

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIO AMBIENTALES**  
**CONVOCATORIA 2007-2009**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES**  
**CON MENCIÓN EN ESTUDIOS SOCIO AMBIENTALES**

**LA GESTIÓN DEL RIESGO EN COLOMBIA COMO HERRAMIENTA DE**  
**INTERVENCIÓN PÚBLICA (1982 – 2008)**

**MARÍA ALEXANDRA VALLEJO CHOCUE**

**DICIEMBRE DE 2009**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIO AMBIENTALES  
CONVOCATORIA 2007-2009**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES  
CON MENCIÓN EN ESTUDIOS SOCIO AMBIENTALES**

**LA GESTIÓN DEL RIESGO EN COLOMBIA COMO HERRAMIENTA DE  
INTERVENCIÓN PÚBLICA (1982 – 2008)**

**MARÍA ALEXANDRA VALLEJO CHOCUE**

**ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE**

**LECTORES/AS: KAREN ANDRADE**

**IVÁN NARVÁEZ**

**DICIEMBRE DE 2009**

## ÍNDICE

ÍNDICE.....	3
RESUMEN.....	8
Introducción .....	9
Problemática.....	10
Antecedentes.....	12
Metodología.....	15
Plan de estudios.....	18
CAPÍTULO I.....	19
<b>MARCO TEÓRICO GENERAL.....</b>	<b>19</b>
La Gestión del riesgo.....	19
¿Qué son las políticas públicas?.....	23
La perspectiva sociológica.....	26
La visión estado - centrista.....	27
Los enfoques de cohesión.....	32
La visión Neo- corporativista.....	32
Las teorías del entramado.....	34
La perspectiva neo-institucional.....	37
El neo-institucionalismo sociológico.....	38
El neo-institucionalismo económico.....	40
El neo-institucionalismo histórico.....	41
El neo-institucionalismo influido por la elección racional.....	42
El neo-institucionalismo politológico.....	43
El neo-institucionalismo centrado en los actores.....	44
CAPÍTULO II.....	48
<b>COLOMBIA FRENTE A LA GESTIÓN DEL RIESGO.....</b>	<b>48</b>
Contexto geofísico colombiano.....	48
Sismo del 6 de junio de 1994.....	50
Localización.....	50

Evento.....	51
Proceder estatal ante la tragedia.....	56
Sismo del 25 de enero de 1999.....	65
Localización.....	65
Evento.....	66
Accionar estatal ante la tragedia.....	75
CAPÍTULO III.....	83
<b>INSTITUCIONALIDAD Y ACTORES SOCIALES FRENTE A LA GESTIÓN DEL RIESGO.....</b>	<b>83</b>
La Gestión del riesgo en Colombia y su evolución histórica.....	83
Normas establecidas en materia de prevención de desastres desde 1982 hasta el año 2008.....	84
La respuesta social ante los eventos: el sismo de Páez visto desde los actores locales.....	94
Un desastre con más de quinientos años de historia.....	94
El desastre en la cosmovisión indígena.....	101
Acciones frente al desastre: Los actores sociales frente a la gestión del riesgo.....	102
Cambio institucional y gestión del riesgo.....	105
Caos social e incompetencia institucional, una mirada desde las localidades Caso Eje Cafetero.....	112
Los actores sociales en la gestión de riesgos.....	119
Cambio institucional y gestión del riesgo.....	122
CAPÍTULO IV.....	127
<b>LA POLÍTICA PÚBLICA COLOMBIANA EN GESTIÓN DE RIESGOS UNA APROXIMACIÓN A SU ANÁLISIS.....</b>	<b>127</b>
Política tradicional- asistencialista.....	127
Políticas transicionales.....	129
Políticas integrales de carácter limitado.....	135

CONCLUSIONES.....	140
BIBLIOGRAFIA.....	144
DOCUMENTOS JURÍDICOS.....	150
ANEXOS.....	154
Anexo 1 Afección causada por el sismo del 6 de junio de 1994.....	154
Anexo 2 Estimación de daños causados por el terremoto en los beneficiaderos de café.....	155
Anexo 3 Gastos globales reportados por miembros de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres.....	156
Anexo 4 Normatividad en gestión de riesgos en Colombia.....	157
Anexo 5 Tasas de mortalidad para 1.984 en la zona afectada por el terremoto del 6 de junio de 1.994.....	159
Anexo 6. Saneamiento básico ambiental en la zona afectada por el terremoto del 6 de junio de 1.994.....	160
Anexo 7 Síntesis víctimas y damnificados del terremoto de Popayán de 1983.....	161

*A la luz que ilumina un camino ya trazado por los cielos,  
A mis padres Segundo M. Vallejo y Alba I. Chocue,  
Mis hermanas Giovvy 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 a la reflexión sobre políticas públicas y neo-institucionalismo, al profesor Elkin de Jesús Salcedo, director del 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, a INGEOMINAS, UNIVALLE, OSSO, CLOPAD Popayán, CLOPAD 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 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.

