

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PUBLICOS
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
URBANOS**

**EL PROCESO DE REASENTAMIENTO EN LA MODIFICACIÓN DE LA
VULNERABILIDAD FÍSICA Y SOCIAL EN LAS ZONAS DE AMENAZA
VOLCÁNICA ALTA EN LOS SECTORES URBANOS DE PASTO Y LA
FLORIDA, DEPARTAMENTO DE NARIÑO, COLOMBIA.**

JESUS ANDRES VELASQUEZ SANCHEZ

ENERO 2016

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PUBLICOS
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
URBANOS**

**EL PROCESO DE REASENTAMIENTO EN LA MODIFICACIÓN DE LA
VULNERABILIDAD FÍSICA Y SOCIAL EN LAS ZONAS DE AMENAZA
VOLCÁNICA ALTA EN LOS SECTORES URBANOS DE PASTO Y LA
FLORIDA, DEPARTAMENTO DE NARIÑO, COLOMBIA.**

JESUS ANDRES VELASQUEZ SANCHEZ

ASESOR DE TESIS: MARCO CORDOVA

LECTORES: NURY BERMÚDEZ

Dr. RAMIRO ROJAS

ENERO 2016

DEDICATORIA

Dedico este trabajo de investigación a todas aquellas personas que siempre han confiado en mí, Álvaro Obando, Francisco Mora y demás que no alcanzaría a nombrar, me han brindado su amistad y solidaridad en todo este trasegar de la vida.

A mis padres, que desde el cielo me acompañan cada día y sienten como propio este pasó más en la construcción de conocimiento.

A mis hermanos y familiares que siempre me acompañan.

A mi hija Tatiana, que ha llegado a mi vida para orientarla y darle un nuevo sentido.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I.....	14
ACERCAMIENTO TEORICO Y CONCEPTUAL AL RESENTAMIENTO.....	14
1. El desarrollo y la planificación urbana	14
1.1 Desarrollo en América Latina.....	15
1.2 La planificación del desarrollo territorial	16
2. El ordenamiento territorial y sus instrumentos de gestión del suelo	18
2.1 Enfoques del ordenamiento territorial.	18
2.2 Planeación urbana.....	21
2.3 Instrumentos de gestión territorial.....	22
3. La reubicación, estrategia de gestión territorial en la gestión del riesgo.....	24
3.1 De la emergencia a la Gestión del Riesgo.	24
3.2 Gestión del Riesgo de Desastre y el ordenamiento territorial.	25
3.3 La reubicación, estrategia de intervención en la reducción y prevención	26
4. Los procesos de reubicación y el impacto en la vulnerabilidad.	28
4.1 Vulnerabilidad física	29
4.2 La vulnerabilidad social	30
CAPÍTULO II.....	33
LA RELOCALIZACIÓN, SOLUCION O PROBLEMÁTICA: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA.....	33
1. Acercando la gestión del riesgo a los estudios urbanos.	33
2. El primer referente de la relocalización en la región se da en Colombia.	35
3. Los aportes del CIESA en el estudio de las relocalizaciones.	35
4. Reasentamiento y hábitat, una entrada de análisis para Colombia.....	36
5. Una mirada de los reasentamientos desde Argentina.	37
6. Una mirada desde el Banco Mundial.....	38
7. Un primer acercamiento al caso de Galeras y el reasentamiento.	38

CAPÍTULO III	40
VOLCAN GALERAS UNA AMENAZA LANTENTE.....	40
1. Localización y contexto geográfico.....	40
1.1 Ubicación geográfica.....	40
1.2 Actividad volcánica	41
1.3 Posibles escenarios por actividad volcánica.....	43
1.4 Inicio de la crisis Galeras.....	44
1.5 Versiones preliminares al Mapa de Amenaza del Volcán Galeras – Tercera Versión	45
2. Acciones Estales frente a la amenaza volcánica.....	50
2.1 Una mirada al contexto legal y normativo general en el país.....	52
3. Análisis de los instrumentos legales.....	54
4. Una nueva ola de cambio de paradigma.....	58
5. El enfoque de los desastres en los instrumentos de planificación nacional.....	59
CAPÍTULO IV	63
LA VULNERABILIDAD FISICA Y SOCIAL	63
1. Un enfoque fiscalista de la vulnerabilidad.....	63
1.1 Determinación de la vulnerabilidad física.....	65
1.3 Entre las contradicciones de la vulnerabilidad física.....	68
2. Impactos en la vulnerabilidad social	74
2.1 El tejido social en La Florida.....	75
2.2. Tejido social en el caso de Briceño.....	79
3. Afectación de las estructuras de oportunidades.....	81
3.1 La residencia.....	81
3.2 Lo laboral y las prácticas productivas	87
CONCLUSIONES.....	93
El reasentamiento	98
Las afectaciones.....	99
Vulnerabilidad social.....	101
BIBLIOGRAFIA	103

Lista de imágenes

Imagen 1. Mapa de localización.....	41
Imagen 2. Grafica histórica de eventos sísmicos asociados al Volcán Galeras y su frecuencia de ocurrencia.....	43
Imagen 3. Mapa de amenaza volcánica del Volcán Galeras; Escala 1:100.000 Primera versión. 1989.	45
Imagen 4. Mapa de amenaza volcánica del Volcán Galeras; Escala 1:100.000. Segunda versión. 1989.	46
Imagen 5. Diagrama de Metodología para la actualización del Mapa de Amenaza del Volcán Galeras – Tercera Versión.....	47
Imagen 6. Mapa de Amenaza del Volcán Galeras – Tercera Versión.....	48
Imagen 7. Acercamiento al mapa de Amenaza del Volcán Galeras – Tercera Versión.	49
Imagen 8. Avance del paradigma desde la Emergencia al Riesgo.	55
Imagen 9. Representación gráfica del riesgo.....	64
Imagen 10. Representación de la amenaza volcánica.....	65
Imagen 11. Representación de la amenaza volcánica en el flanco Nororiental	66
Imagen 12. Representación de la amenaza volcánica en el flanco Occidente.....	66
Imagen 13. Representación de la amenaza volcánica en el flanco Norte.....	67
Imagen 14. Superposición predial sobre la ZAVA. Sector de Briceño, Pasto	71
Imagen 15. Superposición predial sobre la ZAVA. Sector de centro, La Florida.....	71
Imagen 16. Superposición predial sobre la ZAVA. Sector de Zaragoza, La Florida.....	72

Lista de tablas

Tabla 1. Registro histórico de la reciente actividad volcánica de Galeras	42
Tabla 2. Relación de los programas de gobierno con las fases de la gestión del riesgo.	60
Tabla 3.Registro de población para la ZAVA	67
Tabla 4. Registro de población para Pasto y La Florida.....	68

RESUMEN

La gestión del riesgo de desastres al igual que los estudios urbanos son procesos de construcción social que encuentran un dialogo transversal en la planeación y el desarrollo urbano, esta investigación busca ser un punto de encuentro a través de dos estudios de caso y los impactos que se generaron en la vulnerabilidad social como consecuencia de la medida de reasentamiento en el sector urbano de Briceño en la ciudad de Pasto y en el municipio de La Florida, Departamento Nariño, Colombia. A la vez, que se hace un análisis de este instrumento de gestión de suelo y la normativa derivada por el gobierno colombiano para establecer el *proceso de reasentamiento* en la zona de afectación. El enfoque positivista de la problemática, teniendo como referencia el mapa de amenaza volcánica de Galeras, su condición determinista en la organización del espacio y su influencia en el ordenamiento territorial son los pilares para entender afectaciones que se dan en otras esferas del territorio. Al considerarse la vulnerabilidad social polisémica, se realiza una entrada de análisis desde la estructura de oportunidades y las afectaciones en el capital social.

INTRODUCCIÓN

La relación existente entre los desastres y el desarrollo es un debate que se abre desde diferentes visiones, para lo cual se debe hacer una clara distinción entre los países considerados desarrollados y los que no lo son. En tal sentido una lectura objetiva de la realidad latinoamericana se debe realizar desde las experiencias suscitadas en esta parte del continente, en donde se vinculen elementos de contexto que permitan diferenciar sus particularidades y por supuesto visibilizar los impactos que se generan como consecuencia de la implantación de los mecanismos legales, en los cuales subyace un enfoque de desarrollo sustentado en aspectos económicos.

La característica de esta problemática son los impactos que se generan por la implementación de políticas de reasentamiento en la zona urbana del municipio de Pasto y La Florida, que se encuentran en la Zona de Amenaza de Volcánica Alta - ZAVA¹, del Volcán Galeras. El gobierno nacional decreta mediante acto administrativo 4106 de noviembre 15 de 2005, “situación de desastre”, aún sin haber desastre. Situación que obligaba al reasentamiento de las zonas que se encontraban en la ZAVA. Situación que genera una serie de conflictos en todas las esferas debido a la alteración de las condiciones de vida de los habitantes. A la par, se crea una institución denominada “Proceso Galeras” la cual dependía de manera directa del gobierno central. El proceso como tal, buscó implantar instrumentos de gestión de suelo que intentaban reducir la vulnerabilidad en la ZAVA, lo cual generó otra serie de afectaciones en el área de influencia y en sus pobladores. Por tal razón, se busca indagar cuáles fueron estas afectaciones y su trascendencia tanto a nivel espacial como social.

Como producto de lo anterior se encuentra la resistencia de la comunidad a participar de manera voluntaria en este proceso y en los bajos resultados que ha tenido la aplicación de esta política hasta el momento, aparte de los conflictos sociales, económicos y psicológicos que ha generado la medida.

El reasentamiento se considera un instrumento de gestión de suelo por demandar nuevo suelo y modificar las características de su uso actual, con el fin de, modificar las condiciones de vulnerabilidad física, específicamente la exposición. Pero las secuelas de

¹ Zona de Amenaza Volcánica Alta, según el mapa de amenaza volcánica del Instituto Nacional de Investigaciones Geológico – mineras INGEOMINAS. En la actualidad paso a llamarse “Servicio Geológico Colombiano”.

la implementación de éste tipo de medidas que se enmarcan dentro de la gestión de riesgo, para los casos que hacen parte de este estudio, están generando impactos diferenciados en la vulnerabilidad social en las comunidades.

Para comprender la problemática del proceso del reasentamiento en la ZAVA, se establece que existe una relación entre los instrumentos de gestión suelo, como las regulaciones y zonificaciones contenidas en los planes de ordenamiento territorial y las modificaciones en las condiciones de vulnerabilidad física y social. Son razones que motivan esta investigación y la hacen pertinente para que se pueda abordar desde los estudios urbanos.

La comprensión de las medidas del reasentamiento, se hace desde el debate acerca del desarrollo y sus enfoques, encontrando las relaciones con la planificación urbana y del territorio, resaltando las particularidades en Latinoamérica y los procesos motivadores de urbanización. Los enfoques que se tienen acerca del ordenamiento territorial es otra entrada de análisis para los instrumentos de gestión del suelo, cuya principal influencia es el paradigma de la ciencia positivista y la lógica determinista y lineal.

La reubicación como estrategia de reducción del riesgo y de gestión territorial, se aborda desde el ordenamiento del territorio como un instrumento que no es ajeno e independiente de las lógicas que rigen a la política de poder y del mercado. Bajo este marco se plantean la pregunta que orientó la investigación ¿Cuáles son los factores que incidieron sobre la vulnerabilidad social en las zonas urbanas de Pasto y La Florida a consecuencia de la implementación de las medidas de reasentamiento?, entendida la vulnerabilidad social desde la estructura de oportunidades propuesta por Kaztman (2000, 2001), en donde la pérdida del capital social a consecuencia del reasentamiento afectan aspectos laborales, educativos y de residencia, que también son constitutivos del hábitat.

La consideración de una única vulnerabilidad frente a los escenarios de riesgos y la cual se sustenta sobre la base de la exposición física, aparta otros tipos de vulnerabilidades como la social, que a pesar de considerarse polisémica, posee aristas que se deben tener en cuenta y que no se analizan en profundidad, por el contrario se instrumentaliza este tipo de vulnerabilidad a indicadores cuantitativos, que no permiten

ahondar en aspectos sociales que están por encima de la generación de ingresos y la transabilidad de una vivienda.

La hipótesis de trabajo que orientó la investigación es: *el reasentamiento como un instrumentos de la gestión del suelo permiten realizar una reducción de las condiciones de vulnerabilidad física, a la vez que genera un aumento de la vulnerabilidad social en el área de influencia de amenaza volcánica alta en los sectores urbanos de Pasto y la Florida.*

Esta investigación es motivada por el conflicto que se suscita en el desarrollo e implantación de políticas que desde el orden central se formulan y las cuales difieren de los contextos locales, a su vez, que genera unas implicaciones en los procesos de desarrollo local. Desde el ámbito académico es importante aportar una lectura de los instrumentos legales en donde se permita evidenciar enfoques los cuales chocan con el interés de las comunidades afectadas y sobre todo visibilizar los impactos que se ha generado a raíz de su implementación. Desde el ámbito profesional como geógrafo y futuro magister en Estudios urbanos el interés se centró en ampliar el conocimiento en las relaciones entre algunos instrumentos de gestión de suelo y las modificaciones que se pueden efectuar sobre los contextos de vulnerabilidad.

Para el desarrollo esta investigación se requirió una metodología que permitió un acercamiento a los actores del proceso y reconocer e interpretar sus realidades, por tal motivo, la investigación cualitativa fue la más indicada ya que brinda instrumentos que permiten conocer las particularidades y profundizar en las especificidades de los actores involucrados, de esta manera ampliar el marco de comprensión y generar una relación coherente frente a la interpretación de la realidad social de los afectados.

Por los alcances propuestos y alcanzados esta investigación es descriptiva porque permitió un acercamiento particular (especifico) a los fenómenos derivados de las acciones administrativas impartidas desde las instituciones y su relación con las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones estudiadas, las cuales estaban diferenciadas por condiciones específicas y en consecuencia se identificó afectaciones para cada grupo poblacional, Pasto y La Florida.

La técnica que permitió acercarse al conocimiento de la realidad social de las personas afectadas fue la entrevista, la cual se aplicó de manera individual y grupal (grupo focal). De igual manera se aplicó esta herramienta a funcionarios del “Proceso

Galeras”, con el ánimo de equilibrar los argumentos y dar imparcialidad a la construcción de la interpretación del fenómeno y de la realidad social analizada.

La entrevista semi-estructurada fue aplicada a población que se miró perjudicada por las decisiones administrativas en La Florida (4) y en la ciudad de San Juan de Pasto, a las personas que residieron en el barrio Briceño y que tuvieron que salir² (3); entre tanto se buscó dar proporcionalidad y equidad a las argumentaciones, por parte de las instituciones responsables de las actuaciones, en este caso se entrevistaron a funcionarios de la “Casa o Proceso Galeras” (3)³ y actores claves que intervinieron en su momento, instituciones como el Servicio Geológico Colombiano⁴ (1) y la Dirección Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres de Pasto⁵ (1), que en buena hora, existe en la actualidad una continuidad en sus direcciones, lo cual permitió dialogar con los actores originales. De igual manera, se entrevistó al ex alcalde de la época (2004-2007) en La Florida, para un total de 13 entrevistas, lo que permite tener una visión integral de la problemática que se presentó en su momento y que hasta la actualidad se presenta. Para dar validez a la información recolectada de manera primaria, se triangulo mediante una entrevista grupal o grupo focal, en el cual participaron 10 personas invitadas de La Florida. Aparte se realizaron diálogos con informante claves como el Personero municipal de La Florida, líderes comunitarios y un concejal del municipio de Pasto.

