para mantener o cambiar una política, entonces los cambios en la política pública resultarían de la lucha entre las diferentes coaliciones de actores las cuales tomarán insumos tanto del aprendizaje político como de los factores externos a la política pública para validar en la arena pública sus apreciaciones. A ello le denominó "*advocacy coalition framework*" que, en palabras de Sabatier comprende a:

Las personas pertenecientes a diferentes posiciones, responsables de entidades gubernamentales, congresistas, representantes políticos, responsables de gremios, investigadores, que comparten un sistema similar de creencias, serie de valores fundamentales, supuestos y percepciones de un problema específico y que demuestra un cierto grado de coordinación de sus actividades en el tiempo (Sabatier, 1988: 139).

A estos elementos Sabatier añade una alternativa para pensar la política pública y es la teoría del proceso de las políticas públicas, en la que desestima la idea de separar el "establecimiento de la agenda" de la formulación de políticas, por considerarla poco realista y efectiva para explicar el cambio. Éste para Sabatier, se liga a unidades como el análisis, las ideas y la información, que hacen parte de la corriente política y son fuerzas impulsoras del cambio.

A partir de estas ideas acuña una teoría del proceso de las políticas públicas, la cual, para este autor, debe estar compuesta de diversas concepciones entre ellas: la idea de que el proceso de las políticas públicas, como un todo, puede entenderse dentro del contexto de las "redes y comunidades" de políticas públicas (Hecló, 1974; Kingdon, 1984 y Cook y Skogan, 1991); la idea de que el análisis de las políticas cumple una función "ilustradora" de largo plazo. El análisis de las políticas modifica gradualmente los argumentos en torno a los problemas de las políticas públicas (Weiss, 1977 y Nelkin, 1979).

A ello se suma la idea de que las creencias, los valores y las ideas son importantes y constituyen dimensiones obviadas de la formulación de políticas (Pressman y Wildavsky; 1973; 1987 y Majone, 1980); la idea de que los factores socioeconómicos influyen en la formulación de las políticas y sus impactos (Hecló, 1974 y Hofferbert, 1974); la idea de que los sistemas de creencias de las élites tienen una "estructura" o jerarquía (March et al 1958 y Putman, 1976). Finalmente sugiere conceptualizar el proceso de las políticas públicas sobre la base de "subsistemas de política" el cual es el resultado de la interacción de "parámetros relativamente estables" y eventos externos lo cual enmarca las limitaciones y

los recursos de los actores en el subsistema y las interacciones dentro del propio subsistema de políticas.

Sabatier considera que el proceso de las políticas, en cuanto al establecimiento de la agenda y otras etapas, está dominado por la opinión de las elites. El impacto de la opinión pública es, en el mejor de los casos, “modesto” (Sabatier, 1991: 148). Por lo tanto, si se quiere entender el cambio de las políticas públicas es necesario enfocarse en la opinión de las elites y en los factores que la hacen cambiar en periodos relativamente largos (Sabatier, 1993: 30).

El modelo propuesto predice que, cuando las convicciones centrales están en disputa la composición de los aliados y los oponentes permanecerá estable. Dentro de las coaliciones promotoras habrá un alto grado de acuerdo en los aspectos centrales de las políticas y un menor grado de acuerdo en los aspectos secundarios. Es más probable que se produzcan cambios o modificaciones en los aspectos secundarios que en los centrales o las convicciones más enraizadas de las políticas públicas.

Los cambios en el nivel central de las políticas “suelen ser resultado de perturbaciones en los factores no cognitivos externos al subsistema” (Sabatier, 1993: 19-20). Tales factores “no cognitivos” incluyen ámbitos en las condiciones macroeconómicas o nuevas coaliciones que rigen el sistema. En el nivel “secundario”, el cambio ocurre como resultado del “aprendizaje orientado a las políticas públicas” dentro de las coaliciones promotoras entre ellas.

Sabatier define dicho aprendizaje como un proceso que implica “alteraciones relativamente duraderas en el pensamiento o las intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia, y que tiene que ver con el logro o la modificación de preceptos dentro del sistema, de creencias de los individuos o las colectividades, como las coaliciones promotoras” (Sabatier, 1993: 42).

Las perspectivas Neo-institucionales

Esta perspectiva subraya la importancia de situar a las políticas públicas en el contexto de las instituciones definidas por March y Olsen, (1989: 21) como “un conjunto de reglas, rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones”, North (1993: 13) a su vez las define como “las reglas de juego en una sociedad, más formalmente las instituciones, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por con-

siguiente estructura incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”.

En otras palabras las instituciones son las reglas de funcionamiento de una sociedad, razón por la cual intenta integrar en su análisis tanto al componente estatal como social, siguiendo a Mendíaz (2004: 13) “el poder de Estado no depende únicamente del grado de imposición que tenga sobre la sociedad o el grado de arbitrariedad en sus decisiones, sino que el poder y la fortaleza dependen, además y, fundamentalmente, de ciertas características y/o capacidades internas del Estado”.

En ese sentido, la perspectiva del neo-institucionalismo, plantea un análisis endógeno y exógeno de las variables Estado–sociedad, de carácter endógeno al prospectar independientemente estos dos componentes, y exógeno al estudiar las relaciones que establecen entre sí restando con ello un análisis incluyente e interdependiente, rechazando con ello razonamientos reduccionistas centrados en el economicismo¹², la sociedad o el Estado para explicar el quehacer público.

Esta perspectiva propuesta por March y Olsen (1984; 1997), parte del estudio del rol de las instituciones, tomándolas como un factor primordial para la decisión de marcos de comportamiento en la sociedad, no obstante en el mismo nivel ubica a los actores sociales visualizando una relación de interdependencia entre ellos. Es por ello que supera el análisis formal de la estructura institucional abarcando reglas, dispositivos de decisión, tratamiento de la información, creencias, culturas, tecnologías, saberes etc., para realizar un análisis del quehacer institucional y en nuestro caso particular un análisis riguroso del marco normativo e institucional de la gestión del riesgo en Colombia.

Esta amplia gama de entradas al estudio de las instituciones ha dado origen, al interior del neo-institucionalismo, a una serie de vertientes que buscan, desde su disciplina de origen, dar cuenta de las instituciones como elementos de orden y de construcción de sentido para las acciones realizadas por los diferentes actores, por lo cual se preguntan ¿por qué son importantes las instituciones?, ¿Qué tipo de intereses promueven?, ¿Por qué los intereses de clase son tan heterogéneos en las diferentes naciones? etc., cuestionamientos que intentan ser resueltos por las diferentes vertientes, entre ellas: el neo-institucionalismo sociológico, el económico, el histórico, de elección racional, el institucionalismo empírico, el político y el neo-institucionalismo centrado en los actores.

El neo-institucionalismo sociológico¹³

Esta vertiente se enfoca en el estudio del entorno social, político, cultural y ambiental a través de quienes los actores interactúan, privilegiando el estudio de los procesos de socialización, que serán los instrumentos a partir de los cuales los individuos conforman sus valores. Es decir, centra sus estudios en las formas y procedimientos de la vida en sociedad, las cuales se desarrollan en contextos culturales específicos, concibiendo a “las instituciones como marcos de referencia cultural” (March y Olsen, 1997: 24), las cuales determinan el comportamiento de los individuos, sobre todo porque al ser una creación humana presentan una carga cultural a la cual el hombre difícilmente puede escapar, razón por la cual termina sumándose a ella¹⁴.

El neo-institucionalismo sociológico considera que las instituciones sólo pueden ser entendidas como producto del contexto político, social e histórico, aduciendo que las acciones de los individuos están más orientadas a satisfacer normas y valores que a maximizar beneficios.

En este sentido definen a las instituciones como “un conjunto de reglas, rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (March y Olsen, 1989: 21) por ello, su unidad de análisis no parte de los individuos y sus preferencias sino desde las organizaciones y las instituciones al centrarse, no en analizar el comportamiento racional de los actores, con sus preferencias (exógenas) dentro de determinadas estructuras, sino en explicar el surgimiento y desarrollo de las instituciones y cómo ellas influyen en las preferencias de los actores e impactan en el desarrollo histórico. Ello le otorga una relativa autonomía a las instituciones políticas de la sociedad al determinar, ordenar y modificar las motivaciones individuales a través de las normas y las reglas que limitan el libre juego de la voluntad individual y el cálculo racional.

Autores como Powell y DiMaggio (1999), Meyer y Rowan (1991) han optado por esta línea al considerar que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural. De esta forma el análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y de funcionamiento de las organizaciones. Desde esta perspectiva se desprende que los factores culturales son instituciones, lo que incita al análisis de elementos cognitivos que pesan sobre los comportamientos individuales y que determinan la legitimidad de las

organizaciones. Ello precisamente les lleva a subrayar el papel del legado institucional sobre las decisiones políticas, al considerar no sólo la importancia del legado cultural sino también político, aduciendo que existen patrones históricos de desarrollo político que condicionan su accionar futuro.

En otras palabras, la conducta es dictada por axiomas culturales y normas sociales que son independientes de los individuos, por lo cual March y Olsen (1997: 117) plantean que “la acción institucional es el resultado de procesos rutinarios y relativamente estables, que vinculan a las instituciones con sus entornos¹⁵”. Ello no significa que las reglas sean estáticas sino que evolucionan lentamente en el tiempo y son consideradas por los individuos en sus decisiones de corto plazo. Características que pueden ser apreciadas en Colombia a través de dos elementos. El primero, está relacionado con los cambios institucionales que demuestran como el proceso de acción institucional es el resultado de procesos rutinarios, los cuales sumados a dicha carga cultural convierten a las instituciones en construcciones sociales, en marcos de relaciones culturales de carácter heterogéneo, que evolucionan lentamente con el tiempo. El segundo está ligado con la interacción de diversos actores interesados en la gestión del riesgo en el país.

Si bien las instituciones son marcos de referencia cultural a partir de los cuales los individuos y las organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad, para March y Olsen (1989) existe un cierto grado de racionalidad. Los individuos tienen que tomar decisiones y, aunque se apartan de intentar optimizar, realizan ciertos cálculos que son similares a los de la racionalidad limitada. Este punto los lleva más allá del neo-institucionalismo sociológico, el cual, rechaza la posibilidad de que existan actores con racionalidad limitada, y, por lo tanto, no acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con algún éxito las reglas y prácticas institucionales; por el contrario, se distinguen por su énfasis en la importancia de los procesos cognoscitivos de los individuos (Scott, 1995).

El neo-institucionalismo económico

Frente al neo-institucionalismo económico y sus orígenes, es necesario señalar que fue Ronald Coase quien introdujo el concepto de “nuevo institucionalismo” en economía en *The Nature of the Firm* (1937)

y en *The Problem of Social Costs* (1960) que llevarían posteriormente al planteamiento acerca de los “costos de transacción”. Es decir que las transacciones mercantiles entrañan un costo y que las empresas pueden buscar reducir al mínimo estos costos mediante dos vías: los mercados o las jerarquías de las empresas. En otras palabras la gobernanza¹⁶ de los mercados se consigue mediante los precios y la competencia y por medio de la jerarquía de mando, que fija derechos y obligaciones los cuales resuelven los conflictos que nacen del intercambio.

Esta concepción del neo-institucionalismo en economía¹⁷ fue retomada por el neo-institucionalismo económico quien parte del supuesto de que las instituciones conforman no sólo la base de cualquier sistema político, sino que “la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable pero no necesariamente eficiente, de la interacción humana. Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente” (North, 1993: 16).

En otras palabras las instituciones sirven para generar ambientes de coordinación y cooperación pero del mismo modo pueden generar conflictos en las sociedades cuando los agentes negocian o toman elecciones individuales o colectivas siendo este un momento coyuntural para el cambio o mantenimiento y fortalecimiento de las políticas establecidas, es por ello que la estabilidad para North no contradice el cambio permanente al interior de las instituciones.

Básicamente el neo-institucionalismo económico pone énfasis en los procesos de negociación y transacción entre los diferentes actores e instituciones, partiendo del supuesto de que los actores proceden de acuerdo a la racionalidad y a la información que les permite maximizar sus decisiones en función de sus objetivos. Es decir, los actores optimizan beneficios a través de su comportamiento de acuerdo a sus preferencias y a una estructura de incentivos. Esta condición es igualmente reflejada en los dos casos estudiados en Colombia, en los cuales se vislumbra el accionar de los diferentes actores y los procesos de negociación entre estos y las instituciones en pro de maximizar sus expectativas.

El neo-institucionalismo histórico

Esta vertiente, toma a las instituciones no como un elemento más del quehacer político, sino como la entidad que estructura la política al moldear las estrategias, definir los objetivos, orientar los conflictos

y las relaciones de cooperación, fundamentalmente evidencian cómo la herencia institucional y política influye al momento de realizar cualquier acción pública y cuestionan a partir del análisis histórico el porqué los individuos privilegian cierto accionar sobre otras posibles opciones.

En palabras de Steinmo et al (1992: 9) en la versión del neo-institucionalismo histórico, las instituciones configuran las estrategias y los objetivos, median en sus relaciones de cooperación y conflicto, y condiciona decisivamente los resultados del juego político. En esa medida señala que las instituciones no sólo determinan estrategias y fines de la acción, sino que modelan las preferencias de los actores, las cuales no son estables ni exógenas, ya que se desarrollan mediante la combinación de educación y experiencia, y se conforman en el desarrollo de las instituciones. En otras palabras el neo-institucionalismo histórico centra sus estudios en el análisis de las estructuras y los procesos políticos a través del tiempo, en donde las instituciones no sólo son el espacio de confrontación de los actores sino también el motivo del conflicto.

Estas características estudiadas por el neo-institucionalismo histórico, igualmente se vislumbraron en la institucionalidad colombiana a través de dos elementos: el uno gira en torno a las diferentes maneras como la herencia institucional y política influyen al momento de llevar a cabo la acción pública en la gestión del riesgo; el otro, está relacionado con la forma como los actores moldean sus preferencias alrededor del tema y como éstas son influenciadas por la institucionalidad imperante.

El institucionalismo influido por la elección racional

Esta vertiente, ampliamente estudiada por autores como Bates (1976), Shepsle (1989), Ostrom (1990), Geddes (1991) y Knight (1992), parte del supuesto de evidenciar a las instituciones como reductoras de complejidad, así como espacios restrictivos en los cuales los diversos actores expresan sus preferencias. A su vez concibe a las instituciones como origen pero también como producto de las actuaciones realizadas por los actores (agentes) para satisfacer sus intereses.

En este contexto centra su interés en el agente y su relación con las instituciones según Tsebelis (1990: 92-96), el comportamiento de cada actor es una respuesta óptima al comportamiento de los otros jugadores y a la estructura institucional existente, siendo así, los actores cambian sus estrategias o la estructura institucional transforma sus estra-

tejas en resultados de políticas, por lo tanto las instituciones son el resultado del juego consciente de los actores y son endógenas, producto de las preferencias de estos. De ahí que se defina a las instituciones como las reglas formales de un recurrente juego político o social.

En esa misma línea, Muller y Surel (citados por Roth, 2004: 39) señalan que “los actores pertinentes tienen una serie de preferencias y gustos y que se comportan de manera instrumental, con base en una estrategia calculada, es decir racional, con el fin de maximizar sus posibilidades de realizar estas preferencias”.

Estas premisas son cuestionadas por North (1993: 25) aduciendo que “existen relaciones de cooperación bajo ciertas condiciones y que existen también en las personas impulsos altruistas y de solidaridad por fuera de motivos de reputación que inciden en comportamientos constructivos”. A estas críticas se unen los neo institucionalistas históricos no con el ánimo de desvirtuar la existencia de elecciones racionales en los individuos, sino con el objetivo de cuestionar porqué se toman ciertas decisiones y no otras, explorando otros caminos de dicha elección.

El neo-institucionalismo político

Esta vertiente intenta integrar los supuestos del análisis racional¹⁸ y del análisis institucional¹⁹ en el estudio de la política, enfocándose en los mecanismos a partir de los cuales los diversos actores toman sus decisiones.

Esta postura evidencia el cambio institucional como un proceso que supone la emergencia de nuevas interacciones, en las cuales si bien el Estado tiene suma importancia²⁰, ésta es igualmente ostentada por el resto de grupos de interés, corporaciones entre otras quienes buscarán por medio de la negociación en el campo, sumar las diferentes preferencias de los ciudadanos y/o instaurar en dicho marco las nuevas preferencias de los ciudadanos.

Ello les lleva a plantear una nueva cuestión y es la dificultad de controlar los resultados al interior de la cosa pública, teniendo en cuenta el número de actores involucrados y sus preferencias, condición subrayada por Rivas Leone:

La presencia de nuevos actores políticos con nuevos costos de transacción, incluyendo nuevas rutinas, reglas de juego, en aras de mayor eficiencia y estabilidad, dificulta el manejo de la política. El problema o dis-

yuntiva del cambio social estriba en que dentro del cambio institucional es más fácil iniciar el cambio que controlar los resultados (Rivas Leone, 2003: 43).

Neo-institucionalismo centrado en los actores

Esta vertiente propuesta por Scharpf (1997) en cooperación con Mayntz, el cual parte de una perspectiva relacional del actor y la estructura para explicar las políticas públicas, su proceso de elaboración e implementación. Siguiendo a Scharpf (1997: 36) “las perspectivas teóricas y la realidad observada de la interacción política, es conducida por las estrategias interactivas de los agentes intencionales que funcionan dentro de los ajustes institucionales que, al mismo tiempo, permiten y obligan estas estrategias”. En este sentido Scharpf, subraya el impacto que tienen las instituciones, tanto, sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos, como sobre las formas en que estos actores interactúan.

En este contexto, las instituciones son, sin duda, la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras. A estos elementos añade otros como: la heterogeneidad de las instituciones, las cuales varían de una sociedad a otra y su capacidad para cambiar, aun con ciertas dificultades, a lo largo del tiempo. Frente a ello afirma, “una vez que las instituciones están instaladas, y una vez que los agentes han confiado en la función que coordinan, el cambio institucional será costoso. Las instituciones son difíciles de reformar o de suprimir, aunque las circunstancias que las causaron, y que pudieron haberlas justificado originalmente, prescriban en el tiempo” (Scharpf, 1997: 41). A pesar de ello agrega que las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas²¹ (Scharpf, 1997: 39-42).

En este marco de interdependencia, Scharpf elabora un modelo básico de explicación de las políticas públicas que tiene en cuenta la interacción de dos conceptos claves: actores e instituciones. Cada actor está institucionalmente constituido, pues emerge basado en reglas preexistentes. Las instituciones a su vez, no sólo operan como facilitadores de elecciones posibles, sino que también delimitan cómo debe evaluar el ac-

tor implicado en los resultados de tales elecciones y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles (Scharpf, 1997: 39). Así como las instituciones permiten la estructuración de cada actor, también constituyen una fuente de información para predicciones mutuas respecto a cómo actuarán o no actuarán los otros actores implicados en una determinada arena política.

Este empoderamiento de las instituciones va de la mano con el papel que juegan los actores, los cuales cuentan con una serie de recursos de acción²² que habilitan al actor a ejercer cierta influencia sobre el resultado de las políticas públicas. A estos recursos es necesario sumar la orientación de las acciones es decir, las percepciones y preferencias que pueden ser relativamente invariables o pueden cambiar mediante el aprendizaje y la persuasión, la cual es ostensible ante la incitación de un problema a resolver.

Estas capacidades estarían incompletas de no contemplar la constelación de actores los cuales, según Scharpf (1997: 44-46), se refieren no sólo al conjunto de actores que participan en una determinada política, sino a sus posibles estrategias de acción con respecto a ella, a los posibles resultados que tendrían lugar a partir de las diferentes estrategias de acción de los actores y, por último, a las preferencias o valoración de los actores con respecto a tales resultados posibles.

A esta constelación de actores es necesario añadir lo que Scharpf denomina como “modos de interacción²³” el cual se refiere a la manera como unos actores se conducen con respecto a los otros, los cuales están en gran medida condicionados por el contexto institucional en el que se desenvuelven. Cada modo de interacción está regulado por un sistema de pautas institucionales para el uso de ese modo en cuestión. Pero, además, está influenciado por un sistema institucional más amplio, dentro del cual tienen lugar esas interacciones²⁴.

Es indudable que el neo-institucionalismo centrado en los actores, propuesto por Scharpf y unido a las demás perspectivas *neo-institucionales*, ofrecen una visión prolífica, que permite responder a ciertas preguntas, difíciles de abordar, como lo es el cambio institucional, al permitir entender las dinámicas de actuación de los actores. Asimismo, permiten introducir elementos que no están presentes en otros enfoques, por ejemplo, cómo influye el entorno institucional en las preferencias y estrategias de los actores. En este sentido, el neo-institucionalismo puede contribuir a una mejor comprensión de los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas en gestión del riesgo.

Como se puede apreciar cada enfoque centra su atención en aspectos diferentes al quehacer institucional, no obstante se articulan al considerar a las instituciones como construcciones sociales y reglas de funcionamiento de la sociedad, elementos que serán de interés para el estudio de la gestión del riesgo en Colombia.

En el caso de la construcción social el estudio de las instituciones descansa en la comprensión de las interacciones sociales, es decir del comportamiento de comunicación global de los sujetos relacionados entre sí, los cuales afectados por la historia y su cultura se influyen entre sí y adaptan su comportamiento frente a los demás. Convirtiéndose en soporte de análisis institucional al explorar como se realizan dichas interacciones, qué factores influyen y cómo evolucionan en el espacio - tiempo. Cuestionamientos que permitirán analizar el marco regulatorio e institucional en gestión de riesgos como instrumentos de edificación de opinión pública, de interacción social, afectadas por una carga cultural y social que coadyuva en una construcción heterogénea de las instituciones.

En cuanto a las reglas de funcionamiento de la sociedad éstas se constituyen en un orden de valores sociales orientativos que sirve para regular y definir el desarrollo de comportamientos comunes, a los que otorga cierto grado de legitimidad y consentimiento²⁵, elementos que igualmente atraviesan la construcción de lo público en gestión de riesgos.

En esta perspectiva se propuso el análisis de la gestión de riesgos en Colombia y la implementación de las políticas públicas en el marco de las instituciones y el neo-institucionalismo, el cual, abrió un espacio analítico diverso que vinculó motivaciones, comportamientos y orientaciones individuales con macro estructuras sociales y políticas. Ello permitió no sólo realizar un diagnóstico sobre el Estado a partir del análisis de sus actuaciones concretas alrededor del tema, sino también, ampliar el espectro de análisis al considerar la complejidad y diversidad de factores que intervienen en la implementación de una política pública, entre ellos las interacciones sociales, el marco histórico-cultural entre otros, coadyuvando en la construcción de un marco analítico más complejo sobre las instituciones y sus efectos en la sociedad.

Notas

- 1 Que fueron elegidos dadas sus relevantes magnitudes e intensidades, características que los convirtieron en eventos de gran trascendencia en el país.
- 2 El pensamiento científico ha sido objeto de grandes controversias en lo que corres-

ponde a los métodos de análisis científicos que se han venido implementando para el conocimiento de la naturaleza e interpretación de lo social, sobre todo en el siglo XIX. Un primer momento en la teoría científica lo constituyen los estudios realizados sobre la base del método cartesiano que buscaba la simplificación de los fenómenos y que condujo a la expansión de gran cantidad de disciplinas cada vez más especializadas en temas particulares, pero con grandes deficiencias a la hora de relacionar sus estudios con diferentes contextos. La búsqueda de nuevos enfoques que nos permitan explicar los acontecimientos que nos circundan llevó al desarrollo en los años 1960 del enfoque complejo, que pretende reconciliar el método analítico con el método sistémico, en una teoría que intenta relacionar los conceptos, integrar el reduccionismo y el holismo, a decir de González: No se trata de abandonar los principios de la ciencia clásica -orden, separabilidad y lógica-, sino de integrarlos en un esquema que es, al mismo tiempo, más amplio y más rico. No se trata de oponer un holismo global y vacío a un reduccionismo sistemático; se trata de incorporar lo concreto de las partes a la totalidad. Hay que articular los principios de orden y de desorden, de separación y de unión, de autonomía y de dependencia, que son, al mismo tiempo, complementarios, competidores y antagonistas en el seno del universo. (González, 1997: 21).

- 3 En bibliotecas, archivos públicos y privados.
- 4 Pero no a formular políticas públicas en torno a su incidencia sobre las poblaciones poco preparadas.
- 5 Concepto que antecede a la gestión del riesgo.
- 6 Término desarrollado por el economista Alfred Sauvy en 1952, utilizado para designar a los países que no pertenecían a ninguno de los dos bloques que estaban enfrentados en la Guerra Fría. En la actualidad está orientado a describir las situaciones de atraso socioeconómico y político de algunos países.
- 7 Hipótesis que fue refutada por Wenger (1987), a partir de evidencia empírica, la cual demostraba que la respuesta humana ante un desastre se caracterizaba por importantes niveles de racionalidad y solidaridad, no por un comportamiento antisocial como afirmaban estos estudios.
- 8 Sobre todo porque la relación economía y política, no puede ser pensada sin introducir al Estado.
- 9 Este enfoque de conocimiento limitado dará origen a la visión del hombre contractual de Williamson (1985), según la cual, el hombre contractual, consciente de su racionalidad limitada, establece acuerdos tomando en cuenta su limitación, intentando obtener la máxima utilidad a la información y los recursos que posee, para sí y su organización, por lo cual su comportamiento tenderá al oportunismo, visión que será de gran interés para los estudios acerca de los arreglos institucionales.
- 10 El análisis de las redes se basa en la idea de que toda política pública está enmarcada en un contexto de relaciones y dependencias. Como han señalado David Knoke y James Kuklinski (1982). El análisis de las redes supone que los actores participan en un sistema social en el que otros actores influyen en las decisiones de los demás por ello las investigaciones deben ocuparse de los niveles de la estructura dentro del sistema social.
- 11 Al igual que los siguientes sub enfoques coinciden en su cuestionamiento a la separación de los procesos de decisión e implementación de las políticas públicas, aduciendo que la existencia de diferentes actores que interactúan alrededor de un te-

- ma de interés en las diferentes fases limita la posibilidad de hacer distinciones tan precisas entre dichos procesos.
- 12 Básicamente los neo institucionalistas consideran que la política económica no es fundamentalmente producto de las decisiones de los grupos sociales de interés, por el contrario conciben al Estado como un ente con capacidad de decisión, sin pretender con ello una autonomía homogénea o perenne en el tiempo, ya que en muchos momentos se encontrarán Estados fortalecidos o debilitados y grupos de interés con mayor poder que éste ó subordinados al Estado.
 - 13 Esta vertiente estuvo inicialmente influida por el funcionalismo parsoniano, no obstante siguiendo a Selznick (1967) la insatisfacción con el holismo parsoniano llevó a la propuesta neoinstitucionalista en sociología a considerar que los sistemas de reglas estructuran la acción y limitan la capacidad de alcanzar óptimos es decir, la institucionalización además de reducir la complejidad limita la racionalidad y privilegia a unos grupos sobre otros. Este hecho llevó al neoinstitucionalismo sociológico a ir más allá de las estructuras formales de las instituciones y analizar cuáles son sus funciones, cómo opera en la realidad, a diferencia de algún tipo racional ideal, centrándose para sus estudios en las instituciones públicas y tomando como marco de referencia un enfoque histórico.
 - 14 En este contexto consideran que las instituciones no son sólo las reglas formales, procedimientos y normas; son convenciones sociales, símbolos, ritos, costumbres, significados, a partir de los cuales los actores interpretan el mundo que los rodea, que termina por ser aceptado sin cuestionarlo (Meyer y Scott, 1992). Los individuos son socializados en una cierta perspectiva del mundo, aprenden las convenciones sociales y con ellas construyen una forma aceptada de hacer las cosas; esto uniforma el comportamiento y facilita la interacción social. Así, las reglas y las tradiciones institucionales son resultado de un proceso de “construcción de la realidad”, es decir, son un fenómeno cultural y constituyen el marco de referencia a partir del cual los individuos se explican el mundo que los rodea, convirtiéndose en una parte objetiva de la realidad (Meyer y Rowan, 1977; DiMaggio y Powell, 1991; Meyer y Scott, 1992).
 - 15 Por consiguiente, lo relevante no es que las instituciones determinen qué es lo apropiado para cada momento, sino que otorguen estructuras completas de significado para interpretar las acciones de los individuos en cada contexto. En otras palabras, se adopta una perspectiva constructivista dado que la realidad está socialmente construida. La racionalidad dentro de las estructuras que postulaban tanto los institucionalistas racionales o históricos da paso a un modelo de comportamiento más cultural que racional-instrumental. Las preferencias de los individuos no son autónomas, exógenas o individuales, sino resultado de la interacción social o producto de las instituciones, el hábito, las costumbres (DiMaggio y Powell, 1991).
 - 16 Según Aguilar (2006: 90) la gobernanza es el “proceso mediante el cual los actores de la sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlas: su sentido de dirección y su capacidad de acción”.
 - 17 Resulta central para el neoinstitucionalismo en economía que las instituciones puedan aportar soluciones a las fallas del mercado, aunque se mantiene el supuesto del actor racional con limitaciones.
 - 18 Propio de la economía.
 - 19 De vertiente más sociológica.

- 20 Por su rol como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad.
- 21 En este sentido, es posible reconocer que los resultados de la política pública no se limitan al cumplimiento de reglas institucionalizadas o normas culturales, sino que son una acción que el actor desarrolla con una intencionalidad, la de obtener resultados preconcebidos. Pero, a su vez, requiere reconocer que tales metas perseguidas no son externas y asumidas como tales siguiendo a Scharpf (1997: 36-37) "sabemos que los agentes responden heterogéneamente a las amenazas exteriores, a los premios, y a las oportunidades porque pueden diferenciar en sus opiniones y preferencias intrínsecas pero también porque sus opiniones y preferencias son en grado sumo formadas por el ajuste institucional específico dentro del cual obran recíprocamente".
- 22 Tales como atributos personales, recursos físicos (financieros y físicos propiamente dichos), tecnológicos, de información privilegiada, red de contactos estratégicos, etc.
- 23 La conjugación de estos dos aspectos, constelación de actores y sus formas de interacción permiten analizar la capacidad de determinado sistema de interacción política para hacer frente a ciertos tipos de problemas políticos.
- 24 Siendo estos lugares los escenarios anárquicos con mínimas instituciones; las redes, regímenes, sistemas de decisión conjunta; las asociaciones, grupos, comités, asambleas representativas, y las organizaciones jerárquicas, el Estado por ejemplo. Estos factores igualmente influyen en las decisiones.
- 25 La aplicabilidad de la norma está asegurada por las expectativas de sanciones positivas, así como por el miedo o la prevención a las negativas, lo que es consecuencia del grado de predominio de las costumbres de cada época y del nivel de interiorización de reglas o pautas a lo largo del proceso de socialización. Esta interiorización puede ser resultado tanto del cálculo interesado como de la identificación altruista con el grupo de que se forma parte.

CAPÍTULO II

COLOMBIA FRENTE A LA GESTIÓN DEL RIESGO

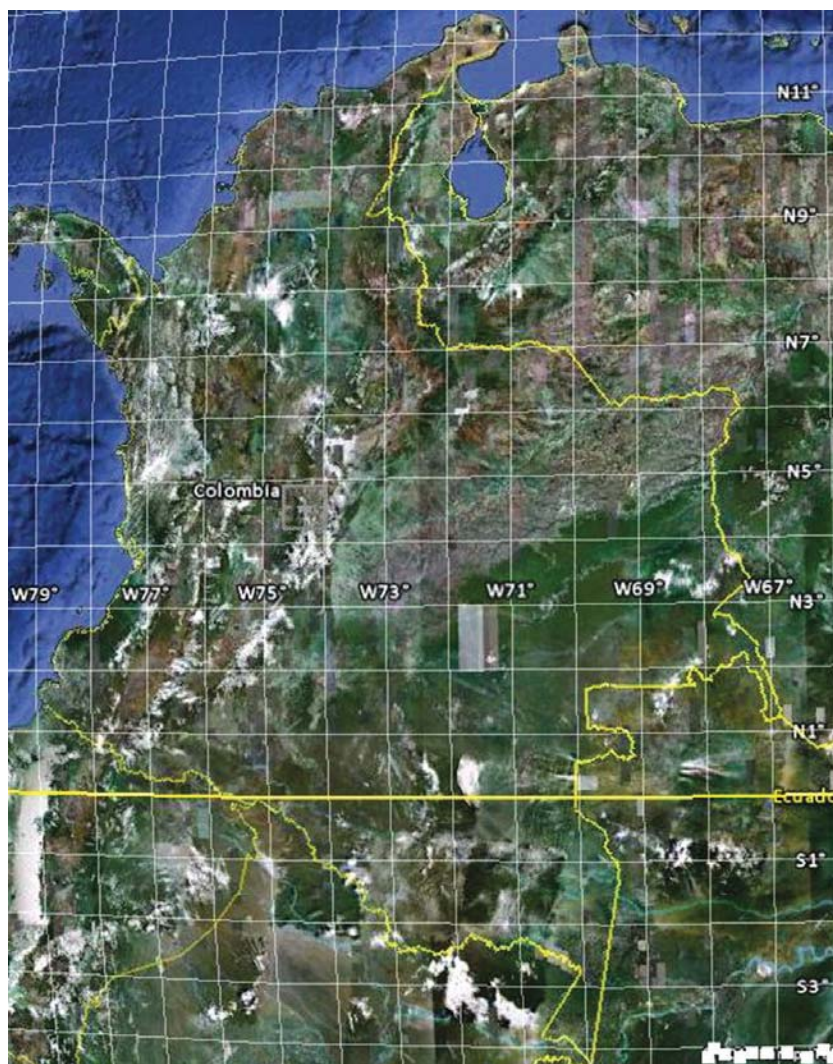
Contexto geofísico

Colombia se encuentra ubicada entre los 12°26'46" de latitud norte y los 4°12'30" de latitud sur y entre los 60°50'54" y los 79°02'33" de longitud oeste en la esquina noroccidental de América del Sur (Mapa N° 1), en una de las zonas de más alta complejidad tectónica, en donde las placas de Nazca, Sudamérica y del Caribe se encuentran.

Ello genera una alta actividad sísmica y volcánica que se ha evidenciado en la ocurrencia de sismos, tsunamis y en la activación de varios de sus volcanes, a lo cual se suma lo abrupto de sus regiones montañosas, la acción de agentes antrópicos, biológicos y meteorológicos, los cuales, le hacen altamente propenso a la acción de eventos severos como: erosión, deslizamiento, aludes e inundaciones. A estos eventos naturales se incorpora el emplazamiento de un importante número de colombianos que se han concentrado en grandes ciudades²⁶ localizadas en la zona cordillerana y/o en sus valles, zonas catalogadas de alta amenaza, lo cual aumenta el potencial de riesgo en el país.

Precisamente estas condiciones geofísicas coadyuvaron al desarrollo de importantes eventos en Colombia como la destrucción de Cúcuta (1875), el terremoto y consecuente maremoto de Tumaco (1906); las erupciones de varios de sus volcanes como el Galeras, el Ruiz y Doña Juana, entre otros, cuya actividad ha sido registrada históricamente en varias ocasiones. En años más recientes, eventos tales como los terremotos del Antiguo Caldas (1979), de Popayán (1983), del Atrato Medio (1992), el maremoto que afectó a Tumaco y El Charco (1979), la erup-

Mapa No 1.
Georeferenciación de Colombia



Fuente: Terra Matrics (2009)

ción del Nevado del Ruiz (1985), los deslizamientos de Quebrada Blanca (1974), del Guavio (1983) y de Villatina en Medellín (1987), las ava-

lanchas de los ríos San Carlos (1990), Turriquitadó, Tapartó y Dabeiba (1993), Páez (1994), Fraile en Florida-Valle (1994), el Huracán Joan (1988) y la Tormenta Bret (1993) que afectaron la Costa Atlántica, así como el sismo en el Eje Cafetero (1999) y fuertes inundaciones que ocurren periódicamente en las zonas bajas del país, los cuales han impactado gravemente a las poblaciones allí asentadas y al país en general y han coadyuvado al desarrollo de nuevas políticas en torno al tema.

Dentro de esta amplia gama de eventos, llaman la atención dos sucesos sísmicos, registrados en Páez (1994) y el Eje Cafetero (1999), no sólo por la calidad de dichos eventos sino por el escenario social, político y económico que nos plantean y que permiten estudiar el rol que cumplió el Estado colombiano y sus institucionalidades en dichas tragedias así como sus transformaciones en el largo tiempo histórico.