## RESUMEN

En el presente estudio se busca analizar cómo el Estado colombiano ha asumido el tema de la gestión del riesgo en la agenda pública, visualizando el proceso de evolución del sistema institucional y de su marco regulatorio, partiendo del supuesto de que el Estado ha implantado una política pública que aun es deficiente, ya que no ha concebido la importancia de integrar y “transversalizar” en las diferentes carteras 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. Para demostrarlo, asumiremos dos soportes teóricos, el primero proveniente de la ciencia política, específicamente de su disciplina conocida como políticas públicas<sup>1</sup> y de una corriente en particular, el neo-institucionalismo y el segundo de la gestión del riesgo, vista como la relación de procesos sociales, políticos, económicos, geofísicos y culturales. Optamos por la utilización de la teoría de la complejidad, propuesta alternativa para la comprensión e interpretación de las dinámicas naturales y sociales, así como una serie de instrumentos de intervención<sup>2</sup> muy diversificados que el Estado tiene a su disposición, los cuales permitirán comprender cómo el Estado colombiano ha entendido e implementado la gestión del riesgo en su territorio.

---

<sup>1</sup> La cual tiene por objeto de estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad.

<sup>2</sup> Entre ellos los instrumentos prescriptivos, incentivos, de coordinación, de organización y de procedimiento, de materiales y de delegación a socios.



## INTRODUCCIÓN

Colombia está ubicada en una de las zonas de más alta complejidad tectónica de Latinoamérica, la cual se ha expresado en una importante actividad sísmica y volcánica<sup>1</sup>, a ello se suma la existencia de una geomorfología accidentada que se conjuga con la acción de agentes antrópicos, biológicos y meteorológicos, los cuales, han contribuido en la manifestación de notables eventos como deslizamientos, aludes e inundaciones.

El Estado colombiano ha generado e implementado una amplia normativa en las diversas carteras estatales. Lastimosamente éstas, en muchos casos, han sido de carácter coyuntural es decir, han sido proferidas después de la ocurrencia de un fenómeno natural o antrópico que suscitó daños y/o pérdidas humanas y económicas en alguna zona del país. En algunos momentos dicha normativa ha sido contradictoria para su aplicación a escala regional o local, en otros se ha encontrado yuxtapuesta generando una superposición de competencias y desgaste institucional y en otros instantes ha carecido de los instrumentos adecuados para su aplicación limitando las potencialidades de las mismas.

En ese escenario se analiza 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 instrumento predominantemente estatal, lo cual nos lleva 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 existente 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 tipo<sup>2</sup>: 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.

---

<sup>1</sup> Ejemplo de ello son el sismo de 1875 en Cúcuta, el terremoto y consecuente maremoto que afectó a Tumaco y el Charco (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, los terremotos del Antiguo Caldas (1979), de Popayán (1983), la erupción del volcán Nevado del Ruiz (1985) el sismo del Atrato Medio (1992), Paéz (1994), y el sismo en el Eje Cafetero (1999).

<sup>2</sup> Que fueron elegidos dadas sus relevantes magnitudes e intensidades, características que los convirtieron en eventos de gran trascendencia en el país.

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.

### **Problemáticas**

Los desastres ocurridos en centros urbanos, no sólo en Colombia sino en el mundo, han generado interés acerca de las implicaciones de las amenazas en las ciudades. Ante ello el gobierno colombiano ha expresado su preocupación a través del fortalecimiento institucional y la generación de una amplia normativa en las diversas carteras estatales. Ejemplo de ello, es la legislación de asentamientos humanos, de construcción, de urgencia manifiesta, de medio ambiente y agricultura, de salud y educación.

Lastimosamente éstas, en muchos casos, han sido de carácter coyuntural es decir, han sido proferidas después de la ocurrencia de un fenómeno, natural o antrópico, que suscitó daños y/o pérdidas humanas y económicas en alguna zona del país. En algunos momentos dicha normativa ha sido contradictoria para su aplicación a escala regional o

local, en otros se ha encontrado yuxtapuesta generando una superposición de competencias y desgaste institucional y en otras ha carecido de los instrumentos adecuados para su aplicación limitando las potencialidades de las mismas.

A escalas regionales los organismos encargados de la temática han realizado estudios que, aunque escasos, son rigurosos y muy detallados<sup>3</sup> (Meyer y Velásquez: 1989; Velásquez y Meyer, 1992; Prieto 1996; Alcaldía de Cali 1996). Lastimosamente sus análisis han tendido a evidenciar los fenómenos aisladamente, sin comprender todavía su carácter sistémico y en algunos casos descontextualizándolos de su territorialidad<sup>4</sup>, lo cual, ha generado una visión simplificada y aislada de los eventos.

En otros casos si bien se han realizado análisis teniendo en cuenta el marco social e histórico de los desastres (Musset, 1996; Lavell, 1994; Caputo et al, 1985; Maskrey, 1996), estos estudios se han convertido en análisis situacionales de los afectados, evidenciando el fenómeno sólo como el detonante de una situación social, económica y política preexistente, o han convertido el marco social en un apéndice del estudio (Alcaldía de Cali, 1996: 94).

Estas visiones se han confrontado con la realidad y han demostrado la necesidad de estudiar tanto la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo como procesos, enfocándolos hacia una visión comprensiva del contexto espacio-temporal donde se desarrolla. Evidenciando el riesgo como un sistema complejo, cargado de múltiples variables sociales, políticas, culturales, económicas, geofísicas, espaciales y temporales, las cuales pueden constituirse en sistemas de riesgos y cuya comprensión para la gestión del riesgo a escala de políticas públicas en Colombia, puede coadyuvar en la disminución tanto de las vulnerabilidades y amenazas, como de los impactos sociales y económicos que deja la ocurrencia de un desastre.