Los temas que versaron en los diálogos es el modelo de Riesgos de Empobrecimiento y Reconstrucción, planteado por Michael M. Cernea (1997, citado por Hernández, 2009).

El modelo se basa en los contenidos sociales y económicos del proceso, y comprende ocho riesgos de empobrecimiento que puede representar el reasentamiento. Estos son: Pérdida de tierras, trabajo, Vivienda, Marginalización, Inseguridad alimentaria, Incremento de la morbilidad, Pérdida de acceso a propiedades y recursos comunes y Desarticulación comunitaria. Como también conocer del desmantelamiento de los sistemas de producción (medios de vida), dispersión en los grupos de parentesco, desorganización de otros asentamientos de más antiguo establecimiento, y otras consecuencias más que conllevan acciones traumáticas, dado que involucran relaciones tanto emocionales como materiales (Macías, 2001, citado por Hernández, 2009:28).

² Una de la entrevistas se la realizó en la ciudad de Cali, lugar donde actualmente reside German Arciniegas.

³ En la actualidad ha cambiado el nombre por Programa de Gestión Integral del Riesgo - Amenaza volcánica Galeras

⁴ Antes llamado INGEOMINAS y responsable del Observatorio vulcanológico de Pasto.

⁵ Antes Comité Municipal de Gestión del Riesgo. CLOPAD.

Para el análisis de fuentes secundarias se realizó revisión de archivos normativos, legales y documentales, tuvo en cuenta documentos generados por el “Proceso Galeras” como expedientes de reasentados en donde se puede resaltar la encuesta socioeconómica, análisis de vulnerabilidad social, acta de reasentamiento, entre otros. Desde la hermenéutica se realizó interpretación y análisis de los instrumentos legales como el Plan Específico, Documentos CONPES y demás información documental bibliográfica, como tesis de pregrado y de postgrado, Además de revisión de prensa local y nacional, así como de material audiovisual del canal local de la Universidad de Nariño. El trabajo de escritorio se complementó con un análisis espacial a través de una plataforma de sistemas de información geográfica S.I.G., que permitió realizar una identificación espacial de los logros alcanzados por el “Proceso Galeras”, así como de las falencias y contradicciones que en términos conceptuales tiene este proceso de reasentamiento frente al mapa de amenaza volcánica del Volcán Galeras. Todo el proceso de investigación estuvo acompañado de trabajo de campo en las zonas donde se realizaron las intervenciones por parte del “Proceso Galeras”, así como en viviendas de personas que se reasentaron, para verificar, recuperar impresiones y sentimientos de los pobladores y vecinos que se vieron afectados.

Para cumplir con la finalidad de identificar como ha influido la política de reasentamiento en las modificaciones sobre la vulnerabilidad física y social, se estableció los siguientes objetivos específicos: a) Identificar las características de los instrumentos de gestión de suelo. b) Identificar y analizar las características de los instrumentos legales con los cuales se sustentan la gestión del suelo desde un enfoque físico. c) Determinar las afectaciones que modifican las condiciones de vulnerabilidad a consecuencia de la declaratoria de situación de desastre.

La estructura de esta investigación está desarrollada en cuatro capítulos y buscando encontrar una coherencia lógica entre los propósitos propuestos y los resultados encontrados, los cuales pasan por un análisis interpretativo a la luz de la lógica causal.

El capítulo I. contiene los elementos teóricos que aportan a encontrar una relación entre los modelos del desarrollo, la planificación urbana y su influencia en el enfoque de la gestión del territorio, a la vez que se indica las relaciones entre el

reasantamiento como una medida de reducción y prevención ante desastres, y sus condiciones modificadoras de la vulnerabilidad.

En el capítulo II, se presenta un resumen de la revisión de literatura que indica el estado del conocimiento actual acerca de la temática del reasantamiento en Latinoamérica, iniciando con una apertura de los estudios urbanos y la gestión del riesgo y posteriormente una relación cronológica de los aportes encontrados en la región, finalizando con una mirada más contemporánea que tiene el Banco Mundial acerca del reasantamiento y concluyendo con un estudio que se realizó en la zona de influencia de amenaza volcánica de Galeras.

En el capítulo III, se realiza una contextualización de la zona de estudio en conjunto de la amenaza volcánica de Galeras, además de una interpretación de la evolución de las zonas que se encuentran amenazadas por el fenómeno volcánico y del cual se desprende una serie de acciones por parte del Estado que buscan prevenir la ocurrencia de un desastre mediante la implantación de marcos normativos que en su análisis están alejados de la gestión integral de riesgo, pues ponen de lado el interés y la participación comunitaria.

El capítulo IV, Se aborda el análisis de la vulnerabilidad física y social en los casos específicos y se determinan la prioridad y enfoque que llevan los instrumentos legales en la reducción del riesgo. Se visibiliza los impactos que se presentan en la vulnerabilidad social en las poblaciones afectadas por la medida de reasantamiento y se analiza la afectación en diferentes aspectos de la estructura de oportunidades de las personas reasentadas.

Finalmente. Presenta una serie de reflexiones a manera de conclusiones y recomendaciones que surgen del análisis y conocimiento tanto del proceso en particular como de lineamientos generales que le pueden aportar a la reorientación de las medidas de reducción del riesgo en la zona, teniendo en cuenta que hasta la fecha no se ha logrado avances significativos y de impacto, a la vez, que la amenaza volcánica sigue latente.

CAPÍTULO I

ACERCAMIENTO TEORICO Y CONCEPTUAL AL RESENTAMIENTO

1. El desarrollo y la planificación urbana

Al hablar de planeación urbana necesariamente se toca una forma de desarrollo y modelo de representación del capital, el cual se traduce en un modelo de desarrollo, pero su significado tiene una serie de contradicciones que se remontan al momento mismo de su aparición o más bien cuando la palabra desarrollo se articula o se asocia a una forma de dominación internacional, en tanto que para la existencia del desarrollo, debe existir el subdesarrollo. Esta dicotomía antagónica y conceptual se ha hecho presente en el debate desde que el presidente de los Estados Unidos, Harry Truman planteo la necesidad de “definir las condiciones que garanticen el desarrollo de los pueblos, independientemente de su localización geoastronómica y de las implicaciones geopolíticas” (Thomas, 2011).

El ideal de desarrollo se mostró también como una versión de último momento ligada al concepto de progreso y en el cual la idea de que todo con el tiempo puede ser mejor (Rist, citado por Bustamante, 2011). De igual modo el desarrollo se presenta como una serie de etapas por las cuales se deben transitar, en especial por los países que están en su estado antagónico (Frank, 1974).

Ni el desarrollo ni el progreso han sido los alicientes que han motivado a las sociedades en la historia, sin embargo con la instauración de la ciencia económica por Adam Smith y sus principios de acumulación de riqueza que llevó a la especialización industrial y a ver el trabajo como una mercancía, propiciaron las condiciones para el auge del capitalismo y de la revolución industrial. En consecuencia se anima el pensamiento utilitarista y una organización social bajo la premisa que el bienestar no puede ser generalizado (Bustamante, 2011).

El auge de las ciencias exactas y la influencia del capitalismo abonaron el camino para que se asimile el desarrollo con el crecimiento económico, este enfoque economicista del desarrollo centralizó el debate en como masificar la industria y aumentar la productividad sin tener en cuenta las externalidades que se puedan ocasionar como es el tema de las desigualdades.

1.1 Desarrollo en América Latina

Las políticas de desarrollo en América Latina son implantadas por la gran mayoría, por no decir por todos los gobiernos de los países latinoamericanos, después de la Segunda Guerra Mundial y se orientaban a la industrialización con el fin de promover el crecimiento económico y la generación de empleo moderno (Portes, 2005). Este salto a la modernidad viene acompañado de una pauperización de las áreas rurales y del campesinado que ve como el capitalismo rural desplaza las oportunidades de poder continuar con la vida campesina (Pradilla, 1981). La crisis económica del 1929 y la Segunda Guerra Mundial, llevaron a reducir las importaciones de Europa y Estados Unidos, lo que conllevó a la industrialización de las ciudades Latinoamericanas, modelo de industrialización por sustitución por importaciones (ISI) que animó el flujo de migrantes del campo a la ciudad en busca de mejores opciones laborales y una evolución de los sistemas urbanos, lo que trajo consigo: acelerados procesos de urbanización especialmente en las periferias de barriadas y asentamiento informales, una dinamización del mercado de suelos, polarización espacial y fragmentación, entre otros problemas de la ciudad. (Portes, 2005).

Los procesos urbanos en América latina se han visto directamente articulados a procesos de desarrollo exógenos que buscan intervenir el espacio y la sociedad, de manera tal que genere un estado de bienestar focalizado y en contraparte una degradación de la calidad de vida de la gran mayoría de pobladores.

La ciudad latinoamericana como producto de los procesos de industrialización se ha caracterizado por la polarización espacial, desarrollado bajo una organización económica del espacio que retoma el principio euclidiano de la distancia como factor determinante en la localización, modelos eurocentristas que rigieron la organización espacial urbana y que también reprodujeron los impactos sobre espacio, dando como consecuencia la expulsión de población de centros urbanos y la consolidación de una fragmentación.

El proceso postindustrial en el desarrollo de la ciudad Latinoamericana marcó una brecha social de exclusión y un fenómeno migratorio campo – ciudad que ya no tenía marcha atrás, la fuerte presión de los nuevos visitantes permanentes dispara la demanda de suelo urbanizable, lo cual se salía de los cálculos y de la gestión de los planificadores, es entonces cuando el paisaje urbano se construye bajo la lógica de la

necesidad de los migrantes y no sobre ejercicio planificado de organización espacial, sí bien se podía distinguir esfuerzos por dar un orden en la ciudad, la presión por la búsqueda de suelo urbanizable desbordaba todo esfuerzo.

1.2 La planificación del desarrollo territorial

La posibilidad de conocer y reducir la incertidumbre sobre el futuro ha llevado a desarrollar mecanismos que permitan prever e inferir sobre las cuestiones de la vida humana y para lo cual la razón científica fue el primer pilar de la construcción de la planificación como ciencia aplicada al desarrollo y se apoya sobre diferentes disciplinas para tener la facultad de predecir. Estos postulados se afianzan en paradigmas positivistas que le otorgan un tinte de verdad irrefutable.

El paradigma positivista introdujo en el pensamiento científico la disyunción cartesiana, la linealidad, proporcionalidad, previsibilidad y la incertidumbre de la física newtoniana y la experimentación baconiana como la única fuente de conocimiento científico. (Boisier, 2003:6)

La planificación del desarrollo territorial surge como esa capacidad de intervención del ser humano sobre el paisaje que modela y transforma buscando tener el control y predecir el futuro, la construcción de las ciudades es un ejemplo palpable de la planificación urbana, en donde el paradigma positivista se sigue anclando erróneamente como experto a la hora de tratar la complejidad de la sociedad postindustrial. (Friedman, 1992).

El paradigma positivista, cuyos benéficos efectos en el ámbito de las ciencias “duras” no está en discusión, nos permite solamente conocer la estructura de los problemas, pero no entender su funcionamiento y sin tal entendimiento es claro que las intervenciones resultan ser meras “apuestas” con bajísima probabilidad de éxito (Boisier, 2003:7)

La planificación urbana con un enfoque técnico se sesga totalmente de la compleja interacción de fuerzas que involucra el mundo social, al considerarse la planificación como un instrumento de gestión necesariamente se ve subordinado a los procesos políticos (Friedman, 1992) en el cual el desarrollo se convierte en la carta de presentación de todo proyecto que se intenta posicionar, de tal manera que “el concepto teórico de desarrollo se convierte en un proyecto político” (Boisier, 2003) y se afecta por las cuestiones que también influyen en la política.

Los modelos de planeación desarrollados en la gran mayoría de los países latinoamericanos en la década de los 90's, responden a un patrón de desarrollo y estos a su vez a un modo de producción capitalista con su lógica de acumulación, sustentada en el paradigma neoliberal, el cual se caracteriza por propiciar la ampliación de la brecha social entre ricos y pobres. En este marco se desarrollan toda una serie de políticas públicas que aúnan las diferencias sociales en los ámbitos económico, social y espacial.

Según Harvey (1989) en *La condición de la posmodernidad*, hay tres rasgos fundamentales del modo de producción capitalista que condicionan al espacio y las relaciones sociales que lo producen (y por ende que influyen para que tengamos espacios diferenciados).

1- El capitalismo tiende al crecimiento, ya que la ganancia así como la acumulación del capital sólo puede garantizarse a través del crecimiento, lo cual hará más allá de las consecuencias sociales, políticas, ecológicas y geopolíticas.

2- El crecimiento de los valores reales depende de la explotación de la fuerza de trabajo en la producción, lo que implica un control sobre la fuerza de trabajo y del mercado, por lo que el capitalismo se funda en una relación de clases.

3- El capitalismo es necesariamente dinámico en los niveles tecnológicos y organizativos, los capitalistas buscan constantemente las innovaciones en su afán de obtener siempre ganancias (Harvey, citado por Barrios, 2012).

La ciudad sigue siendo un escenario de representación de las fuerzas sociales y políticas que congrega. La disparidad en los intereses lleva a crear una ambigüedad y dicotomía en el concepto de desarrollo, llevando a la confusión entre el crecimiento económico y el desarrollo. Si bien el primero es un instrumento para poder conseguir el segundo, se ha enfatizado en una lógica de la especulación y la acumulación pero la redistribución todavía sigue siendo una paradoja y sin la cual no se puede satisfacer o proveer una base material necesaria que pueda generar el bienestar.

Los problemas urbanos serán las anomalías que se salen del control de lo predecible, de los actores que no se asimilan al modelo de planificación impuesto o simplemente los que no son convidados a ser parte del desarrollo, es así como se reproducen las desigualdades y conformación de una subclase excluida (Friedman, 1992).

2. El ordenamiento territorial y sus instrumentos de gestión del suelo

Los procesos de desarrollo necesariamente tienen una cualidad territorial ya que no se hacen en un lugar y tiempo indeterminados, se cuenta con la vinculación de agentes sociales que interactúan en una dinámica de fuerzas constante que buscan posicionar su jerarquía y dominio sobre los otros.

Los procesos de industrialización generaron un impacto significativo en las zonas urbanas, expresado en un acelerado crecimiento demográfico que entre sus manifestaciones espaciales más importante ha inducido una sobre explotación de recursos naturales y del suelo, una alta concentración de población y de actividades productivas, en contraposición, la existencia de muchas regiones deprimidas que se ven privadas de los beneficios del desarrollo. Esta desigualdad territorial producto de una concentración económica se convierte en el objeto central de análisis del ordenamiento territorial, que entre sus objetivos están: las propuestas de uso de la tierra (ubicación de actividades productivas), el flujo de bienes y personas, la conservación del medio ambiente y la localización geográfica del equipamiento sociocultural y la vialidad, lo anterior con el fin de reducir las disparidades económicas entre regiones. (Aguilar, 1989).