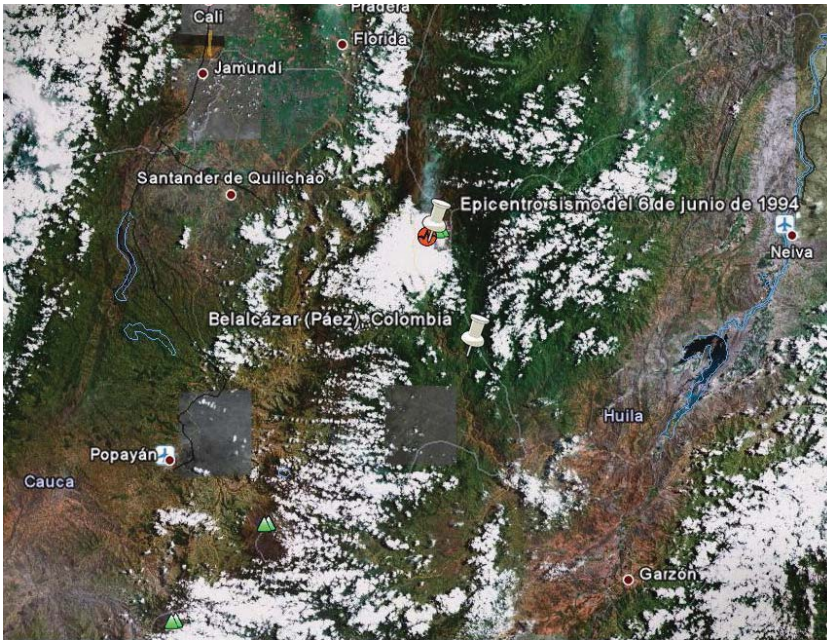
El sismo del 6 de junio de 1994

Localización

El sismo del 6 de junio de 1994 cuyo epicentro se localizó entre los 2.90° de latitud norte y los 76.08° de longitud oeste, en el municipio de Páez (Mapa N° 2), generó importantes daños en los municipios de Silvia, Santander de Quilichao, Totoró, Jambaló, Morales, Inzá, Toribío, Caloto y Caldono en el Departamento del Cauca y en los municipios de Nátaga, Tesalia, Paicol, Iquirá, La Plata y Yaguará en el Departamento de Huila. No obstante fue el municipio de Páez el más afectado.

Este municipio se encuentra situado en la zona noreste del Departamento del Cauca, en las estribaciones de la Cordillera Central, en límites con los departamentos de Huila y Tolima. Posee una extensión aproximada de 185.204,5 hectáreas y forma parte del área territorial conocida históricamente como Tierradentro, su capital es Belalcázar, una de las zonas impactadas por el evento de 1994, la cual se encuentra localizada a los 2°40' de latitud norte y 75°59' de longitud oeste. Tiene una altura aproximada de 1.450 msnm, su temperatura promedio es de 20°C. Su población es mayoritariamente indígena perteneciente a los grupos Nasa (Paeces) y Guambianos, los cuales soportan su economía en actividades como la agricultura, la ganadería, la minería, el comercio y la explotación de minas de cobre. Dista de Popayán, la ciudad capital del Departamento del Cauca unos 130 km, dato significativo para lo que posteriormente será la atención post- desastre.

Mapa No 2. Ubicación Municipio de Páez – Cauca



Fuente: Terra Matrics (2009)

Evento

A las 3: 47 pm hora local (HL) del 6 de junio de 1994, un lunes, día festivo en Colombia por la celebración del Corpus Christi, ocurrió un sismo de magnitud 6.4²⁷ en la escala Richter²⁸ de carácter superficial (10 km de profundidad), cuyo epicentro se localizó entre los 2.90° de latitud norte y los 76.08° de longitud oeste, en cercanías del sitio denominado Irlanda, en la cuenca alta del río Páez, en el municipio que lleva el mismo nombre, emplazado en el Departamento del Cauca, en las laderas del sistema montañoso del Volcán Nevado del Huila, en límites con el Departamento del Huila.

Dicho sismo desestabilizó algunos terrenos de las zonas aledañas caracterizadas por su formación volcánica, ello sumado al comportamiento hidro-meteorológico previo, caracterizado por fuertes lluvias en los meses anteriores y a las características geomorfológicas y topográficas.

cas de la zona (altas pendientes) contribuyeron a la presentación de los deslizamientos (aproximadamente ciento cincuenta de grandes proporciones) que fueron encauzados a través de los ríos Páez, San Vicente, Moras y sus afluentes, formando una gran avalancha²⁹ la cual descendió por el cañón del río Páez, hasta el río Magdalena, arrasando con poblaciones enteras (Figura N° 1), causando una tragedia de repercusión nacional, afectando a nueve municipios del Departamento del Cauca, entre ellos Páez e Inzá y seis en el Departamento del Huila, entre ellos los municipios de Nátaga, La Plata y Paicol, alcanzando una extensión de 10.000 Km², finalizando en la represa de Betania en el Huila donde destruyó el hábitat natural existente en la zona.

Figura No 1. Zona afectada por el sistema de amenazas de junio de 1994

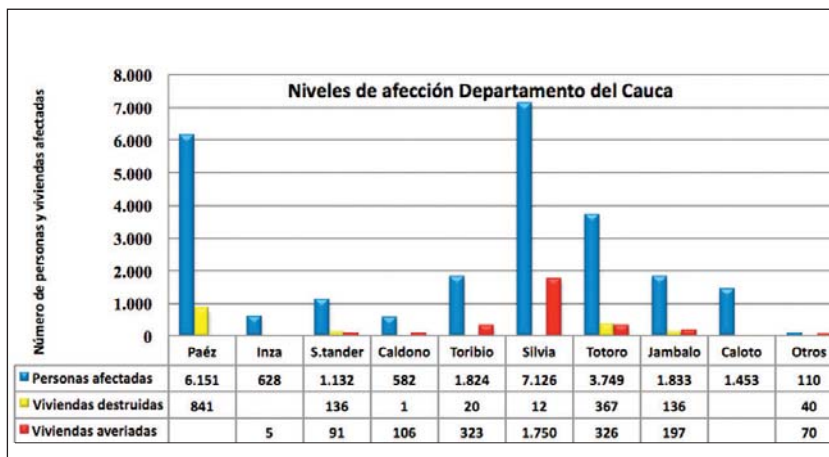


Fuente: Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres (1994)
 Elaboración: Ma. Alexandra Vallejo.

Según el Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química (INGEOMINAS, 1994), esta avalancha tuvo un volumen aproxi-

mado de 320 millones de m³, afectando directamente a las comunidades indígenas de Nasas (Paeces) y Guambianos que habitan la zona, especialmente a las poblaciones de Irlanda, Toez, Wila, Tálaga, parte de Belalcázar y la comunidad indígena de Tierradentro, produciendo daños severos en un gran número de viviendas³⁰, cultivos e infraestructura física (viviendas, escuelas, hospitales, de servicios, carreteras, caminos y puentes³¹), siendo el Departamento del Cauca la zona en la cual se concentraron la mayoría de los daños (Gráfico N° 1, anexo 1), especialmente en los municipios de Páez, (afectado tanto por el sismo como por la avalancha y que sufrió pérdidas totales cercanas al 50%), Silvia y Totoro. A su vez, aglutinó el 86% de las personas afectadas, el 93% de las viviendas destruidas y el 90.7% de las viviendas averiadas, adicionalmente concentró la mayor tasa de muertos y heridos producidos tanto por el sismo como por la avalancha.

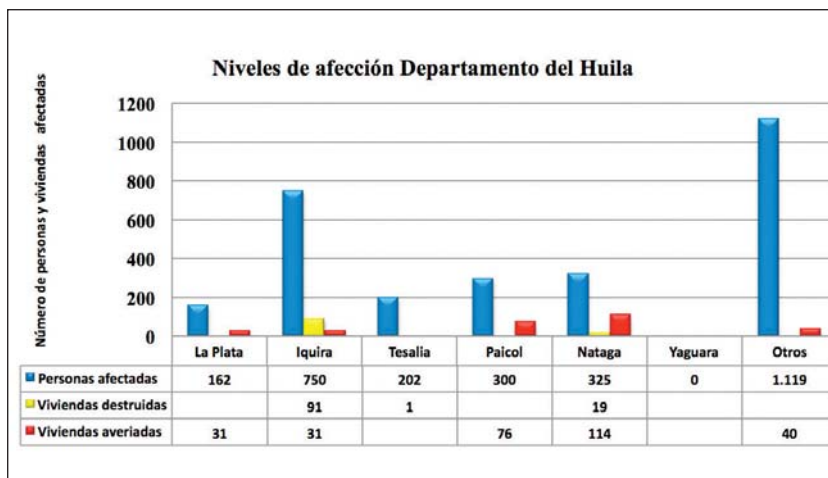
Gráfico No 1. Niveles de afección en el Departamento del Cauca



Fuente: Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres (1994)
Elaboración: Ma. Alexandra Vallejo.

En cuanto a los efectos indirectos estos se localizaron en los municipios de Inzá, Toribio, Jambaló, Caloto, Caldono y Santander de Quilichao en el Departamento del Cauca y Nátaga, Tesalia, Paicol, Iquirá, La Plata y Yaguará en el Departamento del Huila (Gráfico N° 2).

Gráfico No 2. Niveles de afección en el Departamento del Huila



Fuente: Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres (1994)
Elaboración: Ma. Alexandra Vallejo.

Según la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (1994: 8), se reportaron las siguientes cifras de daños: 15 edificaciones de uso comunitario (entre iglesias, hospitales, polideportivos), 1.664 viviendas destruidas, 3.160 viviendas averiadas, 23 escuelas destruidas, 60 averiadas, 6 acueductos deteriorados, 13 vías afectadas, que equivalen a 100 km de carretera aproximadamente.

Según información del Instituto Nacional de Vías se presentaron 6 puentes vehiculares destruidos, 3 vehiculares departamentales. En cuanto al número de víctimas la Fiscalía General de la Nación informó de 148 muertos, 508 desaparecidos, 207 heridos³², siendo afectadas directamente por el evento unas 28.569 personas atendidas por los organismos de socorro en 24 albergues con infraestructura y 119 campamentos dispersos a manera de alojamientos temporales, los cuales fueron ocupados por miembros de los treinta y cuatro (34) asentamientos más afectados, de los cuales cuatro fueron totalmente arrasados y cinco quedaron seriamente afectados requiriendo su reubicación total.

Llaman la atención de este suceso cuatro elementos. El primero es la calidad del evento que se ha precisado como un sistema de amenazas, definido por Vallejo y Vélez (2001: 43).

Como un factor del sistema de riesgos, representado por la interacción de eventos naturales o antrópicos, súbitos o de evolución lenta, ubicados en un espacio determinado y en un tiempo relativo, que generan peligro para el hombre, sus actividades y el medio ambiente. Este sistema, puede ser provocado por uno o varios fenómenos dinamizadores que potencian la aparición de eventos posteriores los cuales podrían generar un mayor impacto sobre una población determinada.

Esta compleja red de eventos es el resultado de la simbiosis de fenómenos endógenos y/o exógenos a las dinámicas físicas de una región, en la cual coexiste una causalidad multivoca. En ella los movimientos y cambios de cada proceso influyen en las transformaciones y movimientos de otros procesos que, a su vez, reciben influencia de los anteriores. Así, este condicionamiento mutuo permite que las acciones sean simultáneamente causa-efecto en sus múltiples relaciones con otros procesos.

Situación que se puede apreciar en el evento del 6 de junio de 1994 en el cual un movimiento sísmico unido a condiciones hidro-climatológicas, antrópicas³³ y geomorfológicas (Foto N° 1), dinamizan proce-

Foto No 1. Condiciones geomorfológicas de la zona afectada



Fuente: Defensa Civil Silvia – Cauca.

sos de escorrentía, colmatación y finalmente una avalancha que afecta a poblaciones vulnerables (física, social y económicamente) de los departamentos de Huila y Cauca, lo cual convierte a estos subsistemas de amenazas y vulnerabilidades en un sistema de riesgos.

El segundo elemento es el tipo de grupos afectados, las comunidades indígenas Nasa (Paeces) y Guambianas las cuales, si bien habitan un mismo espacio, cuentan con una carga cultural, idiomática e histórica diferente, razón por la cual se han aislado. Condición que se ha agudizado aun más posterior a los inicios de la lucha indígena por la recuperación de tierras (1970) en el Departamento del Cauca. A estos grupos afectados se suman pequeños reductos de Coconucos y Totoroes así como de población mestiza y negra emplazada históricamente en los pueblos.

Un tercer elemento es la denominación de la región como zona de conflicto en la cual fueron y son permanentes los combates entre grupos guerrilleros y brigadas militares. A ello se sumaba, la presencia de narcotraficantes en la zona quienes incentivaban el cultivo de la amapola en el lugar.

Finalmente el papel de las instituciones del Estado en esta tragedia, el cual será presentado a grosso modo en el siguiente apartado.

Proceder estatal ante la tragedia

Estas acciones pueden ser analizadas desde tres escenarios o multiniveles de carácter intrínseco al accionar estatal. El primero, se restringe al rol jugado por los organismos locales y regionales del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; el segundo, el proceder de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres que aglutina al Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y el tercero, las medidas tomadas por el gobierno central frente a la tragedia. A estos escenarios es necesario sumar una serie de hechos que limitaron la acción de estos organismos.

En esta sección nos referiremos a dichos limitantes con el ánimo de comprender el posterior accionar, igualmente describiremos estos tres escenarios y sus formas de proceder frente al suceso.

El sismo de Páez ocurrió la tarde de un lunes festivo, como ya lo habíamos anotado, en uno de los lugares de más difícil acceso de la geografía colombiana, a ello se sumó la ocurrencia de una avería en el

servicio telefónico en Bogotá, el cual se prolongó por más de una hora y media y la interrupción del fluido eléctrico en la zona del desastre, lo cual impidió que los afectados pudieran ponerse en comunicación con zonas cercanas para informar acerca del suceso³⁴.

A pesar de ello y teniendo en cuenta la magnitud del evento, que había sido sentido en todo el suroccidente y centro de Colombia incluida Bogotá, la red Sismológica Nacional del Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química (INGEOMINAS) y el Observatorio Sismológico del Suroccidente Colombiano (OSSO) de la Universidad del Valle triangularon rápidamente el fenómeno logrando ubicar la zona del epicentro.

Ello permitió que la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD) convocara de manera urgente a todas las instituciones operativas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, entre ellos: Defensa Civil (quien por ley coordina la respuesta operativa interinstitucional) la cruz roja, el sector salud, policía, fuerzas armadas, igualmente se hicieron sondeos telefónicos con los niveles regionales con el objeto de conocer las situaciones en sus respectivas zonas, especialmente con los comités regionales para la prevención y atención de desastres de los departamentos del Cauca y Huila quienes para este momento aun no contaban con información confiable³⁵ acerca de lo sucedido en sus respectivas zonas.

Si bien desde un primer momento se consideraba la posibilidad de una avalancha en el río Páez y una virtual erupción del Volcán Nevado del Ruiz, esta última, fue descartada y presentada a los medios de comunicación a nivel nacional, ante los informes de INGEOMINAS que demostraban que la actividad del volcán no había variado en los últimos cuatro años, razón por la cual se descartaba tanto la erupción como un posible deshielo del casquete glaciar.

No obstante la posibilidad de una avalancha se mantenía en vilo³⁶, hecho por el que se había informado a través de radioaficionados a los ribereños sobre la eventualidad del hecho, a su vez se coordinó con la Central Hidroeléctrica de Betania y el Sistema Interconectado (ISA) el vertimiento de 1.800mts³/s de agua con el objetivo de darle una mayor capacidad de amortiguamiento al embalse en caso de sobrevenir la avalancha.

Frente a la dificultad de realizar un reconocimiento aéreo a la potencial zona del desastre, por mal tiempo, la DNPAD coordinó el envío de cinco helicópteros desde el nivel nacional a primera hora del día

siguiente, para que en adición a los dos de la Policía Nacional dispuestos en la ciudad de Neiva y el helicóptero destinado para realizar las evaluaciones técnicas y científicas se conformara una flota de ocho helicópteros para el reconocimiento y traslado de heridos.

Al día siguiente (9: 00am), el Comité Técnico Nacional se reunió en la sede de la DNPAD, mientras tanto los helicópteros llegaban a Neiva, (entre las 8: 00 y 8: 30am), iniciando un reconocimiento del área acompañados por el personal del Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres de Huila. Este reconocimiento unido a una primera comunicación directa realizada por un radioaficionado desde la rectoría del seminario de Irlanda, (realizada a las 7: 00am), permitió el desarrollo de las primeras acciones de rescate y traslado de heridos desde la localidad de Belalcázar hacia la ciudad de Neiva³⁷.

Paralelo a ello y sin tener aún un informe total de las zonas impactadas (ante la ausencia o escasa información proveniente de los niveles locales) la Dirección Nacional solicitó el empaque de alimentos al IDEMA tanto en Neiva como en Popayán y el envío de un avión Hércules de la Fuerza Aérea, con el fin de trasladar personal operativo del orden nacional y enviar elementos de las bodegas de suministros que el Gobierno Nacional tiene en Bogotá y que administra la Cruz Roja Colombiana.

A pesar de estos importantes esfuerzos existieron hechos que ensombrecieron el trabajo realizado hasta ese momento y que fueron calificados como “graves” por el entonces director general de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el ingeniero Omar Darío Cardona, según el cual:

Mientras los heridos eran trasladados desde Belalcázar a la ciudad de Neiva, el entonces coordinador regional del Huila equivocadamente decidió sobrevolar otras áreas en un helicóptero de un medio de comunicación (Caracol al Aire), quien lo utilizó como medio informativo de primera mano, lo cual lastimosamente lo apartó de sus funciones ese día (...) y generó inquietud en la población al presentar información errónea ya que desde el helicóptero, en directo, hablaba de una supuesta erupción del volcán, que ya había sido descartada por INGEOMINAS y la Dirección Nacional, y de los miles de muertos y heridos por el subsiguiente “deshielo del nevado”, que a la postre existieron, pero no en esa magnitud ni por aquel fenómeno, lo que causó una enorme confusión y despliegue de los medios de comunicación que insistían en solicitarme información exacta acerca del número de víctimas y de los daños en un tiempo que era imposible lograr cuantificarlos por las dimensiones del escenario del desastre.

Si bien es cierto que la avalancha había segado la vida de un amplio número de personas a lo largo del río, la acción del terremoto sería después estimada como mucho más amplia, pues sus efectos no habían sido concentrados en un centro urbano o en un punto, sino en un área de no menos de 10.000 kilómetros cuadrados, en la abrupta topografía andina de la inhóspita zona de Tierradentro, bajo la inclemencia de un clima extremo, sin vías ni comunicaciones y en unas condiciones sociales y económicas insospechadas por quienes tenían la responsabilidad de atender el desastre. (Cardona, 2008: 136)

El siguiente hecho fue que:

Debido a que no se contaba con una evaluación de daños y necesidades por parte de los niveles locales y regionales, entidades como la Cruz Roja se negaron a enviar suministros propios y el IDEMA esperó nuevas confirmaciones para iniciar el empaque de los alimentos. Ya que según los protocolos establecidos por el sistema, el apoyo nacional sólo se autoriza una vez que se ha dimensionado la emergencia y se han determinado cuáles y cuántos elementos son necesarios en forma complementaria para atender el desastre, situación que obviamente no se había cumplido y, por lo tanto, la solicitud de la Dirección Nacional fue tomada como una medida arbitraria. Este tipo de situación operativa [...] debe ser motivo de reflexión y revisión, pues por seguir el protocolo operativo se demora la atención a las poblaciones afectadas. (Omar Darío Cardona, entrevista, 2009)

Estas situaciones se fueron solucionando al paso del día (la primera) y de las horas (la segunda). No obstante dejaron en la población afectada y a nivel nacional una sensación de improvisación y lentitud, más aún cuando los medios se avocaron a “cubrir la tragedia”, (Imagen N° 1).

A pesar de estas limitantes, es importante resaltar el papel desempeñado por la Policía Nacional, quien organizó la respuesta los dos primeros días de suceso, dada su antigua y numerosa presencia en el área y a la existencia de una flotilla de helicópteros dedicada a la vigilancia y control del tráfico de estupefacientes. Esta institución igualmente recibió ayuda de otros grupos locales como la Cruz Roja y Defensa Civil.

Hacia el tercer día, miércoles 8 de junio, la DNPAD se trasladó a Neiva, con el objetivo de iniciar el proceso de movilización y coordinación de instituciones del orden nacional. Paralelo a ello, el Ejército y la Fuerza Aérea Colombiana (previas ordenes de la DNPAD) operaban activamente en la zona con la ayuda de la Cruz Roja Colombiana, la Defensa Civil y el Ministerio de Salud, todos ellos guiados por miembros del ca-

Colombia, un país de tragedias anunciadas que se repiten

Una avalancha de imprevisiones

Todo se conflagra en nuestro territorio para ser cuna de desgracias: las condiciones geográficas, una gran convulsión social, y una total ausencia de políticas para afrontar los combates de la naturaleza.

REACCION DE EL PAIS

del Ruiz, tardó dos horas en llegar al centro de la población. Cuántas personas se habrían podido salvar de entrar un plan de prevención? Actas, en 1974, decenas de vehículos quedaron sepultados y con ellos 300 personas que, de instantes riesgos, se arrebataron a muerte en Quibdó, el golpe de la vía que de Bogotá conduce a Villavieja.

¿Y qué se previene? Antes que nada, conocer cuáles son las amenazas a lo que se está exponiendo. A partir de allí, identificar para reducir la vulnerabilidad, reducir la amenaza cuando sea posible, organizar y preparar y tomar en conjunto las medidas anticipadas para hacer frente a las posibles desastres. Como se hizo, específicamente, en San Andrés y Providencia en 1983 al inicio del terremoto. La comunidad fue alertada. No se perdió ni una sola vida.

La desastrosidad, pues, que son verdaderas calamidades, no parecen faltar en los diccionarios de los países gobernantes, a juzgar por ejemplos recientes. Para citar un solo caso, los últimos meses del terremoto para que en las diferentes poblaciones se realice un censo de ellas reales, como lo son las cifras de riesgo que, eventualmente, se podrían determinar. Así como el decreto 1800 del 7 de junio de 1990, que les ordena tomar medidas preventivas ante el alto potencial de desastres naturales en nuestra zona, que bien se podría reflejar en el hecho de que, de acuerdo a estadísticas de la Red Sismológica Nacional, entre junio de 1987 y junio de 1994, hubo 2.600 sismos de tierra en Colombia. Una magnitud considerable, como señalan Torres et al. del mismo período.

En sentido al hecho de eso, según el Instituto Geológico de los Andes, el 78% de las construcciones colombianas han sufrido derrumbos de origen; el 7% inundaciones;



En el sismo de Popayán en 1983, quedaron dudas sobre la correcta distribución de la ayuda.



Fuente: Periódico El País 12 de Junio de 1994.

bildo indígena o sus gobernadores. Estas entidades concentraron la atención de la emergencia en tres puntos de coordinación: Neiva, Popayán y Santafé de Bogotá, sitios que se establecieron como centros de acopio, registro y distribución del apoyo público y privado, nacional e internacional, este último siguiendo las pautas diplomáticas establecidas por la DNPAD en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores³⁸.

Paralelo a ello y teniendo en cuenta las condiciones de riesgo y ocupación pre existentes, el operativo interinstitucional se concentró en la adecuación de albergues y campamentos (Tabla N° 1). Estos albergues fueron ubicados en Inzá, La Plata, Escalereta, Silvia y Belalcázar con el fin de trasladar personas afectadas desde los sitios de alto riesgo como la Mesa de Caloto, Tóez y Mosoco, entre otros.

Este operativo, realizado con una flota aérea³⁹, que llegó a tener 27 helicópteros, movilizó cerca de 10.000 personas en un lapso de

Tabla No 1. Consolidado de albergues y campamentos durante el primer mes

	Centro de operación	Número	Personas atendidas
Albergues	Neiva	3	293
	La Plata	5	2,182
	Inzá	7	840
	Belalcázar	9	4,200
	Subtotal	24	7,515
Campamentos	Inzá	27	3,397
	Belalcázar	50	9,238
	Escalereta	18	8,582
	Popayán	3	1,500
	Silvia	12	2,080
	Toribio	4	-
	La Tolda	5	-
	Subtotal	119	24,797

Fuente: Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (1994).

cuatro días. Simultáneamente se trasladaron elementos básicos de subsistencia, alimentos y alojamientos temporales a 119 sitios y campamentos dispersos en el área (aproximadamente 10.000 kilómetros²) y a 24 albergues en los cuales se atendieron a cerca de 32.000 personas afectadas. Desde Bogotá, en los primeros veinte días, se trasladaron a Neiva y Popayán 1.902 toneladas. Desde las bodegas en el aeropuerto de Neiva se despacharon a la zona de desastre 1.217 toneladas de ayuda y desde Popayán cerca de 275 toneladas vía terrestre.

A su vez, la flota de helicópteros de la Fuerza Aérea Colombiana, Policía Nacional, Fuerzas Aérea de los Estados Unidos y Ecuador, así como las aeronaves contratadas por el Fondo Nacional de Calamidades, movilizaron 1.185 toneladas y transportaron 12.461 pasajeros y 158 heridos durante 1.159 horas de vuelo en conjunto. Estas actividades finalizaron el 20 de junio, fecha en la cual la fase de atención de la emergencia culminó dando lugar a la fase de estabilización.

Durante la fase de estabilización la DNPAD impulsó, en conjunto con las comunidades afectadas y el previo estudio de las zonas, el proceso de reubicación temporal. Siguiendo la información del Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres del Cauca, se estima, que aproximadamente 19.000 personas fueron relocalizadas

en ocho campamentos transitorios localizados en inmediaciones de Lame, Taravira, Suin, Mesa de Tálaga, Rodeo, Guapio, Mesa de Avirama y Belalcázar.

A su vez cerca de 7.200 personas fueron trasladadas a ocho alojamientos de paso localizados en Caloto, Escalereta, Miraflores, Silvia, Novirao, El Hato (Inzá), Popayán y La Plata. Estos lugares de paso presentaron algunas dificultades en sus inicios, ya que en un primer momento, algunas familias del resguardo de Wila, fueron albergadas inicialmente en escuelas urbanas de La Plata, lo cual significaba pasar de un medio totalmente rural, en clima entre templado y frío, a un medio urbano en clima caliente, condición que sumaba al impacto dejado por el desastre en estas familias, la sensación de desarraigo y pérdida de relaciones de topofilia. Afortunadamente en una segunda etapa se establecieron albergues en lugares menos distantes y en condiciones ambientales similares a las zonas de procedencia lo cual disminuía la sensación de anomia ante un medio totalmente ajeno⁴⁰.

A pesar de ello es necesario subrayar que estos sitios contaron con suministros permanentes, comunicaciones, atención médica, manejo de desechos sólidos y excretas, servicios de agua, energía y herramientas de trabajo. Estas "comodidades" sumadas a la organización ancestral de los pueblos afectados (Nasas y Guambianos) permitió el mantenimiento de condiciones higiénicas en estos emplazamientos y a una convivencia, relativamente pacífica, entre los miembros de estas comunidades cuando tuvieron que ocupar, por error de la DNPAD, un mismo campamento o alojamiento temporal.

Estas actividades sumadas a las ya comentadas, le representaron al Fondo Nacional de Calamidades, hasta inicios de septiembre de 1994, cerca de 3.249 millones de pesos, (US \$4'061.250) de los cuales un 24% cubrieron los costos de helicópteros, un 10% el pago de alimentos, otro 8% combustible, un 26% para construcción de alojamientos temporales y un 32% para suministros en general y otros gastos. Ello sin contar los recursos de operación, los gastos de las entidades de respuesta a la emergencia, las donaciones nacionales y los apoyos y servicios internacionales.

Ahora bien, frente a las acciones realizadas desde la presidencia de la República es necesario señalar que el entonces presidente Cesar Gaviria, sólo llegó al lugar de la tragedia el día miércoles 8 de junio con el objetivo de reunirse con el comité departamental de emergencias y otras autoridades involucradas en la atención del evento. Al día si-

guiente el presidente, mediante el decreto 1178 del 9 de junio de 1994 y teniendo en cuenta las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución Nacional declaró el estado de emergencia por un término de 15 días para la zona de desastre y lanzó una campaña de ayuda para los afectados.

Las donaciones fueron inmediatas y significativas pero no por ello útiles, hecho que pudo apreciarse por la forma indiscriminada como el gobierno solicitó la ayuda, desconociendo lo solicitado por la DN-PAD que sugería limitar las contribuciones a dinero y elementos específicos⁴¹ (ejemplo: puentes metálicos, generadores, equipos de potabilización de agua), Este apresuramiento significó un esfuerzo importante para recibir, clasificar, embodegar y trasladar recursos unos útiles y otros totalmente inútiles.

Paralelo a ello en el mismo decreto se establecía “Que dada la magnitud de la calamidad pública a que se ha hecho referencia, el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres es insuficiente para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos” y “Que es necesario establecer un organismo que disponga de facultades adecuadas para adelantar las tareas necesarias para hacer frente a la crisis y que pueda coordinar los esfuerzos públicos y privados en dicho sentido”.

En este marco el gobierno colombiano mediante decreto 1179 de 9 de junio de 1994 creó la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas CORPOPAECES, se le asignaron funciones a la misma, se definió la composición de sus organismos de dirección y su patrimonio. Entre los considerandos del decreto se vuelve a reiterar: “que el sistema de prevención y atención de desastres no cuenta con la infraestructura y capacidad jurídica y financiera necesaria para conjurar los efectos de esta calamidad pública y restablecer el orden económico y social a través de la rehabilitación y reconstrucción de esta zona”.

En días posteriores el ejecutivo expediría nuevos decretos con el objetivo de paliar la crisis, los primeros de ellos fueron, los decretos 1264 y 1265 de 21 de junio de 1994 que establecieron exenciones tributarias para la zona afectada por “calamidad pública” y se dictaron disposiciones especiales sobre los créditos en las zonas de desastre. Estos decretos fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional y, por lo tanto sus medidas nunca entraron a regir.

Finalmente, dictó el decreto 1263 de 21 de junio de 1994 por el cual se modificaba el decreto de constitución de la Corporación y se adicionó en el presupuesto nacional para darle recursos a la misma. Desde el punto de vista de las medidas tomadas por el gobierno nacional mediante decreto, sólo una se hizo efectiva: la constitución de una corporación, CORPOPAECES, dependiente del gobierno central y agente de este, para la reconstrucción de las zonas afectadas.

Durante los subsiguientes cuatro años el país experimentó una serie de eventos menores que en su mayoría fueron atendidos por los organismos locales y regionales, razón por la cual no hubo una movilización total del Sistema Nacional, es el caso del sismo de Taurameña registrado el 19 de enero de 1995, que impactó al centro del país⁴².

Por otra parte muchos de los eventos se presentaron en zonas escasamente representativas, en términos económicos y políticos, razón por la que el despliegue tanto del Sistema como de los medios informativos fue mínimo, no así los impactos que fueron absorbidos en su mayoría por población de escasos recursos económicos, ejemplo de ello fueron las inundaciones registradas en el municipio de Murillo – Tolima, el 15 de enero de 1995, las avenidas torrenciales que afectaron al municipio de El Carmen e Istmina en el departamento del Choco, el 21 de enero de 1996 y el 11 de febrero de 1996 respectivamente, ó las inundaciones que impactaron a Barbacoas- Nariño el 15 de febrero de 1996, básicamente es lo que precisa Maskrey:

Según la escala fractal con la cual se observa a los desastres, se manifiestan impactos diferenciados entre diferentes sub-regiones, entre diferentes pueblos y comunidades y hasta entre familias y personas individuales. El impacto es similarmente diferenciable según clase social, etnia, género y edad, para mencionar sólo algunos parámetros. Mientras que para muchos actores exógenos sucedió “un desastre” de mediano impacto, la población regional vivía múltiples pequeños desastres, con impactos muy diferentes, ocurridos en el mismo espacio regional, Maskrey (1996: 217).

Posterior a ello el país será nuevamente escenario de un evento de gran impacto social, económico y político, el sismo del Eje Cafetero.

El sismo del 25 de enero de 1999

Localización

El 25 de enero de 1999 (a la 1: 19 pm hora local) se presentó un fuerte sismo en Colombia, el cual se localizó en las inmediaciones del municipio de Córdoba (Quindío) a 17 Km de la ciudad de Armenia afectando severamente la zona conocida como Eje Cafetero. Dicha zona está conformada por los actuales departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío, quienes hasta 1966 habían constituido el Gran Caldas o Viejo Caldas.

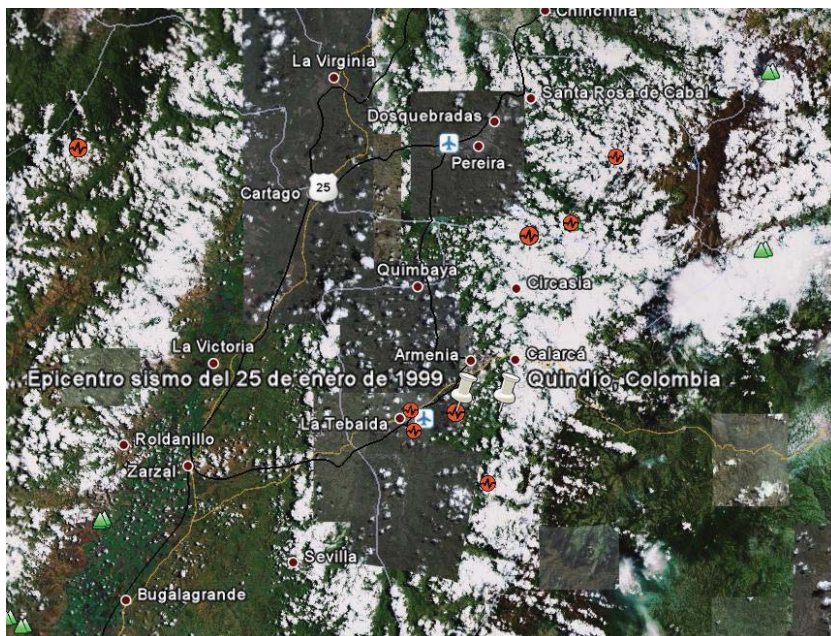
Este complejo, denominado Eje Cafetero, está ubicado sobre las cordilleras Central y Occidental, dominando el Parque Nacional de los Nevados, encontrando entre sus máximas elevaciones al Volcán Nevado del Ruiz (5.432 msnm), el Nevado del Quindío (5.150 msnm) y el volcán Nevado de Santa Isabel (5.100 msnm), los cuales por sus históricas erupciones han enriquecido los suelos de estas zonas haciéndolos aptos para el cultivo del café, base económica de esta región. No obstante también han potenciado (junto con otras condiciones geofísicas del lugar y el emplazamiento humano) el desarrollo de importantes eventos históricos como el ocurrido en 1785 que destruyó ciudades y pueblos en el Eje Cafetero.

Si bien la intensidad del terremoto de 1999 fue percibido en todo el Eje Cafetero, los mayores efectos se concentraron en el Quindío, el cual si bien es el departamento más pequeño de Colombia, es también una de las más importantes regiones cafeteras de Colombia. Sus suelos están conformados por una densa capa de ceniza volcánica, que los ha convertido en suelos aptos para el desarrollo agrícola encontrando cultivos de yuca, caña panelera, cacao, maíz, sorgo, fríjol, papa y frutas, convirtiéndose adicionalmente en uno de los abastecedores más importantes de alimentos en el país. Su capital Armenia, llamada ciudad Milagro, fundada el 14 de octubre de 1889⁴³, fue una de las más golpeadas por el fenómeno sísmico, con ella 11 municipios más que conforman el Departamento del Quindío, ellos son: Calarcá, Montenegro, Quimbaya, Circasia, La Tebaida, Filandia, Córdoba, Génova, Pijao, Salento y Buenavista.