En este orden de ideas y teniendo en cuenta que el propósito de la investigación consiste en 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, tomaremos como unidad

---

<sup>3</sup> Los cuales no han tenido el impacto deseado a nivel estatal ya que en su mayoría no han sido utilizados para enriquecer las políticas públicas nacionales y/o locales

<sup>4</sup> Entendida esta como la relación entre el espacio físico y el hombre

de análisis dos casos tipo<sup>5</sup>, el sismo en Páez 1994 y el sismo en el Eje Cafetero 1999, que fueron seleccionados como resultado de su relevante magnitud y sorprendente intensidad dados los impactos sufridos en estas dos zonas de Colombia.

Este país, se encuentra situado en la esquina noroccidental de América del Sur, en una de las zonas de más alta complejidad tectónica, en donde las placas de Nazca, Sudamérica y del Caribe se encuentran, generando una alta actividad sísmica y volcánica. A ello 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 lo cual se añade el emplazamiento de un importante número de colombianos que se han concentrado en grandes ciudades localizadas en la zona cordillerana y/o en sus valles, zonas catalogadas de alta amenaza, condición que aumenta el potencial de riesgo en el país. En este contexto el estudio pretende aportar conocimientos que permitan fortalecer las políticas públicas en torno al tema en el país.

### **Antecedentes**

En un primer momento, el campo de las investigaciones sobre el riesgo fue dominado por investigadores de las ciencias naturales, quienes enfocaban sus estudios en los procesos geofísicos (atmosféricos, hidrológicos y terrestres) intentando comprenderlos, interpretarlos y finalmente predecirlos en función de su severidad, magnitud e intensidad, partiendo de la aparición de un evento o realizando un inventario de los fenómenos ocurridos en el pasado (IGAC, 1989; INGEOMINAS, 1989; Ramírez, JE, 1975; AIS, 1984; Dunoyer, M, 1989; Campos, 1992/ 1993; OSSO, 1996).

Es por ello que el primer concepto elaborado es la amenaza, definida por el Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres del PNUD, (1991: 57) como “un acontecimiento raro o extremo en el medio ambiente natural, o creado por el hombre, que afecta adversamente hasta el punto de causar desastres”.

En esa misma línea, el Instituto Geológico Americano (1984: 12) la define como “un fenómeno o condición geológica que ocurre ya sea de forma natural o antrópica, que representa riesgo o es potencialmente dañina para la vida o propiedad”. Para la UNDRR

---

<sup>5</sup> Que permitirán observar en menor escala la dinámica institucional frente a la gestión del riesgo en el país.

(1991: 38), una amenaza es “la probabilidad de ocurrencia, dentro de un periodo de tiempo y un área dada, de un fenómeno natural potencialmente dañino”. Por su parte, Coch (1995: 1) define la amenaza como “procesos geológicos naturales que implican peligro para el hombre y sus propiedades”. Burton y Kates (1964) la consideran como “aquellos elementos del medio ambiente que son nocivos al hombre y que están causados por fuerzas ajenas a él”. Así, el desastre fue considerado como la consecuencia de un fenómeno natural (amenaza).

Durante varias décadas se mantuvo la concepción de que el desastre era ocasionado por la presencia de fenómenos naturales extremos, otorgándole mayor importancia a los factores físicos de la naturaleza y a las condiciones del medio, aislando de toda responsabilidad al hombre, lo cual facilitó la aparición de conceptos como el de “desastre natural”. Así, el desastre es una consecuencia de la furia de la naturaleza y el hombre, la sociedad y sus instituciones factores pasivos en el proceso, según Maskrey

Una vez que la investigación se amplió hacia el estudio de las pérdidas y daños asociados con diferentes amenazas, surgió el concepto de que la magnitud de un desastre o del riesgo no fuera necesariamente función de la magnitud de la amenaza. [Así] se postuló que para producirse un desastre tenía que haber un impacto medible en el medio ambiente, sociedad o economía donde se manifieste la amenaza; en otras palabras, un desastre no está relacionado únicamente con la ocurrencia de un fenómeno natural, sino que es la expresión de situaciones de vulnerabilidad estructural. (Maskrey, 1998: 10).

Así, el riesgo empezó a ser definido, al interior de las ciencias aplicadas, en función tanto de la amenaza como de la vulnerabilidad, en oposición a los modelos de riesgos desarrollados por las ciencias naturales que se centraron fundamentalmente en la amenaza.

Las ciencias aplicadas propusieron modelos conceptuales que incorporaron la vulnerabilidad, centrándose en el impacto y efecto de los eventos asociados a las amenazas y no en el evento mismo. Sin embargo, estas investigaciones continuaron otorgándole mayor valor a la amenaza en la generación y determinación del riesgo, incorporando la vulnerabilidad únicamente a partir de variables físicas y materiales (defensas ribereñas, planificación urbana basada en zonificación sísmica, diseño de medidas estructurales, capacidad soportante de las edificaciones, evaluación de líneas vitales e infraestructuras). Es el caso de los estudios realizados por Davis (1981); Cuny, (1983) y el de Tiedemann, (1987).

Si bien en un principio el concepto de vulnerabilidad fue limitado a medidas estructurales asociándola con el nivel de pérdidas o daños, es innegable que este concepto se convirtió en un importante paso para reconocer el papel activo de los individuos y las instituciones en el aumento y disminución del riesgo.

Este papel activo ya había sido abordado en los estudios realizados por Prince (1920), Sorokin (1942) Gilbert White (1945), entre otros quienes habían demostrado el papel activo de los individuos en la génesis de los desastres y sus consecuencias.