2.1 Enfoques del ordenamiento territorial.

Los fines del ordenamiento territorial no se ha desligado de la planeación para el desarrollo ni mucho menos su enfoque economicista, aunque en teoría las propuestas de ordenamiento son explícitas en su visión integradora de los actores que se hacen presentes en el territorio y de los elementos físicos que acompañan el entorno, el ordenamiento territorial como concepto se hace polisémico dependiendo de la naturaleza epistémica que se aborde. Sí bien se considera el ordenamiento territorial como un conocimiento disciplinar, Gómez Orea (2001) plantea que el desarrollo de enfoques influyen en el diagnóstico y la formulación de modelos territoriales.

De tal manera que:

- El enfoque *economicista*: se preocupa por desarrollar procesos de cohesión económica y social dentro de un sistema, vinculan la ordenación territorial a la localización espacial de las inversiones y que en algunos casos buscan reducir desequilibrios territoriales, prioriza el diagnóstico económico-social, ignorando

el papel del medio físico. La preocupación se centra en la economía y su estructura, las leyes del mercado determinan su funcionamiento, propicia patrones homogéneos y exógenos de desarrollo.

- El enfoque *urbanista*: se centran en la clasificación y calificación del suelo considerando las zonas de expansión de la ciudad zonas residuales, abusa de:

Concepciones y estereotipos geométricos en la ordenación del espacio, como si el territorio fuese una especie de lámina en blanco a la que se puede traducir todo tipo de formas idealizadas en un dibujo, sin considerar que el territorio es anterior a las actividades humanas y que existe una especie de determinismo geográfico fundamentado en la lectura de aquél, en el conocimiento de las oportunidades y condicionantes del territorio para acogerlas. (Gómez, 2001:60).

- Los *ruralistas*: se orienta a desarrollar las zonas rurales y sus niveles de productividad primaria.
- Los *conservacionistas*: vincula la ordenación del territorio a una planificación y gestión del espacio, garantizando un uso racional de los recursos naturales y a la previsión de espacios naturales protegidos, de acuerdo a las figuras de protección disponibles (Gómez, 2001).
- Desde lo *social*: la población protagonista fundamental de su futuro y la innovación como motor del desarrollo y del sistema territorial, enfatiza en la preparación del recurso humano desde su capacidad profesional como de su aptitud frente al cambio y la incertidumbre que caracteriza el futuro (Gómez, 2001)

Por otra parte Chiarella (2010) plantea un *enfoque estratégico*, se viene proponiendo dentro de la planificación territorial, considerando éste como un método lineal y único para alcanzar el desarrollo. Una herramienta que sí se cumple, puede convertirse en el vehículo idóneo para alcanzarlo pero guardando la rigurosidad de la realidad particular, si se tiene en cuenta que el desarrollo se sigue articulando a una lógica economicista, el ordenamiento territorial hará lo propio sobre el espacio geográfico.

En tal sentido, el ordenamiento territorial visto desde una perspectiva estratégica se recogerá a un contexto competitivo para ser representados en el espacio,

extrapolando los principios de la planificación estratégica de las empresas a las visiones de planificación de las políticas públicas (Borja y Castells, 1992. citados por Chiarella)

Con el ordenamiento territorial se busca establecer un diagnóstico geográfico del territorio, así como indicar tendencias e identificar demandas y potencialidades de modo que alcance su meta, que es la compatibilización de políticas públicas en sus rebatimientos en el espacio, evitándose conflictos objetivos y contraposición de directrices en el uso de lugares y de los recursos (Becker, 2003:92. citado por Chiarella)

El orden territorial lleva implícito el concepto de espacio, o sea una organización espacial, la cual se caracteriza por ser específica de acuerdo a las relaciones que se dan entre los procesos sociales y las formas espaciales identificables. “El espacio pasa a ser una categoría que no existe independientemente de los objetos y procesos considerados, es la dimensión de los procesos sociales... debe ser, la esencia de la política territorial” (Aguilar, 1989: 93).

El ordenamiento territorial de acuerdo a la carta Europea de Ordenamiento Territorial es:

La expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, utilización racional del territorio” (carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, citado por Gómez, 2001:53).

Por otra parte, Gómez (2001) sintetiza la ordenación como una expresión física de la forma de desarrollo en el espacio y en el cual se proyectan las políticas, entorno a un sistema territorial. El estilo de desarrollo de tales políticas se plasma en las actividades - usos del suelo - que se localizan en el territorio y en los canales de relación (infraestructura de comunicación y otras) y que dan funcionalidad al sistema y todo ello configura un modelo territorial (Gómez, 2001).

Tanto para Gómez (2001), Aguilar (1989), como para Massiris (sd) concuerdan que en el ordenamiento del territorial apunta a ser una acción planificada de una política de Estado y que en concordancia reflejara su modelo desarrollo, sin descartar los principios de organización, apuntando hacia la sostenibilidad ambiental.

El ordenamiento territorial en el mundo permiten colegir que se trata de una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo (Massiris, s/r).

La visión de Massiris que se centra en una política del estado no hace explícita la participación de la sociedad, por el contrario hace entrever que es una acción técnica de imposición jerárquica y vertical, que apunta a reavivar el enfoque de las ciencias duras o positivistas. De tal manera, que el ordenamiento territorial se convierte en parte de un proceso de intervención estatal con bajas probabilidad de éxito (Boisier, 2001) o por lo menos en la posibilidad de la aceptación social.

Para Pujadas y Font definen el ordenamiento territorial como una expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad (Pujadas y Font, 2007) esta apreciación hace una vinculación de elementos más explícita de la complejidad de la sociedad y en general del territorio, al ser éste una mezcla de identidad y apropiación del espacio y que necesariamente tiene una connotación diferenciadora de las particularidades del espacio geográfico.

De un proceso de concertación y participación dependerá la legitimación de un rumbo a seguir, así de cómo serán las reglas y normas que se aplicaran en el camino de gestión y construcción de ese escenario futuro, pero sobre todo hacer una concepción viable de lo que normalmente se diseña desde la técnica y conservando el positivismo como orientador de las políticas públicas y no como un determinante.

2.2 Planeación urbana.

Las diferentes escalas de ordenación territorial aportan a comprender la diversidad y complejiza el análisis y la prospección de los escenarios deseados, el desarrollo urbano bajo una arquitectura social pretende modelar comportamientos bajo las zonificaciones que se describen y se propone homogenizar y por lo general entra en controversia con el discurso y los intereses del mercado.

La planeación urbana es la materialización del desarrollo en un espacio específico en donde se vinculan sus mecanismos de intervención sobre el suelo, entonces se puede decir que se está realizando ordenamiento territorial, la planeación

urbana hace parte de lo que se puede catalogar como instrumentos de planificación territorial, por vincular elementos de organización y de ampliación de la racionalidad espacial de las acciones del Estado (Chiarella, 2010).

Los planes de ordenamiento urbano buscan organizar y controlar los usos residenciales, comerciales, industriales y recreativos del espacio urbano, así como la expansión futura de las ciudades, los riesgos o amenazas de desastres por fenómenos naturales, el transporte público, la prestación de servicios etc. (Massiris, s/r)

En conjunto los anteriores autores resaltan la necesidad de una visión integral de un territorio complejo que busca un uso ordenado del espacio bajo principios de optimización y racionalidad, éstos no tiene una similar comprensión, todo dependerá desde la perspectiva disciplinar que se realice.

La visión multidisciplinar del territorio puede dar pie a una integralidad, sin que con esto se asegure un desarrollo equilibrado “Se trata es de intervenir, de manera voluntaria, el orden territorial injusto y desordenado, creado de manera espontánea por las fuerzas económicas; para inducir la construcción de escenarios deseados desde el punto de vista ambiental, social y espacial” (Massiris, 1991).

El papel de la institucionalidad se fundamenta en la racionalidad en la designación de usos, por encima de los intereses y de las lógicas del mercado y no por el contrario, el ordenamiento territorial como un instrumento más para proporcionar ventajas comparativas al mercado.

2.3 Instrumentos de gestión territorial

De la importancia que tiene del ordenamiento territorial en la formulación de escenarios, viene la necesidad de instaurar un marco de instrumentos de gestión del suelo dentro del ordenamiento que permitan grabar actuaciones sobre el palimpsesto espacio urbano, son normativas que regulan las actuaciones de los que se asientan en la ciudad, principalmente y que generalmente se instauran fuera de los propósitos colectivos o comunales, por tal razón, se convierten en centro de conflicto en la construcción de los escenarios futuribles. De ahí la imperiosa necesidad de construir una prospectiva concertada y de manera voluntaria (Mazuera, citado por Massiris).

Los instrumentos de la gestión del suelo se pueden considerar como el camino hacia la materialización de la política pública urbana en el tema de la ordenación del

espacio y su forma de actuación y legitimación social son de gran importancia en la efectividad de las mismas.

Para Gómez (2001), la aplicación y la capacidad de intervención de los instrumentos de gestión, dependerá de factores como: el análisis institucional y la madurez de la sociedad sobre los aspectos más conflictivos del sistema en términos de su problemática, la estructura del poder, el papel de las instituciones, la sensibilidad participativa de la población, la escala de valores sociales, la disponibilidad de recursos de cada tipo, etc. (Gómez, 2001). Lo que indica que se debe tener un amplio conocimiento del territorio para poderlo intervenir, así como guardar restricciones a las influencias exógenas de intervención sin un conveniente análisis particularizado.

Las intervenciones utilizan instrumentos de gestión disponibles; se trata de identificar y analizar aquellos instrumentos que puedan tener aplicación en la consecución de los objetivos por su eficacia. Gómez (2001) plantea que estos instrumentos pueden ser:

1. Según momento que operan:

Preventivos: los que orientan a evitar problemas derivados de ciertas amenazas o tendencias; por ejemplo la evaluación de impacto ambiental, así como otros instrumentos de planificación.

Correctores: los que se dirigen a mejorar el comportamiento de los agentes socioeconómicos, a los actores sociales y a la población en general; por ejemplo los Sistemas Normalizados de Aseguramiento de la Calidad, los Sistemas Normalizados de Gestión Ambiental, etc.

Curativos: tiene por finalidad resolver una situación que se considera indeseable, por ejemplo los mecanismos orientados al tratamiento de suelos contaminados.

Potenciativos: se refieren a incrementar la calidad de espacios o procesos; por ejemplo la tecnología para mejorar la homeoestasia de los ecosistemas o para incrementar la resiliencia de los vectores ambientales.

Puesta en valor de recursos o mal aprovechados, mediante las actividades capaces de aprovecharlos creando empleo o riqueza.

2. Según su naturaleza:

Normativos/legales: disposiciones legales o administrativas.

Económicos: creación de mercados.

Fiscales: cánones, impuestos, exenciones, subsidios, etc.

Financieros: créditos, gravámenes aplicados a incumplimientos, depósitos de buen fin, etc.

De mercado de participación social (mesas sectoriales de concertación, etc.)

3. La reubicación, estrategia de gestión territorial en la gestión del riesgo

3.1 De la emergencia a la Gestión del Riesgo.

Las actuaciones que han desarrollado los seres humanos frente a los *desastres* han sido diferentes de acuerdo al paradigma que se tenga con respecto de estos, Se ha pasado de una visión fiscalista de los desastres, en donde las ciencias duras eran protagónicas en el estudiando las amenazas, Pero en la medida que el conocimiento acerca de los desastres se ha ido profundizando y a la vez complejizando, los diferentes enfoques que se tiene sobre éstos han tenido variaciones significativas con respecto a los elementos que intervienen. El enfoque en donde se plantea que los desastres tienen una construcción social ha ido orientando un camino hacia la gestión integral del riesgo. De tal manera, que ya no se centra solo en el estudio profundo de la amenaza, sino también en el análisis de la estructura social que absorbe y modela los impactos de los fenómenos naturales que se pueden convertir en potenciales amenazas (Gellert, 2012).

En la década del 70 los procesos migratorios campo – ciudad generan una diversidad de problemas y algunas de sus manifestaciones se presentan a manera de desastres, a partir de esta situación se evidencia vacíos conceptuales, operativos y normativos en los planes y las políticas urbanas, en especial en América Latina.

En la década de los 80 se empieza a desarrollar acciones de preparación, prevención y mitigación frente a las amenazas. Se concibe una visión fiscalista para comprender los desastres, en tal sentido se profundiza en el conocimiento de las amenazas buscando modelos estocásticos para la predicción y anteponerse a los eventos.

A inicios de la década de los 90, toma relevancia el concepto de vulnerabilidad en los desastres, se desarrolla una visión de tipo ingenieril que buscaba reducirla. A mediados de esta década surge una corriente social en los desastres que enfoca dentro de la vulnerabilidad elementos de un contexto social como detonantes de siniestros, de tal manera que abre las puertas para que se cuestione el quehacer frente a los desastres. A

inicios del siglo veintiuno se da paso a la gestión del riesgo como una administración compleja de variables y de vinculación de actores con el fin de modificar condiciones y reducir el riesgo (Bermúdez, 2012).

De acuerdo con la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) la gestión del riesgo se define como:

Un conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes (Rubiano y Ramírez, 2009b: 16).

Por otro lado una visión social de la gestión del riesgo es liderada por Lavell (2005).

La gestión del riesgo de desastre definida en forma genérica, se refiere a un proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles. Admite, en principio, distintos niveles de coordinación e intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar (ibidem)

3.2 Gestión del Riesgo de Desastre y el ordenamiento territorial.

La organización territorial que se expresa en el uso y ocupación refleja un modelo de desarrollo instaurado, lo que ha llevado a una distribución espacial inequitativa en el territorio tanto económica como espacial, y en consecuencia exponiendo a algunos segmentos de la población a mayor vulnerabilidad frente a fenómenos peligrosos. El riesgo de desastre es por tanto un resultado de formas y procesos, un acumulado histórico de su modelo de desarrollo (Correa, Sanahuja y Ramírez, 2011). De tal manera, que los desastres se asocian a “problemas no resueltos del desarrollo” (Lavell, 1996:26. 2000) y que existe una interrelación con las dinámicas globales y procesos de política hegemónica que se instauran sobre el grueso de una sociedad. Así que cada modelo de desarrollo construye bajo su dinámica, su propio modelo de riesgos (Thomas, 2011).

En el ámbito urbano la gestión del riesgo se involucra en los diferentes procesos de planeación urbana y desarrollo, siendo la vulnerabilidad un elemento modificable, ésta se ha convertido en el centro de debate en la gestión integral del riesgo y su análisis se complejiza de acuerdo a los múltiples enfoques que se quiera abarcar y varía también

dependiendo de la relación que se establezca con un fenómeno, “la relación uso del suelo / territorio es recíproca: si las actividades pueden alterar los elementos y proceso naturales, también algunos de estos, genéricamente denominados riesgos naturales, pueden generar efectos indeseados en la actividad según su localización. Por consiguiente condiciona la capacidad de acogida del territorio” (Gómez, 2001: 67).

El ordenamiento territorial se convierte en el principal instrumento de la planeación territorial y con el cual se modifica la ocupación y densificación del territorio a través de la aplicación de instrumentos sobre áreas zonificadas, “es una declaración que la autoridad hace sobre un territorio para restringir o condicionar los usos y ocupaciones actuales y futuros, pero se van hacer mediado por una decisión política” (Campos, 2012;58) que va a reordenar el territorio en términos espaciales, sociales, culturales y económicos.