Evento

El 25 de enero de 1999 dos eventos sísmicos significativos afectaron un área estimada de 1.360Km² (Mapa N° 3). El primero, deno-

Mapa No 3. Zonas afectadas por el sismo del 25 de enero de 1999



Fuente: Terra Matrics (2009).

minado por los expertos del Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química (INGEOMINAS) como el evento principal, se desarrolló a la 1: 19 pm, localizándose a los 4.41° de latitud norte y los 75.72° de longitud oeste. Estimando una profundidad de 10 Km, con una magnitud en la escala de Richter de 6,2. Con posterioridad al evento principal, se registró una réplica significativa de 5,8 en la escala Richter (a las 5: 30 pm) desplazada al sur a 4.39° de latitud norte.

Posterior a ello, numerosas réplicas fueron advertidas en las semanas siguientes, siendo contabilizadas 138 durante el primer mes, cuyo campo se extendió a una superficie de 300 Km², con magnitudes que en algunos casos alcanzaron los 4,4 en la escala de Richter. Según Monsalve y Vargas (2002: 15) el sismo de Armenia, fue originado "por una falla normal de desplazamiento lateral izquierdo, con una ruptura de 11.7 km y un ancho de 10.6 km, para una área total de ruptura estimada en

124 km² [...] el mecanismo focal sugiere una falla de desplazamiento lateral izquierdo con componente normal, con un buzamiento⁴⁴ $\theta = 67.3^\circ$ al este, un azimut⁴⁵ $\phi = 356^\circ + o - 10^\circ$ y un ángulo de buzamiento $\theta = -33.8^\circ$. En otras palabras fue un sismo ocasionado por una falla superficial de la corteza continental, siendo el sismo superficial más grande registrado instrumentalmente en el Eje Cafetero.

Este evento coadyuvó a la destrucción de importantes edificaciones como la estación de bomberos, hospitales, la Asamblea Departamental, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, a su vez dejó fuera de operación a todos los servicios públicos hecho que agravó aún más la situación de los heridos y damnificados. A estos daños materiales se sumaron las pérdidas humanas contabilizadas en 1.125 muertos, 1.800 heridos aproximadamente y más de 200.000 personas afectadas.

La ciudad de Armenia fue parcialmente destruida, focalizándose los daños en los barrios del Sur, (Foto N° 2) al igual que en cinco municipios⁴⁶ del Quindío, como también algunos municipios de Risaralda especialmente Pereira, en donde se reportaron 37 muertos, 450 heridos y más de 5.000 personas afectadas, así como daños de consideración en Caldas y el Norte del Valle del Cauca.

Foto No 2. Barrio Brasilia sur de Armenia – Quindío



Fuente: Varona, M (1999).

La amplificación de las ondas sísmicas en Armenia se presentó tanto por la presencia de depósitos de suelos blandos, zonas de relleno, una gran cantidad de suelos arcillosos, depósitos de cenizas y la existencia de flujos de agua subterránea, como por efectos topográficos⁴⁷, presentándose el colapso de algunas edificaciones, a pesar de estar construidas siguiendo el código sismo-resistente de 1984.

En otros casos el tipo de material utilizado para la construcción de las viviendas tanto urbanas como rurales en la región cafetera, fueron los causantes del aumento en el número de fallecidos y lesionados ya que en un 60% eran edificaciones de bahareque, con tejas de arcilla y escasa cimentación, construidas muchas veces sobre filos montañosos o laderas inestables. Condiciones que aceleraron el colapso de dichas edificaciones. Como lo expresa el informe de la CEPAL tanto las condiciones geotécnicas como antrópicas agudizaron los resultados del evento:

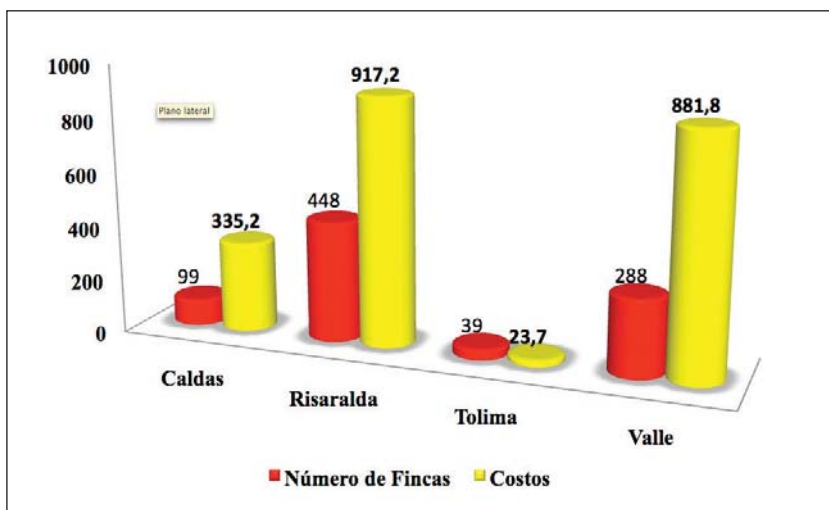
Lo somero del evento, unido a las condiciones geológicas y geotécnicas de Armenia asentada en suelos de origen volcánico y con densos núcleos construidos sobre rellenos antrópicos, permitió que se presentara el fenómeno de la resonancia que afectó a las construcciones de uno a seis pisos, con particular violencia. No se puede olvidar que en la zona del municipio de Córdoba en las inmediaciones del foco sísmico, los relatos de los pobladores, describen como los viandantes se caían, o les era imposible caminar por la violenta oscilación vertical del suelo, lo cual en mediciones con la escala de Mercalli⁴⁸ podría indicar un movimiento grado 12.

Los daños de la ciudad de Armenia, la más afectada por el movimiento sísmico, muestran bien a las claras que se superponen con fidelidad a los trazos en superficie de las fallas de Armenia y El Danubio en el centro y el sur de esta población, téngase en cuenta además que todos quienes se han dedicado a evaluar daños en vivienda e infraestructura, han coincidido en algunos aspectos: los sistemas de construcción empleados en la zona afectada por el sismo, muestran un evidente desconocimiento o no empleo de criterios sismo-resistentes, aunado esto con la indebida utilización de lugares de evidente riesgo para la construcción de diversos tipos de edificaciones, constituyen una sumatoria explosiva de peligro que hizo que ante la tremenda rapidez de la descarga energética del sismo, vastos sectores de la ciudad de Armenia y de los poblados vecinos colapsaran, de manera casi instantánea, no se puede olvidar, que muchas de las viviendas ya de por sí muy averiadas con el evento principal completaron o incrementaron su nivel de daño con la réplica principal de las 5: 40 pm (CEPAL, 1999: 8).

Seguendo el informe de la CEPAL (1999) los costos por daños materiales ascendieron a 2,786 mil millones de pesos colombianos. Siendo las actividades primarias (especialmente la producción de café) y la infraestructura los grupos más golpeados con un porcentaje de daños que rondó el 90%. En cuanto a los daños indirectos estos fueron de menor cuantía.

La agricultura⁴⁹ y la ganadería fueron las actividades que mayor impacto sufrieron, al constituirse en las principales actividades que se desarrollan en el Eje Cafetero, siendo la producción y el procesamiento del café⁵⁰ (Gráfico N° 3, anexo 2), la más relevante y el eje en torno al cual se han articulado históricamente muchas de sus actividades comerciales, las cuales se desequilibraron a raíz del terremoto registrándose daños de consideración en la infraestructura para el procesamiento del café, en infraestructura productiva del sector no cafetero⁵¹, y en algunas instalaciones agroindustriales, a las que se sumaron pérdidas de materias

Gráfico No 3. Estimación de daños causados por el terremoto en los beneficiaderos de café



* La estimación se realiza en millones de pesos colombianos.

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Gerencia Técnica-Oficina de Estudios Básicos cafeteros (1999)

Elaboración: Edgar Vladimir Álvarez.

primas agroindustriales, y en menor medida de productos que no pudieron ser comercializados o transportados a las plantas de procesamiento debido a los daños que sufrieron las vías de comunicación.

A este panorama se sumaron las afecciones a los sectores sociales, concretamente en lo referente a la pérdida de viviendas⁵² con un 73% del total y los daños en la infraestructura educativa, deportiva, religiosa y de salud.

El sector educativo fue uno de los que más sufrió el rigor del terremoto tanto por el elevado porcentaje de planteles afectados como por la intensidad de los daños ó por su posterior utilización como refugios para la población afectada.

Tanto en las zonas urbanas como en las rurales las escuelas mostraron la fragilidad de su construcción, por lo cual fue oportuno que el sismo ocurriera coincidentalmente con la temporada de vacaciones, razón por la cual tanto maestros como alumnos se encontraban fuera de ellas evitando agudizar la tragedia.

Según la información presentada por el Ministerio de Educación (tabla N° 2), 143 planteles de un total de 521 (el 27%) fueron declarados irrecuperables, 294 (el 56%) podían ser utilizables, con importantes reparaciones de fondo, y sólo 84 (o sea, el 16%) no sufrieron daños o éstos fueron menores. Esta situación afectó a cerca de 4,000 aulas, a casi 15,000 docentes y a más de 143,000 alumnos de escuelas de distinto nivel, públicas y privadas, urbanas y rurales.

Del total de los establecimientos afectados un 60% corresponden al Departamento del Quindío. Siguiendo la misma línea, de grados de destrucción, encontramos a Calarcá y la Tebadía, en este último, los trece establecimientos educativos con los que contaba para la fecha sufrieron pérdidas totales. Un caso curioso es el de Pereira, que en su conjunto sufrió menos daños que Armenia, no obstante en cuanto a instalaciones educativas reportó la misma magnitud de daños que Armenia. En el caso de los municipios del Valle del Cauca, ninguno, de sus 59 establecimientos educativos, fue destruido aunque todos requirieron reparaciones mayores. Los centros de educación superior como la Universidad del Quindío, en Armenia, y la Tecnológica de Pereira, fueron afectados de consideración, igualmente los planteles de formación técnica y tecnológica de esta región, los cuales eran para la fecha relativamente numerosos. En suma, los costos directos del terremoto para el sector educativo ascendieron a más de 154,000 millones de pesos, equivalentes a más de 100 millones de dólares para la fecha.

Tabla No 2. Daños en establecimientos educativos

Departamento y municipio	Total de establecimientos	No utilizables	Daños mayores	Daños menores	No de aulas	No de docentes	No de alumnos	Costo en millones de pesos
Caldas*	-	-	-	-	-	-	-	-
Chinchina	-	-	-	-	-	-	-	-
Quindío	301	107	129	65	2020	3.673	94.156	9010
Armenia**	53	22	30	1	656	1.555	46.170	39.594
Buenavista	14	7	7	***	37	44	789	628
Calarca	59	29	19	11	392	679	15.906	20.395
Circasia	32	4	13	15	154	232	5.550	3.456
Córdoba	14	2	1	11	52	60	1.143	537
Finlandia	28	9	16	3	107	125	2.756	1.201
Génova	1	-	1	-	1	1	21	18
La Tebaida	13	13	-	-	114	202	5.650	7.778
Montenegro	30	6	18	6	190	289	7.532	8.067
Quimbaya	36	9	16	11	224	312	7.097	7.455
Salento	21	6	8	7	93	174	1.542	881
Risaralda	122	34	69	19	1.145	6.701	32.684	13.831
Dosquebradas	32	1	29	2	384	3.498	11.501	578
Pereira***	48	25	6	17	404	494	12.373	7.490
Marsella	16	2	14	-	107	664	2.394	1.958
Santa Rosa	26	6	20	-	250	2.045	6.416	3.805
Tolima	39	2	37	-	245	979	3.735	1.270
Cajamarca	39	2	37	-	245	979	3.735	1.270
V del Cauca	59	-	59	-	507	3.218	12.461	1.320
Alcalá	11	-	11	-	87	376	1.870	330
Calcedonia	23	-	23	-	208	1.104	5.500	663
Ovando	4	-	4	-	26	106	462	100
Sevilla	12	-	12	-	126	1.344	3.696	122
Ulloa	9	-	9	-	60	288	933	105
Total	521	143	294	84	3.917	14.571	143.036	106.431

*No se dispuso de información para el Municipio de Chinchiná, en Caldas; ** Incluye una estimación preliminar de los daños de la Universidad de Quindío; ***Incluye una estimación preliminar de los daños de la Universidad Tecnológica de Pereira.
Fuente: CEPAL, sobre cifras del Ministerio de Educación Nacional (1999).

Otros daños de consideración fueron los registrados en templos y algunos edificios con valor patrimonial. Siendo destacables los daños sufridos en las iglesias de San Francisco, El Carmen y el Sagrado Corazón, en Armenia, la capilla de Calarcá, la iglesia y el colegio de Santa Teresa, en Pijao, y las iglesias de Córdoba, Salento, Filandia, Barcelona, Buenavista y La Tebaida, todas ellas en Quindío, además de otras en los departamentos restantes. Buena parte de ellas fueron demolidas o demandaron reparaciones mayores. De manera preliminar se calcularon cerca de 35,000 millones de pesos en daños.

Los daños en la infraestructura deportiva y cultural se concentraron en las canchas de fútbol, que fueron afectadas en una buena proporción. Algunos estadios y gimnasios resistieron el evento, lastimosamente no corrieron la misma suerte teatros, cines, casas de cultura y comunales y otros edificios públicos que presentaron daños de consideración. Se estimaron en total daños superiores a los 10.000 millones de pesos para ambos sectores.

El sector salud fue uno de los menos impactados (Tabla N° 3) por el terremoto, en comparación a los anteriores. No obstante ello no significa que no haya sufrido daños de consideración más aún, pese al daño sufrido en las instalaciones médicas y considerando la situación de su personal⁵³ pudo ofrecer a la población una rápida respuesta, lo cual se puede evidenciar en la atención a más de 8,500 heridos, casi una cuarta parte de ellos graves, muchos de los cuales fueron trasladados rápidamente a hospitales vecinos, (500 a Bogotá), previa valoración en los hospitales de la región.

Tabla No 3. Daños ocasionados a hospitales

Costes	Daños			Costos de reconstrucción	Componente importando
	Total	Directos	Indirectos*		
Daños en infraestructura de salud **	23,762	23,762		36,770	6,545
Mayores costos por atención hospitalaria, ambulatoria y asistencial	17,400		17,400		
Acciones preventivas, vacunas, etc.	8,150		8,150		
Recuperación, tratamiento y disposición de víctimas por trauma	265		265		
Costos adicionales por saneamiento, vigilancia y control epidemiológico	9,250		9,250		
Programa de grupos Vulnerables***	17,470		17,470		
Total	76,297	23,762	52,535	36,770	6,545

*Incluye una estimación de las aportaciones en dinero o en especie de emergencia en salud de la cooperación internacional, de ONG, del sector privado y de la propia comunidad colombiana; ** Incluye construcciones y equipo. De ellos corresponden al Ministerio de Salud más de 13,860 millones de pesos. El resto proviene de los daños que sufrieron las clínicas privadas y dispensarios privados, las instalaciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los daños en los centros del Instituto del Seguro Social; ***Incluye ayuda alimentaria a población en albergues y ayuda psico-afectiva, además de los programas sanitarios y médicos específicos.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Salud y estimaciones propias (1999).

Asimismo, esta participación se hizo evidente en el establecimiento de albergues temporales brindándole a la población, de todas las localidades de la región, las condiciones mínimas de sanidad, en circunstancias particularmente adversas, dadas las pérdidas sufridas tanto en recursos humanos como en daños estructurales reportados por el sector salud.

Según los informes del Ministerio de Salud resultaron 61 instalaciones dañadas en la región, tres eran hospitales de tercer nivel, una de segundo y 57 de primer nivel. Ocho instalaciones fueron declaradas como pérdida total, entre ellas un hospital de segundo grado en Calarcá y otros siete de primero en distintos municipios del Quindío. El hospital de Pereira

no sufrió daños, ni tampoco el del Seguro Social de esa localidad. Sin embargo, el edificio del Instituto Seccional de Salud del Quindío así como el segundo hospital más importante de la región, el San Juan de Dios⁵⁴, en Armenia, sufrieron graves impactos en su infraestructura.

En cuanto a los demás centros de salud estos sufrieron sólo daños leves. En total, se estimaron pérdidas en cerca de 28,000 millones de pesos de los cuales 4,000 millones fueron recuperados por concepto de seguros.

En resumen las pérdidas en los sectores productivos representaron el 12% del daño y las pérdidas en manufacturas bordearon el 1.2%. En cuanto a la atención inmediata de la emergencia esta alcanzó los U\$45 millones. Ponderando estos rubros con los anteriormente presentados (educación, salud, vivienda etc.) y algunos obviados, en razón de las limitantes para obtener información fidedigna al respecto, los efectos ocasionados por el evento significaron poco más del 2.2% del PIB nacional en 1998⁵⁵.

Accionar del Estado ante la tragedia

Pasadas las primeras horas tras el evento y dada la magnitud del desastre se hizo evidente que el manejo de la situación desbordó la capacidad de las instancias locales y departamentales a razón del impacto ocasionado a las instalaciones de entidades imprescindibles para la atención de la emergencia, ello fue el caso de la estación de bomberos, las empresas públicas de la ciudad de Armenia entre otras instalaciones, lo cual limitó el accionar de estos cuerpos de socorro.

La Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres (DNPAD), por su parte, coordinó sus actividades con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y con la Red de Solidaridad Social (RSS). Pese a las acciones conjuntas, en un primer momento se suscitaron problemas tanto de coordinación y organización, como de administración de los recursos, que dieron lugar a que la ayuda, catalogada de inmediata, llegara tardíamente a los damnificados. Esta situación dio lugar a disturbios y saqueos (Foto N° 3).

A pesar de ello es indudable el papel jugado por la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres en la atención de la emergencia, en la cual realizó gastos extraordinarios que sólo en el primer mes, ascendieron a casi 8,410.9 millones de pesos, 5.6 millones de

Foto No 3. Asalto a una de las sedes de la RSS y a un almacén en Armenia



Fuente: Archivo personal.

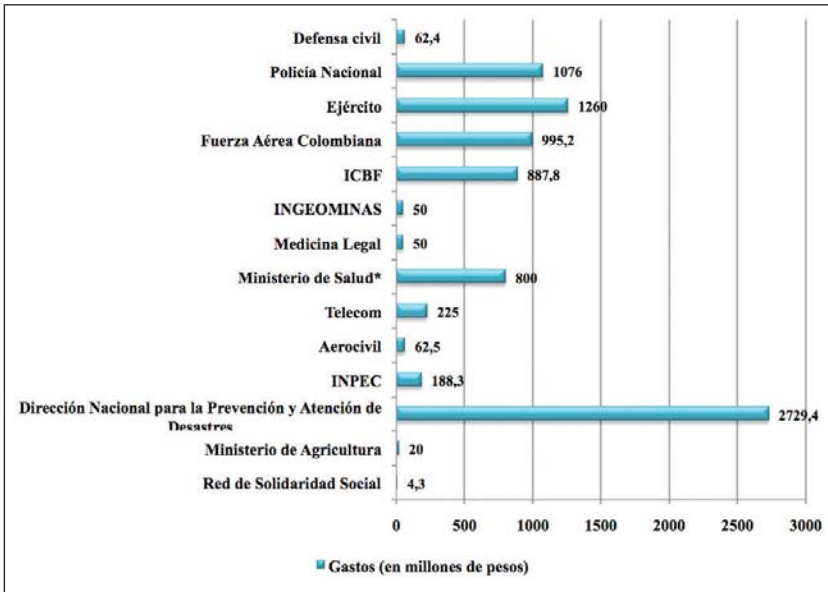
dólares (Gráfico N° 4, anexo 3). Los gastos propios de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres absorbieron más de la tercera parte, en la ayuda inmediata que todas estas operaciones de ayuda demandaron.

Las actividades de carácter extraordinario realizadas por ICBF, en gran parte en alimentos, y el Ministerio de Salud, en traslado y curación de heridos, equipo médico y medicamentos, así como en vigilancia epidemiológica resultaron muy cuantiosas al igual que las realizadas por la Fuerza Aérea Colombiana (FAC), Policía Nacional y Ejército.

La FAC⁵⁶, realizó vuelos extraordinarios para el transporte de ayuda en especie que la Red de Solidaridad Social (RSS), recibió en los 33 centros de acopio de más de 26,000 donantes particulares y cerca de mil empresariales. Las líneas aéreas privadas contribuyeron en estas actividades, con lo que el total de vuelos extraordinarios llegó a 179. En el primer mes después del desastre se despacharon 1,841 toneladas de ayuda (62% de alimentos, 7% de agua, 5% de medicamentos, 3% de carpas).

A estas labores la Red de Solidaridad Social (RSS), junto con el ICBF y otras entidades como Acción Solidaria y el Fondo de Vivienda de

Gráfico No 4. Gastos globales reportados por miembros de la DNPAD



* Cifras preliminares del Ministerio de Salud. La Dirección General de Sanidad realizó gastos por 313 millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la subgerencia de seguimiento de la Red de Solidaridad Social y del Departamento Nacional de Planeación.

Armenia sumaron la organización y asistencia a los pobladores en sus esfuerzos de instalar albergues temporales.

A ello se sumó, a diferencia del evento de Páez, la presencia casi inmediata de la presidencia de la república en cabeza del entonces presidente Andres Pastrana quien se solidarizó con las víctimas y promovió la asistencia internacional. Este involucramiento de facto en las actividades de atención generó un cierto grado de confusión entre las autoridades locales al invertirse su relación con las autoridades centrales ya que recibieron órdenes directas del ejecutivo. El nombramiento de un encargado oficial de la problemática por parte del Presidente de la República, El Dr. Luis Carlos Villegas quien asumió el cargo de Presidente del Consejo Directivo del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, y la creación de un Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero sentaron las líneas generales para un proceso que asumió caracte-

rísticas de manejo diferentes a las adoptadas en otros casos similares ocurridos con anterioridad en el país y que se asemeja, en este aspecto, al vivido en el evento de Páez.

Adicionalmente, al día siguiente del sismo, el 26 de enero, se declaró situación de desastre en los departamentos de Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, mientras tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores hacía pública su solicitud de apoyo a la comunidad internacional, que respondió oportunamente, siguiendo el informe de la CEPAL:

Fue reconocida la colaboración prestada en distintas áreas por el Sistema de las Naciones Unidas, así como también el respaldo crediticio de las organizaciones financieras internacionales, como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

La participación de las Naciones Unidas fue inmediata, primeramente mediante el envío de técnicos del Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación de Desastres (UNDAC) y de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. Con este marco y con la acción del Residente Coordinador, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las distintas agencias especializadas del Sistema entraron en acción en sus campos específicos. Por la naturaleza del evento, los programas de mayor impacto inmediato los llevaron a cabo el Programa Mundial de Alimentos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina Panamericana de la Salud (OPS), de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El primero, además de asignar 200.000 dólares de asistencia inmediata de emergencia para la compra local de alimentos, obtuvo la aprobación para proveer alimentos durante seis meses a 115.000 personas, dicho aporte alcanzó la suma de 4,5 millones de dólares, esta distribución la hizo básicamente a través del ICBF. Por su parte, UNICEF, con la colaboración de distintas ONG, y mediante la capacitación de promotores, orientó sus actividades al restablecimiento del equilibrio psico-social (sic.) de alrededor de 10.000 niños.

En este sentido, por la importancia que tuvo la reanudación de las clases, incluso en condiciones tan precarias como las que ofrecen las tiendas de campaña, el Fondo brindó su apoyo con la dotación de paquetes educativos (*edukits*), distribuidos a 19.500 niños, además de un número indeterminado de pizarras. En el campo sanitario, UNICEF colaboró, junto con *Save the Children*, en la instalación de 76 letrinas y en el restablecimiento del servicio de acueductos en el municipio Barcelona. En esta misma localidad, se ha construido una “ciudadela” para reubicar a alrededor de 1.250 personas que para la fecha ocupaban calles y parques. A su vez

donó raciones alimentarias a 35,000 personas, mediante el sistema de las cocinas comunitarias implementado por el ICBF.

Las actividades de la OPS/OMS se centraron en la estrecha asesoría técnica con el Ministerio de Salud en materia de atención de la emergencia, de control epidemiológico y de salud mental, con el aporte de una veintena de promotores por ella financiados. Además contribuyó con la instalación y arranque del programa electrónico SUMA, para el manejo de la recepción y distribución de la ayuda recibida en medicamentos, alimentos y otros rubros.

La Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) dio apoyo logístico a través de un proyecto que operaba ya en la zona afectada. Las donaciones de tiendas de campaña de parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el soporte alimentario del PMA y la participación en la defensa de los derechos humanos y contra la violencia contra las mujeres, por parte del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), se constituyeron en otras muestras de ayuda de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas. Los gobiernos de alrededor de 40 países enviaron una cuantiosa ayuda bilateral, consistente principalmente en colaboración logística, técnicos y equipo de rescate, ayuda alimentaria, agua potable, medicamentos, equipo de albergues, y, entre muchos otros conceptos, dinero en efectivo. Por su monto, se destaca la ayuda de los Estados Unidos y de la mayoría de países de la Comunidad Europea y Japón, sin olvidar las ayudas recibidas de varios países de América Latina quienes igualmente atendieron el llamado de Colombia. Frente a la ayuda bilateral esta se canalizó a través de ONG de probada experiencia, como OXFAM, Save the Children, Médicos sin Fronteras, la Cruz Roja, Médicos del Mundo, Cáritas y tantas otras. Muchas de ellas, por su parte, obtuvieron recursos de otras fundaciones, empresas y comunidades de varios países. Otras asociaciones humanitarias y las iglesias, entre sus adeptos, e incluso se dieron casos de organización de festivales musicales en beneficio de los damnificados. A estas ayudas se sumaron las de la empresa privada nacional e internacional que operaban en Colombia como fue el caso de farmacéutica alemana y dos mexicanas, que también participaron con su ayuda en equipo, medicamentos y dinero. (CEPAL, 1999: 20)

Cuatro días después del sismo, el 29 de enero, se dictaron los decretos 195 y 223, declarando Estado de emergencia económica, social y ecológica de los municipios afectados. Estos decretos fueron la base de la acción gubernamental y se complementaron con una serie de medidas contenidas en otros, entre los que destaca el Decreto 197, del

30 de enero, para la creación de un Fondo de Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, y el Decreto 258, del 11 de febrero, que dictó las disposiciones para hacer frente a la situación de calamidad.

Paralelo a estos escenarios es necesario resaltar la participación activa de la sociedad civil y de las instancias locales del sistema de atención de desastres, en la cual, aun con sus limitantes, descansaron muchas de las acciones emprendidas. A ello se suman los gestos de solidaridad de los departamentos vecinos -conforme lo establecido en los planes de contingencia existentes- y el propio esfuerzo de las poblaciones afectadas quienes ante el colapso de los cuerpos de socorro de sus localidades procedieron a colaborar en las operaciones de salvamento, rescate y atención de la emergencia en general.

Este amplio contexto, nos permite realizar un primer acercamiento a un tema de interés y es el aprendizaje político, entendido como el conocimiento que se obtiene de la práctica de las políticas públicas y que influye tanto en sus contenidos como en sus cambios.

Este aprendizaje político se evidencia en tres hechos, el primero está relacionado con la forma de solicitar y receptor las donaciones, las cuales si bien son reglamentadas por decreto 1909 de 1992 este se ciñe al procedimiento para la nacionalización de donaciones, sin discriminar las mismas, es por ello que en el caso de Páez se evidencia una petición de ayuda sin caracterizar la misma, hecho que lleva al envío de decenas de objetos inútiles para la atención de la emergencia. En el caso del Eje Cafetero se aprecia una petición de ayuda internacional que acogía los requerimientos del programa SUMA (creado después de Páez), que concentraba sus peticiones en alimentos enlatados, medicina, infraestructura básica (generadores de energía, equipos para potabilizar el agua etc.,) y contribuciones económicas, lo que disminuyó considerablemente la recepción de ayudas inútiles.

El segundo elemento se relaciona con la atención del gobierno central frente a la emergencia, en el caso de Páez la presidencia se involucrará pasados dos días de la tragedia, hecho ampliamente cuestionado no sólo por la ciudadanía sino por los senadores pertenecientes a la bancada opositora al gobierno y algunos senadores partidarios del mismo. En el caso del Eje Cafetero, el presidente se involucrará pasadas dos horas de la tragedia, solidarizándose con las víctimas y promoviendo la ayuda internacional, característica que se podrá observar en la siguiente administración. No es posible afirmar que dicha actuación sea de carácter filantrópico o que por el contrario sea un acto estudiado que

intente capturar nuevos votantes a partir del clientelismo o el populismo, sin embargo es posible afirmar que se inscribe en un acto de aprendizaje político en razón de la modificación de su actuación.

El tercer elemento está ligado a la normatividad, si bien los eventos que antecedieron a Páez coadyuvaron en la generación de una amplia normativa en torno al tema, posterior a Páez el gobierno legisla en cuatro ámbitos de interés: vivienda, agricultura, salud y educación.

En el caso de la vivienda se reglamentó mediante acuerdo No 32 de 1994 un subsidio familiar de vivienda, aplicable a hogares ubicados en zonas de desastre y se regularon las licencias de construcción, urbanización y parcelación a través del código colombiano de sismo resistencia (decreto 1400 de 1984), en el ámbito de la agricultura se reorganizó mediante la ley 160 de 1994 del Sistema Nacional para la Reforma Agraria que en su artículo 31 previó la adquisición de tierras para la reubicación de viviendas en zonas de alto riesgo, en las carteras de salud y educación se reglamentó mediante decreto ley 1298 de 1994 la creación del Fondo de Solidaridad y Garantía en el sistema de salud y se estableció en el artículo 5 de la ley 115 de 1994 la “educación en la prevención de desastres” que se reglamentó por resolución 7550 de 1994 del ministerio de educación la que regula las actuaciones del sistema educativo nacional en la prevención y atención de desastres.

Precisamente la aplicación de esta normativa evitó que el desastre del Eje Cafetero hubiese sido mayor, es el caso de la aplicación del código colombiano de construcciones sismo resistentes en construcciones posteriores a 1994, permitió la estabilización de la crisis a través de la existencia de recursos para la atención en el sector salud y aceleró la recuperación a través de los recursos existentes para subsidios de vivienda y adquisición de tierras para las mismas.

Notas

- 26 Situación que se puede explicar a través de la génesis del proceso de industrialización que vivió el país entre los años 1950 y 1960, la agudización del conflicto armado y la pérdida adquisitiva del campesinado colombiano, situaciones que suscitaron el desplazamiento de importantes grupos humanos del campo a la ciudad, con la consecuente aparición, en estas zonas de los barrios marginales y las viviendas en precario.
- 27 El cual según los análisis preliminares realizados por el Observatorio Sismológico del Suroccidente Colombiano (1995: 12), “no se puede asociar a ninguna de las fallas geológicas conocidas de la región. Tampoco se conocen testimonios históricos de

eventos similares en la región y el área epicentral aparece como inactiva en el catálogo instrumental global. En el catálogo regional del OSSO, iniciado en 1987, el área presenta alguna actividad con eventos pequeños (menores de 3.3° en la escala de Richter)".

- 28 La escala sismológica de Richter, también conocida como escala de magnitud local (ML) desarrollada por Charles Richter, es una escala logarítmica arbitraria que asigna un número para cuantificar el efecto de un terremoto, esta escala se centra en medir la magnitud del evento sísmico, contrario a la de Mercalli que mide la intensidad.
- 29 Según Cardona (2008: 136) "producto de la licuación de la capa superficial del suelo, se produjeron cientos de deslizamientos simultáneos que conformaron realmente no una avalancha sino un flujo de escombros, en el que bajaban fragmentos de rocas, miles de árboles y todo lo que a su paso arrasaba".
- 30 Según Cardona (2008: 137) "Infortunadamente, muchas personas murieron casi en forma instantánea, por el colapso de sus edificaciones o por que fueron alcanzados por los deslizamientos simultáneos o por el flujo de escombros que se conformó con los mismos. En la población de Irlanda testigos del evento indicaron que el flujo arrasó sus viviendas unos minutos después de haberse sentido el sismo y en Belalcázar se indicó que habían pasado posiblemente unos quince minutos después de la fuerte sacudida".
- 31 Lo cual posteriormente impediría la atención de la emergencia por vía terrestre.
- 32 Debido a la disposición nacional existente según la cual, el "gobierno colombiano requerirá para la declaración de fallecido, un reconocimiento individual de los cadáveres" y dado que muchos cuerpos quedaron sepultados por la avalancha. El Estado colombiano solo reconoció el saldo anteriormente consignado. No obstante, dada el área de afección, la magnitud e intensidad del evento, es altamente probable que el número de muertos superara ampliamente la cifra consignada.
- 33 Ya que la deforestación de la zona contribuyó definitivamente a la formación de los deslizamientos y los flujos de lodos.
- 34 Estas condiciones coadyuvaron a que, prácticamente desde el comienzo, el operativo de atención fuera un operativo nacional, que movilizó fuerzas y recursos de este orden, a excepción de los organismos de socorro regionales que, con escasos recursos y limitaciones operativas, intentaron atender la emergencia.
- 35 La proporción del evento y las dificultades propias de la zona especialmente en los municipios de la vertiente oriental de la cordillera, dificultaron enormemente la acción del Comité Regional del Cauca y el rápido reconocimiento de lo sucedido en su localidad. A ello se sumó la inexistencia, prácticamente, de comités locales de emergencia en la mayoría de los municipios afectados, y la ausencia (por el puente festivo) de autoridades locales, razones por la cuales el Comité Regional del Cauca, tuvo información sobre los daños producidos en los municipios afectados cercanos a Popayán, hacia las 7 u 8 de la noche del día del evento, pero no sobre lo sucedido en municipios más distantes y con dificultades de comunicación como lo era Belalcázar. Al panorama presentado por el Cauca, el departamento del Huila sumaba la lenta reacción de su Comité Regional y la incapacidad mostrada por el Coordinador Regional para tomar decisiones, convocar a las entidades y realizar la labor para la cual estaba nombrado. Estos elementos coadyuvaron a que la información que fuera presentada a la Dirección Nacional no fuera la más confiable.
- 36 Ya que se contaba con la información de un radioaficionado acerca de una avalan-

- cha en la cuenca del río Paéz, esta no se había podido comprobar hasta esa hora. A ello se sumaba que el municipio de Paéz y Belalcázar en especial, solo contaban con un teléfono en la oficina de TELECOM, que estaba fuera de servicio desde hacía mucho tiempo, hecho que aisló aun más a esa zona.
- 37 El primer gran problema para la atención del desastre por parte de las instituciones nacionales fue su desconocimiento del área. Los pilotos de los helicópteros no conocían las poblaciones ubicadas allí, sólo se limitaban a bajar en aquellos sitios donde se veían personas aisladas por los deslizamientos. En consecuencia la DNPAD dispuso el inmediato traslado de personas conocedoras del área del Programa Nacional de Rehabilitación PNR y de la Dirección Nacional de Asuntos Indígenas, quienes jugaron un importante papel en la orientación del operativo de emergencia, no sólo por su conocimiento de la zona sino de las costumbres, la cosmovisión y las particularidades culturales de las poblaciones indígenas Nasa (Paeces) y Guambianas.
- 38 El día jueves, 9 de junio de 1994, el embajador de los Estados Unidos en Colombia, Morris Busby, envía un cable (Bogotá 8741, no clasificado) a Washington mencionando que “un gran desastre ha ocurrido en los departamentos de Huila y Cauca” y “considero que existe un estado de emergencia en Colombia”. Esta declaración es enviada a la Oficina para Asistencia de Catástrofes en el Extranjero (USAID/OFDA) y al Comando Sur del Departamento de Defensa en Panamá (Southcom/DOD). A partir de ello Paul Bell, un experto de OFDA, con sede en San José, Costa Rica, se desplaza a Colombia y visita la zona de desastre (11 y 12 de junio). Empleando los reportes iniciales y anticipando las posibles necesidades, Bell había dispuesto, previo a su visita, el envío de rollos plásticos para alojamientos temporales y recipientes plásticos de tipo individual para transporte de agua. OFDA envió estos suministros vía aérea a Neiva el día 11 de junio, para su posterior distribución en el área afectada y confirmación de uso. A esta ayuda se sumó la del DOD quien suministró dos helicópteros Chinook, con su respectiva tripulación y personal de apoyo para la evacuación de comunidades en riesgo y posteriormente para el transporte de suministros a los albergues y campamentos. Los Chinook llegaron al aeropuerto de Neiva el 12 de junio, comenzando labores al día siguiente. La operación con estos helicópteros se prolongó hasta el 28 de junio. Paralela a esa ayuda se recibieron donaciones de Venezuela, Ecuador, Perú, Comunidad Económica Europea (especialmente por intermedio de Francia y España), Japón, Taiwán y Corea. La Policía Nacional y la Cruz Roja Colombiana coordinaron la recepción de las donaciones nacionales y emplearon para el manejo de toda la información, el sistema SUMA, de la Organización Panamericana de la Salud elaborado por la Cruz Roja colombiana posterior al evento de Armero.
- 39 Ya que las distintas vías terrestres de acceso fueron completamente destruidas por los deslizamientos y/o por la avalancha, al igual que la mayoría de los puentes que cruzan el río Paéz.
- 40 Tal fue el caso de la misma comunidad de Wila que luego de un largo proceso de concertación con la corporación Nasa Kiwe fue trasladada a tierras pertenecientes al resguardo indígena de Novirao en cercanía a Popayán.
- 41 Con el objeto de evitar esa avalancha desordenada de ayudas, característica de otros desastres.
- 42 Siguiendo la información que registró la base de datos del sistema Desinventar, se presentaron daños en las localidades de Campohermoso, Chiquiza, Duitama, El Cocuy, Garagoa, Guican, Miraflores, Páez, Puerto Boyacá, Raquira, San Luis, Gaceno,

que pertenecen al departamento de Boyacá, igualmente se reportaron daños en el municipio de Granada – Meta y los municipios de Chameza, Monterrey, Sabanalarga y Tauramena en el departamento del Casanare así como en la ciudad de Bogotá donde se registraron cinco muertos, diez heridos y algunos daños en la infraestructura de la ciudad.