Ello llevó al desarrollo de nuevos trabajos que asociaron el desastre con otras causalidades como el crecimiento poblacional, el aumento de la pobreza y la desigualdad al interior 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 los años 1960 y 1970 se originó 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 y coadyuvando a una redefinición de los desastres como los problemas no resueltos del desarrollo.

Nuevos estudios permitieron avanzar en la comprensión del riesgo 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 por la posibilidad de evidenciar cómo las políticas públicas aprobadas e implementadas por el Estado reflejan la distribución de sus funciones y de su poder. Ello convierte a las políticas públicas en un medio para describir el comportamiento institucional y social y, en nuestro caso particular, la manera como el Estado colombiano ha asumido la gestión de riesgos en su territorio ya que ante todo la gestión del riesgo surge como un instrumento eminentemente 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 riesgos en Colombia eludiendo la lógica institucional del Estado, su organización y sus estructuras.

Este contexto nos llevó por la vía de la ciencia política y las teorías del Estado, optando por las posturas neo-institucionalistas como elementos que coadyuvan a explicar la lógica institucional del Estado. Esta teoría, propuesta inicialmente por March y Olsen (1984; 1997), centra el estudio en el papel de las instituciones, tomándolas como un factor primordial para la decisión de marcos de comportamientos 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 que hacer institucional y en nuestro caso particular de la gestión de riesgos en Colombia.

Frente a ello se han establecido tres objetivos base a saber: 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.

## **Metodología**

Teniendo en cuenta el objeto del estudio y las unidades de análisis, se optó por la utilización de la teoría de la complejidad<sup>6</sup> la cual se ha convertido en una alternativa para la

---

<sup>6</sup> El pensamiento científico ha sido objeto de grandes controversias en lo que corresponde 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

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).

---

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).



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 disponible<sup>7</sup> 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 que se ha requerido 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 permiten evidenciar el desarrollo sistémico tanto de la normatividad como de los sistemas de riesgos.

La observación en campo y la cartografía, que ha permitido 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.

---

<sup>7</sup> En bibliotecas, archivos públicos y privados.

## **Plan del estudio**

El presente estudio 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 establecerán las características geofísicas de Colombia, paralelo a ello se presentaran de los eventos de análisis, el sismo del 6 de junio de 1994 y el sismo del 25 de enero de 1999, presentando su localización, las características de los eventos en cuestión y finalmente se indicará a grosso modo el rol del Estado en estos eventos.

En el tercero se expone 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.

## 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 naturales 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 vulnerabilidad<sup>1</sup> desde diferentes perspectivas. Sin embargo, aún está por producirse un marco teórico y conceptual sólido y de amplia aceptación. Sobre todo porque el manejo aislado del problema de los riesgos se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo de estudios interdisciplinarios que interpreten y comprendan el comportamiento complejo de los fenómenos de la naturaleza y sus interacciones con la sociedad.

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

---

<sup>1</sup> Pero no a formular políticas públicas en torno a su incidencia sobre las poblaciones poco preparadas.

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 desastres<sup>2</sup> en los países del tercer mundo<sup>3</sup>.

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)<sup>4</sup>.

Otros investigadores como Westage y O'Keefen (1976) y Cuny (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

---

<sup>2</sup> Concepto que antecede a la gestión del riesgo.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

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 instaura 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 problemas 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 jurisdicción 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 supuestos 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 conservación 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 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 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 política<sup>5</sup>, 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

---

<sup>5</sup> Sobre todo porque la relación economía y política, no puede ser pensada sin introducir al Estado.

Poulantzas.

El primero, el modelo racional absoluto, surge de una visión ideal de la toma de decisión, según el cual ésta, parte de un conocimiento 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 dinamia 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 posibilidades<sup>6</sup>.

Posterior a este modelo Lindblom y Woodhouse 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).

---

<sup>6</sup> 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.

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 del 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 oeconomicus*, 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 añade 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 instituciones, 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 corporativista, 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 - mano de obra, 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 red<sup>7</sup> 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 política<sup>8</sup> 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 Hecló (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

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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 tema de interés en las diferentes fases limita la posibilidad de hacer distinciones tan precisas entre dichos procesos.

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 (Heckle, 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 (Hecklo, 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 consiguiente 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 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 resultando con ello un análisis incluyente e interdependiente, rechazando con ello razonamientos reduccionistas centrados en el economicismo<sup>9</sup>, 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

---

<sup>9</sup> 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.

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 sociológico<sup>10</sup>**

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 ella<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Esta vertiente estuvo inicialmente influida por el funcionalismo parsonsiano, no obstante siguiendo a Selznick (1967) la insatisfacción con el holismo parsonsiano 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.

<sup>11</sup> 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

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,

---

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).

que vinculan a las instituciones con sus entornos<sup>12</sup>”. 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

---

<sup>12</sup> 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).



mínimo estos costos mediante dos vías: los mercados o las jerarquías de las empresas. En otras palabras la gobernanza<sup>13</sup> 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 economía<sup>14</sup> 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.

---

<sup>13</sup> Según Aguilar (2.006: 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”.

<sup>14</sup> 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.

### **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 vislumbrarán 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 preferencia. 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 estrategias 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 racional<sup>15</sup> y del análisis institucional<sup>16</sup> 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 importancia<sup>17</sup>, 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

---

<sup>15</sup> Propio de la economía.