3.3 La reubicación, estrategia de intervención en la reducción y prevención

La gestión de riesgo de desastre no se refiere únicamente a la intervención y control de los fenómenos naturales (amenazas) sino, a comprender y modificar las dinámicas que construyen las vulnerabilidades como los procesos actuales de uso y ocupación del territorio, a través de acciones correctivas para reducir el riesgo existente creado por las inadecuadas intervenciones al territorio y con la de implantación de medidas prospectivas para evitar la construcción de nuevas condiciones de riesgo. De tal manera, que se fortalezca la aplicación de criterios de *reducción de riesgo* en la planificación del desarrollo (Correa, Sanahuja y Ramírez, 2011) (Rubiano y Ramírez, 2009b).

Entre las medidas que se contemplan están las de intervención física del territorio y de los elementos expuestos como obras de mitigación, el reasentamiento, entre otras, que intervienen en los procesos de planificación territorial con planes, políticas y marcos normativos que orientan las medidas correctivas. (Rubiano y Ramírez, 2009b).

El reasentamiento es una medida que interviene sobre la exposición, que es uno de los componentes de la vulnerabilidad y como consecuencia anula la condición de riesgo. Por medio del reasentamiento se elimina uno de los componentes básicos de la vulnerabilidad (la exposición), al modificar la localización de la población para que no exista coincidencia espacio-temporal con una amenaza natural. Por tanto, el reasentamiento es pertinente desde el punto de vista físico, solamente en relación con aquellos fenómenos

cuyas características permitan que la exposición pueda ser efectivamente controlada. (Correa, Sanahuja y Ramírez, 2011).

La relocalización se presenta como un instrumento de intervención que se enmarca dentro del ordenamiento territorial permitiendo reducir la vulnerabilidad física, pero las consecuencias de estos procesos pueden generar aumento de la vulnerabilidad social al convertirse en unas trampas de segregación y exclusión social (Briones, 2010). Por tal razón, las experiencias de este tipo de intervenciones se pueden considerar en un momento “exitosas”, pero en otro momento o en otras circunstancias pueden resultar totalmente inaplicables o conducir al fracaso (Wilches-Chaux, citado por Briones, 2010).

Las consideraciones o reflexiones de su fracaso pueden recaer en tanto en el modelo de desarrollo económico imperante, si tenemos en cuenta lo expresado por Barrios, “se observa que el capital no resuelve el problema sino, que solo los mueve geográficamente, de ahí que las crisis se presenten en un lugar y luego en otro” (Barrios, 2012: 49), de igual modo, al capitular el viejo paradigma fiscalista, donde el centro de atención es la investigación geofísica y por tal razón se pone mayor atención a las amenazas que a la vulnerabilidad social y las causas subyacentes que las promueven (Briones, 2010).

En este orden de ideas, Briones (2010) retoma las reflexiones de Cernea (1997) y Partridge (1982) y sostiene que:

La reubicación de comunidades, ya sea causada por un desastre o un proyecto de desarrollo se caracteriza por varios riesgos sociales y de salud pública. Estos riesgos incluyen el desempleo, la pérdida de tierras, la pérdida de hogares, marginalización y seguridad alimentaria, el acceso a la propiedad comunal, la polarización económica, la desarticulación social y los aumentos en la mortalidad y morbilidad. (Briones, 2010:134)

Por otro lado Chardon (2008), sostiene que detrás de todo proceso de reubicación existe una destrucción de su *hábitat humano*, ya que la solución planteada dentro de un proceso de reubicación, se limita a la construcción de casas, siendo estos simples objetos de infraestructura, lo cual no garantiza condiciones dignas de vida, ni el desarrollo integral de las personas que ocupan esos espacios, tanto de muros adentro como en su entorno.

El hábitat es efectivamente la resultante del encuentro cruzado entre tres dimensiones: físico-natural, físico-espacial y socioantropológica que,

consideradas de manera simultánea, conforman la dimensión ambiental en su acepción más amplia y obligan a una visión integral de este objeto muy particular pero finalmente, común, puesto que corresponde al contexto y sistema de vida de cada uno. (Chardon, 2008: 230).

4. Los procesos de reubicación y el impacto en la vulnerabilidad.

Un polémico instrumento de gestión territorial ha sido la reubicación, en tal sentido, sus actuaciones se han caracterizado por sus efectos negativos sobre el tejido de la estructura social. En efecto, se pretende develar en esta investigación algunos aspectos de las condiciones sociales de grupos consolidados en una estructura urbana y que han tenido que modificar sus condiciones de vida y de vivienda, en esencia su hábitat. Lavell plantea que frente al manejo de algunas amenazas la intervención humana directa no es posible, solo se puede dar por control de los impactos sobre la población (Lavell, 1996).

La pauperización de las condiciones de las estructuras sociales a consecuencia de los procesos de reubicación indica que las condiciones de vulnerabilidad que se pretenden modelar, no son planas, sino por el contrario, son multidimensionales. Por consiguiente, la modificación de la vulnerabilidad a través de la reubicación, propicia la creación o modificación de otros tipos de vulnerabilidad (Chardon, 2008), para entrar en el corazón de los eventos para identificar y extraer mecanismos técnicos, sociales, socioeconómicos o institucionales que permitan comprender el proceso de construcción de la vulnerabilidad, para estos casos se logra identificar vulnerabilidades más específicas del manejo de crisis, complementarias de las vulnerabilidades estructurales. (D'Ercole, Hardy, Robert; 200; 47).

La vulnerabilidad se tiene que comprender como un proceso sistémico y complejo de acciones que involucra actores en tiempo y espacio, la gran parte de la responsabilidad recae sobre un actor relevante, el gobierno local, el cual puede generar desequilibrios por acción u omisión en su labor institucional. En tal sentido, Chardon plantea:

La vulnerabilidad resulta del funcionamiento de un sistema complejo dinámico, cuyos componentes son llamados factores de vulnerabilidad, los cuales se pueden clasificar en estructurales y no estructurales y pertenecen a campos físico-naturales, ecológicos, sociales, económicos, físico-espaciales, territoriales (uso del suelo, planeación y políticas territoriales), tecnológicos, culturales, educativos, funcionales, político-institucionales y administrativos o coyunturales principalmente. Los factores de vulnerabilidad, tanto

estructurales como no-estructurales, son propios de la comunidad (factores internos) o ligados a su entorno (factores externos). (Chardon, 2012; 5)

Las concepciones ex ante de la vulnerabilidad en la generación de desastres, es una acumulación de factores entre los que se puede destacar los de índole social y que para Thomas (2012) están en función de un conjunto de factores socioeconómicos. En tanto para Cardona (1991) hace un mayor énfasis en las características físicas de las condiciones de los sistemas construidos por el hombre, su capacidad de resistir y su nivel de exposición frente a los fenómenos amenazantes. En tal sentido, Wilches Chaux, (1993), plantea una “vulnerabilidad global”, que en primera instancia es desagregada en diferentes factores de vulnerabilidad como son: Natural, Física, Ecológica, Social, Económica, Cultural, Educativa, Política, Técnica, Ideológica e Institucional. Pero que guardan una completa, integrada y sistémica interrelación en la generación de los desastres. Estos factores de vulnerabilidad se deben interrelacionar también en condiciones ex ante y ex post a la ocurrencia de un siniestro.

4.1 Vulnerabilidad física

Una de las condiciones de vulnerabilidad física hace referencia a la localización de la población y los asentamientos humanos, ya sea de manera conglomerada o individual en zonas de riesgo, y a las deficiencias y debilidad de sus estructuras físicas para “absorber” los efectos de las potenciales amenazas (Wilches Chaux, 1991), lo cual lleva implícito una condición de localización geográfica y nivel exposición de las infraestructuras o de los elementos expuestos a la acción de los fenómenos (Cardona, 2001).

La condición física de vulnerabilidad también se puede complementar con una característica de funcionalidad, y en tal sentido que se consideré que ha existido una errónea comprensión en asimilar casas y viviendas, siendo las primeras infraestructuras, carentes de contenidos y significados por parte de sus pobladores. Lo que ha llevado a considerar que la reducción de la vulnerabilidad física está en función de reducir los elementos expuestos, en donde las “casas” son el fundamento de la vulnerabilidad física y el fin de los procesos de reubicación, en este sentido, se convierte en la principal estrategia para la reducción del riesgo de desastre.

Por considerar que este tipo de vulnerabilidad es una variable de tipo física y en consecuencia observable y cuantificable, es procedente realizar análisis de tipo espacial teniendo como referente el mapa de amenaza volcánico para Galeras del INGEOMINAS⁶, así como la diferente cartografía de amenazas naturales de los municipios de Pasto y la Florida, en donde se indique la amenaza volcánica a nivel urbano y en donde se pueda analizar a una escala predial. De igual modo, se analizará el sistema de información geográfico (S.I.G) que se desarrolló para inventariar la compra predial y analizar de manera multitemporal entre el año 2005 y el 2012, fechas entre las cuales se decreta una situación de desastre y el termino de la misma por expedición de la Ley 1523 de 2012, mediante la cual se adopta la política nacional de gestión de riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastre.

Por otro lado, se tendrá en cuenta la información cuantitativa de los diferentes informes de gestión realizados por Proceso Galeras, institución encargada de liderar el proceso de reasentamiento, en los cuales toman como casos exitosos las casas adquiridas en la ZAVA (Zona de Amenaza Volcánica Alta). Además de la documentación que posea La Dirección administrativa del Gestión de Riesgos de Desastres de la Gobernación de Nariño (DAGR), así como de la Dirección de la Gestión del Riesgo de Desastre de la Alcaldía de Pasto y la documentación del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre de La Florida. CMGRD.

4.2 La vulnerabilidad social

Para Wilches Chaux (1993) la vulnerabilidad social, se expresa en la incapacidad de una comunidad para absorber y adaptar al cambio. Por otro lado Macías (1992) la considera como una noción dinámica y modificable de una condición determinada (vulnerable) a otra de daño recibido.

La vulnerabilidad social se considera como un término ambiguo y polisémico (Mora y Pérez, 2006) (Kaztman 2000, 2001) el cual se ha transmitido a las condiciones sociales, en atribución a un determinado grado de susceptibilidad (Macías, 1992) frente a algún fenómeno desastroso, pero su concepción semántica también se modela de

⁶ Instituto de investigaciones en Geociencias, Minería y Química, en la actualidad paso a llamarse Servicio Geológico Nacional

acuerdo a una relación temporal la cual puedes ser ex ante o ex post a un evento adverso y en función de la fragilidad del elemento expuesto.

La vulnerabilidad social ante amenazas naturales “se entiende como el nivel específico de exposición y fragilidad que sufren los grupos humanos asentados en un lugar ante ciertos eventos peligrosos, en función de un conjunto de factores socioeconómicos, institucionales, psicológicos y culturales” (Thomas, 2012: 80).

La tentativa de buscar evaluar o cuantificar la vulnerabilidad social, ha llevado en primera instancia a referir múltiples variables del tipo cualitativo y cuantitativo, y que de alguna manera buscan integrar en indicadores que permitan una valoración objetiva del comportamiento de la variables involucradas; es así como el PNUD (2002) propuso el *Índice De Vulnerabilidad Social*, (IVS), el cual se conforma de indicadores demográficos, tales como: Desnutrición crónica, Analfabetismo, Etnicidad, Incidencia de la pobreza, Riesgo de Mortalidad infantil,. Su valoración porcentual permite hacer una dimensión comparativa de la incidencia de la pobreza sobre el impacto de los desastres. Otra clase de medición para determinar el impacto potencial de las amenazas naturales sobre los elementos esenciales de la vulnerabilidad y de su capacidad de gestión, fue desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo (2005), estos son: Índice de desastres locales, Índice de déficit por desastre, Índice de gestión de riesgos e Índice de vulnerabilidad prevalente. Así por el estilo se desarrolló formas de integrar indicadores que servían para realizar un análisis comparativo a una escala nacional. (Thomas, 2012).

Chardon (2002) realiza una evaluación de factores de vulnerabilidad, a través de un método estadístico cualitativo multivariado de Análisis de Componentes Principales (ACP) que tiene la virtud de ampliar la escala a nivel barrial y se vinculan factores naturales y factores socioeconómicos. Posteriormente Thomas (2012) retoma el ACP, modificando el método, eliminado algunas variables que se considera aportan poca información y generó otra manera de agrupación de variables con el fin facilitar la medición y ponderación de la vulnerabilidad social de una población, con niveles específicos ante un evento determinado (Thomas, 2012).

Por otro lado, la vulnerabilidad social no solo se define en función de un individuo social sino también a agregados (Mora y Pérez, 2006) de tal manera que el nivel escalar puede influir en la interpretación ya que los métodos para lograr una

medición de la vulnerabilidad se pueden modificar de acuerdo a las variables que se tengan en cuenta, la disposición de las mismas y a la unidad de análisis que se contemple.

Otra aproximación a la vulnerabilidad social en términos de una estructura de oportunidades, representada en un potencial de activos como parte de un capital social individual y colectivo puede verse afectada por acción de un proceso de reubicación al reestructurar sus condicionantes en aspectos laborales, educativos y de residencia que se orientan hacia procesos de pauperización (Kaztman, 2001. 2000).

El deterioro de la estructura de las oportunidades tendrá como consecuencia fundamental la pérdida del empleo y por consiguiente el acceso a ingresos, elementos constitutivos de un sistema de vida y que pueden estar orientando hacia una “nueva pobreza urbana”. Esta nueva categoría se distingue de la pobreza estructural por la pauperización en un periodo de tiempo, a consecuencia de los cambios políticos y económicos (Kessler y Di Virgilio, 2008).

Este tipo de pobreza relativa se circunscribe a espacios urbanos en donde la oferta de bienes y servicios colectivos es cuasi homogénea, diferenciada por las dinámicas del mercado. A lo anterior se suma la dificultad para acceder a nuevo suelo urbano, lo cual ha de devenir en procesos de exclusión social (Ziccardi, 2008).

La relación de probabilidad de transformar la vulnerabilidad social a una nueva pobreza urbana a consecuencia de un proceso de reubicación, es la configuración de un axioma a comprobar en el ejemplo de caso analizado, si se tiene en cuenta que las acciones gubernamentales han impulsado la aplicación de una medida sin tener en cuenta los costos sociales que esto podría acarrear. Esto principalmente en los casos de reubicación efectiva o ya realizada. Para los casos en los cuales han generado procesos de resistencia social frente a la reubicación, han tenido que afrontar un fenómeno de desposesión del valor real de los inmuebles por considerarse en zona de amenaza. En tal sentido se genera una fracturación de la trama urbana, como caída del precio del suelo y de los inmuebles que allí se asientan.

CAPÍTULO II

LA RELOCALIZACIÓN, SOLUCION O PROBLEMÁTICA: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA.

1. Acercando la gestión del riesgo a los estudios urbanos.

La relación entre la ciudad y la gestión del riesgo se puede remontar a los inicios mismos de la primera, o a los sucesos primarios que dieron la base conceptual al riesgo, como lo son las emergencias, el desastre, la amenaza y la vulnerabilidad, conceptos inherentes a los procesos de constitución de la ciudad, pues siempre han estado presentes, pero su análisis comprensivo es igual de reciente que el concepto mismo, la ciudad ha sido ese gran laboratorio social que acerca la teoría y la praxis.

La génesis del espacio urbano se puede establecer en los orígenes mismos de la civilización, pero lo interesante de comprender es el carácter antrópico de su constitución. La construcción social del espacio como fundamento particularizante en el ámbito urbano tiene similitud con el riesgo de desastre, al considerarse también como producto de un proceso de construcción social, bajo este precepto, encuentra un dialogo formal y epistémico entre los estudios urbanos y la gestión del riesgo de desastres.