- 43 Esta ciudad según Suárez (2000: 14) “llamó la atención hasta 1999 por su panorama urbanístico, que a pesar de su corte moderno conservaba el estilo de la arquitectura de comienzos de siglo, con las viejas casas de amplios corredores hechos con chambranas de macana, empañetadas, blanqueadas y pintadas de colores vivos, además de los balcones, escaleras y cielo-rasos como símbolo de la identidad quindiana”.
- 44 Ángulo que forma el plano al ser medido con respecto a un plano horizontal, que debe ir acompañado por el sentido en el que el plano buza o baja. Igualmente es la orientación de la inclinación de los estratos en un relieve de plegamiento formado en rocas sedimentarias. El buzamiento es utilizado para establecer las posiciones espaciales de los estratos, diaclasas, fallas, limbos y planos axiales de pliegues y cualquier otra superficie de interés geológico.
- 45 Es el ángulo de una dirección contado en el sentido de las agujas del reloj a partir, únicamente, del norte geográfico. El acimut de un punto hacia el este es de 90 grados y hacia el oeste de 270 grados sexagesimales. En geodesia el acimut sirve para determinar la orientación de un sistema de triangulación.
- 46 Circasia, Córdoba, Barcelona, Montenegro y La Tebaida.
- 47 Según los expertos, Quindío, Risaralda, Caldas, el norte del Valle del Cauca y el sur de Antioquia, constituyen la zona de mayor riesgo sísmico de Colombia y una de las más peligrosas del continente. Se trata del corazón de las cordilleras colombianas, surgidas en la intersección de tres placas tectónicas. Son montañas jóvenes, aún en proceso de formación, con altas pendientes que se prestan para aludes, y más de 12 volcanes activos.
- 48 La Escala de Mercalli desarrollada por Guisepppe Mercalli, es una escala de doce puntos desarrollada para evaluar la intensidad de los sismos a través de los efectos y daños causados a distintas estructuras. Los niveles bajos de la escala están asociados por la forma en que las personas sienten el temblor, mientras que los grados más altos se relacionan con el daño estructural observado.
- 49 El café, ocupa más de la mitad del área de cultivos en el Eje Cafetero con 52,453 hectáreas, correspondiendo el 9% restante a otros cultivos como el plátano y la yuca. La ganadería, con una superficie de 65,223 hectáreas de pastos, es también otra actividad de gran importancia para el Departamento.
- 50 Impactos que se agudizaron ante el hecho de que a la fecha de ocurrencia del terremoto, no se habían iniciado aún las labores de cosecha del grano, las pérdidas registradas corresponden en su totalidad a la destrucción parcial o total de los beneficiaderos de café y de otras construcciones anexas tales como estanques para el almacenamiento de agua, bodegas, campamentos y otros.
- 51 Los daños en este sector corresponden básicamente a infraestructura productiva y en menor medida a pérdidas de producción debido al mal estado de las vías, así como a la muerte de animales (avicultura), daños en las instalaciones agroindustriales y falta de suministro de agua para procesar materias primas.

- 52 Los daños en el sector vivienda fueron de consideración, afectando vidas humanas y acarreando uno de los mayores impactos negativos para la economía nacional. Los Comités Locales de Emergencia, a la fecha del viernes 29 de enero de ese año, estimaron en más de 35,000 el número de viviendas afectadas por el evento sísmico. Un censo posterior realizado por el DANE, bajo la forma de convocatoria pública para la inscripción al registro de damnificados, presenta una magnitud de afectación mucho más dramática: casi 79,500 viviendas afectadas, de las cuales 43,500 presentaron daños parciales, y alrededor de 36,000 viviendas fueron declaradas inhabitables o de pérdida total. Las cifras definitivas por municipio, tipo y nivel de los daños registradas localmente variaron sin duda respecto de estas primeras estimaciones disparándose porcentualmente. De acuerdo con datos disponibles al 15 de febrero, las personas refugiadas en albergues eran 67,539; a éstas habría que agregar alrededor de 21,000 personas que, según estimaciones extraoficiales, encontraron alojamientos en casa de amigos y parientes o crearon alojamientos espontáneos en parques o avenidas, organizando viviendas improvisadas denominadas “cambuches” cerca de su lugar de residencia habitual.
- 53 El cual registró pérdidas al ser igualmente afectados por el evento presentando pérdidas familiares (heridos, muertos) y económicas (viviendas y bienes en general).
- 54 A pesar de las obras de reestructuración que había tenido previamente el San Juan de Dios, las cuales afortunadamente evitaron que los daños resultaran siendo mayores.
- 55 “Las pérdidas de acervo y de alteraciones en los flujos económicos considerados como daños directos e indirectos equivalen al 17% de las exportaciones que realizó el país en ese mismo año. Las pérdidas representan el 9.7% de la formación bruta de capital del país en un año, es decir que la reconstrucción distraerá casi una décima parte de lo que podría ser un incremento del acervo nacional” (CEPAL 1999: 23).
- 56 Con el apoyo de las fuerzas aéreas de los Estados Unidos y de Uruguay, la FAC también colaboró en el transporte de mucha de la ayuda internacional recibida. Posteriormente, a partir del 2 de febrero estos envíos se complementaron con otros que se despacharon en 111 camiones, desde Bogotá. Adicionalmente, la RSS recaudó cerca de 1,900 toneladas de ayuda en sus delegaciones departamentales, y 70 millones de pesos en efectivo.

CAPÍTULO III

INSTITUCIONALIDAD Y ACTORES SOCIALES FRENTE A LA GESTIÓN DEL RIESGO

Esta amplia diversidad en el proceso de atención de la emergencia por parte de los distintos actores encargados de esta temática, llevó a indagar las causas que generaron tan disímil atención, uno de los primeros acercamientos lo brindó el neo-institucionalismo histórico, para quien la herencia institucional y política influye al momento de realizar cualquier acción política, esta influencia está marcada por la historia de la institucionalidad.

En este capítulo ahondaremos en el marco histórico que dio origen al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y profundizaremos en el accionar de las comunidades afectadas por los eventos estudiados, lo tejaremos con la respuesta estatal, las limitaciones intrínsecas y extrínsecas, evidenciando con ello la existencia de grupos de interés alejados de la institucionalidad estatal que, aunados a las coyunturas sociales y políticas asociadas a los eventos presentados, han presionado el desarrollo de cambios institucionales en el tema.

La gestión de riesgos en Colombia y su evolución histórica

Colombia se encuentra emplazada en una zona de alta complejidad geodinámica e hidro-meteorológica, que la ha convertido en escenario de múltiples desastres suscitados por fenómenos naturales, no obstante no fueron estas condiciones geofísicas las que condujeron a la creación de la primera oficina de atención de desastres, sino las convulsiones políticas vividas en aquel entonces. Es así como a partir de los su-

cesos del 9 de abril de 1948, mejor conocido como El Bogotazo⁵⁷, el gobierno colombiano creó la figura de Socorro Nacional⁵⁸.

Ésta oficina tuvo la responsabilidad de afrontar los desastres presentados en el territorio nacional. Cumpliendo con esta labor a partir de un enfoque asistencialista es decir, atendiendo solamente emergencias y en medio de un vacío de forma que le permitía operar como ente público o privado según lo requiriera, situaciones causadas por la manera como había sido concebido dicho cuerpo de socorro.

Hacia 1970, y luego de múltiples cuestionamientos a la figura de Socorro Nacional, se oficializó la existencia de la Defensa Civil Colombiana, como ente adscrito inicialmente al Ministerio de Gobierno y posteriormente al Ministerio de Defensa. Lastimosamente la norma que reconoció a esta entidad, no modificó las competencias del Socorro Nacional hecho que generó una superposición de labores y restó eficiencia a ambas figuras.

Dicha incompetencia del esquema institucional fue evidenciada tras el terremoto de 1979⁵⁹, al cual acudieron estas dos instituciones sin lograr sus objetivos básicos, asistir y socorrer a los afectados. Esos objetivos fueron abordados por otras instituciones que acudieron igualmente a la zona entre ellos; la armada, ejército, policía nacional, el sector salud, educación y empresarial, hecho que demostró al país que el problema de la asistencia no era “propiedad” de una institución y que afrontar dichas situaciones merecía un trabajo interinstitucional.

Paralelo a este hecho, se promulgó el Código Sanitario, cuyo título VII hacía referencia a la constitución del Comité Nacional de Emergencias encabezado por el sector salud. Este organismo convocó a los diversos entes administrativos territoriales de la época (departamentos, comisarías e intendencias) para que replicarían la propuesta en sus jurisdicciones.

Normas establecidas en materia de prevención de desastres desde 1982 hasta el año 2008

A pesar del ingreso de nuevos actores institucionales al tema como lo fueron los departamentos, las comisarías e intendencias, y la creación de una nueva normativa que permitiría una mayor actuación de los entes territoriales, no se logró integrar a todos los actores en torno a esta nueva propuesta. Por el contrario primó la competencia⁶⁰ alrededor del tema. Hecho que finalmente incidiría en la atención de nue-

vas emergencias, entre ellas el terremoto de Popayán de 1983, en el cual quedó demostrado la inoperancia y desorganización de los entes encargados de la atención.

Este terremoto igualmente evidenció la falta de recursos económicos, en todas las instituciones, para hacerle frente a la tragedia. Esta falencia finalmente permitiría, a partir del decreto ley 1547 de 1984, desarrollar una estrategia financiera que respaldaría el trabajo de estas entidades, creándose el Fondo Nacional de Calamidades (FNC). Dicho Fondo se reglamentaría posteriormente tras la erupción del Nevado del Ruiz y la consecuente desaparición de Armero, con el decreto 843 de 1987 y comenzaría a operar realmente, después de las fuertes inundaciones de 1988⁶¹, con el decreto 1903 de 1988 tras la asignación de recursos para dicho Fondo.

Acorde a esta asignación de capitales al FNC se constituye, a partir de la ley 46 de 1988 reglamentada mediante decreto ley 919 de 1989⁶², el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD). El cual sería comprendido como “el conjunto de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias que deben asumir responsabilidades y funciones dentro de las distintas fases de los desastres, y cuya finalidad es garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos destinados a esta labor” (Art. 1, Ley 46 de 1988).

Este Sistema, siguiendo el artículo 2 del decreto 919 de 1989, estaría conformado en primera instancia por un Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; Los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres; una Oficina Nacional para la Atención de Desastres; un Comité Técnico Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; un Comité Operativo Nacional para Atención de Desastres; Los Ministerios y Departamentos Administrativos, “que en cuanto a sus competencias y funciones tengan relación con las actividades de prevención y atención de desastres” y, en particular, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación.

A ellos se sumarían las entidades descentralizadas del orden nacional, “en cuanto sus competencias y funciones tengan relación con las actividades de Prevención y Atención de Desastres” (artículo 2 decreto 919 de 1989) y, en particular, el Instituto Nacional Geológico y Minero, INGEOMINAS; la Defensa Civil Colombiana; el Instituto de Hidrología,

Meteorología y Adecuación de Tierras, HIMAT; el Instituto de Mercado Agropecuario, IDEMA; la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, TELECOM; el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC; el Instituto de Crédito Territorial, ICT; el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, INDERENA; las Corporaciones Autónomas; y la Sociedad Fiduciaria La Previsora Ltda., en cuanto administradora del Fondo Nacional de Calamidades; Las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas “en cuanto sus competencias y funciones tengan relación con las actividades de Prevención y Atención de Desastres y Calamidades” (artículo 2 decreto 919 de 1989); La Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana; Las entidades y personas privadas que por su objeto y funciones tengan relación con las actividades de Prevención y Atención de Desastres y Calamidades.

Esta conformación sumada a la concepción de dicho Sistema, partiría la historia de las emergencias en dos: la asistencialista (anterior a la creación del SNPAD) y la proactiva, enfocada en la prevención.

Paralelo a ello se creó en 1986, bajo la presidencia de Virgilio Barco, la Oficina Nacional para la Atención de desastres (ONAD) adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, hecho que si bien le llevó en un principio a trabajar de manera informal, a falta de una legislación apropiada, igualmente le permitió tanto a la ONAD como al SNPAD, obtener una mayor cantidad de recursos y convocar en pocos años a la mayoría de los entes nacionales, regionales y locales, trascendiendo el enfoque asistencialista, promoviendo la prevención y mitigación en todas las esferas y movilizar rápidamente recursos a través del FNC⁶³ generando nuevas estrategias de cofinanciación para sus labores.

Lastimosamente esta estructura presentó una serie de cambios a inicios de los años noventa. Hacia 1991, con el inicio de un nuevo gobierno, el de César Gaviria, el sistema pasó de ser coordinado por la ONAD adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a la Dirección Nacional adscrita al Ministerio de Gobierno, hecho que se decretó en julio de 1991 y se materializó en agosto de 1992 causando algunos cambios en la organización institucional. Entre ellos, su cambio de nombre a Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DNPAD)⁶⁴, la inclusión del sector privado y la disminución tanto de su capacidad de convocatoria como de recursos para su accionar. Paralelo a ello, se le fijaron nuevas labores, entre ellas: llevar a

cabo en forma organizada y descentralizada, a través de comités regionales y locales, actividades de prevención y atención de desastres, no solamente desde el punto de vista operativo o de respuesta a emergencias y/o de prevención, sino también desde el punto de vista técnico, científico y de planificación de acuerdo con el ámbito de su competencia.

Así, dicho sistema, que en un primer momento, fue constituido con entidades del Estado ya existentes en todos los niveles, con amplios recursos y concebido para que sus acciones se realicen en forma descentralizada, se reestructura. En la actualidad realiza actividades de gestión para la mitigación de riesgos y para la rehabilitación de áreas afectadas, con el apoyo del gobierno central, la empresa privada y con la asistencia de organismos internacionales de cooperación técnica.

A estas funciones se adicionan aspectos como propender por la seguridad de la población frente a los distintos fenómenos naturales que le pueden causar daño; lograr la acción coordinada de las instituciones para que cada una, desde el ámbito de sus competencias y responsabilidades, contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y a la acción oportuna para evitar pérdida de vidas humanas y daños a los bienes públicos y privados por amenazas naturales; proponer alternativas para la reducción del riesgo al que están expuestos la población y sus bienes; lograr una cultura donde la prevención sea elemento de la mayor importancia en las decisiones sociales e individuales que tomen tanto las administraciones como la población.

Dichas actividades para la prevención y atención de desastres se vienen desarrollando como un plan nacional. El contenido de este plan se estructura alrededor de cuatro estrategias, a saber: El conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico; La incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación; El fortalecimiento del desarrollo institucional, y La socialización de la prevención y la mitigación de desastres, estas cuatro estrategias definen diferentes áreas de acción que intentan recoger, para su implementación⁶⁵, los propósitos nacionales.

Entre estos propósitos se encuentran aspectos tales como la realización de mapas de amenaza natural y determinación de zonas de alto riesgo, la instrumentación y vigilancia de fenómenos naturales, el fortalecimiento institucional y financiero, la dotación de centros de reservas y elaboración de planes de emergencia, la educación y capacitación, la incorporación de la prevención en los planes municipales y regionales de desarrollo, el análisis de vulnerabilidad y la reubicación de vivienda en

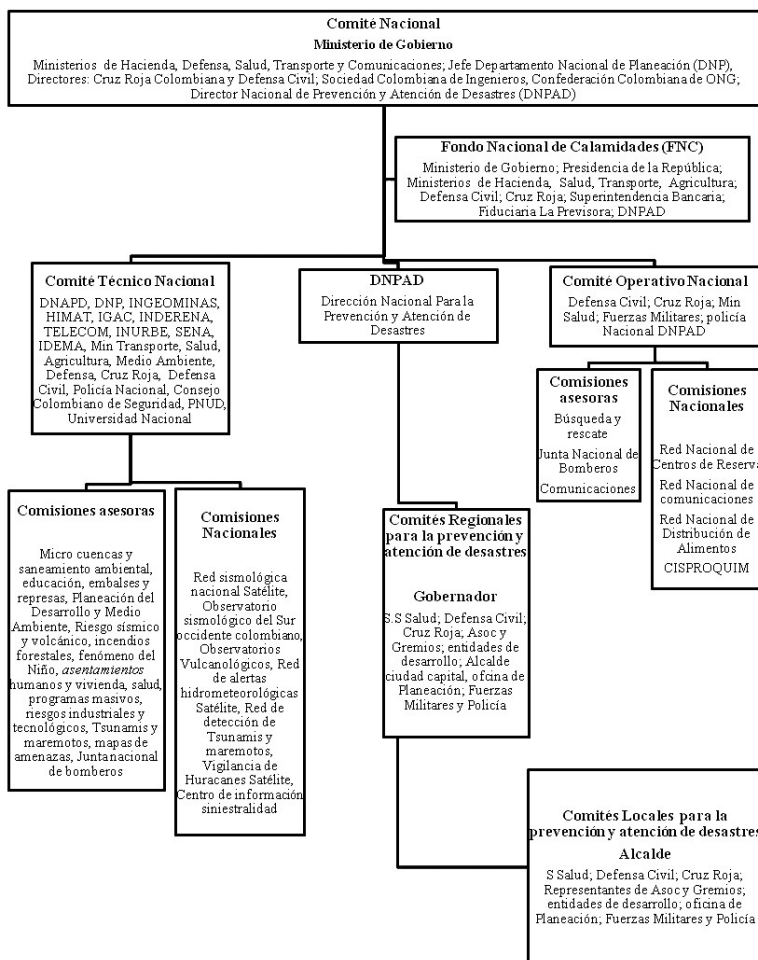
alto riesgo, reconstrucción postdesastre y recuperación de cuencas hidrográficas degradadas. Estos aspectos se vienen promoviendo a nivel local, regional y nacional mediante la concertación interinstitucional y comunitaria.

Dentro de la estructura de este sistema, a nivel nacional se instituyó un Comité Técnico, encargado de definir los programas de mitigación de riesgos y las actividades preventivas que deben promoverse a través de los Comités Regionales y Locales, y un Comité Operativo encargado de promover a nivel nacional, regional y local los preparativos y la coordinación para la atención en caso de desastres. Además de estos comités, técnicos y operativos, que cuentan con servicios nacionales y comisiones técnicas que los asesoran, la estructura del sistema está compuesta por un Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres, presidido por el Ministro de Gobierno, por Comités Regionales, presididos por los Gobernadores de cada Departamento y por Comités Locales, presididos por los Alcaldes de cada Municipio (Figura N° 2).

En el caso de los comités regionales, estos se instituyeron a la luz del artículo 60 del decreto 919 de 1989 y se le asignaron funciones a partir del artículo 61 del citado decreto, entre ellas se encuentran: Integrar el Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres, convocando a las diferentes instituciones técnicas, científicas, educativas y operativas existentes en su jurisdicción; Presidir el Comité Regional⁶⁶; Impulsar la conformación de comisiones interinstitucionales de trabajo⁶⁷; Designar un coordinador del comité regional, quien debe ser un funcionario de la planta de personal, con dedicación exclusiva para coordinar y promover las acciones interinstitucionales relativas a la prevención y la atención de desastres; Asignar en el presupuesto departamental recursos para las distintas fases que involucran la prevención y la atención de desastres; Organizar, dentro de la estructura departamental, una unidad administrativa de prevención y atención de desastres y dotarla de los elementos necesarios; Dirigir las acciones preventivas, las de atención de emergencias y las de rehabilitación de zonas afectadas, teniendo en cuenta la descentralización; Velar por el cumplimiento de las funciones relacionadas con prevención y atención de desastres asignadas a las diferentes entidades del Estado en la respectiva jurisdicción, entre otras.

En el caso de los comités locales estos se originan igualmente a la luz del artículo 60 del Decreto 919 de 1989 que crea y determina la conformación básica de los Comités Locales (Municipales) para la

Figura No 2. Organigrama Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia (SNPAD)



Fuente: Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia (2005).

Prevención y Atención de Desastres, al cual nuevamente el artículo 61 le asigna funciones⁶⁸ muy parecidas a las establecidas para el comité regional, cambiando de escala territorial, intentado con ello evitar la duplicidad de funciones.

Hacia 2008 y ante la reestructuración del Ministerio del Interior y de Justicia se dictaron una serie de disposiciones que generaron importantes cambios en la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la primera pero no menos significativa fue la inclusión de la gestión del riesgo en su nombre adoptando el de Dirección de Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres, paralelo a ello el Decreto 4530 de 2008 recogió y estableció una serie de funciones, algunas antiguas y otras novedosas.

Entre las antiguas encontramos: Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, conforme a la orientación y lineamientos fijados por el Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres; Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en las materias de su competencia; Coordinar y realizar la actualización, implementación, seguimiento, evaluación y difusión del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; Prestar apoyo técnico, informático y educativo que requieran los miembros del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres; Coordinar e impulsar el funcionamiento y organización de los Comités, Comisiones y Servicios Nacionales del Sistema para la Prevención y Atención de Desastres; Ejercer la ordenación del gasto del Fondo Nacional de Calamidades, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 del Decreto 2378 de 1997; Promover proyectos de ley o de actos legislativos o de reformas, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial en coordinación con la Dirección de Ordenamiento Jurídico y con la Oficina de Asuntos Legislativos en la presentación, discusión y seguimiento en materia de su competencia; Participar en las Juntas, Comisiones, Comités y Grupos Técnicos de los cuales haga parte o por delegación del ministro o viceministros; Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia; Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de su dependencia.

Entre las novedosas encontramos: Proponer políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales, regionales y locales para la gestión del riesgo; Ejercer la Secretaria Técnica de la Junta Nacional de Bomberos; Celebrar acuerdos y convenios, con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales para el desarrollo, de los propósitos del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, previa autorización de la autoridad competente; Gestionar, con el apoyo de la oficina de Asuntos Internacionales, la consecución de recursos complementarios para el Fondo Nacional de Calamida-

des, tendientes a cubrir las fases de la Gestión del Riesgo; Promover y coordinar la participación activa en la integración con redes internacionales relacionadas con la Gestión del Riesgo; Coordinar y administrar el Sistema de Información Geográfico para la Prevención y Atención de Desastres – SIGPAD; Cumplir a través del Fondo Nacional de Calamidades, la función establecida en el artículo 36 de la Ley 1152 de 2007: Adquisición directa de tierras para beneficiarios de programas sociales establecidos en favor de los damnificados o potenciales damnificados de calamidades o desastres naturales a fin de procurar su reubicación en otros lugares del territorio nacional.

A estos elementos se suma la existencia de una amplia normatividad en diferentes carteras, salud y educación por ejemplo, que aborda el tema de prevención y/o atención de desastres, las cuales de manera directa o indirecta coadyuvan al mantenimiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, ya sea en su parte reactiva (atención) o proactiva (prevención y mitigación). Entre ellas encontramos: La legislación de asentamientos humanos relacionadas con la prevención de desastres; Legislación en torno a la reducción de la vulnerabilidad estructural: construcciones sismo resistentes; Legislación sobre urgencia manifiesta en caso de desastres; Legislación en medio ambiente y agricultura que considera la prevención de desastres; Legislación en salud y seguridad social que incluye el tema de atención de desastres; Legislación en educación que contempla la prevención de desastres (Anexo 4).

Este recorrido histórico permite apreciar tres elementos de interés que coadyuvaron en la comprensión de las causas que originaron tan disímiles respuestas por parte de los actores encargados de la atención de la emergencia, aún al interior de cada evento. El primero, es la causa de su creación, la cual no se originó por los múltiples desastres suscitados por fenómenos naturales, sino por la convulsión sociopolítica ocasionada durante el Bogotazo, lo que fijará una tendencia reactiva, de carácter asistencialista al interior de esta institucionalidad por lo menos hasta 1988. Ello no niega la construcción de este dilema social como problema que necesita una intervención pública, condición necesaria para inscribir un problema en la agenda pública, pero sí hereda una tendencia en el establecimiento de estas políticas en el cual prima la atención de las emergencias sobre la prevención de los desastres.

El segundo elemento de interés, es la revolución suscitada con la aparición del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a decir de Lavell (1996: 371).

El sistema colombiano se crea en una época en que el debate sobre los desastres, el desarrollo del concepto mismo de desastre y de la gestión de estos, entre otras cosas, toman forma a partir de novedosos aportes sobre el tema de la vulnerabilidad social y la relación entre desastres y desarrollo, y de que existe una acumulación de información sobre los errores y las experiencias con la respuesta y la reconstrucción, sus características, su base paradigmática.

Lastimosamente esa revolución había sido precedida por dos eventos de importantes magnitudes sociales y políticas en Colombia, el terremoto de Popayán de 1983 y la erupción del volcán Nevado del Ruiz en 1985 que cobró la vida de 22.000 personas aproximadamente, sepultó la ciudad de Armero y suscitó fuertes cuestionamientos por parte de la ciudadanía colombiana a su clase política, situación que aceleró el proceso de creación del sistema. Frente al caso de la destrucción de Armero, Lavell (1996: 371) asegura que:

La destrucción de Armero, a causa de una erupción del Nevado de Ruiz, es el único caso en América Latina en que una oportunidad para el cambio institucional ha sido abierta por un desastre asociado con el vulcanismo. Este evento revestía características muy particulares. Para empezar, la magnitud del evento tuvo como consecuencia la muerte y destrucción de gran parte de la población y de la infraestructura en un área relativamente pequeña. En consecuencia, la fase de respuesta inmediata no revestía las mismas características complejas que los terremotos de Perú, Guatemala o México, por ejemplo, lugares donde quedó gran número de sobrevivientes necesitados de asistencia alimentaria, de servicios de salud y de albergue, en un área territorial muy grande. En el caso de Armero, más bien, las "lecciones" recibidas se relacionaron con las grandes fallas que ocurrieron en cuanto a la prevención del desastre, la alerta y la evacuación, y, posteriormente, la reubicación y la reconstrucción.

El tercer elemento se centra en la manera como se ha organizado el Sistema Nacional, el cual según su organigrama (Figura N° 2) se ha establecido como un sistema descentralizado con presencia a nivel local, regional y nacional, quienes atienden sus respectivas localidades basados en una misma directriz inscrita al interior del sistema, lo cual permitiría finalmente una atención oportuna en caso de emergencias, nuevamente la prevención es relegada a un segundo nivel de actuación.

A este componente se suma su carácter multisectorial heredado del código sanitario, al cual le integró nuevos actores provenien-

tes de nuevos sectores de carácter público y privado interesados en esta temática.

Estos tres elementos permiten avizorar las causas que generaron estas particulares formas de atención en los dos casos estudiados y a su vez nos permiten abrir una nueva entrada para el estudio de estos eventos y es la respuesta social.

Por lo observado hasta el momento todo parecería indicar que la institucionalidad fue el único agente activo de la respuesta ante la emergencia, no obstante nada se aleja más de la realidad que esta percepción, dado el importante papel que jugaron las comunidades afectadas tanto en la atención como en el proceso de recuperación de las zonas afectadas.

La respuesta social ante los eventos: el sismo de Páez visto por los actores locales

En decenas de escenarios se ha evidenciado como fenómenos naturales de carácter regular, golpean poblaciones que adolecen de una crisis estructural de carácter social, político, económico, cultural o ambiental. En algunos casos, esa crisis estructural es tan severa que ante el impacto de un fenómeno natural o antrópico, estas sociedades colapsan en su totalidad o se aferran a algún elemento propio a fin de estabilizarse y resurgir. Todo parece indicar que el segundo caso sobrevino en la región de Páez.

“Un desastre con más de quinientos años de historia”

Con esta frase concluyó Pedro Yocúe nuestra entrevista, pero permitió abrir un nuevo apartado a este trabajo y es la relación de la historia de los pueblos, su cosmovisión, y las maneras como se organizan (social y políticamente) para hacerle frente a un evento natural o antrópico y la construcción social del riesgo.

Hacia 1583 en los valles del alto Magdalena, las huestes españolas se encontraron por primera vez con los pueblos paeces, los cuales, siguiendo al cronista Juan de Castellanos, “eran gentes libres vivían esparcidos por la región (...) que entre ellos no hubo señores que se hiciesen temer (...) aborrecen el servir y el estar sujetos (...) y que después de las dos primeras guerras, quedaron los paeces con su honra, libres de va-

sallaje y servidumbre y en plena libertad, sin que consintieran extraño morador en sus provincias". Ello pudo mantenerse hasta el segundo cuarto de siglo XVII, tiempo en el cual, Juan de Borja, logró quebrantar la resistencia armada de los Nasa. Hacia fines del siglo XVII y siguiendo a Findji y Bonilla:

Las generaciones paeces nacidas después de vencida su resistencia armada, ante la dura realidad del régimen colonial impuesto, tratan de sacarle el mejor partido a la situación. De una parte, resistiendo hasta donde podían a la Encomienda a la que buscaban someterlos; y, de la otra, aceptando la política real de "poblar" a las comunidades que las guerras habían diezmado y dispersado. Aceptación esta última que habría de serles de gran utilidad. En efecto, estar adscrito a un pueblo de indios significaba tener un lugar, un estatuto, una identidad y estar ligado políticamente al régimen colonial. Pero al mismo tiempo permitía aprovechar la paz reinante para reanudar o reconstruir relaciones perdidas entre familias y comunidades; proceso de reunificación que facilitaba la ampliación de autoridades propias dentro del marco existente. En esta forma la autonomía vivida anteriormente entre los pueblos pre-hispánicos se recompuso de acuerdo a las nuevas condiciones, dando lugar a la consolidación de una nueva institución: los "caciques principales". Cambio importante, ya que el patrón de asentamiento que los cronistas habían encontrado entre los grupos paeces y sus múltiples vecinos hoy desaparecidos, no incluía la existencia de caciques que dominaran un gran territorio permanentemente. Caciques que, como hiciera Juan Tama, expusieron su política claramente: "todo indio que no fuere, y aunque fuere ya tributar o, deberá estar primero bajo la inspección de todo cacique y segundo a son de campana, a la disposición del cura doctrinero".

A finales del siglo XVII aceptan, pues, acudir a los "pueblos de indios" y vivir su nuevo estatuto de tributarios del Rey, pero bajo la égida de sus caciques, quienes de inmediato pasaron a exigir a la Corona el reconocimiento de la propiedad indígena sobre los territorios puestos bajo su autoridad, que se reconoció como "propia". Así bajo el impulso de Juan Tama y sus colegas, surgieron cinco grandes cacicazgos: tres en Tierradentro -Vitoncó, Huila y Togoima- y dos en la vertiente occidental de la cordillera -Pitayó y Toribío- cuyas tierras les distribuyeron posteriormente a las comunidades en calidad de "resguardos" (Findji y Bonilla, s.a: 98-99).

Estos pactos finalmente les permitirán reencontrarse como pueblo, recuperarse demográficamente y aliarse con pueblos vecinos a través del compadrazgo o el matrimonio, evitando con ello la usurpación de sus tierras.

Uteriormente a ello y ante las luchas pro independentistas los Nasa, al mando de Agustín Calambas, eligen acompañar a las tropas libertadoras, a partir de ello se involucrarán activamente en las diferentes guerras libradas a lo largo del siglo XIX. Esta vinculación generó un nuevo fenómeno, la progresiva relación de los caciques indígenas con los nuevos establecimientos políticos, lo cual nunca les significó ventajas, por el contrario les representó importantes perjuicios, tal vez el más notable fue la pérdida de la tierra.

Posterior al establecimiento de la República y ante el ánimo de los criollos por “civilizarles”, los cacicazgos fueron suprimidos legalmente y los pequeños cabildos fueron declarados predios comunales. A ello se sumaron acciones en pro de la adjudicación de tierras a colonos criollos en circunscripciones indígenas, finalmente llegó el auge económico de la quina y la pérdida de productividad de los campos pertenecientes a los terratenientes, hechos que aceleraron los procesos de despojo de las tierras aun pertenecientes a las comunidades indígenas, sobre todo, las ubicadas al sur de lo que sería el Departamento del Cauca. Entretanto en Tierradentro el territorio seguiría siendo controlado íntegramente por los Nasas (paeces). A tal punto que, hasta 1875 le era imposible a la institucionalidad colombiana asentar su autoridad allí⁶⁹.

No obstante, en 1905 se crea el Municipio de Belalcázar, bastión político que se consolidará con la implantación hacia 1923 de la Prefectura Apostólica a cargo de los vicentinos⁷⁰. A ello se sumaron acciones desde el senado de la república, en el cual, los senadores caucanos realizaron ingentes esfuerzos por aprobar una ley que extinguía en su totalidad, algunos resguardos de Tierradentro y finalmente en la década de 1960 el Instituto de la Reforma Agraria disolvería, en pleno corazón de Tierradentro, el resguardo de Calderas. Hechos que pretenderían fragmentar la unidad de este pueblo indígena y llevarlo a la “civilización”.

Este accionar estatal finalmente desembocó en el primer levantamiento indígena que llegaría a su fin con la Quintinada⁷¹, lo cual significó la radicalización de los terratenientes y la iglesia quienes se empeñaron en prohibir el uso de la lengua y las costumbres a los Nasa. A lo cual se sumó un nuevo proceder del Estado con la aprobación de la Ley de Tierras de 1936 que trajo como consecuencia la expulsión de los terrajeros de las haciendas.

Por ello no es extraño que en los años siguientes, los Nasas (paeces) respaldaran a las guerrillas liberales y se enrolaran en ellas, tampoco lo fue que la defensa de sus resguardos les llevara a unirse y

luchar por ellos, lucha que se consolidaría entre las décadas de 1970 y 1980, con la creación del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y el Movimiento de Autoridades Indígenas y que paralelo a ello decenas de paeces, entre ellos el sacerdote Álvaro Ulcue Chocué, perdieran la vida a manos de los terratenientes que aunados con la institucionalidad de aquel entonces se oponían férreamente a que los indígenas recuperaran sus tierras.

La defensa de los resguardos generó la unión de los Nasas (paeces) y dio fuerza a un renacer cultural y a la voluntad de volver a estrechar relaciones entre sus comunidades. No importaba que el pensamiento oficial declarara que los resguardos eran “remembranzas coloniales” para ellos significaba el acceso a su tierra.

Esta lucha continua por la tierra permitió que se extendiera el debate ideológico dentro y fuera del movimiento indígena y se fueran aunando esfuerzos con otros sectores nacionales, que apoyarían la participación indígena en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, logrando que se consagrara en la Nueva Constitución el reconocimiento de la multiculturalidad y pluri-etnicidad del Estado, paralelo a lo cual se reestructuraría el esquema de organización político-administrativa del Estado, que incluiría, además del municipio, la figura de Territorios Indígenas y finalmente la figura de Jurisdicción Especial Indígena y de Entidades Territoriales Indígenas (ETIS), esta última, particularmente, no ha podido consolidarse en su totalidad en vista de las dificultades legislativas en la aprobación de Ley de Ordenamiento Territorial.