<sup>16</sup> De vertiente más sociológica.

<sup>17</sup> Por su rol como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad.

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 disyuntiva 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 estratégicas<sup>18</sup> (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 actor 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 acción<sup>19</sup> 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.

---

<sup>18</sup> 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”.

<sup>19</sup> Tales como atributos personales, recursos físicos (financieros y físicos propiamente dichos), tecnológicos, de información privilegiada, red de contactos estratégicos, etc.

A esta constelación de actores es necesario añadir lo que Scharpf denomina como “modos de interacción<sup>20</sup>” 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 interacciones<sup>21</sup>.

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

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Siendo estos lugares los escenarios anárquicos con mínimas instituciones; las redes, regímenes, sistemas de decisión conjunta; las asociaciones, grupos de comitentes, asambleas representativas, y las organizaciones jerárquicas, el Estado por ejemplo. Estos factores igualmente influyen en las decisiones.

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 consentimiento<sup>22</sup>, 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.

---

<sup>22</sup> 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  $12^{\circ}26'46''$  de latitud norte y los  $4^{\circ}12'30''$  de latitud sur y entre los  $60^{\circ}50'54''$  y los  $79^{\circ}02'33''$  de longitud oeste en la esquina noroccidental de América del Sur (Mapa 1), en una de las zonas de más alta complejidad tectónica, en donde las placas de Nazca, Sudamérica y del Caribe se encuentran.

Mapa No 1. Georeferenciación de Colombia



Fuente: Terra Matrics (2009)



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 ciudades<sup>1</sup> 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 erupción del Nevado del Ruiz (1985), los deslizamientos de Quebrada Blanca (1974), del Guavio (1983) y de Villatina en Medellín (1987), las avalanchas 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 también 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.

---

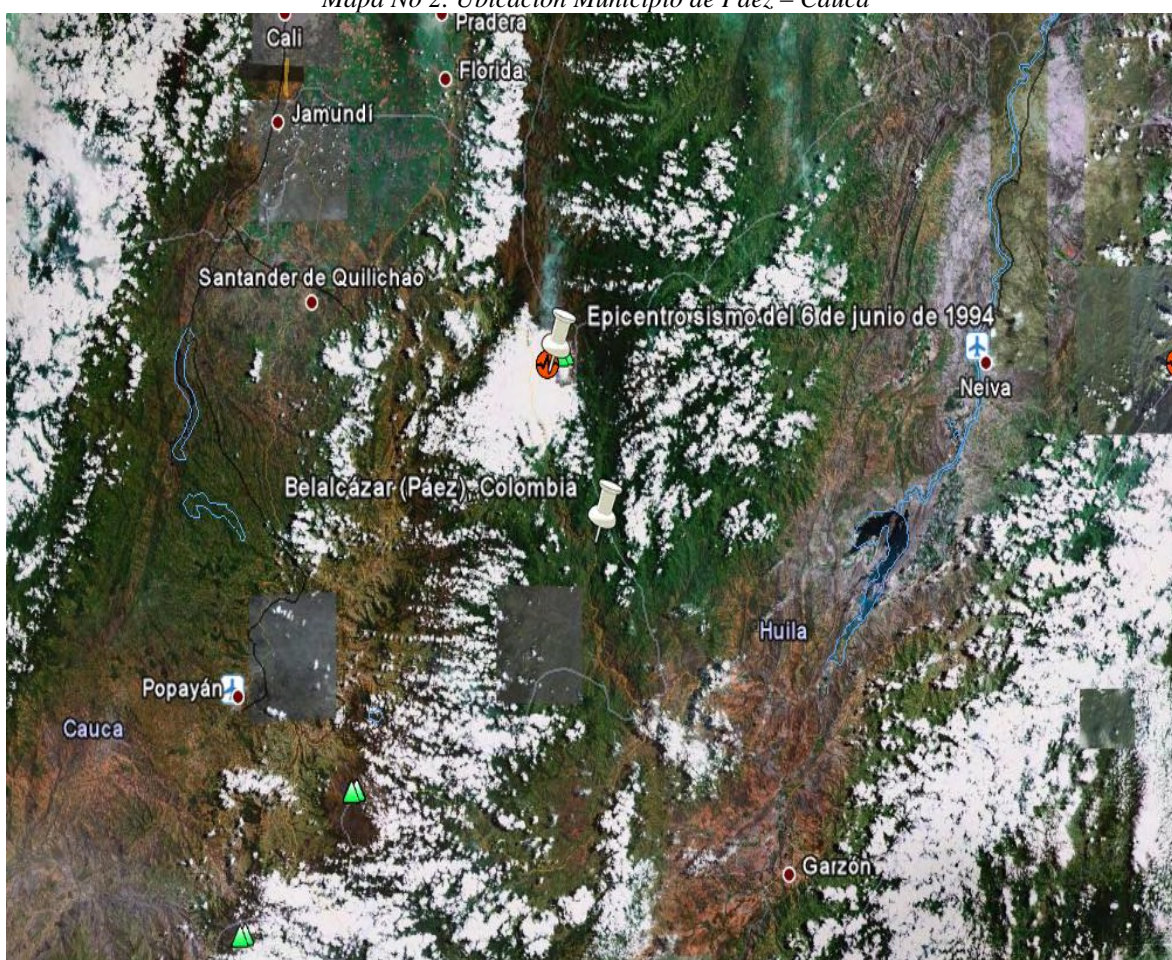
<sup>1</sup> Situación que se puede explicar a través de la génesis del proceso de industrialización que vivió el país entre los años 1950 y 1960, la agudización del conflicto armado y la pérdida adquisitiva del campesinado colombiano, situaciones que suscitaron el desplazamiento de importantes grupos humanos del campo a la ciudad, con la consecuente aparición, en estas zonas de los barrios marginales y las viviendas en precario.