Las preocupaciones por profundizar en el estudio de los desastres urbanos, desde lo estudio caso, con la necesidad de conocer sus precedentes y detonantes, ha servido como valiosas experiencias para la prevención y la no repetición de siniestros; ha permitido hallar problemáticas urbanas como causas subyacentes.

Una de las entradas más significativas que se logró referenciar para relacionar los estudios urbanos y los desastres en este proceso investigativo es la presentada por el Instituto Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, en el años 2012. El dossier de su publicación digital, tiene como centro de debate la construcción *social del riesgo*, se rescata aportes muy valiosos como los artículos de: Lezama y Miriam Greemberg y Kevin Fox Gotham. Se resalta como se logran profundizar, desde el estudio de los casos de desastres muy reconocidos a nivel mundial en grandes centros urbanos, una serie de sucesos históricos y espaciales que ha ido generando condiciones propicias para el aumento de la vulnerabilidad, en especial en

poblaciones con escasos recursos. Generando un caldo de cultivo para que los fenómenos naturales manifiesten sus impactos de manera amplificada y convirtiéndose en desastres.

El artículo de Lezama hace su aproximación a la construcción social del riesgo teniendo como entrada *las construcciones ideológicas* y los sesgos que se presentan por los estudios ambientales y los estudios urbanos, considerando en los primeros una primacía de las ciencias naturales y de sus enfoques fisicalistas que determinan una interpretación parcial de los espacios urbanos, lo que deja de lado las categorías sociales y políticas. Las formas como perciben los riesgos cada sociedad, dependerán de sus marcos de ideas colectivamente aceptados, lo que generalmente marca una particularidad en sus procesos de construcción ideológica y que terminan influyendo en los intereses colectivos en el juego del poder (Lezama, 2012).

Un componente importante en la construcción social del riesgo es analizar la influencia que ejercen el mercado y el capital en los procesos de urbanización. Miriam Greemberg y Kevin Fox Gotham analizan desde dos casos en Nueva York y Nueva Orleans sucesos desastrosos como han sido el 9/11 y los impactos generados por el huracán Katrina. En el proceso como los autores lo denominan, “rastreado las raíces del desastre”, se llega a determinar que los procesos de urbanización son estimulados por una fuerte presión de capitales que influyen en las decisiones políticas de la ciudad, desarticulando antiguos procesos de ordenamiento social y económico que influyen en el aumento de la vulnerabilidad de las comunidades (Greemberg y Gotham, 2012).

Por otro lado, se evidencia la influencia de las asociaciones público – privadas en los procesos de urbanización, evidenciando con estos procesos de neoliberalización en este tipo de acciones de política urbana, como los principales modificadores del paisaje de la ciudad, el cual se caracteriza por la marcada segregación espacial y un desarrollo urbano en condiciones inequitativas, lo cual repercute de manera directa en la generación de escenarios de riesgo (Greemberg y Gotham, 2012).

Las dos entradas presentadas a una construcción social del riesgo y los estudios urbanos, encuentran un eco conceptual en la interpretación de la problemática presentada en esta investigación, toda vez que se resalta la intervención ideológica del neoliberalismo en el desarrollo de los mecanismos de política de intervención en la zona de influencia del Volcán Galeras. Así como, los procesos de construcción de una

percepción del riesgo diferencial en las dos comunidades estudiadas y como éstas se encuentran influidas por construcciones de ideológicas colectivas.

A nivel de estudios relacionados con la relocalización y los estudios urbanos, en específico, no se ha encontrado referencia alguna que oriente esta disciplina con la problemática en cuestión, de ahí que el acercamiento que realiza esta investigación tiene mayor significancia ya que propone una entrada diferente a las problemáticas urbanas y confronta los enfoques del desarrollo en las acciones gubernamentales frente a la reubicación, en su aplicación como instrumento de gestión urbana cada vez más frecuente.

2. El primer referente de la relocalización en la región se da en Colombia.

Las evidencias recolectadas en esta investigación indican que los temas de reubicación por diferentes razones, son relativamente nuevos y medianamente estudiados. El referente de análisis en esta temática para Colombia se tiene a cargo de Coupé (1993), que centra sus reflexiones acerca de varios procesos de reasentamiento en la zona metropolitana de Medellín, en donde presenta desde el estudio de sus casos algunos impactos en aspectos físico-espaciales y habitacional, económicos y social en el hábitat de las personas. Se tiene una descripción somera de este tipo de reubicaciones causadas por riesgos naturales, en especial por desprendimientos de las laderas de la ciudad. Un aporte de este análisis es dejar en evidencia la discontinuidad de las políticas municipales en este campo y la falta de criterios para la declaratoria de las zonas de riesgo. (Coupé, 1993).

3. Los aportes del CIESA en el estudio de las relocalizaciones.

A nivel latinoamericano el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESA) de México, desde 2002 ha venido realizando estudios de los impactos de las reubicaciones que tienen como génesis eventos naturales, principalmente inundaciones, como producto de estos estudios se tiene 18 trabajos de tesis y 5 publicaciones, sobre 7 ejemplos de caso, los cuales pusieron de presente a las ciencias sociales con los desastres. Entre las principales conclusiones que tienen estas investigaciones son la gran cantidad de recursos que invierten los gobiernos en esta alterativa frente los desastres y ponen en evidencia las debilidades que tiene el modelo

de desarrollo social. Por otro lado, ponen de presente dificultades en la ocupación de las viviendas por parte de los beneficiarios, así como también, que estos grupos no han logrado menguar sus contextos de riesgos, además del repoblamiento de las zonas expuestas (CIESA, sd).

Entre los trabajos de CIESA, se destaca el de Hernández (2009), quien establece una relación entre los casos y aspectos teóricos de Michel Cernea (1997), dando un importante aporte a estos temas que se ya se vislumbran como acciones de gestión del territorio y de su baja efectividad para solucionar los problemas propuestos.

Otro aporte que se tiene del proceso de formación del CIESA, se presenta con Barrios (2012), que junto con Hernández provienen del proceso de investigadores de este centro y que posteriormente en sus trabajos de tesis de maestría profundizan en la comprensión de este tipo de fenómenos sociales y que obviamente tiene una representación espacial, pero ante todo poseen su antecedente en el modelo de desarrollo capitalista, aquí ya se puede evidenciar la prevalencia de un enfoque político en este tipo de actuaciones.

Otro de los aportes que se realiza al estudio de los reasentamientos a nivel latinoamericano proviene de Briones (2010) quien analiza el tema de traslado del riesgo de desastre en Motozintla en Chiapas, México, donde concluye que este tipo de procesos de reubicación, se pueden convertir en trampas de segregación espacial y pone a este tipo de mecanismo de gestión urbana en entredicho, dando así una entrada a los estudios urbanos y la relación con prevención de desastres (Briones, 2010).

4. Reasentamiento y hábitat, una entrada de análisis para Colombia.

En Colombia los estudios de investigaciones en hábitat, ponen de centro temático los impactos que han generado los reasentamientos poblacionales, teniendo como principal escenario Bogotá y Manizales. Ciudades que por sus condiciones geográficas y características de crecimiento urbano, construyen condiciones de riesgo en zonas no aptas para el desarrollo de asentamientos.

Los estudios de Anne Chardon en Manizales con relación a los procesos de reasentamiento, pone de presente aspectos más complejos de la vulnerabilidad y su relación sistémica con otros aspectos como los sociales y culturales, y como en conjunto conforman la condición multidimensional del hábitat. En contra parte, como se

relacionan los procesos de reasentamientos, con meras soluciones de vivienda y en consecuencia reducción de la vulnerabilidad física, dejando abierta la condición de apertura hacia otras vulnerabilidades. Este es el principio teórico que orienta esta investigación (Chardon, 2008, 2010, 2012).

Robles, analiza en Bogotá los reasentamientos desde el año de 1991 a 2005 y obtiene importantes aportes a ser tenidos en cuenta desde los escenarios del derecho a la ciudad, la política pública y el accionar institucional, a la vez que determina aspectos físico – espaciales, psicológicos y económicos, que según el autor, son constitutivos para la construcción de una política pública en este tema. Una de las conclusiones importantes en relación al riesgo y los reasentamientos, es reconocer la vulnerabilidad como una variable dinámica en la disminución de riesgos (Robles. 2011).

5. Una mirada de los reasentamientos desde Argentina.

Cronológicamente el análisis del estudio de caso de reasentamientos se oriente hacia villas en Córdoba, Argentina. Permite hacer un acercamiento teórico más complejo al relacionar la tierra urbana a procesos económicos capitalistas y su doctrina de mercado, al determinar de valor de uso y valor de cambio de la vivienda, posiciona la orientación que han tenido los procesos de reasentamiento dentro de la política urbana, a la vez que, re significa el sentido de lo barrial y la identidad que le entrega éste a sus habitante (Von Lüken, 2011).

Otro estudio que aporta significativamente en el análisis de los procesos de reasentamiento lo realiza Rojas (2011), con dos estudios de caso de barrios relocalizados y dos en condiciones de propensión a inundación en Santa Fe, Argentina. Un enfoque social y geográfico del riesgo, permite hacer un acercamiento a los principales actores de la localidad para comprender sus intereses. La autora contempla la relocalización como una opción válida y una ventana para acceder a la tierra en condiciones dignas, siempre que se cuente con mecanismos de participación válidos, así como la determinación de factores que pueden influir en la decisión de una comunidad para ser relocalizada, uno de los elementos que se resalta son los *medios de vida*, que en condiciones de extrema vulnerabilidad económica, se apoyan en otro tipo de capitales como el capital social y humano, a los cuales poco interés se les ha mostrado en procesos de reasentamiento anteriores por parte de las instituciones responsables de

estos temas, debido a una homogenización de la pobreza, que desconoce las múltiples salidas de esta condición (Rojas, 2011).

6. Una mirada desde el Banco Mundial

Un compendio de experiencias fallidas y unas pocas exitosas lleva a que el Banco Mundial en mayo de 2011, genere una “Guía de Reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre”, en la cual ya se delinearán algunos criterios mínimos para este tipo de procesos, buscando reducir su impacto en las comunidades, así como también la pertinencia del proceso de acuerdo al tipo de amenaza. Se plantea como una guía de apoyo para los tomadores de decisiones en el orden local y es estrictamente técnica, aunque pone de presente la necesidad de valorar la percepción social ante el riesgo en la comunidad (Correa, Sanahuja y Ramírez, 2011)

7. Un primer acercamiento al caso de Galeras y el reasentamiento.

Una investigación en la zona de influencia del volcán Galeras, más conocida como Zona de Amenaza Volcánica Alta (ZAVA). Enríquez (2009) buscó determinar y analizar cuáles han sido las medidas adoptadas por parte del Estado y que al lapso de tres años de haber sido implementadas, estas no han tenido los impactos deseados (ningún reasentado), de ahí que se evidencie un desconocimiento de la realidad de contexto local por parte de las personas que hacen las políticas. En este sentido, ésta investigación pone de presente algunos factores que han incidido para que los esfuerzos gubernamentales no hayan conseguido los resultados esperados, entre los que se destacan: prácticas pedagógicas, como los mecanismos de comunicación en y hacia la comunidad; Factor socio-económico, en referencia a la incertidumbre que deja el reasentamiento; Gestión y capacidad institucional, debilidad de las instituciones; Participación social, la escasa o nula participación de la comunidad involucrada y la cultura, con su compendio de imaginarios y dogmatismos. Factores que con una sensible interpretación pueden aportar lineamientos en la construcción una política pública (Enríquez, 2009).

Los estudios que se tiene como marco de referencia provienen de situaciones de desastre materializadas o con antecedentes de repetición, como las inundaciones y los movimientos de remoción masa, los cuales se pueden considerar de tipo socio natural

por tener como detonante un fenómeno natural, pero se desarrollan en medios degradados o explotados excesivamente. En el caso de ésta investigación, el proceso de reasentamiento es una medida preventiva frente a un fenómeno natural como el vulcanismo, supremamente complejo por su frecuencia, intensidad, magnitud y por gran la zona de impacto. Razón por la cual, este tipo de reasentamiento voluntario ex ante, es pionero en Latinoamérica.

Una limitante ha sido la escasa información al respecto de este tipo de medidas a nivel del Latinoamérica, aunque en Ecuador se tiene informaciones de procesos de vulcanismos reciente, la sistematización de los efectos en sus comunidades no han sido realizados, pero se conoce que las graves violaciones a los derechos de los pobladores por parte de las fuerzas militares y de las autoridades.

Por ser el reasentamiento una política de reducción de riesgos relativamente nueva, es escasa la literatura al respecto en donde se pueda evidenciar la efectividad de la medida en términos sociales, solo se puede rescatar la reducción de la exposición frente al fenómeno que amenaza, pero si se considera que las amenazas socio – naturales son procesos, más que fenómenos, debido a su génesis de interacción entre hombre –naturaleza, se puede afirmar que se modifica su exposición, mientras las condiciones subyacentes de la vulnerabilidad persisten.

Se rescata de los antecedentes indagados la visión social y antropológica de los desastres, así socavar en las condiciones generadoras de la vulnerabilidad y el énfasis que se ha tenido sobre la amenaza en los desastres, generalmente huyendo de esta. En los estudios urbanos la temática es mucho más reciente, por lo cual esta investigación aporta a la ampliación del conocimiento de la vulnerabilidad social como elemento constitutivo del riesgo en ámbitos urbanos, donde la complejidad de las relaciones y las dinámicas pueden ser invisibilizados por la instrumentación en la política y los enfoques tecnócratas de la planificación urbana. Así como por las lógicas del mercado y del capital que encuentran en la ciudad su mejor nicho de reproducción.