Este “terremoto” de transformaciones intensamente vividos, pero diversamente asumidos en los planos nacional, regional o local, por los distintos sectores de la población nacional, se expresaron en las disímiles formas de concebir, reflexionar y aunar esfuerzos para actuar al momento del evento, a su vez reflejarán las difíciles condiciones de vida de estos grupos indígenas, sus formas de organización social y política y sus formas de enfrentar el suceso.

El terremoto y la posterior avalancha encontraron a los pobladores de la región, en las siempre dispersas casas de los paeces, igualmente los encontró abandonados por el Estado. Dicho abandono se evidencia en los déficits de educación, salud etc. en la cual se halló a esta población. Siguiendo a Puerto Chávez (1995: 10 - 11)

La principal causa de consulta médica en los municipios de Inzá y Páez son las enfermedades de los dientes y sus estructuras de sostén (115,8 por mil habitantes en Inzá y 51,2 por mil en Páez), que al formar parte

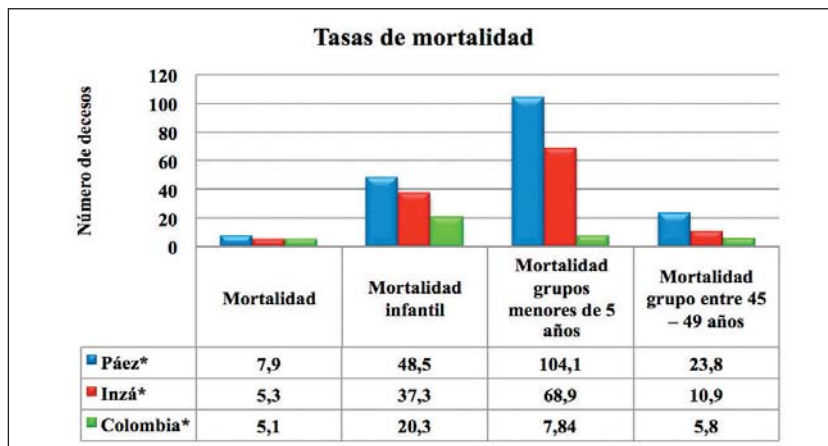
del aparato digestivo contribuyen a profundizar la deficiente calidad de la nutrición para estas dos poblaciones. Además, su deterioro físico genera infecciones bacterianas en la cavidad bucal (encías) que minan el estado general del cuerpo y aportan una de las principales causas de fiebres reumáticas y de endocarditis, afectando el uso instrumental del cuerpo en las actividades productivas de la población desde edades relativamente tempranas. A estas enfermedades le siguen en el caso de Páez, la infección respiratoria aguda (IRA) y la enteritis y otras diarreas (EDA) con tasas del 43,7 y el 37,9 por cada mil habitantes, y en Inzá las enfermedades de la piel (25,1 por mil), las enfermedades de los genitales (28,5 por mil) , enteritis y otras diarreas, e infección respiratoria aguda.

En cuanto a morbilidad de notificación obligatoria y principales causas de enfermedades transmisibles, en ambos municipios la principal causa es la infección respiratoria aguda, la segunda la diarrea y otras enteritis, la tercera (en Páez) el dengue, la cuarta las enfermedades de transmisión sexual y la quinta la tuberculosis. Al comparar estos eventos con la tasa para Colombia de los mismos eventos para 1984, encontramos que la IRA y la EDA ocupan también el primero y segundo lugar, pero en ese momento el riesgo de enfermarse de ellas era de un 100% menos en Colombia que en Páez. Esta tendencia es similar para las otras causas.

Frente a las tasas de mortalidad (Gráfico N° 5, anexo 5), es posible advertir que la posibilidad de morir en Páez era un 55% más alta que en el resto del país. A su vez dada la tendencia de la mortalidad y los datos arrojados por Puerto Chávez (1995) según el cual sólo el 6.3% de la población existente en la zona era mayor de 59 años, es posible inferir que la expectativa de vida al nacer en Páez debería estar en un valor cercano a los 50 años y en Inzá de 55 años, es decir, igual al de Colombia en los primeros años de la década de los sesenta⁷², alejándose de la expectativa de vida a nivel nacional que tenía un valor cercano a los 67 años.

A estas altas tasas de mortalidad y sus causas es necesario añadir la desnutrición relativa⁷³ y la desnutrición crónica⁷⁴ que sufrían algunos de sus miembros, siguiendo el censo realizado por el CRIC-NASA KIWE para 1994 y comparándolos con los datos arrojados por el Servicio de Salud del Cauca para el segundo trimestre de 1992, es posible observar que según el Servicio el 44% de los niños de Páez (31.5% CRIC-NASA KIWE) padecen desnutrición relativa, el 54% (64.3% CRIC-NASA KIWE) desnutrición crónica y el 20% desnutrición crítica (11.8% CRIC-NASA KIWE). Si ello lo comparamos con los parámetros mínimos tolerables

Gráfico No 5. Tasas de mortalidad para 1984 en la zona afectada por el terremoto del 6 de junio de 1994



*Tasa anual por cada mil habitantes.

Fuente: Puerto Chávez (1995)

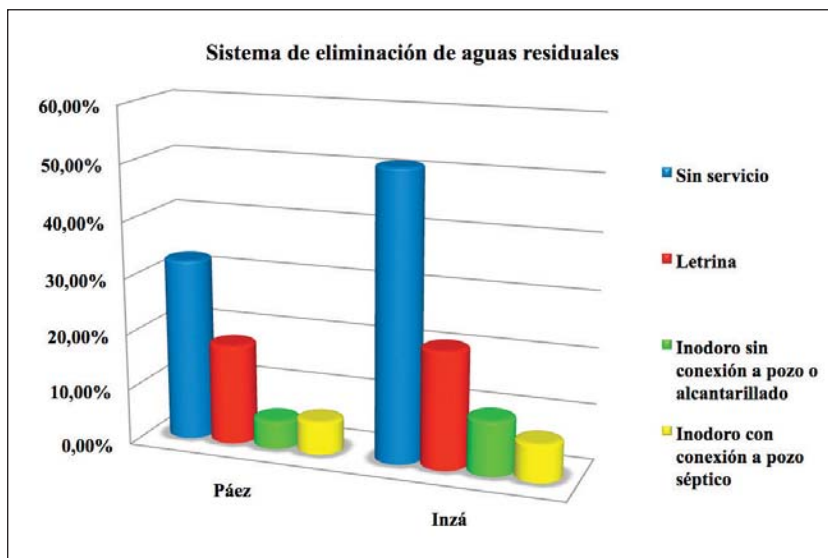
Elaboración: Ma. Alexandra Vallejo.

de desnutrición para la población colombiana, que considera el 13% para la desnutrición relativa, el 20.8% para la desnutrición crónica y el 4.4% para la desnutrición crítica, es posible evidenciar que los porcentajes arrojados por estas zonas superaban en decenas los nacionales en temas de desnutrición.

Finalmente en el tema de saneamiento ambiental básico (Gráfico N° 6, anexo 6) es posible reafirmar la tesis del olvido estatal.

Estas condiciones unidas a la falta de vías de comunicación que les facilitara transportar sus cultivos permitió que los narcotraficantes encontraran, entre las décadas de los años 1970 y 1990, el mejor espacio para negociar la siembra de coca y amapola en estas zonas, condición que, sumada a la presión sobre los suelos dedicados a la producción agrícola, el sobre-pastoreo en laderas, las prácticas inadecuadas de manejo de suelos y aguas y la deforestación generada por el cultivo de amapola, contribuyó al deterioro ambiental y al empobrecimiento ecológico, los cuales, si bien no fueron la principal causa del desastre, sí favorecieron la presencia de los fenómenos ocurridos posterior al sismo.

Gráfico No 6. Saneamiento básico ambiental en la zona afectada por el terremoto del 6 de junio de 1994



*La existencia de acueducto no supone un adecuado tratamiento del agua.

Fuente: Gutiérrez (1995)

Elaboración: Ma. Alexandra Vallejo.

Este sistema de riesgos, que reúne un sistema de vulnerabilidades sociales, políticas, económicas, culturales e históricas y un sistema de amenazas de tipo geológico, hidro-climático y geo-dinámico que dará como resultado el desastre estudiado, va a ser percibido por la población indígena de una manera totalmente distinta alejándose del concepto de desastre y ello se debe a su cosmovisión y su relación con la tierra.

El desastre en la cosmovisión indígena

En la cosmovisión de los Nasa, es fundamental la concepción de la casa (*yet o yat*)⁷⁵, como territorio y la comunidad como la casa colectiva y para su defensa han nacido cientos de héroes culturales, es el caso de Dxi'pam⁷⁶ quien antes de luchar residía en un hoyo bajo la tierra, pero después de ella se fue a una laguna, razón por la cual las auto-

ridades indígenas de las comunidades van a la laguna a hablarle y a enfriar el bastón de mando, para que según Juan Chiracol “la casa se conserve y no muera la gente”. Posterior a él llegó Juan Tama, el hijo del trueno, de quien también se dice que nació de la avalancha del río con forma de calabaza, fue alimentado por cuatro muchachas, hasta que “creció su cuerpo” y recordando las palabras de Dxípam, quien ordenó que el territorio no podía venderse, luchó por su recuperación.

Siguiendo esta visión del mundo del pueblo Páez es posible advertir dos elementos, el primero la relación fenómenos naturales – nacimiento de un héroe y la segunda la concepción del territorio como una casa. Son estas razones las que les llevaron a ver el evento de una manera que se aleja totalmente del desastre y se liga a un llamado de atención de sus dioses.

Dicho llamado parte de la crisis cultural que para la fecha vivía este grupo, esta crisis estaba relacionada con el olvido de los ritos ancestrales como el refrescamiento ritual de los bastones de mando de los gobernadores en la laguna de Juan Tama, la autoridad de los cabildos y la influencia de los médicos tradicionales (*The’ Wala*) sobre la comunidad se había ido deteriorando y, actividades como la siembra de amapola y la bonanza económica que de ella se deriva, paulatinamente iba erosionando los valores sobre los cuales se sustentaba su cultura. Por estas razones el evento del 6 de junio fue tomado por los líderes paeces como un “parto⁷⁷”, como un llamado de la Madre Tierra y de Juan de Tama a su pueblo para obligarlos a retornar a sus valores. En palabras de Juan Chiracol:

Reunidos los mayores y médicos tradicionales, sacaron sus propias conclusiones: aseguraron que el desastre tenía una causa bien clara, era un castigo a nuestro pueblo por haber permitido la invasión de nuestro territorio; presencia de extraños que había causado tanta destrucción en la naturaleza y tanta desunión entre las comunidades mismas. Dicho esto señalaron el camino a seguir, camino que había sido ya reclamado por muchos paeces: volver a Tierradentro, al lugar de nuestros abuelos y cuna de nuestra cultura, a cuidar de nuestra casa. Camino que, para desconsuelo de los colombianos hemos comenzado a recorrer de regreso (Juan Chiracol, entrevista, 2009).

Acciones frente al desastre: los actores sociales frente a la gestión de riesgos

A pesar de esta pérdida de valores culturales, ocasionada por condiciones intrínsecas y extrínsecas, es innegable que existía una gran for-

taleza, la figura del cabildo, reconocida por todos los miembros de la comunidad como forma autónoma y tradicional de gobierno, ello le brindaba representatividad y con ello la facilidad para identificarlos como interlocutores claros y legítimos, condición que constituyó para el caso de Páez, en una ventaja indudable frente a otros eventos similares ocurridos en Colombia, en los cuales, los afectados han contado con niveles de organización menores, o inexistentes y en consecuencia más vulnerables desde el punto de vista cultural, político y social.

Pero, ¿Qué es el cabildo? y ¿Cuál es su nivel de organización en este pueblo? Los Nasa (paeces) se han organizado consuetudinariamente a través del cabildo como unidad político-administrativa y del resguardo como unidad territorial, a partir de este último, la comunidad (*shab*⁷⁸) que pertenece a él, organiza una asamblea general en la que se eligen, por un periodo de un año, a sus representantes es decir, a sus cabildantes los cuales están encabezados por el o la gobernador(a) (o *kue'sh Ne'jue'se*⁷⁹) quienes a su vez toman las decisiones mancomunadamente con los mayores (ancianos y los *Thé' Wala*⁸⁰) de la comunidad.

Cada cabildo pertenece a una Asociación, que es reconocida también como autoridad oficial. Estas Asociaciones pertenecen al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), en algunos casos hay una relación directa con las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). En cada nivel existen comités y programas de educación, salud, cultura, territorio, economía, justicia. De las Asociaciones de Cabildos Nasa del Departamento del Cauca hay cuatro que sobresalen por su nivel de organización, el primero es la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte (ACIN) que agrupa a los Nasa emplazados en los municipios del norte del Departamento del Cauca, como Toribío, Corinto, Caloto y Jambaló; El segundo es la Asociación de Cabildos Nasa Çxh_çxha que agrupa los 19 cabildos del municipio de Páez, concentrando su accionar en la región de Tierradentro; el tercero es la Asociación de Cabildos Juan Tama que agrupa los 9 cabildos indígenas del municipio de Inzá y finalmente encontramos la Asociación de Cabildos de Caldono denominada Ukawe's Nasa C'hab.

Dichos cabildos elegidos por la comunidad en pleno tienen total jurisdicción al interior de sus territorios. Precisamente esta forma de organización local unida a una relación cercana con la comunidad y al grado de legitimidad del cabildo permitió que conocieran a todos los miembros de su comunidad, incluidos los más pequeños, condición que junto con el conocimiento pleno de sus territorios les llevó a ubicar rápida-

mente a las familias afectadas, y con las limitantes existentes prestaran ayuda a las mismas. Por esta misma razón se estima que aquellos que fueron considerados por el Estado colombiano como desaparecidos en realidad son muertos.

Estas mismas circunstancias permitieron que desde el comienzo fueran empleados por los miembros de la Fuerza Aérea Colombiana como guías en la zona. Lastimosamente este potencial no será totalmente utilizado por todos los organismos estatales, presentándose casos de discriminación como los relatados por Findji y Bonilla (s.f.: 107) para quienes: “En Inzá, por ejemplo, mientras la dirigencia Páez reunida en la casa de los cabildos trataba de coordinar por radio-teléfono las operaciones de rescate, en la acera del frente, en la alcaldía municipal y en los albergues instalados en escuelas y colegios, se notaba la vigencia de la discriminación para con ellos al aceptar sólo población campesina”.

A pesar de ello, o tal vez por lo sucedido, los paeces optaron por mantenerse unidos e intentar ayudarse entre resguardos⁸¹: Aquí nuevamente se presentaron obstáculos, sobre todo cuando los más de siete mil Nasas ubicados en albergues y/o hogares de paso fueron enviados a lugares tan distantes como Popayán, La Plata y Neiva ó emplazados junto a grupos guambianos, hecho que si bien en un principio fue aceptado, al paso de los días no fue tolerado presentándose algunos hechos de violencia entre ellos, razón por la cual estos grupos fueron separados. Este desconocimiento por parte de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres DNPAD acerca de la heterogeneidad cultural e histórica de nuestros pueblos, si bien, en esta ocasión no generó pérdidas humanas, sí ocasionó pérdidas económicas al obligar la construcción de nuevos albergues que no estaban contabilizados para la ocasión.

A estas condiciones es necesario sumar el desconocimiento de dichas realidades por parte de algunos miembros de otras instituciones quienes consideraban por ejemplo, que el desconocimiento del español por parte de algunos miembros de estas comunidades era muestra de atraso mental y cultural o que eran unos “indios brutos” por querer ubicar el fogón al interior de sus albergues, dormir en el suelo y no en las colchonetas, enterrar las heces humanas y no utilizar los baños portátiles obsequiados por alguna “iglesia benéfica⁸²”. Esta incomprensión de nuestras culturas finalmente significó gastos innecesarios de recursos tanto humanos como técnicos.

A pesar de esta incomprensión de su cultura aunada con las difíciles condiciones, los Nasa (paeces) fueron capaces de capitalizarla a

su favor, organizándose nuevamente en torno a sus cabildos y exigiendo al gobierno colombiano la entrega de tierras para sus comunidades, lo cual si bien no se concretó durante el saliente gobierno de Cesar Gaviria sí se constituyó en una agenda heredada para el nuevo presidente de la república Ernesto Samper y asumida por la institución creada durante el gobierno de Cesar Gaviria, CORPOPAECES, mejor conocida como Corporación Nasa Kiwe o tierra de la gente.

A estas acciones se sumaron las maneras cómo organizaron sus albergues y las acciones asignadas a cada miembro con el firme objeto de mantener vivas sus tradiciones y sobrevivir el impase, condiciones que les permitieron racionalizar las ayudas y mantenerse en condiciones dignas, las cuales no se evidencian en otras tragedias de igual magnitud en el país. Igualmente es necesario resaltar la manera cómo se trató el caso de los huérfanos y desamparados quienes fueron absorbidos por la comunidad empleando sus propios mecanismos, entre ellos el concepto de familia ligado al de comunidad, hecho por el cual una pérdida de un miembro cabeza de hogar era inmediatamente asumida por el grupo y ratificado por el gobierno del cabildo. Los respectivos representantes indígenas fueron explícitos acerca de no permitir que autoridades externas manejaran el problema de los huérfanos, limitando con ello el accionar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y potenciando la institucionalidad consuetudinaria de los pueblos.

Cambio institucional y gestión de riesgos

Para el neo-institucionalismo las instituciones son marcos de referencia cultural a partir de los cuales los individuos y las organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad, March y Olsen (1989) añaden a ello un cierto grado de racionalidad a los actores, la cual les permitirá incidir sobre las instituciones. Esta incidencia puede generar cambios institucionales que a nuestro juicio serían el resultado de los ajustes realizados por la sociedad, a través de las disonancias sobre los valores, las leyes o normas socialmente aceptadas e institucionalizadas. Esta condición se observa en los hechos posteriores al evento del 6 de junio de 1994.

Como lo habíamos relatado anteriormente, el entonces presidente de la República, César Gaviria Trujillo, llegó a la zona del evento el día 8 de junio, pasados tres días del suceso. Al día siguiente, mediante el

decreto 1178 del 9 de junio de 1994 y teniendo en cuenta las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución Nacional declaró el estado de emergencia por un término de 15 días para la zona de desastre. En el mismo documento establecía “Que dada la magnitud de la calamidad pública a que se ha hecho referencia, el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres es insuficiente para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos” y “Que es necesario establecer un organismo que disponga de facultades adecuadas para adelantar las tareas necesarias para hacer frente a la crisis y que pueda coordinar los esfuerzos públicos y privados en dicho sentido”.

En este marco el gobierno colombiano, mediante decreto 1179 de 9 de junio de 1994, creó la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas CORPOPAECES y volvió a reiterar: “que el sistema de prevención y atención de desastres no cuenta con la infraestructura y capacidad jurídica y financiera necesaria para conjurar los efectos de esta calamidad pública y restablecer el orden económico y social a través de la rehabilitación y reconstrucción de esta zona”.

En días posteriores al evento, el ejecutivo expidió nuevos decretos con el objetivo de paliar la crisis, los primeros de ellos son los decretos 1264 y 1265 de 21 de junio de 1994 en los cuales se establecieron exenciones tributarias para la zona afectada por “calamidad pública” y se dictaron disposiciones especiales sobre los créditos en las zonas de desastre.

Finalmente se dictó el decreto 1263 de 21 de junio de 1994 por el cual se modificaba el decreto de constitución de la Corporación y se adicionaba el presupuesto nacional para darle recursos a la misma.

De este conjunto de medidas sólo una se hizo efectiva: la constitución de una corporación, dependiente del Gobierno Central y agente de este, para la reconstrucción de las zonas afectadas. Las otras disposiciones fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional colombiana.

En un primer momento llama la atención el conjunto de medidas tomadas, así como la fórmula de expedirlas, a través de decretos ejecutivos, en lugar de movilizar las medidas ya existentes tanto en la Constitución colombiana como al interior del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, ello hace suponer que desde la presidencia o se desconocía la existencia de dicha normatividad o se negaba la existencia de una institución encargada de este tipo de situaciones.

El segundo elemento de interés es aquello que aducen los decretos, tanto de declaratoria de emergencia como de creación de una nueva entidad y según los cuales la DNPAD era “insuficiente para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos” (decreto 1178 del 9 de junio de 1994), “que el sistema de prevención y atención de desastres no cuenta con la infraestructura y capacidad jurídica y financiera necesaria para conjurar los efectos de esta calamidad pública (...)” (decreto 1179 de 9 de junio de 1994), características que no se sustentaron ante la Corte Constitucional, por el contrario el Ministro de Gobierno y la DNPAD soportaron la creación de dicha entidad señalando que:

La zona más afectada por el terremoto del Páez está habitada por indígenas y se requiere de un programa integral de recuperación que respete la cultura, las costumbres y las administraciones de esas comunidades.(...) Si bien el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres cuenta con una legislación que le permite en la mayoría de los casos enfrentar directamente la rehabilitación y recuperación de las comunidades afectadas (Decreto-Ley 919 de 1.989), el Gobierno Nacional, para efectos de facilitar la efectiva rehabilitación y recuperación del área afectada, la cual en su mayoría corresponde a territorios indígenas, expidió medidas al tenor del Artículo 215 de la Constitución Nacional (Emergencia Económica, Ecológica y Social), teniendo en cuenta el tratamiento especial que requieren dichas comunidades. (...) La creación de una institución especial para la interlocución en nombre de las entidades del Sistema Nacional con las comunidades afectadas; para la concentración de un programa integral de recuperación respetando las costumbres y la cultura a fin de coordinar las acciones interinstitucionales, es una de las medidas que no se podían llevar a cabo con el régimen existente de las situaciones de atención de desastres (...) (Documento de archivo DNPAD).

En este sentido la Corte Constitucional en su sentencia T-366 del 18 de agosto de 1994 declara exequible la constitución de dicha entidad aduciendo que el desastre “desbordó la capacidad de atención ordinaria del Sistema” en este contexto declara que la Corporación no entrara a suplantar al Sistema, que dicha institución tendrá un carácter temporal y deberá dejar de existir tan pronto cumpla los objetivos para lo cual fue creada, condición que hasta la fecha no ha ocurrido. Ello nos lleva a recordar a Scharpf cuando afirma que, “una vez que las instituciones están instaladas, y una vez que los agentes han confiado en la función que coordinan, el cambio institucional será costoso. Las institucio-

nes son difíciles de reformar o de suprimir, aunque las circunstancias que las causaron, y que pudieron haberlas justificado originalmente, prescribían en el tiempo” (Scharpf, 1997: 41).

El tercer elemento de interés es la creación *per se* de esta nueva institución y su relación con la población indígena.

Frente al proceso de creación es necesario subrayar que CORPOPAECES o Nasa Kiwe (tierra de la gente en lengua Nasa Yuwe) contó y cuenta con un director y un consejo directivo compuesto por seis representantes del gobierno y ocho de la zona afectada. Por el Gobierno: el Ministro de Gobierno, Ministro del Medio Ambiente, los Gobernadores de los departamentos de Cauca y Huila, un empresario del Cauca y un asesor del Presidente. Por la zona afectada: El Prefecto apostólico, el director de la Fundación Antropológica de Colombia, un representante de las comunidades no indígenas de la zona, un representante del Comité Regional Indígena del Cauca (CRIC), uno de los líderes indígenas, dos gobernadores indígenas y un representante de la zona limítrofe entre Guambianos y Nasas (paeces).

De ellos el primero en ser nombrado fue su director, Gustavo Wilches Chaux, el 23 de julio de 1994 quien tomó posesión el 27 del mismo mes. En fechas subsiguientes se definirían los objetivos de la Corporación los cuales se centraron en los siguientes aspectos: financiar actividades y obras que requería la rehabilitación y reconstrucción social, económica y material de la población de la zona afectada; Ejecutar directamente o por intermedio de personas públicas o privadas las labores de rehabilitación y reconstrucción, incluyendo proyectos productivos; Adquirir inmuebles por negociación voluntaria directa o por expropiación, para aquellos grupos que no pueden regresar a sus áreas por razones del riesgo geológico o hidrológico prevalente.

Precisamente en este tercer objetivo la población indígena tendría una gran incidencia en la apropiación de la Corporación CORPOPAECES, que pasó a llamarse Corporación Nasa Kiwe (tierra de la gente) nombre con el cual la conocen tanto las comunidades como los funcionarios de la institución⁸³. Este cambio de nombre “de abajo hacia arriba” tiene una connotación especial y será la solicitud expresa al gobierno, a través de su nueva institución, de su necesidad más sentida, la tierra y más aun su ampliación, circunstancia que quedó consagrada en el numeral decimo de los principios orientadores de la Corporación Nasa Kiwe según el cual:

Para evitar la dispersión de los recursos de diverso origen destinados a la

recuperación de la zona afectada, la adquisición de tierras por fuera de dicha zona tendrá como objetivo claro garantizarles a las comunidades desplazadas unas condiciones básicas de existencia que les permitan reiniciar una nueva vida en territorio propio y simultáneamente acompañar a la zona afectada mientras sana. En sus aspectos científicos, técnicos y culturales, ese acompañamiento se concertará entre los cabildos, los *Thé' Walas*, o 'médicos tradicionales', la Corporación NASA KIWE, las organizaciones no indígenas (si fuere del caso), los gobiernos locales y los organismos gubernamentales y no gubernamentales que forman parte del Sistema Nacional del Ambiente.

El territorio destruido por los efectos del sismo seguirá siendo de propiedad de los respectivos resguardos y en consecuencia las tierras de reubicación tendrán el carácter de complementarias.

La Corporación es consciente de la existencia de un conflicto de muchos años por la tierra especialmente en el Cauca, pero también entiende que dicho conflicto, cuyo principal escenario está por fuera de la cuenca del Páez, no se puede solucionar en pocos meses con motivo del terremoto, ni que los recursos para la recuperación de la zona de desastre se pueden utilizar en solucionarlo. Se procurará sí, que las decisiones que se tomen dentro del plan general de recuperación y desarrollo sostenible de la zona afectada no contribuyan a agravar o a extender ese conflicto (Principios orientadores Corporación Nasa Kiwe julio, 1.994).

Teniendo en cuenta esta solicitud, expresada por los grupos indígenas y campesinos, y los objetivos establecidos por la Nasa Kiwe para la recuperación de la zona⁸⁴, el gobierno nacional remitió a la Corporación la suma de 10,5 millones de dólares para 1994 y para la vigencia de 1995 obtiene del presupuesto nacional la suma de 12,5 millones de dólares, a lo que se sumaron presupuestos adicionales proporcionados directamente por instituciones de orden nacional como los Ministerios del Transporte, Desarrollo y Salud, y del Fondo Nacional de Calamidades, quienes complementarían las partidas requeridas para el proceso de recuperación.

Este presupuesto fue utilizado para las siguientes labores: organización interna de la corporación, vías, estudios geológicos y ambientales de la cuenca del Páez, censos, normalización de albergues, infraestructura y atención en educación, salud, y telecomunicaciones, viviendas, establecimiento y consolidación de proyectos productivos, y adquisición de tierras, todas estas acciones se emprendieron a partir de convenios interinstitucionales entre la Corporación y las entidades especializadas y facultadas en dichas labores.

Frente al tema de adquisición de tierras, la Corporación destinó para el segundo semestre de 1994, un presupuesto de 4.200 millones de pesos, con el objetivo de reubicar cerca de 1.100 familias indígenas que se encontraban en albergues. Paralelo a ello realizó el avalúo de las primeras 1.400 hectáreas destinadas a las comunidades del resguardo de Wila, las cuales fueron trasladadas a la zona de Rionegro, limítrofe entre el Cauca y el Huila. Informes financieros subsiguientes demostraron la trascendencia del tema adquisición de tierras tanto por la Corporación como para los afectados quienes finalmente decidieron concertadamente con sus gobernadores y *Thé' Wala* los lugares de reubicación de aquellas comunidades que por encontrarse en zonas de alto riesgo debían emplazarse en otros espacios.

Finalmente el cuarto aspecto que llama la atención frente a la respuesta estatal es una serie de presunciones que se ligan a ese proceso de cambio institucional que vivió el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y su directiva, el cual no sólo se liga a la pérdida de funciones, que serán retomadas por la Corporación Nasa Kiwe, sino también la cristalización de la propuesta de convertir a la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres en una unidad administrativa adscrita al Ministerio de Gobierno, categoría que incrementó su vulnerabilidad política y de una u otra manera demostró el interés del gobierno central de aquel momento por la temática. Recordemos que anterior a la presidencia de César Gaviria, la Dirección Nacional estaba adscrita directamente a la presidencia de la República, condición que le permitía convocar ampliamente a todas las instituciones de orden nacional, departamental y municipal. Con este cambio dicha capacidad de convocatoria se limita a la decisión tomada por el Ministro de Gobierno, posteriormente la disposición de la vicepresidencia, figura creada con la Constitución de 1991 y finalmente la decisión presidencial, condición que desgastaría toda acción a realizar por parte de la Dirección Nacional.

Estos cambios, como se mencionó anteriormente, pueden aunarse a una serie de supuestos, que parten del contexto sociopolítico existente en aquel momento. El primero se liga al rol asumido por los medios de comunicación colombianos al momento de la tragedia, como ya lo subrayara el entonces director de la DNPAD, Omar Darío Cardona, los medios se centraron en evidenciar la falta de atención por parte de la Dirección y el Sistema (Imagen N° 2), esta "mala prensa" finalmente incidiría en la opinión pública⁸⁵ quien exteriorizaría su percepción acerca de la ineficiencia del Sistema y del gobierno en la atención a la emergen-

cia en las decenas de encuestas realizadas por los diferentes medios de comunicación. Esta creciente sensación de incompetencia institucional amenazaba seriamente la imagen presidencial.

Imagen No 2. Cubrimiento periodístico del evento

Ni atención ni prevención, ¡qué desastre!

YIMI MELO GARCÍA
REPORTERÍA
19 DE JUNIO DE 1994

Las avalanchas, las destrucciones naturales, la muerte, la miseria, la pobreza y cada uno de los males que afectan a los colombianos parecen no servir de experiencia para las autoridades.

La destrucción del mismo del año anterior y las fuertes consecuencias de la avalancha que han cobrado un indetereminado número de víctimas, aunque no eran preventivos, aperturan la atención pública y eficiente de los organismos del Estado y las unidades de socorro. Pero la transición y la burocracia han impedido agilidad en las acciones.

Los pueblos localizados en la parte noroccidental del Cauca, sobre la cordillera Central, afectados por sí mismo, no por la avalan-

cha, están al margen de la ayuda que medio mundo ha prometido en los exteriores de la tragedia.

Los organismos de socorro del Cauca dijeron de trabajar a las diez de la noche del jueves, 6 horas después de la emergencia, y aplazaron toda actividad hasta las primeras horas del día siguiente. En Mondoñedo, la Defensa Civil tenía carpas, la primera necesidad de las 35 familias que perdieron sus ranchos allí, pero no hubo autorización para prestarlas, donarlas o entregarlas.

El Comité de Emergencias de la Gobernación del Cauca esperó la llegada de los helicópteros, el martes, para saber qué había pasado en Restrepo y si desde no había acceso. Pero a los otros pueblos de la faja montañosa si había acceso y allí no llegaron. Las habitantes de las zonas denunciaron negligencia de los

alcaldes locales para atenderlos y tres días después, no han llegado.

Mientras se calcula en más de 800 los muertos de la avalancha, los damnificados superan los cinco mil en toda la zona, atendidos sólo por el hombre y el fero.

Los colegios, las escuelas, las estaciones de policía y las viviendas que quedaron en pie están convertidas en albergues sin dotación. No hay centros de atención, pero sí de potencial de ventas de la zona, como los predios por la Registraduría Nacional del Estado Civil. "Yo que voy a andar votando si me estoy muriendo de hambre", agregó Juan Rodríguez.

Mientras de Antioquia, Valle, Japón, España y medio mundo se ofrecen donaciones, los habitantes de la montaña caucana, siguen alarmados porque ni siquiera están cruzados, como tras recibir ayuda.



■ En medio de la noche fría, los damnificados se reúnen a compartir lo poco que tienen. Un chocolate caliente.

Fuente: Yimi Melo García, Periódico El País, 19 de junio de 1994.

Recordemos que el desastre ocurrió dos meses antes de finalizar el gobierno de Cesar Gaviria convirtiéndose ésta en una de las últimas acciones a realizar por el saliente gobierno. A ello es necesario añadir la convulsión política ocasionada por las elecciones presidenciales, cuya segunda vuelta coincide temporalmente con el fenómeno y las subsiguientes elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados y concejales que si bien anima la contienda electoral, complejiza el escenario de la tragedia al avivar la idea de la ineficiencia estatal y la desatención de los afectados que comienzan a ser denominados víctimas de la institucionalidad.

A esta convulsión política es necesario añadir que el saliente presidente, culminaba su mandato con un buen nivel de aceptación por parte de los ciudadanos, había logrado la creación del Ministerio del Medio Ambiente, la reinscripción del M-19 y había dado paso a una nueva Constitución política, a ello se sumó que ya había sido nombrado secretario general de la OEA y en la semana subsiguiente al evento sería el anfitrión de la IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de gobierno⁸⁶.

Estos hechos finalmente incidieron en la manera como el entonces presidente de la República adoptó las decisiones, por decreto presidencial, y finalmente decidiera crear un nuevo ente encargado de la reconstrucción, despojando de estas funciones a la Dirección Nacional de Atención y Prevención de Desastres, otorgándoselas a CORPOPACES o NASA KIWE, siendo ésta la única disposición presidencial declarada exequible por la Corte Constitucional.

Caos social e incompetencia institucional: una mirada desde las localidades (el caso del Eje Cafetero)

El terremoto del Eje Cafetero fue un evento anunciado, produciéndose al interior del periodo de recurrencia establecido para la zona, según el cual cada 25 años aproximadamente se presenta un sismo de magnitud significativa como el vivido la tarde del 25 de enero de 1999⁸⁷. Este periodo de recurrencia era conocido tanto por la ciudadanía como por sus autoridades, existiendo la certeza de que ante cualquier fenómeno sísmico el edificio de bomberos podía colapsar, dada su antigüedad y la falta de mantenimiento a la estructura, igualmente se pensaba que de suceder un evento sísmico, el Hospital Departamental podría ser igualmente afectado, dado los daños sufridos con el suceso del 8 de febrero de 1995. Precisamente el conocimiento de estos posibles impactos llevó al desarrollo de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) acorde con ello.

A pesar del trabajo realizado por el equipo de la Alcaldía de Armenia encabezado por el entonces alcalde Álvaro Patiño, la aprobación de dicho plan presentó múltiples obstáculos, sobre todo con los consorcios y las empresas constructoras asentadas en Armenia quienes cuestionaban las restricciones que imponía al urbanismo⁸⁸. Estos obstáculos finalmente fueron salvados y el POT fue aprobado por el concejo municipal lastimosamente 24 horas antes de la tragedia. De este hecho llama la atención un elemento de interés y es la dificultad que atraviesa la gestión de riesgos en el mundo real, en un principio por la sumatoria de intereses existentes de carácter heterogéneo y por el poder político, económico y social que ostentan algunos individuos y grupos los cuales viendo sus condiciones amenazadas, obstaculizan procesos como los relatados.

Ello precisamente nos lleva a afirmar que si bien un requisito indispensable para una adecuada gestión de riesgos⁸⁹ debe ser la existencia

de la voluntad y decisión política, ésta no se puede apartar de otros componentes que inciden sobre la toma de decisión política y ello está encabezado por la existencia de múltiples actores que juegan teniendo en cuenta sus intereses (económicos, sociales, políticos, culturales, institucionales, técnicos, físicos, ecológico etc.). Factores que llevan a que las políticas públicas entorno a la gestión del riesgo no sean un producto terminado sino que se transforme de manera permanente a través de ajustes que se realizan conforme a cada actor y sus intereses, condición que influirá siempre positiva o negativamente sobre el resto de los actores y finalmente sobre las políticas públicas en gestión de riesgos⁹⁰. En este sentido los cambios en el establecimiento de políticas públicas en torno a la gestión del riesgo se dan en función de la interacción entre la institucionalidad, los agentes que operan a su interior, los grupos de interés externos a la institucionalidad, el contexto histórico y geográfico y las redes que se establecen para tal fin como lo hemos evidenciado hasta el momento.