## 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 2), generó importantes daños en los municipios de Silvia, Santander de Quilichao, Totoró, Jambaló, Morales, Inzá, Toribío, Caloto y Caldone 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.

Mapa No 2. Ubicación Municipio de Páez – Cauca



Fuente: Terra Matrics (2009)

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  $2^{\circ}40'$  de latitud norte y  $75^{\circ}59'$  de longitud oeste. Tiene una altura aproximada de 1.450 msnm, su temperatura promedio es de  $20^{\circ}\text{C}$ . 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.

### **El 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  $6.4^2$  en la escala Richter<sup>3</sup> de carácter superficial (10 km de profundidad), cuyo epicentro se localizó entre los  $2.90^{\circ}$  de latitud norte y los  $76.08^{\circ}$  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 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

---

<sup>2</sup> 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 catalogo instrumental global. En el catalogo regional del OSSO, iniciado en 1987, el área presenta alguna actividad con eventos pequeños (menores de  $3.3^{\circ}$  en la escala de Richter)”.

<sup>3</sup> La escala sismológica de Richter, también conocida como escala de magnitud local ( $M_L$ ) 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.

afluentes, formando una gran avalancha<sup>4</sup> la cual descendió por el cañón del río Páez, hasta el río Magdalena, arrasando con poblaciones enteras (Figura 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 Km<sup>2</sup>, 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



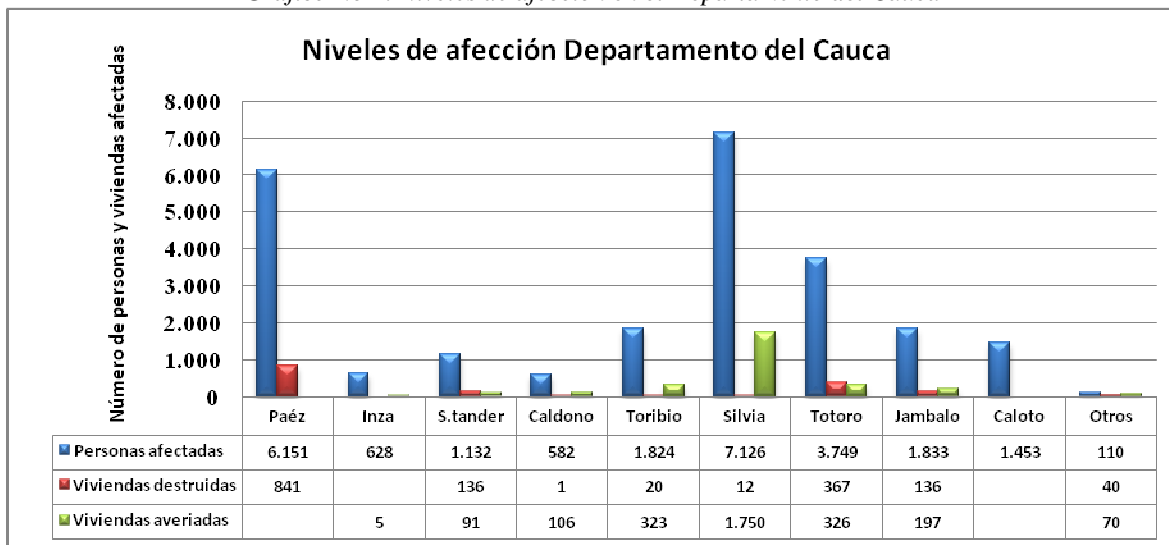
Fuente: Olson y Sarmiento (1995: 59)

Según el Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química (INGEOMINAS, 1994), esta avalancha tuvo un volumen aproximado de 320 millones de m<sup>3</sup>, 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

<sup>4</sup> 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”.

viviendas<sup>5</sup>, cultivos e infraestructura física (viviendas, escuelas, hospitales, de servicios, carreteras, caminos y puentes<sup>6</sup>), siendo el Departamento del Cauca la zona en la cual se concentraron la mayoría de los daños (Gráfico 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)