CAPÍTULO III

VOLCAN GALERAS UNA AMENAZA LANTENTE

1. Localización y contexto geográfico

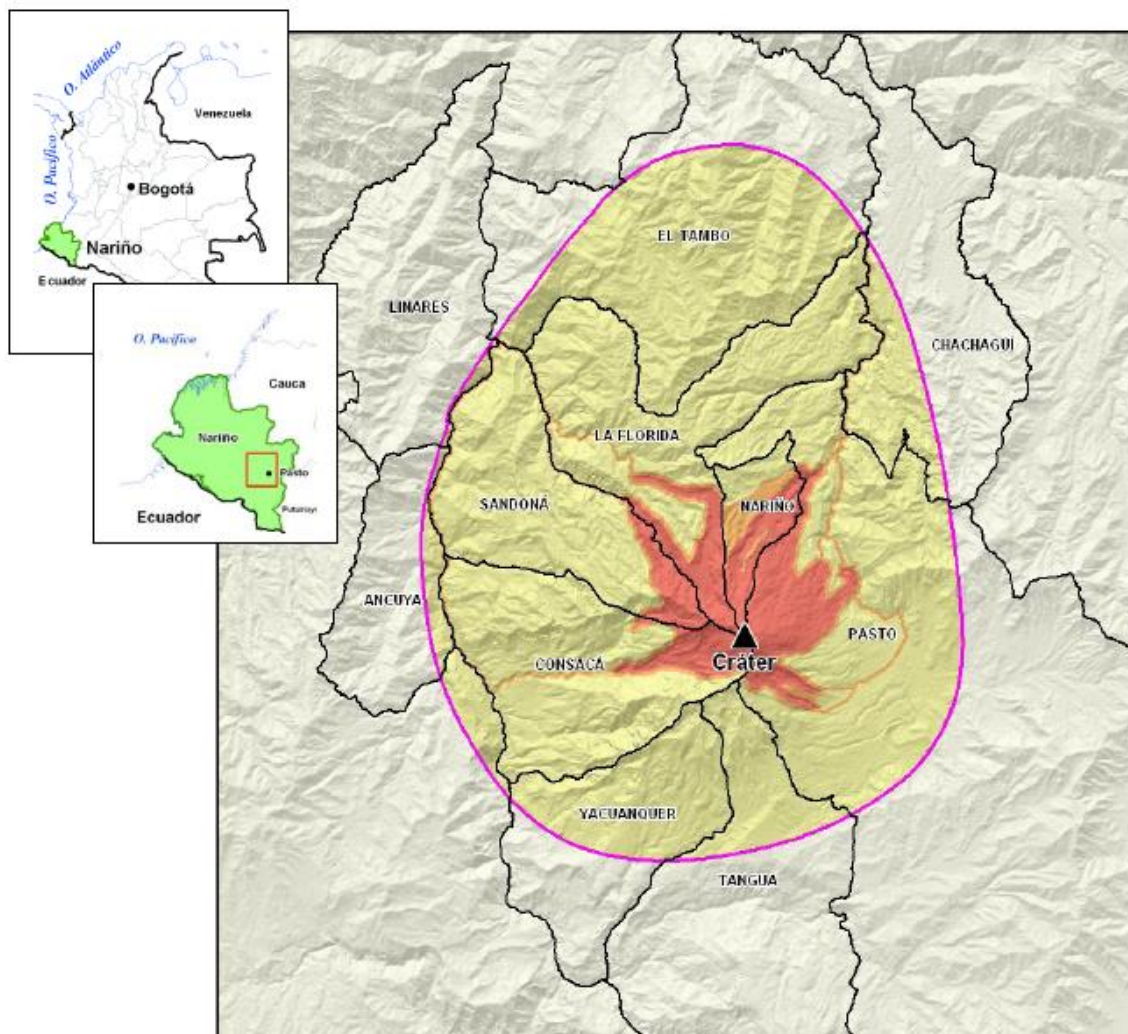
La República de Colombia país suramericano, se localiza frente a dos océanos, al Norte con el Atlántico y el mar Caribe, al occidente con el Pacífico ecuatorial; sus costas forman parte del conjunto de fronteras de placas tectónicas ubicadas en el Pacífico desde las costas de Asia hasta las de América que reúne la principal actividad volcánica del mundo, denominado Cinturón de Fuego; ésta en una zona geográfica de alta complejidad, geológica, geomorfológica, climatológica e hidrometeorológica, que explica la frecuente ocurrencia de terremotos, erupciones volcánicas, tsunamis o maremotos, deslizamientos, avalanchas, inundaciones de carácter lento y torrencial; está bajo la influencia de placas tectónicas (de Nazca, de Suramérica, del Caribe, bloque Coiba). (OPS, 2009).

Por el sur occidente Colombia limita con la vecina República del Ecuador y entra al país la gran cordillera de los Andes y seguidamente desenvuelve su nudo montañoso (Nudo de los Pastos), en tres cordilleras con alta dinámicas por sus volcanes, una alta sismicidad. En este extremo suroeste de Colombia está ubicado el departamento fronterizo de Nariño, en una zona tectónica muy compleja, en donde confluyen las placas de Nazca y Suramericana, con una alta actividad sísmica y volcánica que se evidencia por la ocurrencia de sismos y la actividad del Volcán Galeras. Esto hace que la vulnerabilidad de la población del departamento de Nariño ante fenómenos naturales de origen geológico, represente un peligro latente para el desarrollo social y económico de la región. (Ibídem).

1.1 Ubicación geográfica

El volcán Galeras se localiza en el Departamento de Nariño, al sur-occidente de Colombia, en las coordenadas 77.3587° W y 1.2231° N (WGS84), a una altura de más de 4.276 msnm, aproximadamente a 9 km al Occidente y en línea recta del centro de la ciudad de San Juan de Pasto. La cima del volcán Galeras sirve como límite geográfico de los municipios de La Florida, Nariño, Sandoná, Consacá, Yacuanquer, Tangua y Pasto. Pero, a su área de influencia también se suman los municipios de Chachagüí, El Tambo, Ancuya y Linares. (Corporación OSSO, 2009).(Ver imagen 1)

Imagen 1. Mapa de localización.



Fuente: OSSO, 2009.

1.2 Actividad volcánica

La actividad del Volcán Galeras y de la cual se tenga conocimiento se remonta a al siglo XVI, las primeras erupciones que se tenga reportes datan del año 1500 y desde la fecha se ha venido presentando procesos de activaciones y reposos de la actividad volcánica, en los cuales se ha presentado fenómenos eruptivos de gran severidad. Su último periodo de reposo fue entre 1948 y 1988. Año en el cual se comienza a identificar modificaciones en la actividad de Galeras.

La actividad resiente del Volcán Galeras se inicia con un proceso eruptivo el 5 de mayo de 1989 y prosiguen una serie de eventos asociados a la actividad volcánica que despierta la inquietud, tanto de las autoridades locales como de algunos pobladores

de las cercanías del volcán, preocupación que se traslada al alto gobierno nacional y que trae a la memoria el nefasto desastre de Armero, el cual después de una pequeña erupción del nevado del Ruiz el 15 de noviembre de 1985, borro literalmente del mapa una población de 28.000 habitantes y dejó como consecuencia la muerte de aproximadamente 23 mil personas, con la diferencia que el volcán Galeras no es un nevado.

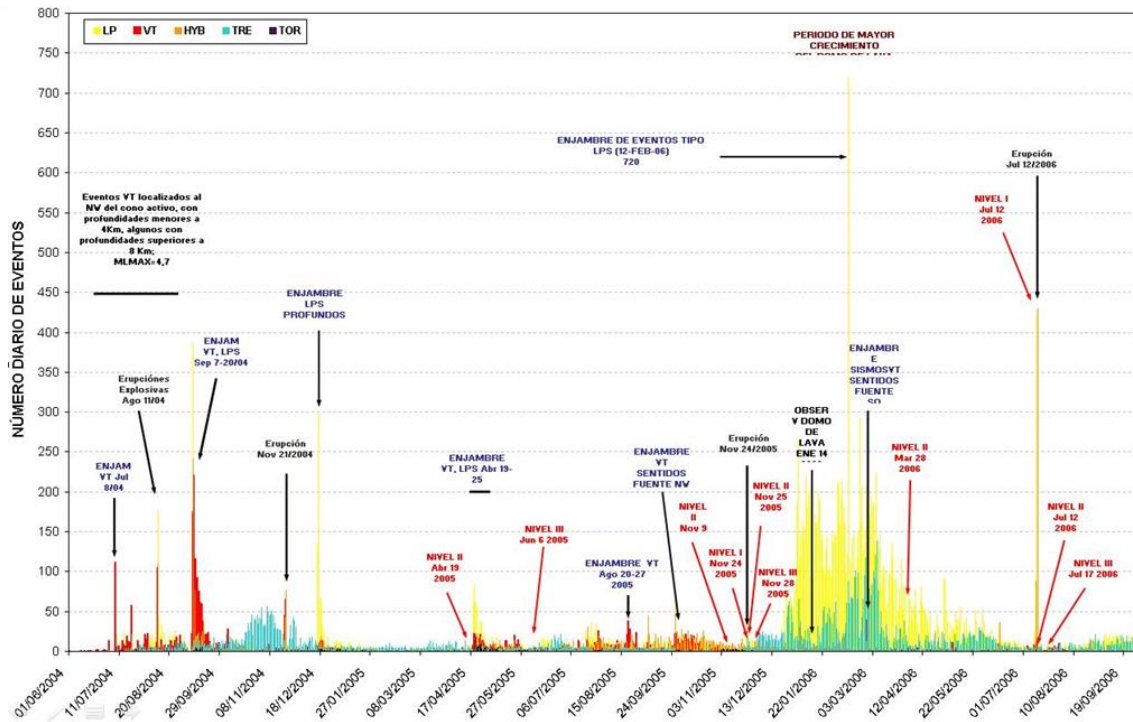
Suceso trágico para Colombia y el mundo, el cual marco tanto para el país como para la región un referente obligado cuando se tenga que hablar de desastres naturales. A partir de la fecha se modificó muchos de los protocolos de actuación frente a los que hasta la fecha se podrían catalogar como desastres naturales. De igual manera la estructura y el marco normativo para la actuación frente a estos fenómenos se adecuó acorde a los paradigmas dominantes frente a los desastres y se conservó casi de igual manera hasta la última década, cuando la gestión del riesgo comienza a posicionarse en el argot de las personas que se encargaban de la atención en desastres.

Tabla 1. Registro histórico de la reciente actividad volcánica de Galeras

Fecha	Tipo de actividad
5-may-1989	Erupción freática principalmente desde un cráter secundario
16-jul-1992	Erupción explosiva del cráter central
14-ene-1993	Erupción explosiva del cráter central
23-mar-1993	Erupción explosiva del cráter central
4-abr-1993	Erupción explosiva del cráter central
13-abr-1993	Erupción explosiva del cráter central
7-jun-1993	Erupción explosiva del cráter central
16-jul-2004	Emisiones de cenizas desde un cráter secundario
21-jul-2004	Emisiones de cenizas desde un cráter secundario
24-jul-2004	Emisiones de cenizas desde un cráter secundario
4-ago-2004	Emisiones de cenizas desde un cráter secundario
11-ago-2004	Erupciones explosivas del cráter central
12-ago-2004	Erupciones explosivas del cráter central
11-oct-2004	Emisiones de cenizas desde un cráter central
21-nov-2004	Erupción explosiva del cráter central
24-nov-2005	Erupción desde el cráter central
23-dic-2005	Emisión de ceniza desde el cráter central
27-dic-2005	Emisión de ceniza desde el cráter central

Fuente: Ingeominas, s/f.

Imagen 2. Grafica histórica de eventos sísmicos asociados al Volcán Galeras y su frecuencia de ocurrencia



Fuente: Ingeominas, s/f.

Los hechos sucedidos en Armero en el año de 1985, se convirtieron en un antecedente obligado para tener en cuenta en la crisis que se suscitó en la Casa de Nariño⁷, lo que conllevó a una toma de decisiones y que entre las cuales estuvo las medidas de decretar una *situación de desastre*.

1.3 Posibles escenarios por actividad volcánica.

Los posibles escenarios de la actividad volcánica del Galeras propuestos en su entonces por el Ingeominas se sintetizan de la siguiente manera:

1. El escenario más factible, con las implicaciones más adversas, corresponde a presurización del sistema volcánico, con la consecuente generación de erupciones explosivas con volúmenes de material volcánico expulsado y columnas de erupción con alturas mayores a las reportadas en 1946, 1989, 1992, 1993, 2004 y 2005.
2. Ascenso de mayor volumen de material magmático hacia la superficie, incrementando el volumen del domo de lava, generación de avalanchas de bloques y flujos piro clásticos pequeños que afectarían la zona más próxima

⁷ Palacio de Gobierno de Colombia con sede en Bogotá. DC.

al cono activo y la Zona de Alta Amenaza y en especial la cuenca alta de los ríos Azufral, Mijitayo y El Barranco.

3. Culminación del aporte de material magmático sin presurización del sistema, relajamiento en la actividad del volcán. En esta probabilidad, el proceso terminaría con el establecimiento del domo en el cráter principal. (Cámara de Comercio de Pasto, 2007:14)

1.4 Inicio de la crisis Galeras.

Con la reactivación del Volcán Galeras se inició una serie de sucesos que no solo afectaron la ciudad de San Juan de Pasto, sino también toda su área de influencia que comprendía en primera instancia los municipios de La Florida, Nariño, Sandoná, Consacá, Yacuanquer y Tangua, que compartían límites geográficos en el volcán y su leves impactos de la actividad volcánica hasta el momento.

Dicha actividad atrajo el interés de los ojos del mundo científico, en especial de los vulcanólogos que miraban en Galeras un moderado, pero muy activo volcán. El interés del gobierno nacional se centró en conocer el comportamiento de la montaña y delegó las funciones del monitoreo al Observatorio Vulcanológico de Pasto, adscrito al Instituto Nacional Geológico y Minero, INGEOMINAS. Institución que desempeñaba las funciones científicas en este campo de la geología.

Las preocupaciones del gobierno nacional se centraron en evitar a toda costa un escenario similar al de Armero, y para lo cual reducir la incertidumbre frente al fenómeno natural era prioritario. De tal manera que los esfuerzos se centraron en conocer cuáles serían los eventos asociados a un proceso eruptivo que estarían presentes y cuáles podrían ser las posibles áreas afectadas. Este tipo de enfoque acerca de los desastres, considera que los fenómenos naturales tienen *per se* efectos desastrosos y por consiguiente se promueve la vigilancia y seguimiento de los fenómenos con el ánimo de predecir la ocurrencia y buscar reducir sus impactos.

El seguimiento que se hizo del volcán, así como el análisis científico de vulcanólogos, geólogos ingenieros y otras ramas asociadas a las llamadas “ciencias duras”, dio como resultados modelos de posibles afectaciones en el territorio, compiladas en los llamados mapas de amenaza volcánica.

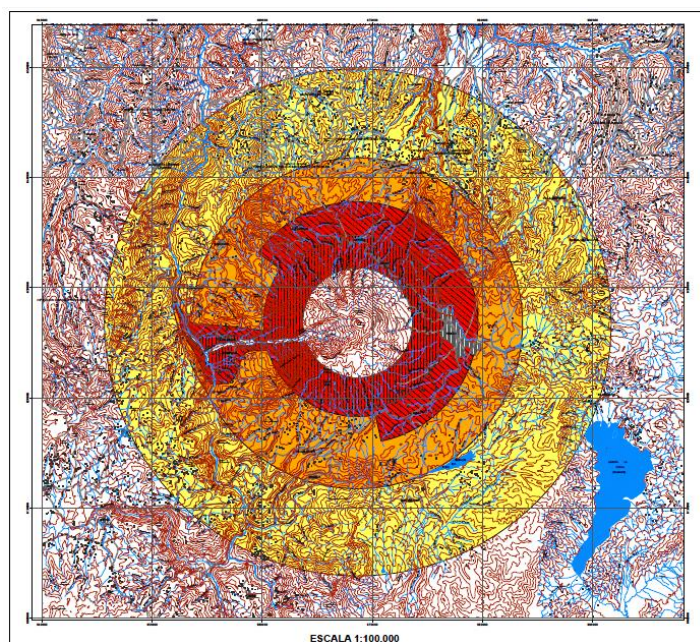
La primera versión del mapa de amenaza volcánica fue elaborada por INGEOMINAS en mayo de 1989, se consideran básicamente las fases eruptivas comprendidas en las décadas de los años 30 y 40, donde se destaca la ocurrencia de

flujos piroclásticos durante una erupción en 1936. En la zonificación de la amenaza se definieron cinco 5 zonas, dispuestas circularmente alrededor del cráter, en donde se identifican niveles de posible afectación en una escala de: muy alta, alta, media alta, media y baja. (Instituto Nacional Geológico y Minero, INGEOMINAS, 1997).

En diciembre de 1989, se presenta una segunda versión del mapa de amenaza volcánica. Su elaboración se basó en el concepto de cono de energía, utilizando inicialmente para la avaluación de deslizamientos, posteriormente adaptado a la evaluación de la amenaza por flujos piroclásticos. En este estudio se definieron tres zonas de amenaza, considerando los eventos volcánicos de edad menor a 10.000 años (ibídem).