Ahora bien como lo hemos relatado, existía un conocimiento previo acerca del suceso y ello había dado origen a un Plan de Ordenamiento Territorial acorde a ello, el cual había sido aprobado sorteando una serie de limitantes de tipo político y económico, siendo este Plan, una de las principales acciones encaminadas por la administración municipal a fin de mitigar los impactos de un posible sismo en la localidad.

Sin embargo olvidaron otros elementos que serían de gran utilidad al momento de afrontar la emergencia y que están relacionados con las perturbaciones del orden público y los saqueos que se desataron días después del terremoto y que no habían sido evidenciados en otras tragedias ocurridas en centros urbanos del país.

Dichos actos pueden ser estudiados a través de diversas causas entre ellas es posible subrayar: la falta de cordones de seguridad, dispositivo que recae sobre las autoridades militares y de policía desde 1.970. Siguiendo a Chaux:

En Armenia, por razones que nadie parece tener claras, y a pesar de las órdenes expresas del Gobernador del Quindío y del Alcalde de Armenia, que tienen en sus manos la obligación constitucional de manejar el orden público en el Departamento y en el Municipio respectivamente, el aseguramiento de la zona por parte del Ejército no se produjo de manera oportuna y cuando la ciudad se militarizó, los saqueos ya habían comenzado. El país y el mundo vieron “en vivo” por televisión múltiples escenas de saqueos ante la mirada impotente de soldados armados. A esas alturas, una acción represiva más contundente habría producido con seguridad una

masacre de consecuencias más graves que las del terremoto, pero una acción preventiva oportuna hubiera podido evitar que el deterioro del orden público llegara a esos niveles.

En cuanto a la Policía, resulta claro que no podía haber actuado por cuanto el cuartel colapsó y quedaron atrapados muchos de sus integrantes (...)

En el caso del Ejército las posibles explicaciones incluyen desde el colapso de las instalaciones de la... Brigada, el hecho de que el comandante de la misma apenas llevaba ocho días en el cargo, hasta la ausencia de pie de fuerza suficiente para atender las necesidades de la emergencia, lo cual hubiera podido compensarse con el apoyo oportuno de tropas acantonadas en ciudades cercanas. De manera extraoficial se argumenta también, que en la ciudad existía una rivalidad entre el Ejército y la Policía, que en el momento del sismo se tradujo en que el primero no se movilizó por considerar que la responsabilidad de acordonar la zona de desastre le correspondía a la Policía (Chaux, 2000: 13).

Esta situación sólo se remedio 72 horas después cuando el entonces presidente de la república, Andrés Pastrana, dio la orden expresa de militarizar la zona. En palabras del entonces presidente:

(...) ayer tomamos la decisión de militarizar la zona para garantizar el orden público e impedir la acción de los ladrones y vándalos. Me duele que en estos momentos hagan su aparición unos pocos que tratan de implantar la violencia, el desorden y la confusión. No voy a tolerar que delinquentes venidos de otras zonas, impongan el caos en esta región de gente honesta y trabajadora que siempre ha sido zona de paz (Pastrana, 1999: 69).

A pesar de estas medidas, la ausencia de dichos cordones de seguridad permitió el ingreso de decenas de personas provenientes de otras zonas del país, quienes en su mayoría no la visitaban buscando a sus familiares o como voluntarios sino con el firme propósito de aprovechar el desastre.

Este aprovechamiento del desastre va de la mano a dos condiciones pre –existentes no sólo en el Eje Cafetero sino en todo el país y que pueden ser explicados a la luz del neo-institucionalismo histórico. El primero se focaliza en el empobrecimiento paulatino de un amplio sector de la población colombiana relacionada con la incapacidad del sistema institucional para satisfacer las necesidades más elementales de la población, lo cual se traduce en la pérdida de confianza y credibilidad en

las instituciones y en quienes las representan. En Colombia cada vez es más frecuente observar cómo las comunidades acuden con éxito a las vías de hecho para conseguir una solución real, parcial o aparente a los problemas que las afectan, pasando por encima de los procedimientos regulares establecidos para interactuar con el Estado⁹¹.

El segundo elemento va ligado a la aceptación de actos de corrupción a razón de que “sí los ricos roban por qué los pobre no⁹²” lo cual al parecer intenta legitimar la existencia de una anti-ética ciudadana. Ello precisamente evidencia un déficit de gobernabilidad, siguiendo a Camou:

Es posible encontrar diferentes tipos de déficit de gobernabilidad. Por un lado, el incumplimiento de la ley en un número relevante de situaciones nos ofrece un indicador del desfase entre el marco jurídico vigente y el movimiento real de la sociedad el cual puede ser ilustrado con la proliferación de delitos y la consiguiente percepción ciudadana de inseguridad pública. Un tipo diferente de incumplimiento de la ley o de incapacidad de las agencias gubernamentales para tratar con ese incumplimiento va desde diversos episodios de corrupción hasta la vinculación entre las fuerzas del orden y el crimen organizado (mafia, narcotráfico, etc.). Finalmente, un signo más elocuente viene dado por la explosión de la protesta social y la violencia callejera, motivada por reclamos insatisfechos de vastos sectores de la población, o bien por la irrupción de organizaciones armadas que disputan al Estado el monopolio legítimo de la fuerza sobre una parte o la totalidad del territorio nacional (Camou, 2000: 40).

A esta situación de omisión institucional por parte de la fuerza pública y a unas condiciones sociales pre-existentes, se suma el papel de los medios de comunicación quienes a su tarea de informar de manera objetiva, incluyeron sus sensibilidades victimizando más de lo necesario a quienes habían sido impactados por el evento, en razón de ello comenzaron a informar acerca del “hambre” que sufrían los pobladores del Eje Cafetero, condición sobre la cual vale la pena detenernos.

En un primer momento es necesario precisar que un terremoto no genera pérdidas de alimentos, razón por la cual, las hambrunas no son una consecuencia obligada de un terremoto, ahora bien es posible que se presenten traumatismos en la entrega de víveres, cuestión que para el caso del Eje Cafetero si bien sucedió, se solucionó en horas y en zonas más apartadas se amplió a 24 horas, en ese contexto no se podía hablar de la existencia de ciudadanos famélicos

como se (des) informo. A estos titulares desalentadores se sumaban aquellos que anunciaban la llegada de “toneladas de alimentos”, situación que finalmente desembocó en el desespero de los afectados quienes ante la convicción del “hambre⁹³” y la supuesta llegada de alimentos de la cual no eran favorecidos decidieron irrumpir en los almacenes en busca de comida.

A este contexto es necesario sumar el rol desempeñado desde el gobierno central, si bien en un principio se exaltó su capacidad de respuesta al evento, igualmente se le critica su falta de trabajo mancomunado con las autoridades locales. En palabras de Álvaro Patiño ex alcalde de Armenia “se olvidaron de la localidad, tal parecía que el terremoto no sólo había devastado las edificaciones sino que había destruido el tejido social en Armenia y en todo el Eje Cafetero”. (Álvaro Patiño, entrevista, 2009).

Este olvido de la localidad por parte de los funcionarios y las instituciones de orden nacional, sumado al desconocimiento del tejido social⁹⁴ del Eje Cafetero, contribuyó igualmente a los actos de vandalismo registrados en esta zona del país a razón de la flemática entrega de víveres.

A este elemento es necesario agregar uno ya anotado y es la llegada de foráneos en busca de “oportunidades”. Siguiendo los registros policiales para la fecha es posible aseverar que si bien en los saqueos existió una importante participación de armenitas, ésta es sobrepasada por personas circunscritas a otras localidades como Medellín, Cali, Pereira, Bogotá, Manizales, Ibagué entre otras. Siguiendo la procedencia de estas personas igualmente es posible afirmar que no pertenecían a sectores desfavorecidos de la población, encontrando dos casos en los cuales los detenidos provenían de barrios residenciales de la ciudad de Bogotá, quienes fueron detenidos “en flagrancia” durante el asalto a almacenes El Ley portando “un revolver (...)” y “violando el toque de queda” establecido por disposición presidencial. Ello coincide con lo expresado por Chauz quien sostiene que:

Los saqueadores, lejos de pertenecer al “lumpen” en sentido estricto, llegaban en costosos carros y con armamentos sofisticados, amedrentaban a los ocupantes de las casas averiadas y procedían a desocuparlas y a llevarse el botín en camiones. Salvo algunos casos muy excepcionales, los saqueos de que fue víctima la ciudad de Armenia no pueden generalizarse como “hurtos famélicos”: la televisión misma registraba personas saliendo de los almacenes con maniqués, cajas registradoras, li-

cores y todo tipo de objetos que permiten suponer que, tras esos eventos, existe más un proceso acelerado de descomposición social (Chaux, 2000: 13).

Precisamente el aumento considerable de estos actos de pillaje llevó al presidente de la república a decretar:

Se ha dispuesto un control estricto del porte de armas, quien sin justificación porte instrumentos para atentar contra los bienes y la propiedad podrán ser arrestados hasta por 18 meses; se ha restringido el tránsito vehicular hacia la zona para evitar el ingreso de curiosos y vándalos. Para descongestionar las calles y facilitar el libre movimiento de los organismos de socorro se restringió el tránsito de vehículos particulares en la ciudad de Armenia (...)

Para restablecer el suministro de alimentos y bienes de consumo en tiendas y supermercados el gobierno nacional ha contratado una póliza de seguros con La Previsora, para proteger a los tenderos y comerciantes de cualquier acto malintencionado de terceros y por sustracción con violencia. Los transportadores públicos también tendrán una póliza que los ampara de los eventuales daños que sufran sus vehículos.

Las autoridades locales en coordinación con el gobierno nacional han decretado toque de queda indefinido a partir de las 6 de la tarde. Se decreta la ley seca permanentemente y se ha restringido la movilización de la entrada y salida de bienes de hogar (Pastrana, 1999:72).

A pesar de ello la ciudadanía optó por armarse, según Marta Sinisterra:

Muchas familias abandonaron la ciudad y sus pertenencias huyendo a los saqueos otros comenzamos a armarnos, teníamos que defendernos. La policía nos apoyo, los hombres con revólveres o machetes, las mujeres con cuchillo de cocina o con sartenes defendíamos lo poco que nos quedaba, es que se metían en las casas a robarnos lo que se había salvado del terremoto... hacíamos rondas con los vecinos por el sector, cuatro o cinco en el día y ocho o nueve en la noche. (Marta Sinisterra, entrevista, 2009)

Este es tal vez el punto más acuciante que nos permite hablar de una crisis de gobernabilidad y gobernanza. Recordando a Camou, este define la gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del sistema político

(Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” Camou (2000: 36).

Por lo observado y siguiendo los postulados weberianos, la legitimidad del Estado, “en el monopolio de la coacción física legítima” o en el “uso legítimo de la fuerza” fue socavado ante su incapacidad de controlar las condiciones de seguridad de la zona y cumplir su obligación constitucional de garantizar la vida, honra y bienes de los ciudadanos. Precisamente esta incapacidad llevó a que los ciudadanos se armaran en procura de defenderse y defender sus bienes, lo cual evidencia un déficit de gobernabilidad en el que subsisten un desequilibrio entre el nivel de demandas sociales en este caso seguridad y la incapacidad de respuesta gubernamental al mismo.

Los actores sociales en la gestión de riesgos

Como lo habíamos relatado, el terremoto del 25 de enero de 1999 fue de tal intensidad, que fue sentido por los habitantes de 28 municipios situados en cinco departamentos del Occidente del país, presentan una importante tasa demográfica: Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca. En especial, fueron los 12 municipios de Quindío los que sufrieron con mayor rigor los efectos directos e indirectos del terremoto impactando los niveles de bienestar de sus conciudadanos, siendo los renglones más sensibles las pérdidas de vidas humanas y la destrucción de viviendas, siguiendo el informe de la CEPAL:

El mayor problema se derivó de la enorme destrucción de viviendas, que supuso que cerca de 159.000 personas —el 10% de la población total de la zona de desastre— perdieran totalmente su casa, por destrucción de la misma o por quedar inhabitable. De éstas, que son los damnificados primarios, 142.000 corresponden a Quindío, siendo los municipios de La Tebaida, Armenia, Calarcá y Pijao los más afectados, con más de la cuarta parte de sus viviendas destruidas, y hasta el 40% en el primero de ellos, que se caracteriza por ser el municipio más pobre de ese departamento. (CEPAL, 1999: 12).

En ese sentido tal vez la acción más importante que antecedió al proceso de recuperación fue la organización de los sobrevivientes en pro del rescate de las personas atrapadas aun antes de conocer que el edificio de Bomberos había colapsado, atrapando a todo su personal y que una situación similar había ocurrido con el cuartel de la po-

licia, en resumidas cuentas que se encontraban solos y debían hacerle frente a la tragedia.

Esta relativa “soledad” llevó a que la comunidad desde las primeras horas comenzara la construcción de albergues, condición que se aceleró posterior a la segunda replica de gran intensidad ocurrida a las 17: 40 hora local, tiempo en el cual ya había sido activado el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Tal como lo relata Andrés Santamaría funcionario de dicha entidad “era impresionante ver la organización de la gente sacando heridos y muertos entre los escombros, construyendo albergues y alimentando a niños y ancianos”. (Andrés Santamaría, entrevista, 2009).

En este sentido es importante subrayar el rol asumido por las promotoras de salud⁹⁵ quienes sin haber sido empleadas por ningún organismo, organizaron brigadas de salud y se convirtieron en las primeras personas en atender a los heridos que iban siendo rescatados por la comunidad. Esta reacción oportuna de la comunidad permitió que decenas de personas confinadas no perdieran su vida y demostró a su vez la importancia de trabajar con la comunidad en procura de una rápida estabilización de la emergencia.

A estas acciones es necesario añadir otras que coadyuvaron no sólo en la estabilización de la emergencia sino que abrieron la puerta a un relativo proceso de recuperación, el primero fue el importante rol asumido por los comerciantes del Eje Cafetero y de su población, quienes con lemas como “los únicos que siguen en el suelo son los precios” intentaron reactivar económicamente a la región.

Un segundo elemento, aportado por la entonces Secretaria de Hacienda de Armenia, Luz Helena Mejía fue el mantenimiento de los recursos tributarios, en palabras de Luz Helena:

Todo parecía indicar que posterior al terremoto el municipio dejaría de percibir los ingresos correspondientes a impuesto predial entre otros tributos, sin embargo esto no fue así, para el mes de febrero los recaudos por este concepto alcanzaban los 400 millones de pesos, en marzo llegaron a 910 millones de pesos y para mayo alcanzó la cifra de 1.025 millones de pesos, razón por la cual Armenia no tuvo que recurrir a los recursos de compensación⁹⁶ ofrecidos por el Ministerio de Hacienda para los municipios afectados (Luz Helena Mejía, entrevista, 2009).

Si bien estas cifras no igualaron los recaudos correspondientes al año inmediatamente anterior (1998) permite demostrar la existencia

de síntomas de recuperación, de apropiación de la ciudad y de confianza por parte de la ciudadanía en su administración municipal.

Estos elementos igualmente serán evidenciados en la reubicación de los vendedores del Parque Sucre. El Eje Cafetero al igual que el resto del país ha vivido un proceso de pérdida paulatina de empleos formales, obligando a los desempleados a buscar nuevas fuentes de recursos, una de ellas es el “rebusque” a través de las ventas ambulantes.

Estos vendedores habían logrado tomarse el Parque Sucre días después del terremoto ante el colapso de la antigua plaza de mercado que había sido su sitio de trabajo. Posterior a ello y ante los daños sufridos en el parque el entonces alcalde Álvaro Patiño junto con su secretario de gobierno y convivencia ciudadana, Henry Gonzales, habían llegado a la conclusión que era necesario desalojar el parque en procura de evitar una nueva tragedia. Ante esta información los vendedores ambulantes iniciaron una serie de protestas, razón por la cual el gobierno municipal optó por el diálogo.

En este sentido es necesario recordar a Scharpf (1.997: 36) cuando aduce que “las perspectivas teóricas y la realidad observada de la interacción política, es conducida por las estrategias interactivas de los agentes intencionales que funcionan dentro de los ajustes institucionales que, al mismo tiempo, permiten y obligan estas estrategias”. Ello en razón de la existencia al interior de la Constitución Política y las leyes orgánicas, de mecanismos de diálogo directo con la comunidad, mecanismos que fueron apropiados por los vendedores ambulantes a fin de ser escuchados.

Dichos diálogos en un principio no dieron los resultados esperados en razón de la negativa de los vendedores⁹⁷ de abandonar el parque, esta condición finalmente llevó al gobierno municipal a abandonar su postura de desalojo optando por la reubicación de estos vendedores a las instalaciones de MERCAR, una central de abastos que para la fecha se encontraba sub-utilizada, la cual fue adecuada por la Alcaldía a fin de emplazar en ella a los vendedores ambulantes. Esta actuación nuevamente nos lleva a Scharpf quien sostiene que las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas (Scharpf, 1997: 39-42).

En este sentido, es posible reconocer que los resultados de la política pública no se limitan al cumplimiento de reglas institucionaliza-

das o normas culturales, sino que son una acción que el actor desarrolla con una intencionalidad, la de obtener resultados preconcebidos. Pero, a su vez, requiere reconocer que tales metas perseguidas no son externas y asumidas como tales, siguiendo a Scharpf (1.997: 36-37) “sabemos que los agentes responden heterogéneamente a las amenazas exteriores, a los premios, y a las oportunidades porque pueden diferenciar en sus opiniones y preferencias intrínsecas pero también porque sus opiniones y preferencias son en grado sumo formadas por el ajuste institucional específico dentro del cual obran recíprocamente”.

Los diálogos continuaron en cabeza del entonces secretario de gobierno municipal y convivencia ciudadana, Henry Gonzales quien estableció el mes de mayo como fecha límite para la reubicación. Frente a ello y ante los disturbios y saqueos vividos los meses previos, los habitantes de Armenia apostaban por un levantamiento general de los vendedores ambulantes y tal parece que lo mismo se pensaba en Bogotá ya que desde presidencia se ordeno el traslado de grupos antimotines desde la capital a fin de controlar el posible levantamiento. Dicho levantamiento jamás sucedió, por el contrario el traslado de los vendedores ambulantes se llevó en la más completa calma sin la intervención de la fuerza pública.

Estas acciones de concertación entre la administración municipal y los ciudadanos finalmente significó el inicio de la reconstrucción de los códigos de convivencia social que habían sido impactados, no por el sismo sino por los actos de pillaje registrados días posteriores al fenómeno sísmico y que nos llevaron a plantearlos como déficit de gobernabilidad y gobernanza.

Cambio institucional y gestión del riesgo

A diferencia del evento de Páez, donde la presencia de la presidencia de la república se observó entrado el tercer día de la tragedia, en el Eje Cafetero la presencia del entonces presidente Andrés Pastrana, fue casi inmediata solidarizándose con las víctimas y promoviendo la asistencia internacional. Este involucramiento de facto en las actividades de atención generó un cierto grado de confusión entre las autoridades locales al invertirse su relación con las autoridades centrales ya que recibieron órdenes directas del ejecutivo.

Ello sumado a el nombramiento de un encargado oficial de la problemática por parte del Presidente de la República, El Dr. Luis Carlos

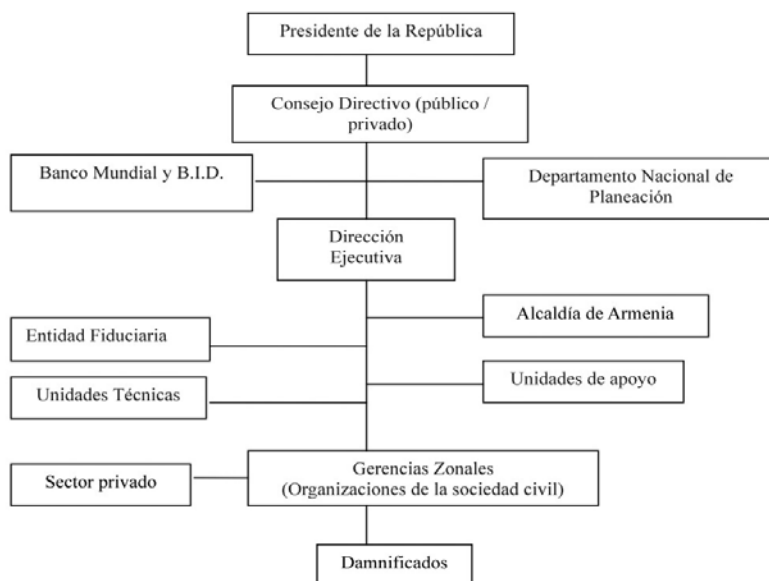
Villegas quien asumió el cargo de Presidente del Consejo Directivo del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, sentaron las líneas generales para un proceso que asumió características de manejo diferentes a las adoptadas en otros casos similares ocurridos con anterioridad en el país y que se asemeja, en este aspecto, al vivido en el evento de Páez.

Adicionalmente, al día siguiente del sismo, el 26 de enero, se declaró situación de desastre en los departamentos de Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, paralelo a ello el Ministerio de Relaciones Exteriores hizo pública su solicitud de apoyo a la comunidad internacional, quien respondió oportunamente. Posterior a ello, cuatro días después del sismo, el 29 de enero, se dictaron los decretos 195 y 223, declarando Estado de emergencia económica, social y ecológica de los municipios afectados⁹⁸. Estos decretos fueron la base de la acción gubernamental y se complementó con una serie de medidas contenidas en otros, entre los que destaca el Decreto 197, del 30 de enero, para la creación de un Fondo de Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, y el Decreto 258, del 11 de febrero, que dictó las disposiciones para hacer frente a la situación de calamidad.

Estos decretos si bien no menoscabaron el accionar del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, si coadyuvaron en el desarrollo de un cambio institucional tácito con la creación del FOREC, Fondo de Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero⁹⁹, cuyo esquema institucional rompió con los paradigmas existentes en cuanto a la creación de organismos encargados de los procesos de reconstrucción post-evento, dicha fragmentación se centró en tres aspectos: El primero, está ligado a su organización interna, el FOREC a diferencia de instituciones como la Corporación Nasa Kiwe, contó con un funcionario público, su director ejecutivo y las demás contrataciones de personal técnico y de consultoría se rigieron por contratos civiles¹⁰⁰, a esto se sumó una organización funcional (Figura N° 3) que permitió la intervención tanto de los ciudadanos como de ONG, representantes del sector privado entre otros¹⁰¹.

El segundo aspecto está ligado a su esquema institucional de carácter mixto, los esquemas institucionales generados anteriormente al FOREC, llevaron una carga de desaciertos, debido a la crisis del modelo de intervención estatal en la que el gobierno era el único y el principal actor tanto a nivel nacional, regional como municipal. El problema radicaba en que lo público estaba definido por lo estatal y el principal actor

Figura No 3. Organización funcional del FOREC



Fuente: Cuervo (2001: 138).

de intervención era el gobierno. Claro está que inicialmente el modelo FOREC fue constituido desde lo público basándose en una lógica de acción burocrática de dicho sector, que estaba diseñado para encausar las políticas públicas, pero este esquema se fue agotando, quizá debido a su poca efectividad, surgiendo así un modelo de carácter mixto en el cual tanto la empresa privada como pública, las ONG y la sociedad civil tenían cabida en procura de agilizar los procesos de reconstrucción del Eje Cafetero. En este sentido Cuervo señala:

El modelo de intervención del FOREC para adelantar la reconstrucción del Eje Cafetero es más que un organismo creado por el Gobierno nacional y adscrito a la Presidencia de la República. Es un complejo dispositivo de coordinación interinstitucional y de movilización social y comu-

nitaria promovido por el Estado y soportado en organizaciones que pueden ubicarse en la frontera del Tercer Sector y del mercado, en constante negociación con los gobiernos subregionales y municipales, bajo la tutela técnica y operativa del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

Este modelo de intervención, de gestión de una reconstrucción estuvo financiado por el Estado, el Banco Mundial, el BID y algunos gobiernos donantes, así como, en una escala ínfima -no más del 1%-, por donaciones de miles de colombianos. Esto indica que contra la opinión mayoritaria, no es la solidaridad la variable fundamental para reconstruir una zona de catástrofe, sino las políticas públicas eficaces e instituciones con capacidad de coordinación de todas las fuerzas políticas, económicas y sociales que concurren a contribuir con la recuperación de la zona, lo que genera confianza para movilizar recursos (Cuervo 2001: 136).

Este carácter mixto nos lleva al tercer aspecto y es la inclusión del concepto de corresponsabilidad. El FOREC, más allá de sus logros en términos de una reconstrucción integral y sostenible en Armenia y el Eje Cafetero, prefiguró una forma de hacer política pública y de construir bienes públicos en un escenario de corresponsabilidad entre el Estado, en un rol de planificador, regulador y co-financiador; la sociedad civil organizada, en un rol de ejecutor¹⁰² y ejerciendo control social; el mercado, proveyendo bienes privados en un entorno competitivo y a la vez solidario; y unas comunidades afectadas, organizándose y movilizándose para hacerse oír y defender sus derechos, disminuyendo la intermediación del sistema político.

Frente a ello cabe preguntarse si el FOREC se constituyó y se constituye en una nueva forma de administración de lo público, en una reconstitución de lo público y en un mejoramiento de la democracia y del desempeño institucional ó en un enriquecimiento de lo público que pasa por el fortalecimiento de éste como sector así como de la sociedad civil y el mercado en procura, para este caso, de agilizar el proceso de reconstrucción del Eje Cafetero.

Una primera aproximación nos llevaría a decir, que se constituye en una nueva forma de administración de lo público, que pasa por el fortalecimiento del Estado a través de la concertación de expectativas con sectores como la sociedad civil y el mercado. No obstante dicho cuestionamiento merece ser observado con mayor detenimiento a partir de diferentes herramientas, que se alejan del presente estudio.

Notas

- 57 Trágico motín ocurrido en la ciudad de Santafé de Bogotá, con motivo del asesinato del dirigente político Jorge Eliécer Gaitán. Dicho evento tuvo lugar cuando se celebraba en Bogotá la IX Conferencia Panamericana (cuyo principal resultado fue la firma del Pacto de Bogotá, de la cual surgió la Organización de Estados Americanos, OEA). Este asesinato llevó a los liberales capitalinos a tomarse las calles, los saqueos no se hicieron esperar así como la destrucción de varios edificios públicos, situación que se extendió al resto del país.
- 58 En la cual trabajaban mancomunadamente el gobierno central y la Cruz Roja Colombiana.
- 59 Que afectó la costa sur del Pacífico colombiano.
- 60 Esta competencia estuvo relacionada a la búsqueda de resultados en la atención a las emergencias, lastimosamente llegaba al punto de anular a las demás entidades encargadas de la temática o a extralimitarse en sus funciones, condición que en lugar de mejorar la atención la limitaba y generaba un desgaste institucional.
- 61 Que afectaron a más de 283 municipios.
- 62 En 1988 el Parlamento aprobó la Ley 46, con la cual se creó el “Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres” y en mayo de 1989, a través del Decreto-Ley 919, se expidieron normas con las cuales se reglamentó este Sistema Nacional, definiendo para las instituciones que lo componen sus funciones y responsabilidades a nivel nacional, regional y local.
- 63 El Fondo, se consolidaría como el instrumento financiero del SNPAD; ratificando a la Fiduprevisora S.A. como representante legal, ampliando las funciones de la Junta Consultora, estableciendo los mecanismos de detonación y transferencia de los recursos y el régimen de contratación para situaciones de desastre. De acuerdo con el literal h del artículo 64 del Decreto 919 de 1989, es función del Fondo nacional de Calamidades “Prestar apoyo económico indispensable para las labores de prevención, atención y recuperación en caso de situaciones de desastre y calamidad, administrar los aportes en dinero, y supervisará el manejo y control del inventario de los centros de reserva para emergencias”.
- 64 En este sistema la política general emana del Comité Nacional, presidido por el Ministro de Gobierno e integrado por los Ministros de Hacienda, Defensa, Salud, Transporte y Comunicaciones; el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director de la Cruz Roja, el Director de la Defensa Civil, representantes de la Sociedad de Ingenieros, la Confederación de Organizaciones No Gubernamentales y el Director de la DNPAD. Bajo la dirección de la DNPAD recae la responsabilidad de la coordinación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
- 65 Con el propósito de avanzar en la implementación de este Plan, el Departamento Nacional de Planeación formuló en el año 2001 el documento CONPES 3146 “Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – PNPAD – en el corto y mediano plazo”, la estrategia presentada en este documento comprende un conjunto de acciones prioritarias para mejorar el desarrollo de las cuatro líneas programáticas del PNPAD, en cuanto a: 1. el conocimiento; 2. la incorporación del tema en la planificación; 3. el fortalecimiento institucional del SNPAD; y 4. el mejoramiento de los programas de educación y divulgación. Igualmente, incluye aspectos de orden financiero y de seguimiento, necesarios para consolidar el PNPAD.

- 66 Debe tenerse en cuenta que el eje político administrativo del Sistema en el departamento es el Gobernador: en ese sentido esta responsabilidad no puede delegarse en ningún cargo de la administración departamental.
- 67 Estas comisiones básicas son necesarias para el desarrollo de las actividades que conducen al logro de los objetivos del Sistema y deben ser al menos tres: una técnica, una educativa y una operativa.
- 68 Integrar el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, convocando a las diferentes instituciones técnico-científicas, educativas y operativas existentes en su jurisdicción; Presidir el Comité Local. Debe tenerse en cuenta que el eje político-administrativo del Sistema en el municipio es el alcalde. Esta responsabilidad no puede delegarse en ningún cargo de la administración municipal; Designar un coordinador del Comité Local. Debe ser un funcionario de la planta de personal, con dedicación exclusiva para coordinar y promover las acciones interinstitucionales relativas a la prevención y a la atención de desastres; Asignar en el presupuesto municipal recursos para las distintas fases que involucran la Prevención y la Atención de Desastres; Dirigir las acciones preventivas, las de atención de emergencias y la de rehabilitación de zonas afectadas; Velar por la inclusión del componente de Prevención y Atención de Desastres, dentro del plan de desarrollo municipal; Apoyar los procesos de preparativos y atención de desastres, mediante el fortalecimiento técnico y administrativo de las entidades operativas como con recursos económicos; Formular los procesos integrales de rehabilitación de zonas afectadas por la ocurrencia de fenómenos naturales o de origen antrópico; Velar por el cumplimiento de las funciones relacionadas con Prevención y Atención de Desastres asignadas a las diferentes entidades del Estado en la respectiva jurisdicción.
- 69 Siendo retirada para ese mismo año, la recién creada Prefectura de Paéz dirigida por el general Vicente Guerra Cajiao ante la férrea oposición de los paeces.
- 70 Misioneros que coadyuvaron en la tarea "civilizadora" conservando la región y apoyando la disolución de los resguardos.
- 71 Última sublevación general liderada entre 1915 - 1917 por Manuel Quintín Lame.
- 72 Cuando cerca del 60% de la población vivía en el área rural
- 73 Peso para edad.
- 74 Talla para edad.
- 75 La casa tiene corazón (el fogón), ojos (las ventanas), boca (la puerta), costillas (las paredes) o piernas (las columnas).
- 76 El rostro del trueno, en los relatos más antiguos, enfrentó a los pijaos con la honda *í'suth* y luego a los españoles.
- 77 En la cosmovisión indígena la avalancha se interpreta igualmente como el surgimiento de un nuevo líder, al recordar que de un fenómeno similar surgió la figura de Juan de Tama.
- 78 Shab significa igualmente pueblo u ombligo.
- 79 *kue'sh Ne'jue'se* significa nuestro gobernador o nuestra gobernadora en lengua Nasa. Según algunos de nuestros entrevistados es imposible separar ambos conceptos por dos razones, la primera el gobernador gobierna a la comunidad y es elegido por esta, en este sentido no se hace referencia a él o la gobernador (a) sino a nuestro gobernador o *kue'sh Ne'jue'se*, la segunda se liga al precepto "mandar obedeciendo".
- 80 Quienes ejercen la autoridad espiritual.
- 81 Es el caso de la comunidad indígena de Novirao quien solicitó a la Corporación Na-

- sa Kiwe el traslado a sus territorios en Popayán de las familias de la Comunidad Wi-la que habían sido enviadas a La Plata – Huila y quienes frente al cambio de condiciones climáticas y contexto geográfico, habían comenzado a enfermar o huían de los albergues e intentaban regresar a sus antiguos territorios.
- 82 Frente a las cuales algunos miembros de las comunidades tanto paeces como guambianas presentaron serios reparos al acusarlas de “ingresar a sus territorios sin su autorización”, (estas fueron aceptadas por el gobierno colombiano y autorizadas por él a cambio de sus donaciones) y de “desintegradoras de la comunidad”.
- 83 De sesenta personas consultadas solo una la denominó CORPOPAECES.
- 84 A la cual se suman acciones puntuales como: La reconstrucción y/o reparación de viviendas urbanas y rurales, de vías de comunicación, de servicios básicos (Salud, Educación, Recreación, Infraestructura sanitaria), de rehabilitación y comercialización de la producción agropecuaria, reposición de tierras que por su deterioro con el impacto fueron consideradas inservibles, de recuperación ambiental de zonas físicas afectadas (Bosques, Cuencas hídricas, Laderas), y la limpieza de la represa Betania.
- 85 Concebida por Habermas (1986) como un debate público en el que se delibera sobre las críticas y propuestas de diferentes personas, grupos y clases sociales.
- 86 La IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno se realizaría en la ciudad de Cartagena de Indias los días 14 y 15 de junio de 1994 y tendría como finalidad discutir las condiciones de Comercio e Integración como elementos del Desarrollo Iberoamericano y realizar la evaluación y seguimiento a iniciativas ya emprendidas.
- 87 Un elemento que hay que precisar, es que el Eje Cafetero adeuda con un evento de igual magnitud ya que la falla que debió moverse fue la de Armenia y no la falla Silvia - Pijao como realmente sucedió.
- 88 Estrictamente las limitaciones que imponía al uso del suelo, las distancias mínimas que debían ser respetadas entre las construcciones y los quiebres de las laderas o las restricciones para construir en zonas atravesadas por fallas activas.
- 89 Que no es más que una adecuada planificación del emplazamiento y las actividades humanas en comunión con el medio ambiente.
- 90 Ello a su vez demuestra como el entorno socio-político organizativo de la acción pública se complejiza, fluye y cada vez es más incierto, es decir cada decisión vincula a actores de estatuto diverso cuya integración niegan la dicotomía público - privado. Además en un contexto donde se combinan elementos de descentralización y factores de concentración de decisiones, toda política pública adopta la forma de gobernanza a multiniveles (Hooghe, 1996) lo que debilita la capacidad de reacción de cualquier actor considerado aisladamente.
- 91 Siguiendo al CINEP (2009: 2) A lo largo de los 6 años y medio de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, la movilización social ha venido creciendo, hasta alcanzar, en 2007, el mayor auge observado desde 1975. En el periodo 1958-1974, la media anual de luchas sociales fue de 173 (Archila, 2003, 347); entre 1975 y 1990 asciende a una media de 476 por año; entre 1991 y 2001 baja ligeramente a 429 por año, y entre 2002 y 2008 se aprecia un considerable aumento, al llegar a una media de 643 por año (Base de Datos de Luchas Sociales-Cinep), de tal forma podría decirse que durante este periodo se ha presentado el mayor nivel de protesta social en cincuenta años, lo que significa que se han producido dos luchas sociales por día en el país.