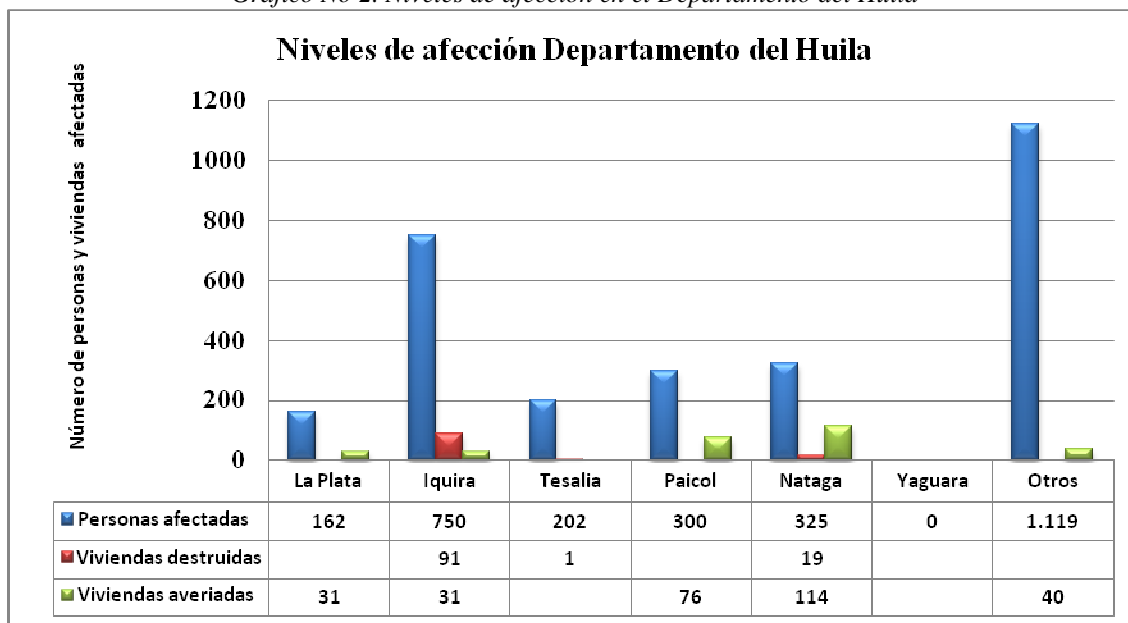
Elaboración: M<sup>a</sup> Alexandra Vallejo.

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

<sup>5</sup> 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”.

<sup>6</sup> Lo cual posteriormente impediría la atención de la emergencia por vía terrestre.

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



Fuente: Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres (1994)  
Elaboración: M<sup>a</sup> 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 heridos<sup>7</sup>, 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.

<sup>7</sup> 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.

Llama 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, antrópicas<sup>8</sup> y geomorfológicas (Foto 1), dinamizan procesos 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.

*Foto No 1. Condiciones geomorfológicas de la zona afectada*



*Fuente: Defensa Civil Silvia – Cauca.*

---

<sup>8</sup> Ya que la deforestación de la zona contribuyó definitivamente a la formación de los deslizamientos y los flujos de lodos.

El segundo elemento es el tipo de grupos afectados, las comunidades indígenas Nasa (Paeces) y Guambianas los 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 suceso<sup>9</sup>.

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 confiable<sup>10</sup> 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

---

<sup>9</sup> Estas condiciones coadyuvaban 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.

<sup>10</sup> 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 las 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 coadyuvaban a que la información que fuera presentada a la Dirección Nacional no fuera la más confiable.

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 vilo<sup>11</sup>, 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 1.800mts<sup>3</sup>/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 Neiva<sup>12</sup>.

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

---

<sup>11</sup> Ya que se contaba con la información de un radioaficionado acerca de una avalancha 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.

<sup>12</sup> 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.

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 demoró 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 1).

*Imagen No 1. Cubrimiento periodístico del evento*  
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 embates de la naturaleza.

REINFORMACION DE EL PAÍS  
SANTAFÉ DE BOGOTÁ

“El terremoto nos tomó por sorpresa”. La curiosa explicación de Juan Manuel Uribe, asesor de la Dirección de la Oficina para la Atención y Prevención de Desastres en Colombia, pisó, a 48 horas de la tragedia del Cañón del Siso Pied, la imprevisión de un país que en el lugar del planeará más propenso al azote de los

desastres fenómenos naturales, según estudios científicos. Para comenzar, Colombia es punto de intersección en el que convergen tres grandes fallas geológicas: la Faja de Neiva o del Pacífico, la Faja de Sumapaz y la Faja del Caribe. Las tres son sólo las principales responsables, tanto de las erupciones de volcanes como la actividad de los sistemas de tierra que han afectado a lo largo de la historia.

Además, el territorio nacional está situado en la Zona Ecuatorial, sector de la Tierra donde además de ser más continuos los lluvias, el nivel de humedad es el más alto del planeta.

del Ruiz, tardó dos horas en llegar al centro de la población. (Cientos de personas se habrían podido salvar de existir un plan de prevención.)

Ahí, en 1974, después de veintinueve años de haber quedado sepultados y con ellos 200 personas que, de manera riesgosa, se aventuraron a esperar en Quebradablanca, al despeje 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 ahí, planificar para reducir la vulnerabilidad, reducir la amenaza cuando sea posible, organizarse y prepararse y tomar en conjunto las medidas anticipadas para hacer frente a los posibles desastres. Como se hizo, ejemplarmente, en San Andrés y Providencia en 1980 al paso del huracán Ivan. La comunidad los alertó. No se perdió ni una sola vida.

Lamentablemente, eso, que son verdaderas amenazas, no aparece en los diccionarios de los planes gubernamentales, a juzgar por el



Fuente: Periódico El País 12 de Junio de 1994.

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 cabildo 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 Exteriores<sup>13</sup>.

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 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.

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

	<b>Centro de operación</b>	<b>Número</b>	<b>Personas atendidas</b>
<b>Albergues</b>	Neiva	3	293
	La Plata	5	2,182
	Inzá	7	840
	Belalcázar	9	4,200
	<b>Subtotal</b>	<b>24</b>	<b>7,515</b>
<b>Campamentos</b>	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	-
	<b>Subtotal</b>	<b>119</b>	<b>24,797</b>

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

<sup>13</sup> 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 sumo 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.