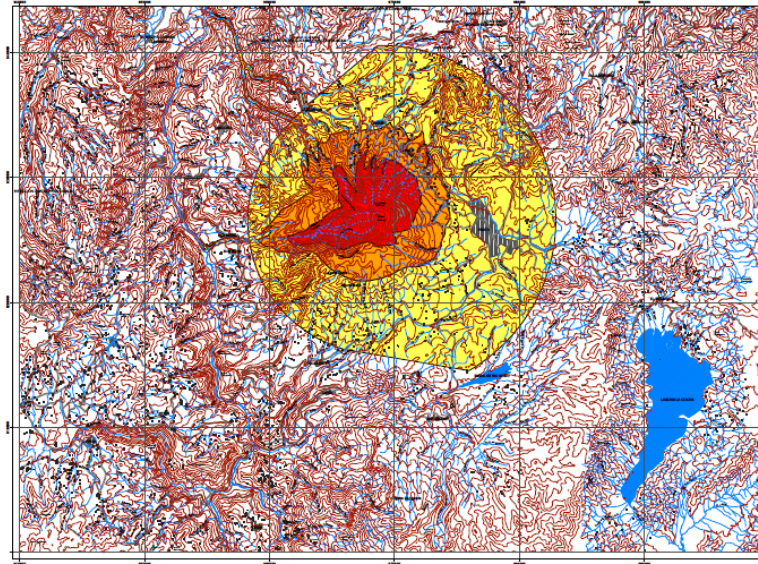
1.5 Versiones preliminares al Mapa de Amenaza del Volcán Galeras – Tercera Versión

**Imagen 3. Mapa de amenaza volcánica del Volcán Galeras; Escala 1:100.000
Primera versión. 1989.**



Fuente: INGEOMINAS, 1997

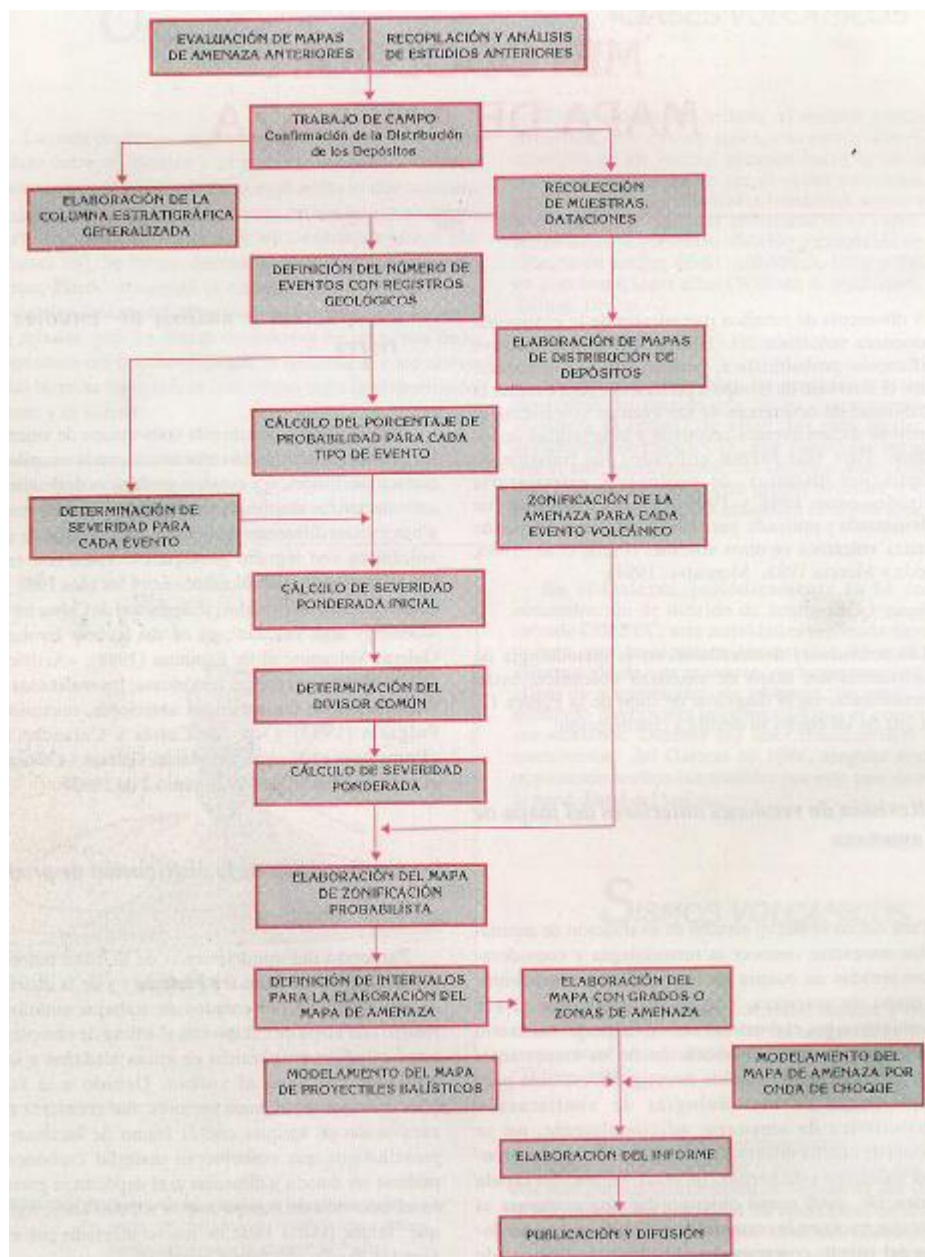
Imagen 4. Mapa de amenaza volcánica del Volcán Galeras; Escala 1:100.000. Segunda versión. 1989.



Fuente: INGEOMINAS, 1997

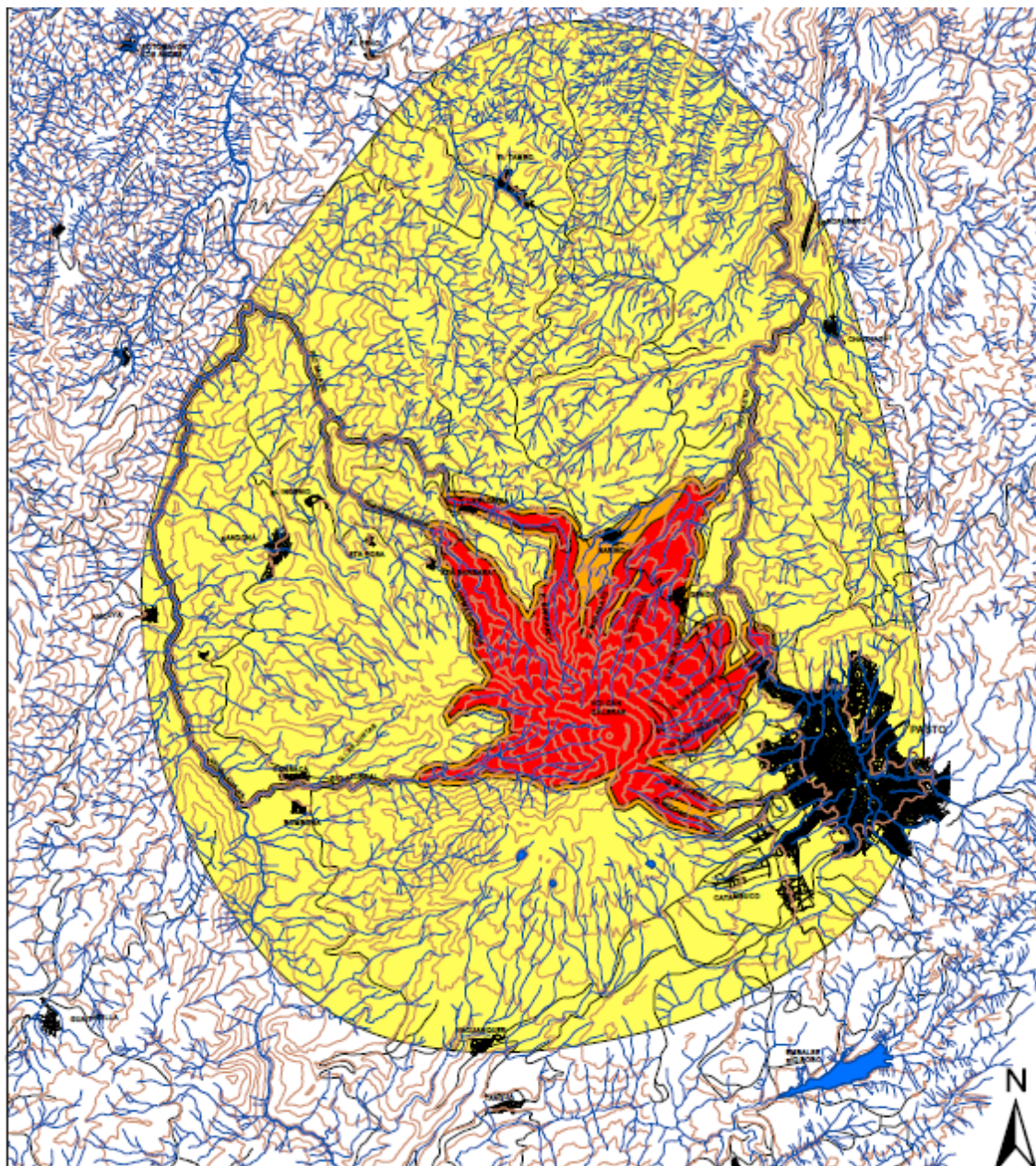
En 1997 se actualiza el mapa de amenaza volcánica para Galeras y el cual incluyó zonificación probabilística y en lo cual fue necesario definir el intervalo de tiempo a considerar, para evaluar la probabilidad de ocurrencia de los eventos. La recopilación histórica de geología y estratigrafía fueron un importante insumo en la formulación de este producto cartográfico (Instituto Nacional Geológico y Minero, INGEOMINAS, 1997).

Imagen 5. Diagrama de Metodología para la actualización del Mapa de Amenaza del Volcán Galeras – Tercera Versión



Fuente: INGEOMINAS, 1997

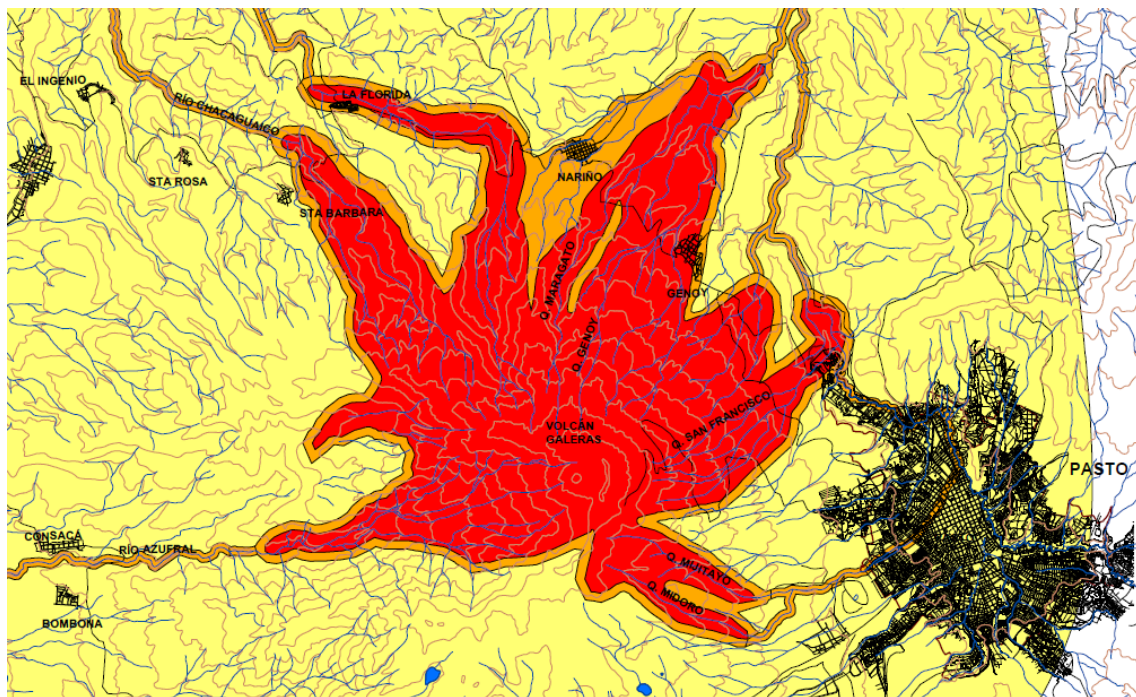
Imagen 6. Mapa de Amenaza del Volcán Galeras – Tercera Versión



Fuente: INGEOMINAS, 1997

El área de influencia está definida por tres zonas y niveles de amenaza - alta (color rojo), media (naranja) y baja (amarillo) y cubre un área de aproximadamente 888 km² (óvalo), centrado en el cráter del volcán. En su zona de influencia se localizan los centros poblados de Pasto y La Florida.

Imagen 7. Acercamiento al mapa de Amenaza del Volcán Galeras – Tercera Versión.



Fuente: INGEOMINAS, 1997

El análisis espacial de la amenaza volcánica del Volcán Galeras en relación a los mapas que ha producido el INGEOMINAS, representan una reducción de las potenciales áreas de afectación por los impactos derivados a un fenómeno de erupción del volcán. En la primera versión del mapa de amenaza, el centro poblado del Municipio de La Florida se localizaba en zona Medio – Alta, al igual que casi el 80% de la zona urbana de Pasto; el sector noroeste de la ciudad se encontraba a zona de amenaza Alta, situación que trajo consigo en su momento pánico en los habitantes de la ciudad y consigo, procesos de devaluación y posterior especulación de suelo y migración hacia zonas que se podrían considerar más seguras.

En el mismo año de 1989, se genera una segunda versión del mapa de amenazas y en el cual los centros poblados de Pasto y La Florida, salen del área de amenaza volcánica Alta y se ubican a en zona de amenaza Media, situación que genera desconcierto entre los pobladores del estas localidades, pero también una sensación de tranquilidad frente a su futuro.

2. Acciones Estales frente a la amenaza volcánica.

Luego de conocer los reportes científicos por parte del Observatorio Vulcanológico de Pasto, adscrito al INGEOMINAS, el gobierno nacional, a través de su Ministerio del Interior y de Justicia, determina una serie de acciones encaminadas a promover procesos de prevención y atención de la población ubicada en la zona de amenaza alta y emite en primera instancia el Decreto 4046 del 10 de noviembre de 2005, mediante el cual se conforma un Comité Intersectorial con el fin de coordinar acciones a seguir en la zona de influencia del Volcán Galeras, entre las cuales se resalta *la reubicación de la población asentada en la zona de más alto riesgo*, como medida para generar reducción de la vulnerabilidad física por exposición de las poblaciones.

Posteriormente, se determina mediante Decreto número 4106 del 15 de noviembre de 2005, y por el cual se declara *una situación de desastres en los municipios de Pasto, Nariño y La Florida, en el Departamento de Nariño*, sustentado en los argumentos técnicos del seguimiento a la amenaza por parte del INGEOMINAS y los aspectos jurídicos contenidos en el artículo 18 del Decreto 919 de 1989, en el cual se definía el desastre y le entrega a los municipios instrumentos legales que les permiten generar acciones de coordinación tendientes a conjurar la crisis y procurar la rehabilitación y la recuperación de las zonas afectadas (MINISTERIO INTERIOR Y JUSTICIA , 2005).