- 92 A la pregunta ¿Por qué cree Ud. que se presentaron actos de vandalismo posterior al terremoto del 25 de enero de 1999? Doce de treinta personas dieron esta respuesta o similares, otros lo consideraron “actos de recuperación”.
- 93 Según Carlos Arroyave “no sentíamos hambre, pero por si las moscas había que apersearse”.
- 94 Se desconoció por ejemplo la autoridad de los líderes barriales, quienes a través de las Juntas de Acción Comunal JAC podía colaborar en la entrega de víveres o la existencia de promotoras de salud barrial que hubieran sido útiles las primeras horas de sucedido el evento vacunando a niños y ancianos, como bien lo hicieron al tercer día de la tragedia.
- 95 Un año atrás la Secretaria de Salud de Armenia había iniciado éste programa educativo dirigido a mujeres de sectores populares de esta localidad con el objetivo de brindarles opciones laborales en el sector salud.
- 96 El Gobierno giraría a los municipios afectados por el terremoto por concepto de recursos de compensación, con cargo al presupuesto nacional, una suma mensual que les permitiera alcanzar, junto con las sumas recaudadas por el mismo municipio, el equivalente al 80% recaudado durante el mismo mes para 1998, suma incrementada en el índice de precios al consumidor en el mes correspondiente. En el año 2000 el porcentaje se reduciría al 60%.
- 97 En su mayoría provenientes de otras localidades, quienes habían tomado la vocería del grupo desplazando a los vendedores raizales.
- 98 A decir de Cuervo (2001: 139) la declaratoria de emergencia le permitió al Gobierno adoptar medidas relacionadas con una situación excepcional, en lo que se refiere a adicionar el Presupuesto General de la Nación, es decir, reasignación de Gasto Público; crear estímulos, beneficios y exenciones tributarias para facilitar la reactivación económica, por medio de incentivos microeconómicos; conceder beneficios y créditos a los damnificados; autorizar endeudamiento interno y externo y recibir donaciones nacionales e internacionales, vale decir, ampliar el marco de acción en materia de medidas macroeconómicas para enfrentar el desastre; facilitar la transferencia de bienes y recursos de las entidades públicas a las entidades con responsabilidades en la atención de la situación de calamidad y eximir del impuesto del IVA a las donaciones, principalmente.
- 99 El modelo FOREC, ha sido reconocido a nivel mundial obteniendo el día 11 de octubre de 2000 en la sede de las Naciones Unidas en Ginebra Suiza, el premio SAKAWA; algunas de las razones por la que le otorgaron esta distinción se debe a que el FOREC es un modelo de fácil implementación y sus resultados le han convertido en un modelo ejemplar e innovador en el área de gerencia y administración de los recursos, que ha incluido al proceso de reconstrucción conceptos como desarrollo sostenible y el interés común. A ello se suma que a diferencia de la Nasa Kiwe, una vez cumplió el papel para el cual había sido creado el FOREC es liquidado mediante decreto 111 de 2002. La Nasa Kiwe por el contrario pervive como un “establecimiento publico” adscrito al Ministerio del Interior y Justicia según decreto 4530 de 2008.
- 100 El FOREC se define desde los decretos de su creación como una entidad de naturaleza especial del orden nacional con sede en la ciudad de Armenia, con personería jurídica propia, autonomía patrimonial y financiera, sin estructura administrativa propia y adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, pre-

sidido por un consejo directivo cuyos miembros, nueve en total, eran designados directamente por el Presidente de la República, quienes actuaban a título personal y en representación del Presidente, sin que esa condición los convierta en servidores públicos, y un director ejecutivo nombrado por el consejo directivo, quien será su representante legal.

- 101 Siguiendo a Cuervo (2001: 138) Este esquema suponía que a partir de las directrices de política del Consejo Directivo, las orientaciones técnicas de la Dirección Ejecutiva y su cuerpo de asesores se complementarían con las acciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil -OSC-. La conformación de Gerencias Zonales que integrarían este último tipo de organizaciones permitiría tener constante coordinación y consulta con las autoridades locales y las comunidades afectadas, operando como un circuito complejo de interacciones no siempre fácil de visualizar. Más que un organismo o una entidad, se trató de un dispositivo institucional complejo que trató de conciliar e integrar la acción del Estado central, de los gobiernos locales, de las OSC, de los damnificados y del mercado, bajo el constante monitoreo del Banco Mundial y del BID.
- 102 Básicamente a partir de los PAZ (Planes de Acción Zonal), herramienta fundamental del proceso de reconstrucción liderados por Organizaciones de la Sociedad Civil en calidad de Gerencia Zonal.

CAPÍTULO IV

LA POLÍTICA PÚBLICA EN COLOMBIA SOBRE GESTIÓN DE RIESGOS: UNA APROXIMACIÓN A SU ANÁLISIS

El estudio de la política pública en gestión de riesgos ha permitido identificar tres importantes cambios de política, que serán el marco central de nuestro análisis de políticas públicas, estos cambios de política se ubican en el periodo comprendido entre 1949 a 2009. Dichos cambios fueron analizados a la luz de una serie de instrumentos de intervención estatal de carácter prescriptivo, incentivo, de coordinación, de organización, de procedimiento y de delegación a socios.

A ello se añaden dos cambios institucionales, que ya fueron presentados, los cuales están directamente relacionados al periodo escogido (1982 – 2008) y los eventos estudiados. Ello no significa que sean los únicos cambios institucionales ocurridos en Colombia en esta área, sin duda son mucho más de los estudiados, no obstante se alejan del marco temporal escogido en la investigación.

Frente a los cambios de política estos están relacionados a las diversas formas como los diferentes gobiernos en Colombia entendieron la gestión del riesgo, lo cual nos remite a DiMaggio y Powell (1991) para quienes las preferencias de los individuos no son autónomas, exógenas o individuales, sino resultado de la interacción social o producto de las instituciones, el hábito, las costumbres. En esa misma línea March y Olsen (1997: 117) plantean que “la acción institucional es el resultado de procesos rutinarios y relativamente estables, que vinculan a las instituciones con sus entornos”. Esta profunda relación entre la institucionalidad y los aspectos socioculturales la encontramos en el desarrollo histórico de

esta institucionalidad, la cual como se había dicho anteriormente presenta tres cambios de política.

Al primero se le ha denominado política tradicional - asistencialista, al segundo políticas transicionales y al tercero políticas integrales de carácter limitado.

Política tradicional asistencialista

Este tipo de política comprende el periodo que va entre 1949 a 1982, este intervalo se identifica por su carácter bicéfalo al ser regentada tanto por el gobierno como por la Cruz Roja, situación que la constituía en una organización de carácter mixto, condición que irá cambiando durante este período hasta convertirse en una entidad eminentemente estatal. Esta concentración de funciones está relacionada con el proceso de centralización política y administrativa que vivió el país y que concluyó con las reformas constitucionales de 1968, la cual, no sólo restó competencias a los municipios sino que limitó las funciones de los poderes legislativo y judicial concentrando la mayor carga de poder en el ejecutivo.

A estas reformas constitucionales se sumó la creación de la Dirección Nacional de Planeación, institución que coadyuvó tanto en la concentración de funciones en manos del Estado como en la organización de la Defensa Civil, ente adjunto, inicialmente al Ministerio de Gobierno y posteriormente al Ministerio de Defensa.

Esa concentración de funciones en manos del Estado, finalmente se verá reflejada en la constitución del Comité Nacional de Emergencias, ente que logró convocar nuevos actores encargados de la atención a las emergencias de carácter público y privado, que se regían por la normatividad establecida para este comité, en otras palabras por una normatividad eminentemente estatal.

Esta centralización igualmente incidirá, de manera negativa, en dos aspectos, el primero se relaciona al carácter central de los entes encargados de la atención de emergencias, el cual impidió la constitución de sedes en los diversos departamentos del país, razón por la que los grupos de atención debían desplazarse desde Bogotá hacia el resto del país generando sobre costos económicos y dilación en la atención.

El segundo aspecto está relacionado con la falta de recursos económicos. No existía una partida anual constante para la atención, en ese sentido cada vez que ocurría una emergencia el gobierno central debía sustraer recursos de otras carteras a fin de paliar la crisis, condición

que se puede evidenciar en la atención al maremoto de 1979 que afectó la Costa Pacífica colombiana.

A estas características se suma la utilización de instrumentos de coordinación que coadyuvaron en una planeación centralizada, que apuntaba a la conjunción de diferentes actores frente al tema, ejemplo de ello es el Código Sanitario, ley 9 de enero 24 de 1979 y la Directiva Presidencial No. 1 de julio 16 de 1979 que la reforma. El primero crea el Comité Nacional de Emergencias y promueve la creación y activación de Comités Departamentales y Locales de Emergencia que debían ser impulsados por los respectivos gobernadores y alcaldes. La segunda decide que ese rol debe ser asumido por la Defensa Civil, legando a ésta la activación y organización de los entes locales centralizando la coordinación de los mismos.

Durante esta etapa la reglamentación será escasa restringiéndose a la otorgación o cese de funciones de entidades como la Defensa Civil, Cruz Roja Colombiana, el sector salud y a la creación de protocolos de emergencia.

Políticas transicionales

Estas políticas se enmarcarán en el periodo 1982-1987, el cual se caracterizó por dos aspectos, el primero está relacionado con el inicio de un proceso de descentralización político-administrativa y el segundo con la ocurrencia de diversos fenómenos naturales, dos de los cuales serán considerados desastres en razón de los impactos socio-económicos vividos en el país, el primero es el sismo de Popayán sucedido el 31 de marzo de 1983 y el segundo la erupción del volcán Nevado del Ruiz ocurrida el 13 de noviembre de 1985 (Imagen N° 3), desastres que pusieron a prueba al Comité Nacional de Emergencias dada la magnitud de los daños ocasionados, contextos que impulsaron un nuevo cambio de política en el país en torno al riesgo.

En el caso del proceso de descentralización, éste surge en el marco de los fuertes cuestionamientos generados por parte de la ciudadanía y los entes locales y regionales a la ola centralizadora, que había despojado no sólo de competencias sino de recursos¹⁰³ a los entes locales, condición que limitó su capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas y generó el aumento de la movilización social en este periodo, a decir de Velásquez:

Imagen No 3. La destrucción de Armero ocasionada por la erupción del volcán Nevado del Ruiz 1985

RECLAME: SECCION E Informes especiales

EL PAIS

CALL SABADO 16 DE NOVIEMBRE DE 1985 400 36 5737 TAMA PARA REVISTA PERIODICA Nº 82 DE ABRIL 58 páginas - 8 secciones \$ 45.00

La tragedia del Ruiz

Pasan de 21.000 los muertos

Armero será declarado camposanto

BOGOTÁ, Noviembre 15 (CEP)-A 21 días después de haberse consumado la tragedia del Nevado del Ruiz, según un censo elaborado por el gobierno nacional y ratificado hoy.

En la zona del desastre se vislumbran impresionantes escenas de dolor, protagonizadas por familiares de los desaparecidos. Los sobrevivientes hicieron relatos desgarradores de la forma como sobrevivió sus vidas, escenas que sus seres queridos, vecinos y amigos perciben bien al haberse dado, en estas horas, que Armero será declarado camposanto.

Según informaciones de los periódicos del país, los funcionarios y miembros del Ministerio de Salud colaboraron el día jueves en un censo, con procedimientos hasta las 6 de la tarde del viernes.

El censo comprende 14 poblaciones de los departamentos de Tolima y Caldas, y el número de muertos, viviendas destruidas, damnificadas y heridos se distribuyen según el departamento al cual se le asigna el número.

- Armero: Viviendas destruidas 4.032 desaparecidos y muertos, 28.234. Damnificadas 4.128.

- Ambalao: damnificadas 218.

- Anapoima: damnificadas 108.

- Castles: damnificadas, 1.108 y 10 heridos.

- Chivchara: Viviendas destruidas, 25. Desaparecidos y muertos 1.000. Damnificadas, 507. Heridos, 298.

- Cuatreciénegas: Caldas damnificadas 218.

- Guayabal: Tolima: desaparecidos y muertos 20. Damnificadas, 368.

- Honda: Damnificadas, 74. Heridos, 65.

- Lerdica: desaparecidos y muertos, 24. Damnificadas, 685. Heridos, 133.

- Lilián: damnificadas, 327.

- Marquetá: desaparecidos y muertos, 42. Damnificadas, 8.327 por falta de datos precisos.

- Heridos en Marquetá, 208.

- Mariño: damnificadas, 84.

- Santuario: damnificadas 15.

- Santa Isabel: Damnificadas, 28.

De acuerdo con este balance del gobierno, el CNV dijo que los heridos confirmados de la tragedia, hasta ayer a las 6 de la tarde, son los siguientes:

Viviendas destruidas: 4.032.

Muertos y desaparecidos: 21.539.

Damnificados: 23.108.

Heridos: 1.138.

Los heridos se hallaban internados en:

Hospitales de Bogotá, Tolima y Cundinamarca, 840.

Hospitales de Anapoima, 73.

Hospitales de Caldas, 100.

Para un gran total de 2.463 heridos que son atendidos en otros hospitales.

EN MARQUETÁ A Y C I A C C I.

Saldremos adelante: Betancur

BOGOTÁ (EPA). - Tolima, Noviembre 15 (CEP)- El Presidente Beltrano Betancur anunció el viernes la declaración de un día de luto nacional para que los colombianos recuerden la gran tragedia que causó la muerte de miles del Nevado del Ruiz.

El primer mandatario, acompañado de los altos mandos militares anunció desde esta ciudad que de inmediato se ha dispuesto la reorganización de la zona afectada por la tragedia, para la cual se movilizarán los recursos que estén disponibles.

El Sr. del Estado ordenó la atención de sectores afectados por el desastre.

Gigantesca ayuda moviliza Colombia

BOGOTÁ, Nov. 15 (CEP)- Toda Colombia se puso de pie para ayudar a las comunidades afectadas por la gran tragedia que causó la erupción del Ruiz y millones de ciudadanos dedicaron en todas las ciudades para entregar una aportación en beneficio de los damnificados.

El Comité organizador se reúne en las horas del día en todas las ciudades.

RECLAME: TEMAS



Armero
Tragedia del volcán Nevado del Ruiz. Los oficiales militares tienen lugar en medio del duelo de las decenas.

Fuente: Periódico El País 16 de noviembre de 1985.

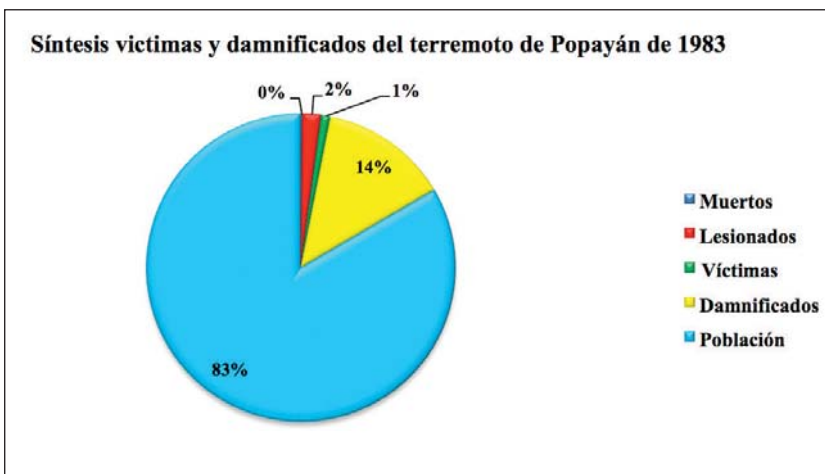
Entre 1971 a 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, la mayoría de ellos por problemas de servicios públicos, vías, educación y medio ambiente. La mayor parte de los paros se ubicaron en poblaciones de tamaño medio (entre 10.000 y 50.000 habitantes según el censo de 1973), generalmente situadas en la periferia del país. Estas movilizaciones fueron creciendo en número e intensidad y se convirtieron en un factor de desestabilización institucional. Fue esto lo que llevó a algunos sectores de los partidos tradicionales a proponer una reforma de los gobiernos locales que, además de modernizar las administraciones municipales, democratizara el poder municipal y sirviera de válvula de escape a la presión ciudadana. Esta consigna de democratizar el régimen político venía siendo planteada por dirigentes cívicos, por sectores de izquierda y por los grupos guerrilleros que habían aceptado dialogar con el gobierno sobre los problemas de paz y el desarrollo del país. La descentralización se convirtió, entonces, en un instrumento de apertura política (Velásquez, 2003: 132).

Esta apertura política fue iniciada por el entonces presidente, Belisario Betancur (1982 - 1986) y el senado de la república a través de la ley 03 de 1986 reglamentada por el decreto 1222 de 1986, la ley 11 de 1986 reglamentada por el decreto 1333 de 1986 y el acto legislativo No 1 de 1986 reformativo de la Constitución. El primero, norma el régimen departamental, el segundo el municipal y el tercero ordena la elección popular de alcaldes, posteriormente se expiden los decretos 77 y 81 de 1987, conocidos como estatutos de descentralización, que fortalece las anteriores normas y entrega a los municipios competencias en los temas de salud y educación.

Este proceso de descentralización político-administrativa, alteró positivamente la organización y el enfoque del Comité Nacional de Emergencias, institucionalidad encargada de la atención de los desastres en el país para aquel entonces y activó el cambio de política en este aspecto. Dicho cambio de política fue acelerado por la ocurrencia de dos eventos, el sismo de Popayán y la erupción del volcán Nevado del Ruiz.

El primero, el sismo de Popayán generó un número significativo de muertos y heridos (Gráfico 7, anexo 7), destruyó 2.470 viviendas

Gráfico No 7. Síntesis víctimas y damnificados del terremoto de Popayán de 1983



Fuente: Ney Guzmán (1984: 14)
Elaboración: Ma Alexandra Vallejo.

construidas en ladrillo, pertenecientes a familias de bajos ingresos, un complejo de edificios¹⁰⁴ (el Pubenza) que albergaba a 150 familias aproximadamente¹⁰⁵, a ello se sumaron otras 6.885 viviendas que tuvieron daños mayores al 50%.

En el centro histórico los daños fueron superiores, más del 90% de las edificaciones construidas de adobe y tapia colapsaron, entre ellas la Torre del Reloj¹⁰⁶, la cúpula de la Catedral Mayor, así como la sede de Santo Domingo de la Universidad del Cauca (Foto 4) y algunas obras de infraestructura que quedaron semi-destruidas entre ellas la pista de aterrizaje y la torre de control del aeropuerto de Machángara. Estableciendo para la fecha pérdidas calculadas en U\$ 400 millones.

En el caso del Ruíz, la erupción del 13 de noviembre de 1985, aunque de escasa duración y poca energía, produjo la caída de fragmentos de pómez incandescente y flujos piroclásticos sobre el casquete glaciar, la brusca fusión de unos 500 millones de m³ de agua

Foto No 4. Sede Santo Domingo U del Cauca, posterior al sismo de 1983



Fuente: Archivo El Tiempo.

provocó lahares que transportaron por los cauces de los ríos Lagunilla, Chinchina, Gualí y Azufrado entre 30 y 40 millones de m³ de lodo a velocidades en ocasiones superiores a los 4Km/h, recorriendo distancias de hasta 80 km.

En su recorrido azotó a la localidad de Armero, sepultando en unos instantes a más de 21.000 personas¹⁰⁷ y produciendo daños cifrados en más de US 211 millones (Tabla 4).

Tabla No 4. Estimación de algunos daños causados por el desastre

No	Sector / Subsector	Costo pesos en millones	Costo dólares en millones	Porcentaje
1	Sector social			
	Educación	1.300	7,9	4,0
	Salud	1.000	6,1	3,0
	Vivienda	11.400	69,1	32,0
	Empleo e ingresos	1.300	7,9	4,0
	Otros sectores	300	1,8	1,0
	Sub total 1	15.300	92,8	44,0
2	Infraestructura de servicios			
	Acueducto/alcantarillado	3.000	18,2	9,0
	Transporte	2.900	17,6	8,0
	Telecomunicaciones	200	1,2	1,0
	Electricidad	1.200	7,3	3,0
	Infraestructura urbana	4.000	24,2	11,0
Sub total 2	11.300	68,5	32,0	
3	Sectores productivos			
	Industria y comercio	890	5,4	3,0
	Hidrocarburos	1.450	8,8	4,0
	Agricultura y ganadería	6.000	36,4	17,0
Sub total 3	8.340	50,6	24,0	
	TOTAL	34.940	211,8	100,0

Fuente: Pardo (1986: 48).

Estos eventos, generaron hondas repercusiones en la sociedad colombiana. En el caso de Popayán estas se ciñeron a dos razones, la primera porque la ciudad de Popayán era considerada (y aun lo es) patrimonio histórico del país y la segunda porque era la prime-

ra vez que una ciudad de cien mil habitantes era destruida por un sismo. Frente a ello la sociedad colombiana se preguntaba, ¿Qué pasaría si un evento de aquella magnitud sucediera en Bogotá, Cali o Medellín, ciudades que para aquel entonces bordeaban los dos millones de habitantes?

En el caso de la erupción del Ruíz, los cuestionamientos parten del sector académico, la iglesia y la clase dirigente del país, esta última se evidencia en la constancia dejada por el representante, por el norte del Tolima, Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez ante la Cámara de Representantes. Constanza que debió dejarse ante la carencia de un debate en el Congreso que fue solicitado insistentemente por el representante a fin de esclarecer la responsabilidad del gobierno en el desastre.

Dicha constancia recoge las palabras del entonces presidente de la República Belisario Betancur “Considero que es conveniente el debate. Debe hacerse... Que lo preparen, que lo hagan, que el presidente y su gobierno están listos, tienen claridad sobre su puesto en la tragedia...”. A ello Jaramillo aduce:

Quiero dejar constancia insistió, que los piquetes de vigías sugeridos por Tazieff antes de la catástrofe, habrían sido voluntariamente puestos por el Comité Operativo Local de Emergencias del municipio del Líbano como constan en sus actas numero 1 y 2 del 13 y 30 de septiembre de 1985, pero que por falta de suministro de los implementos necesarios solicitados al Comité Departamental de Emergencias (radios, un par de lentes de infrarrojos, dos mascarar anti-gas, dos motocicletas) nunca pudieron operar y sólo hace unos pocos días hacia acá operan los vigías con notorias deficiencias.

[...] Dos antecedentes históricos permitieron a INGEOMINAS elaborar dos mapas de riesgo, uno presentado a la opinión pública el 7 de octubre de 1985 y el otro elaborado en noviembre, muy pocos días antes de la tragedia, los cuales mostraban a un Armero totalmente arrasado por el flujo de lodo. Y si tenemos en cuenta que el manual de INGEOMINAS sobre emergencias volcánicas en Bogotá en 1984, habla específicamente que “contra las manifestaciones más violentas de la actividad volcánica la única protección posible es la evacuación con tiempo suficiente, ya que los flujos de lodo son muy probables”, caso que se ratifica en el mapa preliminar de riesgos potenciales del nevado del Ruíz publicado también por INGEOMINAS el 7 de octubre de 1985, que en su página 14 señala que “la posibilidad de ocurrencia de lahares o flujos de lodo, es alta durante la fase explosiva de cualquier tipo; por tanto su probabilidad es del 100%”.

Si consideramos todo lo anterior salta a la vista que se hacía necesaria una vigilancia de las vertientes y creación de planes de evacuación en poblaciones como Armero, dos previsiones que nunca tuvieron en cuenta a pesar que en mi intervención ante la plenaria de la Cámara el 24 de septiembre de 1985, notifiqué al gobierno de la no existencia de un plan de evacuación en la ciudad de Armero, desoyendo al anuncio de miembros de la Cruz Roja y defensa civil, algunos de cuyos testimonios anexo.

A esta constancia se sumó el debate adelantado por el representante Hernando Arango Monedero¹⁰⁸ ante la plenaria de la Cámara el 24 de septiembre de 1985, hecho destacado después de la tragedia, donde advirtió los peligros que podían sobrevenir a la erupción del volcán. En ese debate intervino con las siguientes palabras: “En caso de un súbito o progresivo deshielo, una población que sería gravemente afectada era Armero, y en dicha ciudad no se han instruido a los habitantes para enfrentar la situación” a ello añadió “se han cumplido todos los signos premonitorios de una posible erupción, hay un incremento en la actividad micro sísmica, hinchazón del suelo, incremento de la temperatura cerca del cráter y emisiones de vapores y de cenizas, por lo que no queda sino por sucederse la erupción misma”. Posterior a ello el representante aseguro “En los planes operativos, hay que decir que el Estado tiene un comité de emergencias nacionales que dedica sus mejores esfuerzos a recoger las lagrimas de los sobrevivientes de cualquier catástrofe”. A su vez exigió responsabilidad y antes de que intervinieran los ministros, Arango pidió que se tuviera presente su intervención para que “no se dijera mañana que no se advirtió”.

Estos hechos sumados, al despliegue periodístico que buscaba conocer el grado de responsabilidad de las instituciones y la pérdida de un fortín político para el liberalismo como lo era Armero llevaron al gobierno colombiano a plantear nuevas medidas en torno al tema, generando un nuevo cambio de política que se verá reflejado en los años posteriores.

Políticas integrales de carácter limitado

Este tipo de política comprende el periodo que va entre 1988 a 2008, este intervalo se caracteriza por el desarrollo de dos cambios institucionales¹⁰⁹ y la utilización de cuatro instrumentos de intervención estatal enmarcados en tres procesos: el *boom* académico frente al tema y

las transformaciones políticas a nivel internacional, la consolidación del proceso de descentralización y el aprendizaje político, que darán origen al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

El primero, el boom académico y las transformaciones políticas en el tema a nivel internacional, se relacionan con el aumento de la producción investigativa, que buscaba relacionar la ocurrencia de los desastres con otras causalidades como el crecimiento poblacional, el aumento de la pobreza y desigualdad de las poblaciones, los usos del suelo por parte de las comunidades, y otros factores que inducen a una intervención del hombre en el medio natural, entre ellos se destacan los estudios realizados por Westgate y O'Keefe, 1976; Cuny, 1983; Wijkman y Timberlake, 1984; Caputo et al, 1985; Wilches, 1989; Romero y Maskrey, 1993; Lavell, 1994.

Estos estudios dieron como resultado un mayor acercamiento a la vulnerabilidad al evidenciar las condiciones sociales preexistentes como un elemento que aumenta o disminuye la vulnerabilidad y conllevó a evidenciar el proceso por el cual se es vulnerable y no sólo el producto, que es el desastre. A su vez permitió observar la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo como parte de la dinámica social y natural, no como un evento extraordinario, como un intruso que sólo generaba efectos negativos en la comunidad.

Este avance significativo en torno al riesgo permeó el desarrollo de la plataforma nacional conocida como Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, que fue creado a través de la ley 46 de 1988, dicha influencia se observa en la inclusión de la prevención no sólo en su nombre sino en la normatividad que le acompaña, ejemplo de ello es la ley de reforma urbana (Ley 9 de 1989) que en sus artículos 2,8,10,39,56,70 y 89 reglamenta la reubicación de los asentamientos humanos ubicados en zonas de alto riesgo, la elaboración obligatoria de planes de desarrollo municipal que deben reglamentar los usos del suelo y la identificación de zonas de riesgo, la instalación de sistemas de alerta temprana, entre otras normas que acentúan el tema de la prevención. A ello se sumó la transformación política en el tema a nivel internacional, que inicia con el anuncio del "Decenio internacional para la reducción de desastres 1990 – 1999" por parte de las Naciones Unidas hecho que fortalece la investigación en el tema y coadyuva en el avance del SNPAD y la conferencia de Kobe en 2005 a la cual asistió el gobierno colombiano mostrando las bondades del Sistema Nacional y presentándolo oficialmente como la Plataforma Nacional de Colombia condición con la cual fue investida un año atrás.

El segundo aspecto está relacionado con la descentralización, que según Restrepo (2002: 1) “[tuvo] y tiene un carácter integral que afecta en profundidad el sistema político, las finanzas estatales y la prestación de los servicios básicos a la población”, este carácter integral impactó considerablemente la organización del Sistema Nacional, que trascendió el centralismo del Comité Nacional de Emergencias, logrando generar una organización interinstitucional, coordinada, de carácter sistémica y descentralizada delegando competencias al nivel regional y local no sólo en el ámbito de la atención sino de la mitigación y la prevención, siguiendo a Ramírez y Cardona:

El proceso de descentralización, especialmente a partir de mediados de los años ochenta, introduce cambios en las relaciones entre el Estado y las entidades territoriales departamentos y municipios [...] La constitución de ‘sistemas’ es, en buena parte de los casos, la respuesta institucional frente a las nuevas condiciones, es decir, una articulación de la acción de diversos niveles territoriales o institucionales con una cabeza nacional: el Departamento Nacional de Planeación al frente del sistema de planificación; el Ministerio del Medio Ambiente presidiendo el sistema ambiental [...].

Es dentro de este contexto general que se formula, crea y desarrolla el Sistema Nacional de Prevención de Desastres de Colombia, el cual, desde su constitución, y mediado el proceso de descentralización política en ciernes, busca definir y reglamentar, para el caso de los desastres, una serie de relaciones entre Estado y sociedad civil, Estado central y distintos niveles territoriales, diversas instituciones entre sí, organismos gubernamentales y no gubernamentales, con el fin de montar un ‘sistema’ para la prevención de desastres (Ramírez y Cardona, 1996: 218).

Este proceso de descentralización que profundizó aspectos como la reforma a las finanzas municipales, atribuciones y competencias, igualmente generó importantes cambios en torno a la participación ciudadana, dichos cambios se evidenciaron en la influencia de la población (en algunos casos) sobre el presupuesto, las veedurías ciudadanas y las ligas de usuarios, vigilancia que aumentó posterior a la entrada en vigor de la Constitución de 1991 que le daba a la participación un tratamiento en tres niveles: el de los principios, el de los derechos y el de los mecanismos. Este tratamiento fue retomado por el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a través de establecimiento de responsabilidades en la escala local, lo cual fue el comienzo de un nuevo concepto sobre el nivel de riesgo admisible y la valoración del impacto ambiental.

Dicha valoración parte del ciudadano y se desarrolla de abajo hacia arriba de acuerdo con los deberes y derechos democráticos. Lastimosamente, aun cuando el sistema es participativo y ha logrado involucrar a algunas comunidades en diferentes partes del país, la urgencia de la población de buscar solución a otros problemas como el empleo, la salud y educación ha coadyuvado a que el tema de la prevención y la mitigación no se logre enraizar totalmente en nuestras comunidades. A pesar de ello es indudable la importancia de la inclusión de la participación en el ámbito de la gestión del riesgo.

El tercer aspecto, el aprendizaje político, está relacionado con los impactos suscitados por el sismo que afectó a Popayán y la devastación de Armero, el último evento llevó a diversos sectores a cuestionar el accionar de la clase política, controversias que presionaron los cambios institucionales y de política en este periodo, el primero se refiere a la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la segunda se inscribe en la utilización de cuatro tipos de intervención estatal. El primer tipo de intervención está relacionado con la utilización de instrumentos prescriptivos los que buscaron mediante la obligación modificar el comportamiento de la ciudadanía, ejemplo de ello son la ley 388 de 1997 por la cual se crea el Plan de Ordenamiento Territorial y se penaliza a los municipios que no contemplen la ubicación de las zonas en alto riesgo, la ley 308 de 1996 que penaliza la actividad urbanística ilegal¹¹⁰ y el Decreto Reglamentario 1052 de 1998 que formaliza las licencias y sanciones; el segundo es la utilización de incentivos que intenta disuadir el comportamiento ciudadano a través de la recompensa ejemplo de ello es el acuerdo 49 de 1994 del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE, que detalla las disposiciones para otorgamiento y administración de subsidios de vivienda para familias reubicadas de zonas de alto riesgo.

El tercero es la utilización de instrumentos de organización y coordinación relacionados con la manera como se organiza la institucionalidad y las políticas a ejecutar así como los niveles de coordinación entre los órganos que la integran y los usuarios, ejemplos de ello es la ley 46 de 1988 que tiene como objetivo organizar el Sistema en los diversos niveles, nacional, departamental y municipal bajo los principios de descentralización, subsidiariedad y complementariedad, la ley 160 de 1994 que reorganiza el Sistema Nacional de Reforma Agraria a fin de incluir los procedimientos para compra de tierras y reubicación de víctimas de desastres naturales, la ley 60 de 1993 que define las normativas orgánicas

sobre la distribución de competencias y la destinación de recursos para la prevención y atención de desastres y la Directiva Presidencial 005 de 2001 que norma la actuación de los distintos niveles de gobierno frente a desastre súbito de carácter nacional.

El cuarto es la utilización de los instrumentos de procedimiento el cual enmarca el proceso formal de decisión y administración de las políticas, ejemplo de ello es la ley 46 de 1988 por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el Decreto 919 de 1989 por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”, la Directiva Presidencial No.33 de 1991 que delega responsabilidades de los organismos y entidades del sector público en el desarrollo y operación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Esta amplia gama de instrumentos de intervención estatal sumada a una serie de condiciones internas y externas a la institucionalidad, relacionadas con su historia, su marco político, económico, cultural y social, así como la evolución de la temática en el ámbito internacional han coadyuvado en el desarrollo de los cambios institucionales y de política que se han presentado en el país.

Notas

- 103 Según Velásquez “hacia 1950, la nación concentraba el 58,4% del ingreso público; en 1981, el 79,6%. Los municipios participaban en la distribución del ingreso en un 17,8% en 1950; tres décadas después, su participación era sólo de 9,1%”
- 104 La estructura de estos bloques cedió a consecuencia de la magnitud del sismo y la falta de construcción sismoresistente.
- 105 La tasa de mortalidad por cada 1.000 habitantes en este sector fue tres veces mayor (29,2) en relación al Cadillal que fue de 10.3
- 106 Terminada en 1682.
- 107 Las cifras oficiales hablan de más de 25.000 personas entre muertas y desaparecidas en el evento.
- 108 Para su ampliación ver anales de la Cámara de Representantes No 144, 24 de septiembre de 1985.
- 109 Que están relacionados con los eventos estudiados y que han sido presentados en el capítulo anterior.
- 110 Esta ley fue modificada mediante decreto 564 de 2006.

CONCLUSIONES

La gestión del riesgo en Colombia es un instrumento predominantemente estatal, este condicionamiento llevó a cuestionarnos acerca de cómo el Estado colombiano ha asumido el tema de la gestión del riesgo en la agenda pública, visualizando el proceso de evolución de su sistema institucional y su marco regulatorio. Ello permite observar cómo el Estado distribuye sus funciones y su poder convirtiendo a las políticas públicas en un medio para describir el comportamiento social e institucional y, en este caso particular, la manera cómo el Estado colombiano ha asumido la gestión del riesgo en su territorio, ya que como se ha dicho, ésta surge como un instrumento eminentemente estatal y, en consecuencia, limitado o potenciado por la forma como el Estado se ha organizado.

En este sentido es posible concluir que si bien existen importantes progresos en el tema en el país, continua observándose un serie de limitantes para el establecimiento de políticas públicas acordes a las heterogeneidades nacionales, uno de los elementos que se evidencia en los dos casos estudiados es el total desconocimiento, de la otrora Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, acerca de las diversas dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales que se tejen al interior del territorio colombiano, las cuales si bien potencializan las situaciones de vulnerabilidad y riesgo en el país al ubicarse en zonas proclives a amenazas, igualmente se constituyen en una fuente inagotable en los procesos de atención y estabilización de la emergencia y en los procesos de recuperación de la zona afectada.

A esta limitante se suma la alta vulnerabilidad estructural preexistente en la mayoría de las edificaciones públicas, un tema soterrado en la agenda pública nacional y que sólo sale a la luz al momento de

presentarse un evento natural o antrópico, recordemos que de haber colapsado el hospital de Armenia como colapsaron los cuarteles de bomberos y de policía, las consecuencias inmediatas del terremoto hubiesen sido mayores en términos de traumatismo institucional y pérdida de vidas humanas. En ese sentido se hace necesario asumir la reducción de la vulnerabilidad de las instalaciones críticas como una política pública a nivel nacional.

Siguiendo el evento del Eje Cafetero igualmente es importante profundizar las causas que dieron origen a los actos vandálicos del 26 de enero y días subsiguientes. Especialmente porque ya ha quedado sentado el precedente en Colombia y cuando otro fenómeno de características similares vuelva a afectar a cualquier otra ciudad, seguramente volverán a presentarse actos vandálicos como los ya mencionados, condición que retrasaría el proceso de estabilización y recuperación de la zona en cuestión.

Otro elemento a considerar y que no se restringe a los eventos estudiados, es la escasa capacidad de proyección en este aspecto, ello está relacionado al hecho de que cuando la ocurrencia de una emergencia no es inminente, la prevención y la preparación no ocupan una posición privilegiada dentro de la agenda pública. Tendiendo a priorizar otras necesidades que pueden sustentarse en una relación costo-beneficio en el juego político.

En ese sentido la decisión política no se puede limitar a reafirmar un compromiso con la gestión del riesgo, sino que debe determinar, en cada tiempo político, qué factores se deben priorizar en la agenda pública y cuáles se pueden aplazar temporalmente, para recuperarlos en una próxima etapa del proceso de la toma de decisiones.

Ante ello, una de las vías más factibles para gestionar el riesgo en la agenda pública, es la de incorporar de manera implícita, la mitigación de factores de vulnerabilidad y la preparación para posibles desastres, dentro de todos y cada uno de los planes de desarrollo, y de los proyectos y actividades a través de las cuales éstos se llevan a la práctica, y en lo posible lograr que las actividades de prevención y mitigación contribuyan de manera tangible a satisfacer necesidades inmediatas y “sentidas” en las comunidades. Condición que finalmente permitirá concertar las expectativas de corto y largo plazo.