Este operativo, realizado con una flota aérea<sup>14</sup>, que llegó a tener 27 helicópteros, movilizó cerca de 10.000 personas en un lapso de 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 kilómetros<sup>2</sup>) 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

---

<sup>14</sup> 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 Páez.

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 ajeno<sup>15</sup>.

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 siguiente 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 DNPAD que sugería limitar las contribuciones a dinero

---

<sup>15</sup> 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.

y elementos específicos<sup>16</sup> (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.

---

<sup>16</sup> Con el objeto de evitar esa avalancha desordenada de ayudas, característica de otros desastres.



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 Tauramena registrado el 19 de enero de 1995, que impactó al centro del país<sup>17</sup>.

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

---

<sup>17</sup> 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.

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 1889<sup>18</sup>, 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**

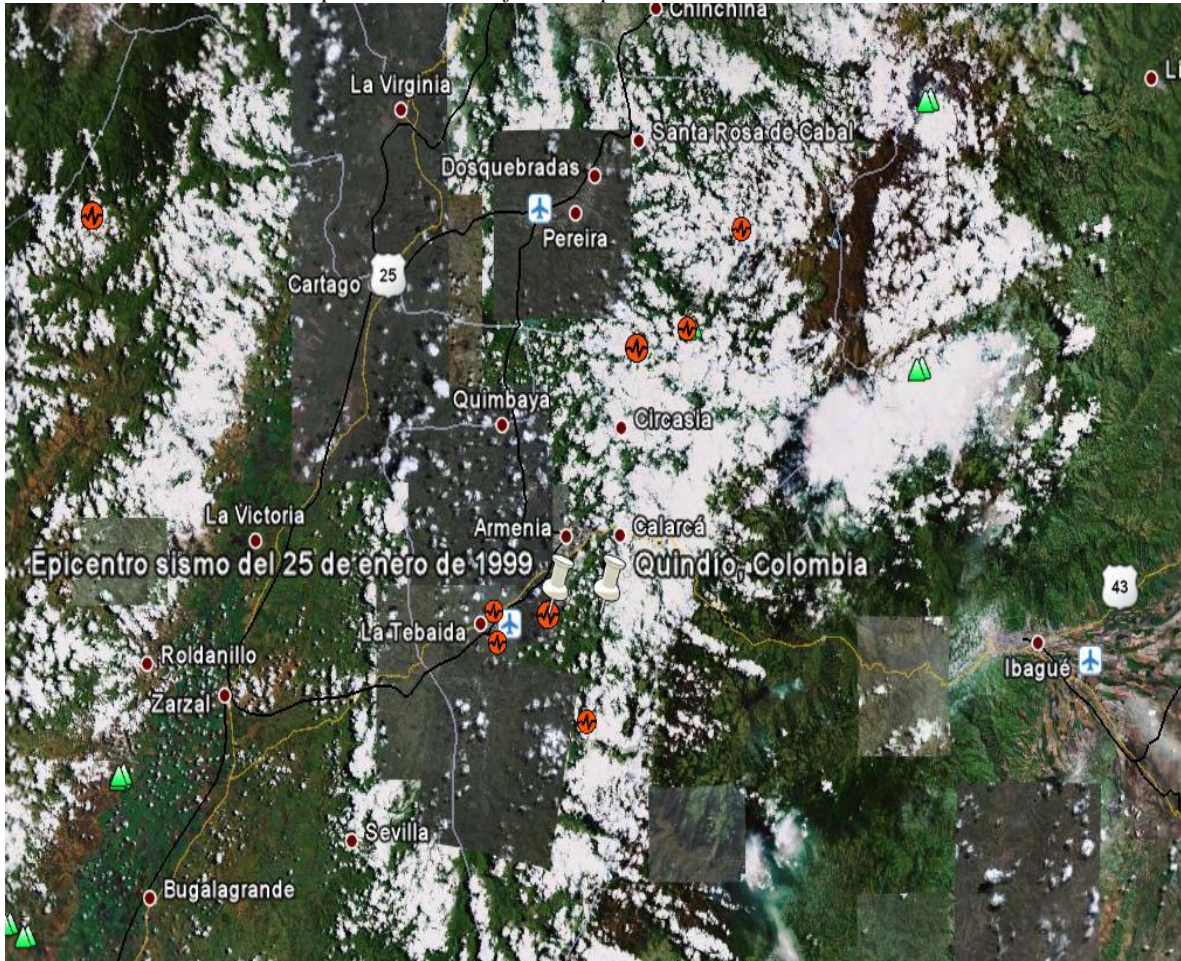
El 25 de enero de 1999 dos eventos sísmicos significativos afectaron un área estimada de 1.360Km<sup>2</sup> (Mapa 3). El primero, denominado por los expertos del Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química (INGEOMINAS) como el evento principal, se desarrolló a la 1: 19 pm, localizándose a los 4.41° de latitud norte y los 75.72°

---

<sup>18</sup> 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”.

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.

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



Fuente: Terra Matrics (2009)

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 Km<sup>2</sup>, 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 km<sup>2</sup> [...] el mecanismo focal sugiere una

falla de desplazamiento lateral izquierdo con componente normal, con un buzamiento<sup>19</sup>  $\delta=67.3^\circ$  al este, un acimut<sup>20</sup>  $\varphi=356^\circ+o-10^\circ$  y un ángulo de buzamiento  $\lambda = -33.8''$ . 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 2) al igual que en cinco municipios<sup>21</sup> 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.

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Circasia, Córdoba, Barcelona, Montenegro y La Tebaida.