En la misma vía es necesario cuestionar el grado de interés de la gestión del riesgo en el ciudadano colombiano, ya que por lo evidenciado en los dos casos, sólo al momento de presentarse el

evento, los ciudadanos tomaron conciencia de su importancia. En ese sentido es necesario iniciar procesos educativos con los ciudadanos a fin de generar relaciones más armónicas con el medio ambiente, ya que en los dos casos estudiados se evidencian procesos que lesionan el medio ambiente (deforestación, siembra de cultivos ilícitos, emplazamientos en zonas de ladera o suelos inestables, existencia de escorrentía de aguas residuales) que contribuyeron a agravar los eventos en cuestión.

Frente al análisis de dicha política es necesario observar dos cuestiones de interés, la primera está relacionada a los límites que impone la utilización de un marco teórico, en este caso el neo-institucionalismo, que si bien permitió afinar el objeto de estudio generó algunas complicaciones para su instrumentación en los cambios de política, ello a su vez significó una fortaleza en la medida que permitió explorar nuevos autores, que si bien no forman parte de la escuela neo-institucional abordan creativamente el cambio de política, encontrando un punto que permitió el estudio de este tema.

La segunda cuestión está relacionada con la aproximación de los cambios institucionales a partir de los elementos entregados por el neo-institucionalismo, los cuales consintieron conocer el proceso que llevó a dichos cambios a partir de un amplio marco al permitir observar a las instituciones como construcción social y como reglas de funcionamiento de la sociedad.

El primero descansó en la comprensión de las interacciones sociales, es decir del comportamiento de comunicación global de los sujetos relacionados entre sí, los cuales afectados por la historia y su cultura se influyen entre sí y adaptan su comportamiento frente a los demás. Convirtiéndose en soporte de análisis institucional al explorar como se realizan dichas interacciones, qué factores influyen y cómo evolucionan en el espacio - tiempo. El segundo, las reglas de funcionamiento de la sociedad fueron abordadas como un orden de valores sociales orientativos que sirve para regular y definir el desarrollo de comportamientos comunes, a los que otorga cierto grado de legitimidad y consentimiento.

Marco que permitió no sólo realizar un diagnóstico sobre el Estado a partir del análisis de sus actuaciones concretas alrededor del tema, sino también, ampliar el espectro de análisis al considerar la complejidad y diversidad de factores que intervienen en la implementación de una política pública, entre ellos las interacciones sociales, el marco

histórico-cultural entre otros, coadyuvando en la construcción de un marco analítico más complejo sobre las instituciones y sus efectos en la sociedad, así como comprender el cambio institucional.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía general

Academia de Historia Colombiana

2005 Temblores y Terremotos en *Revista credencial de historia*, Bogotá: Edición 188 Agosto.

Aglietta, A.

1979 *Theory of capitalist regulation*, London.

Aguilar, Luis F.

2006 *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

Alcaldía de Santiago de Cali

1996 *Plan para la mitigación de riesgos en Cali*. Cali: Feriva.

Arrow, Keneth

1974 *The Limits of Organization*. Norton. Nueva York.

Asociación colombiana de ingeniería sísmica

1984 *Estudio general del riesgo sísmico en Colombia*. Colombia: AIS.

Bar Cendón, Antonio

2001 *El libro blanco 'la gobernanza europea' y la reforma de la Unión*. Disponible en http://ec.europa.eu/governance/contrib_cendon_es.pdf. Consultado 03/25/2009.

Bates, Francis

1982 *Recovery, change and development: a longitudinal study of the Guatemala earthquake*. Georgia: Georgia University, sociologic department.

Bates, Robert

1994 Social Dilemmas and Rational Individuals. En *Anthropology and Institutional Economics*, Acheson. J. M. y Lanham, M (comp). University Press of America.

- Bates, Robert H.
1976 *Rural Responses to Industrialization: A Study Of Village Zambia*. Connecticut: Yale University Press.
- Beckert, Jens
1996 What is Sociological about Economic Sociology? Uncertainty and the Embeddedness of Economic Action. *Theory and Society* Vol. 25, No. 6, December.
- Bommer, Christian
1985 The politics of disaster Nicaragua En *Disasters*, Vol. 9 No4.
- Boyer, Richard y D. Drache
1996 *State Against Markets*. Nueva York: Routledge.
- Burton, I; Kates R. W
1964 The perception of natural hazards in resources. Natural resources, Journal 3. En: *Natural hazards: explanation and integration*. New York: Tobin, G.; Montz, B the Guilford press.
- Camou, Antonio
2001 *Los desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO – IISUMAN México D.F: Ed. Plaza y Valdés.
- Campos, Ana
1992 Mitigación del riesgo sísmico en Cali, Fase I: Vulnerabilidad de viviendas. En *Mitigación de desastres en Colombia*. Cali: OSSO – Universidad del Valle oficina de publicaciones.
1992 Mitigación del riesgo sísmico en Cali, Fase II: Vulnerabilidad de líneas vitales. En *Mitigación de desastres en Colombia*. Cali: mimeo.
- Caputo, M Graciela et al, compiladores
1985 *Desastres naturales y sociedad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, Editores Latinoamericano.
- Cardona, Omar Darío
2008 El sismo del 6 de junio de 1994: Atención de la emergencia y planteamientos para la reconstrucción, mimeo.
- CEPAL - PNUD
1999 El terremoto de enero de 1999 en Colombia: impacto socioeconómico del desastre en la zona del Eje Cafetero. *Documento de trabajo LC/L 1201 27* de abril.
- Chaux Wilches, Gustavo
2000 El terremoto de Armenia: los primeros meses vistos un año después. Documento de trabajo (versión a Enero 25 del 2000).
- CINEP- DHCOLOMBIA
2009 Aumentan las protestas sociales durante el gobierno de Uribe Vélez. Disponible en <http://www.dhcolombia.info/spip.php?article788>, consultado 07/25/09.

- Coch,
1995 *Geo- hazards*. Macmillan: New Jersey.
- Comfort, I
1987 The San Salvador earthquake En *Coping with crisis: The management of disasters, riots and terrorism*, V. Rosenthal; V. Charles y P. Hart (eds) Springfield Il, Charles Thomas.
- Cook, F.L y Skogan W. G.
1991 Convergent and divergent voice models of the rise and fall of policy issues. En *Agenda setting: Readings on media public opinion and policy making*. New Jersey: D.L Protes y M. McCombs editors, Lawrence Erbaum Associates.
- Coppedge Michael
2001 Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina. En *Los desafíos de la gobernabilidad*, Antonio Camou. México: Ed. Plaza y Valdés.
1993 *Institutions and Democratic Governance in Latin America*. University of North America: Chappell Hill.
- Cuervo Restrepo, Jorge Iván
2001 *El modelo de gestión del FOREC: de la crisis del Estado al Estado franquicia Balance. Perspectivas del Fondo para la Reconstrucción Económica y Social del Eje Cafetero*. Disponible en [http://www.uexternado.edu.co/finanzas_gob/cipe/opera/opera_2002/CAP2/4.Cuervo\(133-152\).pdf](http://www.uexternado.edu.co/finanzas_gob/cipe/opera/opera_2002/CAP2/4.Cuervo(133-152).pdf), consultada el 2/07/09.
- Cuny, Fred
1983 *Disasters and development*. New York: Oxford University Press.
- Dahl, Robert
1956 *A preface to democratic theory: ¿How does popular sovereignty function in America?* Chicago: University of Chicago Press.
- Davis, Ian Shelter
1981 *After disasters*. U.S.A: Oxford polytechnic press.
- Della Giusta, Marina
2001 *Redes sociales y la creación de capital social. Trabajo 2*, núm. 4.
- DiMaggio, Paul y Powell. Walter
1991 The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. En *The new institutionalisms in organizational analysis*, Powell y DiMaggio. Chicago - Illinois: University of Chicago Press.
- Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres
1994 *Informe sismo del 6 de junio de 1994*. Junio 27, Santa Fe de Bogotá.
- Downs, Anthony
1957 Una teoría económica de la acción política en una democracia, en *Lecturas de teoría política positiva*, Colomer Joseph (Comp). Madrid – España: Instituto de Estudios Fiscales.

- Dunoyer, M.
 1989 *Estudio geológico ambiental de la vertiente occidental de Cali entre las quebradas Santa Mónica y el Buen Vivir*. Caldas: CVC- Universidad de Caldas.
- Dynes, R; Quarantelli, E; Kreps, G.
 1972 *A perspective disaster planning*, Disaster Research Center. Ohio U.S.A: Ohio State University.
- Easton, David
 1969 *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Echavarría, Julio
 1997 *La democracia bloqueada: Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*. Quito – Ecuador: Ed. Letras.
- Figueroa, Rubén Darío; Ortiz Nicolás
 2005 *Protocolo para la gestión de políticas públicas*. Colombia: CEDETES, Universidad del Valle.
- Geddes, Barbara
 1991 A Game-Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies. *American Political Science Review* No 85 Vol. 2. U.S.A.
- Gomá, R., Subirats J.
 1998 *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- González Moena, Sergio
 1997 *Pensamiento complejo en torno a Edgar Morín, América Latina y los procesos educativos*. Santa Fe de Bogotá - Colombia: editorial magisterio.
- Granovetter, Mark
 1985 Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *American Journal of Sociology* 91, No. 3 November,
- Granovetter, Mark y Swedberg, Richard
 2001 *The Sociology of Economic Life*, Westview Press, 3ª edición.
- Habermas, Jürgen
 1986 *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Ed. Gustavo Gili.
- Hecló, Hugh
 1974 *Social policy in Britain and Sweden*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Hermet, Guy et al.
 2000 *Gouvernance, Dictionnaire de la Science Politique et des Institutions Politiques*. Paris: V ed. Armand Collin.
- Hirst, P.
 2000 Democracy and governance En Pierre, J (ed). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. U.S.A: Oxford University Press

- Hofferbert, Richard
1974 *The study of public policy*. Indianapolis: Bobbs Merrill.
- Huntington, Sammuel
1965 Political development and political decay. In *World Politics*
- IGAC Instituto Geográfico Agustín Codazzi
1989 *Inventario inicial de riesgos naturales*, Subdirección de Geografía, Bogotá: IGAC.
- INGEOMINAS Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química
1994 *Efectos del sismo del 6 de junio de 1994*. Santa Fé de Bogotá.
1989 *Amenazas por deslizamientos y avalanchas*, Útica para ECOPETROL Bogotá.
- Instituto Geológico Americano
1984 Glossary of geology falls church, American geological institute En *Natural hazards: explanation and integration*. New York: G. Tobin and B. Montz. The Guilford press.
- IRG Instituto de Investigación y Debate sobre la gobernanza
2007 *gobernabilidad y gobernanza, breves referencias para distinguir los conceptos, programa latino-americano*. Mayo. Documento interno de trabajo.
- Kingdon, John W.
1984 *Agendas alternatives and public policies*: Boston - Massachusetts: Little Brown.
- Knight, Jack
1992 *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: University Press, Cambridge.
- Knoke David, Kuklinski James
1982 *Network analysis*. London: Newbury Park, Sage.
- Kooiman, Jan
1993 *Modern governance. New Government – Society Interactions*. London: SAGE.
2004 “Gobernar en gobernanza”, En *Instituciones y Desarrollo: Desarrollo Institucional para la Gobernabilidad Democrática*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, revista electrónica No 16. Cataluña – España. Disponible en <http://www.iigov.org/id/article.drt?e-di=13451&art=13469>, consultada 05/18/2009.
- Lavell, Allan, Franco Eduardo ed.
1996 *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido*. Lima: La Red.
- Lavell, Allan. Compilador
1994 *Viviendo en riesgo: comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*. LA RED/FLACSO/CEPREDENAC. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Lindblom, Charles. E y Woodhouse Edward J.
1993 *The policy – Making process*. New Jersey: 3^{era}ed. Prentice – Hall. Englewood Cliffs.

- Majone, Giandomenico
 1980 Policies as theories, *Omega: the International Journal of Management Science*. Volumen 8.
 2000 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de cultura económica.
- March, James y Olsen, Johan
 1984 The new institutionalism. Organizational factors in political life, In *American Political Science*.
 1997 *El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política*. México: Fondo de cultura económica.
- March, James; Guetzkow Herbet y Simon, Herbet A.
 1958 *Organizations*. Nueva York: John Wiley.
- Maskrey, Andrew
 1993 *Los desastres no son naturales*. La RED/ITDG. Colombia: Tercer Mundo Editores.
 1996 *Terremotos en el trópico húmedo: la gestión de los desastres del Alto Mayo, Perú (1990, 1992), Limón Costa Rica (1991) y Atrato Medio, Colombia (1992)*, Andrew Maskrey Ed. Perú: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina LA RED, IT.
 1998 *Navegando entre brumas: la aplicación de los sistemas de información geográfica al análisis de riesgos en América Latina*. ITDG/LA RED. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Mendíaz, María Graciela
 2004 *El Estado y las políticas públicas: las visiones desde el Neo-institucionalismo*. Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- Mény, Yves y Thoenig, Jean Claude
 1992 *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Meyer, Hans y Andrés Velásquez
 1989 *Plan general para la atención de emergencias en Cali*. Cali: Cartopel Ltda.
- Meyer, John W. y Scott, W. Richard
 1992 *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London: SAGE.
- Meyer, John. W y Rowan, Brian
 1997 Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*. No 83. U.S.A.
- Monsalve, Hugo, Vargas Carlos Alberto
 2002 El sismo de Armenia, Colombia del 25 de enero de 1999. Un análisis telosísmico de ondas de cuerpo, observaciones de campo y aspectos sismotectónicos. En *Revista Geofísica*, Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Costa Rica.
- Muller, Pierre
 2002 *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Muller, Pierre y Surel, Yves
1998 *L'analyse des politiques publiques*. París: Montchrétien.
- Musset, Andrew
1996 Mudarse o desaparecer. Traslado de ciudades hispanoamericanas y desastres (siglos XVI-XVIII) en *Historia y desastres en América Latina*. Virginia García (coordinadora). La RED/CIESAS. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Nelkin, Dorothy
1979 *Controversy: Politics of technical decisions*. London: SAGE 3^{era} edition.
- Nicolis, Gregoire y Progogine, Ilya
1997 *Las estructuras de lo complejo*. Madrid, España: editorial alianza.
- Nioche, Jean Pierre
2002 Ciencia administrativa, Management público y Análisis de Políticas Públicas en: *Cuatro lecturas clave sobre políticas públicas*. Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- North, Douglass
1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Connor, James
1981 *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona: ed. Península.
- Observatorio Sismológico del Suroccidente Colombiano
1996 *Informe emergencias y desastres en la Costa Pacífica Colombiana*.
- Ojeda Abril
1982 *The role of disaster relief for long term development in LDCs with special reference to Guatemala after the 1976 earthquake*. Instituto de estudios latinoamericanos, monografía No 6. Estocolmo.
- Olson Richard, Sarmiento Juan Pablo
1995 El desastre de Cauca y Huila en Colombia no es otro Armero en *Desastre y Sociedad*. Enero – Junio, No 4 año 3. Red de estudios sociales e prevención y atención de desastres en América Latina.
- Ostrom. Elinor
1990 *Governing the commons*, Cambridge University Press. Cambridge
- Pardo, Carlos Orlando
1986 *Los Últimos días de Armero; vida y pasión y muerte de 30.000*. Santa Fé de Bogotá: ed. Plaza & Janés.
- Pastrana, Andrés
1999 Colombia unida frente a la tragedia. Alocución televisada del presidente Andrés Pastrana Arango tras el terremoto en la zona cafetera. En *el mes en la Casa de Nariño*, Presidencia de la República de Colombia, 26 de enero. Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- Peters, B.G.
2000 Governance and comparative politics, en Pierre J (ed) *Debating Go-*

- vernance. *Authority, Steering and Democracy*. U.S.A: Oxford University Press.
- Peters, Guy
1999 *Institutional theory in political science: The new institutionalism. Continuum*. London.
- Poulantzas, N.
1985 *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Ed. Siglo XXI.
- Powell, Walter. y Dimaggio Paul
1999 *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Prast, I Catalá Joan
2001 Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico en revista *Instituciones y desarrollo* No 10, Barcelona España.
- Pressman Jeffrey y Wildavsky Aaron
1973 *Implementation*, Berkeley: University of California Press 2^{da} ed.
- Prince, Samuel H.
1920 Catastrophe and social change: based upon sociological study of de Halifax disaster, En *Studies in history, economics and public law*, Vol. 94 New York: Columbia University Press.
- Putman, Robert
1976 *The comparative study of political elites*. Nueva Jersey: Prentice – Hall. Englewood Cliffs.
- Quarantelli, E.L.
1978 Disasters: Theory and research, sage studies in *International sociology* No 13, Beverly Hills, California.
- Ramírez Gómez, Fernando; Cardona arboleda, Omar Darío
1996 El sistema nacional para la prevención y atención de desastres de Colombia En *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido*, Lavell, Allan y Franco Eduardo ed. Lima: La Red.
- Ramírez, J.E.
1975 *Historia de los terremotos en Colombia*. IGAC. Bogotá: Editorial Andes.
- Restrepo, Darío I.
2002 *El futuro de la descentralización en Colombia*. Disponible en <http://www.fes.cl/documentos/descent/31colombia.pdf>, consultado 1/09/09.
- Rivas Leone, Jorge
2003 El neo-institucionalismo y la revalorización de las instituciones en *Reflexión política* No 9, junio. Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga.

- Romero, Gilberto; Maskrey, Andrew
 1993 Como entender los desastres naturales en *Los desastres no son naturales* Andrew Maskrey (compilador) la REDNTDG. Colombia: Tercer Mundo editores.
- Rose, R.
 1976 On the Priorities of Government, en *European Journal of Political Research*, No 4.
- Rosenau, James y Czempiel, Ernst-Otto
 1992 *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Rosnay, Joel De
 1996 *El hombre simbiótico*. Madrid – España: ed. Cátedra.
- Roth, André - Noel
 2004 *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ed. Aurora.
- Sabatier, Paul
 1988 An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein en *Policy Science*, No 21.
 1991 Toward better theories of the policy process. En *Political Science and politics* Vol. 24 No 2 EE.UU.
 1993 Policy change over a decade or more En *Policy change and learning an advocacy coalition approach*. Sabatier y Jenkins – Smith H. C. Boulder Colorado: Westview Press.
- Saramago, José
 1985 *El año de la muerte de Ricardo Reis*.
- Scharpf, Fritz W.
 1997 *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: West view Press.
- Schmitter, Philippe. C.
 1974 Still the century of corporatism? *Review of politics* Vol. 36.
- Scott, John
 2000 Rational Choice Theory in From Understanding Contemporary Society: Theories of The Present, edited by G. Browning, A. Halcli, and F. Webster, *Sage Publications*. Disponible en <http://privatewww.essex.ac.uk/~scottj/socscot7.htm>, consultado 18/08/09).
- Scott, W. Richard
 1995 *Institutions and Organizations*. SAGE: Thousand Oaks
- Selznick, Philip
 1967 *Law, Society and Industrial Justice*. Nueva York: Rusell Sage Foundation.
- Shepsle, Kenneth
 1989 *Study Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach*, *Journal of Theoretical Politics* No 1 Vol.2, U.S.A.

- Simon, Herbert. A.
1957 *Models of man: Social and rational*. Nueva York: John Wiley.
- Skocpol, Theda
2007 El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Carlos H. Acuña (comp). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edición, Proyecto de Modernización del Estado.
- Sorokin, Pitrim
1942 *Man and society in calamity*, Dutton New York.
- Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen and Longstreth, Frank
1992 *Structuring politics: Historical individualism in comparative analysis*. Inglaterra: Cambridge University Press.
- Suárez, Ildefonso
2000 El terremoto un desastre natural muy cercano a Colombia en *Revista Universidad de los Andes*. Año 2 Vol. 4. Bogotá
- Tiedemann
1987 Introducción En *Pequeños terremotos, pequeños riesgos*. Colombia: Suiza de REASEGUROS
- Tsebelis, George (1990). *Nested Games: Rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press.
- UNDRO Oficina de Naciones Unidas para Ayuda por Catástrofes
1991 Mitigating natural disasters phenomena, effects and options. *United Nations, New York*.
- Vallejo, Alexandra, Vélez, Jorge
2001 *Sistema de riesgos, una propuesta metodológica para el estudio de los desastres: Casos comuna 1 y 20 Santiago de Cali*. Tesis de pregrado, Facultad de Humanidades, Universidad del Valle, Cali – Colombia.
- Vargas Velásquez, Alejo
1999 *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena editores.
- Varona, Manuel
1999 Muertos por el terremoto serían 1.500 todos a ayudar en *Diario El País* 29 de enero, año 49 No 17.518.
- Velásquez C, Fabio E.
2003 La descentralización en Colombia: En busca del bienestar y la convivencia democrática En *Los procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Fernando Carrión ed. Quito – Ecuador: FLACSO – OEA - Parlamento Andino.
- Velásquez, Andrés y Hans Meyer
1992 Un estimativo de pérdidas por desastres en el Valle del Cauca durante el decenio 1980. Agid Report No 13, M Hermelín, editor. Medellín: U EAFIT.

- Weber, Max
1993 *Economía y Sociedad*. España: Fondo de Cultura Económica de España.
- Weiss, Carol H.
1977 *Using social science research in public policy – making*. D C Heath, Farnborough, Hants.
- Wenger, Daniel
1987 Collective behavior and disaster research, en Dynes, De Marchi y Pelanda (eds), *Sociology of disasters*. Milan: Franco Angeli Libri.
- Westgate, Karl. N; O'Keefe, Patrick
1976 Some definitions of disaster, *Occasional Paper No4, Disaster research Unit, University of Bradford*. Inglaterra: West Yorkshire.
- White, Gabriel
1973 *Natural hazards: Local, National, Global*. Oxford: Oxford University press.
- Wijkman, Anders; Timberlake, Leonard
1984 *Natural disasters; Acts of god or acts of man*. London: Earthscan.
- Wilches Chau, Gustavo
1993 La vulnerabilidad global. En *Los desastres no son naturales*. Bogotá – Colombia: LA RED, Tercer Mundo Editores.
- Williamson, Oliver E.
1985 *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.

Documentos jurídicos

- Acuerdo 32 de 1994 del INURBE sobre subsidios de vivienda. República de Colombia.
- Acuerdo 49 de 1994 del INURBE en el cual se detallan las disposiciones para otorgamiento y administración de los subsidios familiares de vivienda. República de Colombia.
- Decreto 0372 de Febrero 26 de 1996, por el que se reforma el Ministerio de Gobierno pasando a ser Ministerio del Interior. República de Colombia.
- Decreto 04 de 1993 reglamenta parcialmente la ley 3ª de 1991 y trata del subsidio de vivienda para hogares ubicados en zonas de alto riesgo y para la reconstrucción post desastres. República de Colombia.
- Decreto 093 del 13 de enero de 1998, por el que se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD). República de Colombia.
- Decreto 1319 de 1994 por el que se reglamenta la expedición de licencias de construcción, urbanización y parcelación. República de Colombia.
- Decreto 1424 de 1989: artículos 1 y 3, inventario de asentamientos humanos en zonas de riesgo y de los trámites para la obtención de recursos para la reubicación. República de Colombia.

- Decreto 1547 de 1984, por el cual se creó el Fondo Nacional de Calamidades, como la herramienta financiera en prevención, atención y rehabilitación de emergencias y desastres en el territorio nacional. República de Colombia.
- Decreto 1680 del 3 de julio de 1991, por el que se reorganiza el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se traslada la ONPAD al Ministerio de Gobierno. República de Colombia.
- Decreto 1813 de 1994 que define y reglamenta los riesgos catastróficos en el Sistema de Seguridad Social en Salud. República de Colombia.
- Decreto 1909 de 1992 en el cual se desarrollo el procedimiento para la nacionalización de donaciones, mecanismos frecuentemente usados en el equipamiento y financiación de actividades relacionadas con emergencias y desastres. República de Colombia.
- Decreto 2035 de Julio 3 de 1991 por el que se reestructura el Ministerio de Gobierno y se cambia el nombre de Oficina Nacional por el de Dirección Nacional, República de Colombia.
- Decreto 2190 de 1995: "Por el cual se ordena la elaboración y desarrollo del Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, derivado y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres". República de Colombia.
- Decreto 2546 del 23 de Diciembre de 1999, por el que se reestructura el Ministerio del Interior y se modifica el nombre a Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres. República de Colombia.
- Decreto 321 de 1999: "Por el cual se adopta el Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, derivado y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres". República de Colombia.
- Decreto 969 de 1995: "Por el cual se organiza y reglamenta la Red Nacional de Centros de Reserva para la atención de emergencias". República de Colombia.
- Decreto ley 1298 de 1994 por el que se crea el Fondo de Solidaridad y Garantía. República de Colombia.
- Decreto ley 1400 de 1984 por el que se crea el código colombiano de construcciones sísmo resistentes. República de Colombia.
- Decreto Ley 919 de 1989 por el que se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se reglamenta la ley 46/88 y se creó la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. República de Colombia.
- Directiva Ministerial 13 de 1992: "Responsabilidades del Sistema Educativo como integrante del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres ". República de Colombia.
- Directiva Presidencial 005 de 2001: "Actuación de los distintos niveles de Gobierno frente a Desastre Súbito de carácter Nacional". República de Colombia.

- Directiva Presidencial No.33 de 1991: "Responsabilidades de los organismos y entidades del sector público en el desarrollo y operación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres". República de Colombia.
- Documento CONPES 3146 de 2001: "Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres —PNPAD— en el corto y mediano plazo. República de Colombia.
- Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (2001) *Constitución Política de Colombia acompañada de extractos de las sentencias de la Corte Constitucional*, Bogotá.
- Ley 100 de 1993 la cual reglamenta el Sistema de Salud. República de Colombia.
- Ley 101 de 1993 por la que se modifica parcialmente el Seguro Agropecuario y crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. República de Colombia.
- Ley 106 de 1994, por el que se reorganiza el Sistema Nacional para la Reforma Agraria. República de Colombia.
- Ley 115 de 1994 que reglamenta en la educación el tema de prevención de desastres. República de Colombia.
- Ley 2ª de 1991 que modifica la ley 9ª de 1989. República de Colombia.
- Ley 322 de 1996: "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos y se dictan otras disposiciones". República de Colombia.
- Ley 388 de 24 de julio de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 sobre ordenamiento territorial. República de Colombia.
- Ley 3ª de 1991 que crea el sistema de vivienda de interés social. República de Colombia.
- Ley 46 de 1988: "Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones. República de Colombia.
- Ley 60 de 1993 por el que se define las normas orgánicas sobre la distribución de competencias. República de Colombia.
- Ley 69 de 1993 por el que se establece el seguro agropecuario y se crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. República de Colombia.
- Ley 80 de 1993 por el que se reglamenta el Estatuto de Contratación. República de Colombia.
- Ley 812 de 2003 por la cual se consagra el "Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario Título II: Plan de Inversiones Públicas, Capítulo II: Descripción de los Principales Programas de Inversión, Literal (C): Construir Equidad Social, Ordinal 8: Prevención y Mitigación de Riesgos Naturales. República de Colombia.
- Ley 9 de 1989 o ley de Reforma Urbana. República de Colombia.
- Ley 9 del 24 de Enero de 1979 por la que se establece la creación del Comité Nacional de Emergencias. República de Colombia.

Ley 99 del 22 de diciembre de 1993, por el cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente. República de Colombia.

Resolución 3580 de 10 de diciembre de 2007 por la cual se expide el reglamento general administrativo, operativo y técnico del Sistema Nacional de Bomberos de Colombia.

Resolución No 7550 de 1994 de Min Educación el cual regula las actuaciones del Sistema Educativo Nacional en la Prevención y Atención de Desastres. República de Colombia.

ANEXOS

Anexo 1

Afección causada por el sismo del 6 de junio de 1994

Departamento	Municipio	Personas afectadas	Viviendas destruidas	Viviendas averiadas
Cauca	Páez	6.151	841	
Cauca	Inzá	628	5	
Cauca	Santander	1.132	136	91
Cauca	Caldono	582	1	106
Cauca	Toribio	1.824	20	323
Cauca	Silvia	7.126	12	1.750
Cauca	Totoro	3.749	367	326
Cauca	Jambaló	1.833	136	197
Cauca	Caloto	1.453		
Cauca	Otros	110	40	70
Sub total		24.591	1.553	2.868
Huila	La Plata	162		31
Huila	Iquira	750	91	31
Huila	Tesalia	202	1	
Huila	Paicol	300		76
Huila	Nátaga	325	19	114
Huila	Yaguara	1.12		
Huila	Otros	1.119		40
Sub total		3.978	111	292
Total		28.569	1.664	3.160

Fuente: Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres (1994).

Anexo 2

Estimación de daños causados por el terremoto en los beneficiaderos de café.

Departamentos	Total En millones de pesos colombianos		Categoría A Fincas de hasta 10 hectáreas		Categoría B Fincas de más de 10 hectáreas	
	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor
Caldas	99	335.2	78	236.8	21	98.4
Risaralda	448	917.2	326	533.7	122	383.5
Tolima	39	23.7	25	15.6	14	8.1
Valle	288	881.8	203	598.9	85	282.9
Total	2,972	8,389.5	2,050	4,173.1	922	4,216.4

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Gerencia Técnica-Oficina de Estudios Básicos cafeteros (1999).

Anexo 3

Gastos globales reportados por miembros de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Entidad	Concepto	Gasto (millones de pesos)
Red de Solidaridad Social	Logística y transporte	4.3
Ministerio de Agricultura	Desplazamiento de personal	20.0
Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres	Ayuda de emergencia a damnificados. Apoyos a municipios	2,729.4
INPEC	Gastos de personal	188.3
Aerocivil	Desplazamientos de personal	62.5
Telecom	Plan de contingencia	225.0
Ministerio de Salud*	Medicamentos, asistencia	800.0
Medicina Legal	Apoyo técnico. Desplazamiento de personal	50.0
INGEOMINAS	Apoyo rescate y demolición. Instalación de equipos	50.0
ICBF	Apoyo alimentario y psicológico	887.8
Fuerza Aérea Colombiana	Operaciones aéreas	995.2
Ejército	Salvamento y orden	1,260.0
Policía Nacional	Salvamento y orden	1,076.0
Defensa civil	Desplazamiento y gasolina	62.4
Total		8,410.9

* Cifras preliminares de Min., de Salud. La Dirección General de Sanidad realizó gastos por 313 millones de pesos.

Fuente: Subgerencia de Seguimiento de la Red de Solidaridad Social y del Departamento Nacional de Planeación.

Anexo 4

Normatividad en gestión de riesgos en Colombia.

Nombre	Leyes
Legislación en Vivienda	Ley Novena de 1989, Ley de Reforma Urbana; artículos 2, 8, 10, 39, 56, 70, 87 sobre asentamientos humanos en zonas de riesgo, reubicación y renovación urbana; Ley Segunda de 1991 que modifica la ley 9ª de 1989; artículo 5 sobre los inventarios en zonas de riesgo; Ley Tercera de 1991 crea el sistema de vivienda de interés social, en el cual se hace referencia al tema de los desastres en los artículos 1, 6, 10, 12, 18; Decreto 1424 de 1989: artículos 1 y 3, inventario de asentamientos humanos en zonas de riesgo y de los trámites para la obtención de recursos para la reubicación; Decreto 04 de 1993 reglamenta parcialmente la ley 3ª de 1991 y trata del subsidio de vivienda para hogares ubicados en zonas de alto riesgo y para la reconstrucción post desastres; Acuerdo 32 de 1994 del INURBE que se enfoca en los subsidios de vivienda, aplicables a hogares ubicados en zonas de desastre o calamidad pública y asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo; Acuerdo 49 de 1994 del INURBE en el cual se detallan las disposiciones para otorgamiento y administración de los subsidios familiares de vivienda.
Legislación en salud y seguridad social	Ley 100 de 1993 la cual en su artículo 244 menciona la atención en salud a las personas afectadas por una catástrofe; Decreto ley 1298 de 1994 que crea el Fondo de Solidaridad y Garantía el cual contempla en su artículo 54 el tema de atención en desastres; Decreto 1813 de 1994 que define y reglamenta los riesgos catastróficos en el Sistema de Seguridad Social en Salud, en sus artículos 1, 3 y 5.
Legislación en educación	Ley 115 de 1994 sobre educación en el cual en su artículo quinto numeral 10, hace alusión al tema de prevención de desastres; Resolución No 7550 de 1994 de Min Educación el cual regula las actuaciones del Sistema Educativo Nacional en la Prevención y Atención de Desastres, en el plano de la educación primaria y secundaria en el país.
Reducción de la vulnerabilidad estructural:	Decreto ley 1400 de 1984 con el cual se crea el código colombiano de construcciones sismo resistentes; Decreto 1319 de 1994 que reglamenta la expedición de licencias de construcción, urbanización y parcelación cumpliendo los lineamientos del código colombiano de construcciones sismo-resistentes.

Urgencia manifiesta en caso de desastres	Decreto 1909 de 1992 en el cual se desarrollo el procedimiento para la nacionalización de donaciones, mecanismos frecuentemente usados en el equipamiento y financiación de actividades relacionadas con emergencias y desastres; Ley 80 de 1993 referente al Estatuto de Contratación el cual en sus artículos 24, 32, 40, 41, 42, 43 alude a los casos sobre urgencia manifiesta; Ley 60 de 1993 el cual define las normas orgánicas sobre la distribución de competencias y el que en su artículo 21, numeral 12 incluye la destinación de recursos para la Prevención y Atención de Desastres.
Medio ambiente y agricultura	Ley 99 de 1993 que crea el Ministerio el Medio Ambiente, los artículos 1, 5, 7, 9 y 12 se encuentran directamente relacionados con prevención de desastres; Ley 69 de 1993 que establece el seguro agropecuario y crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios; Ley 101 de 1993 que modifica parcialmente el Seguro Agropecuario y crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, contemplado en sus artículos 84, 85, 86 y 87; Ley 106 de 1994, que reorganiza el Sistema Nacional para la Reforma Agraria. En su artículo 9, hace mención al control de inundaciones y el subsidio a la vivienda rural; el artículo 31, adquisición de tierras para reubicación de vivienda en zonas de riesgo y/o afectadas por calamidades públicas.

Elaboración: María Alexandra Vallejo.

Anexo 5

Tasas de mortalidad para 1984 en la zona afectada por el terremoto del 6 de junio de 1994

	Páez*	Inzá*	Colombia*
Mortalidad	7,9	5,3	5,1
Mortalidad infantil	48,5	37,3	20,3
Mortalidad grupos menores de 5 años	104,1	68,9	7,84
Mortalidad grupo entre 45 – 49 años	23,8	10,9	5,8

* Tasa anual por cada mil habitantes.

Fuente: Puerto Chávez (1995)

Elaboración: María Alexandra Vallejo.

Anexo 6

Saneamiento básico ambiental en la zona afectada por el terremoto del 6 de junio de 1994

Sistema de eliminación de aguas residuales	Páez	Inzá
Sin servicio	32,52%	51,32%
Letrina	17,87%	21,01%
Inodoro sin conexión a pozo o alcantarillado	5,02%	9,73%
Inodoro con conexión a pozo séptico	5,83%	6,66%
Inodoro con conexión a alcantarillado	12,58%	9,62%
Sistema de abastecimiento de agua	Páez	Inzá
Acueducto*	40,58%	50,87%
Llegada por tubería	47,3%	
Río, manantial o pozo	—	46,88%
Alumbrado	Páez	Inzá
Vela	44,73%	56,13%
Electricidad	19,53% (rural) 79,88% (urbano)	31,94% (rural) 89,66% (urbano)
Petróleo	9,29%	—
Sistema de eliminación de basuras	Páez	Inzá
Lote o basurero	59%	86,7%

*La existencia de acueducto no supone un adecuado tratamiento del agua
Fuente: Gutiérrez (1995).

Anexo 7

Síntesis víctimas y damnificados del terremoto de Popayán de 1983

Especificación	Cantidad
Muertos	250
Lesionados	3.000
Víctimas	1.500
Damnificados	20.820
Población	128.627

Fuente: Ney Guzmán (1984: 14).