En diciembre de 2007, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, emite el documento CONPES 3501, en el cual se determina los *Lineamientos de política para implementar un proceso de gestión integral del riesgo en la zona de amenaza volcánica alta del volcán Galeras*, en este documento se asume por parte del Gobierno Nacional que la declaratoria de desastre emitida mediante Decreto 4106 de 2005 debe requerir un apoyo económico por parte de la Nación y determina los principales lineamientos que debe tener el “Plan de Acción Especifico”, instrumento que busca conjurar la situación de desastre.

La estructura del documento CONPES contiene antecedentes, justificación, objetivos, lineamientos de política para la gestión integral del riesgo en la zona de amenaza volcánica alta, disponibilidad de recurso, un esquema institucional y por último unas recomendaciones. Por considerar que este tipo de documentos son los orientadores de las políticas públicas en el país, sus contenidos deben ser desarrollados

de una manera muy clara y concisa, de igual manera establecen el enfoque de los paradigmas que imperan en las políticas públicas y los cuales no se expresan de manera explícita, pero se pueden leer o analizar entre líneas teniendo una comprensión conceptual y teórica de los temas que desarrolla. Al ser esta investigación una mirada retrospectiva y crítica de los instrumentos que suscitan las preguntas de hipótesis, se encuentra que este documento es un elemento clave en el proceso de la problemática y que posterior a él desarrolla dos instrumentos más que tiene sus lineamientos.

En febrero de 2008 se publica el Plan de Acción Específico PAE “Una oportunidad para el desarrollo sostenible”. Que de acuerdo al documento CONPES, tiene la finalidad de resolver la situación de desastre años atrás declarada. El objetivo general que se proponía era: *Formular una propuesta de desarrollo sostenible para garantizar el proceso de reasentamiento de las personas afectadas por la amenaza alta del volcán Galeras* y entre los objetivos específicos que se delineaban en este plan están:

- Identificar las zonas donde se propone realizar el proceso de reasentamiento colectivo de las familias
- Formular una propuesta de manejo ambiental para las áreas liberadas en la ZAVA y propuestas de manejo ambiental para el proceso de reasentamiento
- Definir el alcance y la estructura del Plan de Reasentamiento para la población ubicada en la zona de amenaza alta del Volcán Galeras, incluyendo las actividades para su implementación
- Formular una propuesta de acompañamiento psico-social y de fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias
- Formular una propuesta de desarrollo y reactivación económica
- Proponer un esquema institucional para operar el proceso de reasentamiento
- Proponer una estructura de ejecución presupuestal.

Posterior al PAE, el Ministerio de Interior y de Justicia promulga el Decreto 3905 del 8 de octubre de 2008, mediante el cual se “define el objeto y los instrumentos necesarios para la implementación del Plan de Reasentamiento en la Zona de Amenaza Volcánica Alta (ZAVA) del Volcán Galeras, declarada como zona de desastre por el Decreto 4106 de 2005”. Dentro de sus considerandos se desarrollan los lineamientos contemplados en

el documento CONPES 3501, pero a pesar que es un decreto netamente operativo se omiten algunos aspectos relevantes para un proceso de reasentamiento, como se le denomina, y pone en evidencia los vacíos conceptuales que se tenía sobre la gestión integral del riesgo y que se materializaran en los impactos sobre el territorio.

2.1 Una mirada al contexto legal y normativo general en el país.

Las acciones Estatales que se desarrollaron para solventar el problema suscitado por Galeras provienen o se amparan dentro de un marco normativo general que rige al país en su momento, Dentro de este análisis se encuentran normas desde el más alto nivel jerárquico, como lo es la Constitución Política y leyes de la Republica.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 2º, en su inciso segundo establece dentro de los fines esenciales del Estado que “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”; En su artículo 5º reconoce, “sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”; Por su parte, el inciso tercero del artículo 13 de la Carta, señala “la igualdad como derecho fundamental dentro del ordenamiento jurídico”. “Todas las personas son iguales ante la ley y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación”; así mismo, determina que “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”. En el artículo 42, define a “la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de manera que el Estado y la sociedad garantizan su protección integral”; En los siguientes artículos, 43, 45, 46, y 47 de la Constitución Política, “el Estado debe proteger de manera especial a la mujer cabeza de familia, a los niños, a las personas de la tercera edad y a los disminuidos físicos sensoriales y síquicos”; En el artículo 64 de la Constitución Política, “es deber del Estado adoptar medidas que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos”; El artículo 51 establece como obligación del Estado “fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de los colombianos a una vivienda digna”. (Constitución Política de Colombia, 1991).

Con anterioridad a la Constitución, aunque de menor jerarquía, venía rigiendo la Ley 46 de 1988 y por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) y que se reglamenta gracias al Decreto Ley 919 de 1989, entre sus principales instrumentos estaban: la formulación de planes de contingencia, sistemas de alarmas y comunicaciones, creación del fondo nacional de calamidades (FNC)⁸, un sistema integrado de información, regímenes especiales de contratación, imposiciones de servidumbre, adquisición y expropiación, declaración de utilidad pública e interés social y las declaratoria de desastre y de calamidad pública. Para Vallejos (2009) dichos instrumentos y “esta conformación sumada a la concepción de dicho Sistema, partiría la historia de las emergencias en dos: la asistencialista (anterior a la creación del SNPAD) y la proactiva, enfocada en la prevención”. (Vallejos Ch, pág. 86).

Otras de las normas de gran importancia fue la Ley 388 de 1997, mediante la cual se establece el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial, ya que mediante esta normativa se establecen los siguientes objetivos en cuanto al riesgo:

- “Establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, entre otros, la prevención de localización de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo”
- “Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres...”
- “Función Pública del Urbanismo: Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales”
- “Acción Urbanística: Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda”.
- “Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres...”

⁸ Aunque este fondo ya estaba creado mediante Decreto 1547 de 1984, posterior a la desastre de Armero, en este decreto se articula al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

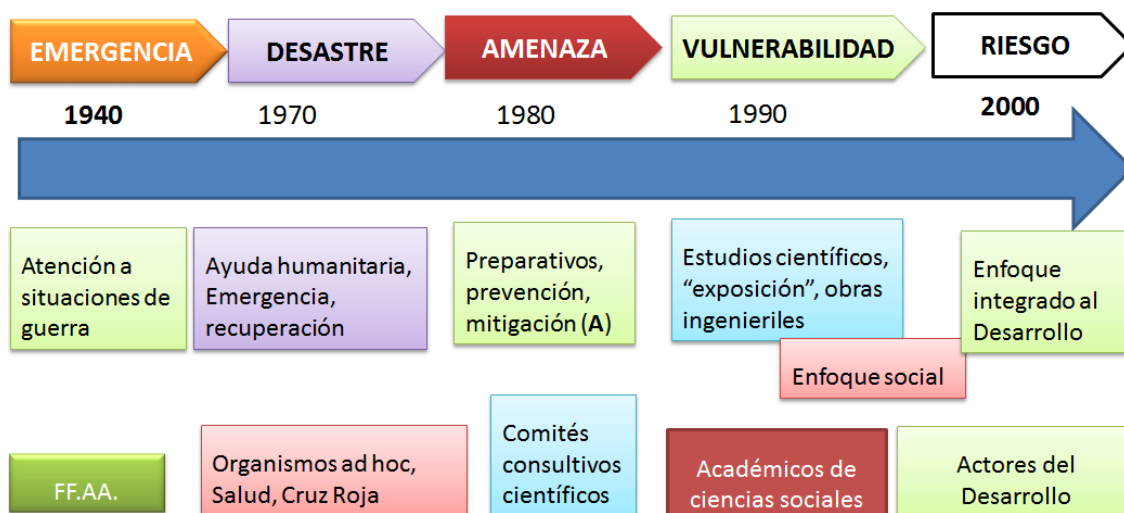
- “En la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial de los municipios se deberá tener en cuenta, entre otros determinantes las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales”.
- Art. 10. Determinantes de los POT. Numeral 1, literal C. Se relaciona con “la conservación y protección del medio ambiente y la prevención de amenazas y riesgos naturales”. (MAVDT, 2005)

3. Análisis de los instrumentos legales.

Los instrumentos legales que estaban vigentes para la época, se deben analizar desde una base conceptual de la temática puesta en contexto, en tal sentido, se puede comprender los enfoques que ellos llevan intrínsecos y que se convierten en el paradigma dominante.

La evolución del cambio de paradigma para comprender los desastres y sus aportes conceptuales actuales y la instrumentación con la cual se hace la gestión de riesgo de desastre (Gellert-de Pinto, 2012), se puede considerar como proceso en construcción y que ha guardado una simetría conceptual en relación a su nivel de profundización, análisis e interpretación. Los niveles conceptuales se han relacionado cronológicamente con sus décadas, aunque no son parámetros rígidos, si permite comprender el momento histórico que ha determinado el desarrollo de enfoques y que se refleja en la formulación y aplicación de las políticas, de igual manera permite identificar cuáles son los principales actores que se hacen presentes en este proceso de desarrollo conceptual.

Imagen 8. Avance del paradigma desde la Emergencia al Riesgo.



Fuente: esta investigación, con información de (Bermúdez, 2012) y (Gellert-de Pinto, 2012)

Para el caso de Colombia el concepto de la emergencia se hace presente a finales de los años 40`s específicamente a partir del 9 de abril de 1948 con la ocurrencia del Bogotazo⁹, desde donde se conforma el Socorro Nacional¹⁰, entidad que cumplía funciones con un enfoque únicamente asistencialista en las emergencias; 1970 se oficializa la creación de la Defensa Civil, con el fin de asistencia y apoyo en el post-desastre; también se promulgo el Código Sanitario y mediante el cual se creó el Comité Nacional de Emergencias encabezado por el sector salud. Esta figura buscó ser replicada en todos los entes territoriales de la época (Vallejos Ch, 2009).

En la década de los 80`s se presenta dos hechos que marcaron la historia de los desastres en Colombia¹¹ y consigo aspectos normativos que buscaban suplir la deficiencia de la políticas de lo que hasta ese entonces se consideraban *desastres naturales*. En este contexto se destaca la creación del Fondo Nacional de Calamidades (FNC) mediante Decreto Ley 1545 de 1984 y que se reglamentó posterior al desastre de

⁹ Trágico motín ocurrido en la ciudad de Santafé de Bogotá, como consecuencia del asesinato del dirigente político Jorge Eliecer Gaitán. Dicho evento, se presentó cuando se celebraba en Bogotá la IX Conferencia Panamericana (cuyo principal resultado fue la firma del Pacto de Bogotá, de la cual surgió la organización de Estados Americanos, OEA). Este asesinato llevó a los liberales capitalinos a tomarse las calles, los saqueos no se hicieron esperar así como la destrucción de varios edificios públicos, situación que se extendió al resto del país.

¹⁰ Gobierno central y Cruz Roja Colombiana.

¹¹ 1983 Terremoto en Popayán y 1986 Erupción Nevado del Ruiz y consecuente desaparición de la población de Armero.

Armero con el Decreto 843 de 1987, pero que operó realmente después de las fuertes inundaciones de 1985, con el Decreto 1903 de 1988 tras la asignación de recursos para dicho Fondo (Vallejos Ch, 2009).

Es a finales de esta década que inicia el primer proceso eruptivo de Galeras, Diego Gómez coordinador del OVSP¹², comenta:

A finales del 88 y principios del 89 algunos sectores de las autoridades locales reportan unos cambios en la actividad del Volcán Galeras especialmente por los policías que permanecían en parte alta del volcán, en la cima. El entonces Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres (CREPAD) hace una solicitud al Ingeominas en ese momento para que se mire que está pasando con el volcán, en ese momento, en febrero del 1989, hace ya 25 años, ya llega personal de diferentes áreas libres y de sectores del instituto con la idea de instalar unas estaciones de monitoreo para ver qué es lo que está pasando con el volcán y se instala una estación en la parte alta; entre febrero 27 y 28 y se inicia ese proceso de monitoreo, que es la parte inicial (Diego Gómez, 2012, entrevista).

Casi de manera simultánea, el 2 de noviembre de 1988 se promulga la Ley 46 de 1988, la cual se reglamenta con el Decreto Ley 919 del 1 de mayo de 1989, con esta normativa se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD). Para este entonces es muy claro el enfoque sustentado en la atención del desastre y con un énfasis en el estudio de las amenazas, es este contexto donde se presentan los primeros mapas de amenaza volcánica para Galeras.

El volcán empieza a incrementar su actividad y se da una primera respuesta que fue en marzo o sea un mes después de haber llegado el instituto acá, es una primera versión del mapa de amenazas, entonces aparecen unos círculos concéntricos cierto, que es muy preliminar y lógicamente, la información es básica, como le digo es basada solamente en el análisis de información histórica, esa es la primera herramienta, y posteriormente, entonces el grupo de geólogos siguen trabajando en la recopilación de información, se hace algo de geología, cierto, pero también muy preliminar y a finales del 89, sale la segunda versión del mapa de amenazas un poco más trabajada que la primera, pero no con la rigurosidad que tiene un mapa de amenazas, y posteriormente ya viene el trabajo de varios años que implica, digamos, para aclarar, para las personas que no son expertas un mapa de amenazas es la base, es el estudio geológico de un volcán, es decir conocer el volcán en su vida como volcán y eso implica hacer la geología, el reconocimiento de los depósitos, la clasificación de los depósitos, hacer columnas estratigráficas, hacer dataciones para saber en qué fecha se produjeron, caracterizar esos depósitos y caracterizar el volcán desde el punto de vista fisicoquímico, también de su actividad, en fin, todo eso lo hace digamos el grupo de geólogos, entonces en la tercera versión del mapa de amenazas ya se involucran todo eso y básicamente el trabajo se concentra o se enfoca a

¹² Observatorio vulcanológico y sismológico de Pasto, adscrito al Servicio Geológico Colombiano.

través de dos tesis una tesis de maestría y una tesis de doctorado. (Diego Gómez, 2012, entrevista)

Dentro de este *enfoque de los desastres* se omiten los demás factores que hacen parte del riesgo, desconectando los fenómenos naturales de la sociedad. Esta línea está orientada principalmente por las ciencias básicas, denominadas también “*duras*”, como la vulcanología, sismología, geología, meteorología o climatología. Esta base de conocimientos acerca de los fenómenos físicos ha permitido avanzar en la predicción y monitoreo de fenómenos naturales que pueden llegar a convertirse en desastres. De tal manera, que un sismo, erupción volcánica, huracán u otro evento extremo es sinónimo de un desastre (Maskrey, 1998. Citado por Gellert-de Pinto, 2012).

Otro enfoque que se dió y talvez sea el más difundido, es el que surgio de las ciencias aplicadas como la ingenieria, en donde se plantea que para que haya un desastre en la zona de impacto de una amenaza (fenomenos fisicos extremos) tiene que haber un impacto medible o una probabilidad de perdida sobre un entorno fisico, social, economico. En tal sentido, se expresa como una vulnerabilidad de los elementos expuesto en el espacio y de su condiciones intrinsecas, por tal razón la “mitigacion estructural” como construcción de muros de contencion, defensas de riveras de río para reducir el impacto de las inundaciones, la aplicación de estructuras sismo-resistentes y zonificaciones sismicas son medidas que buscan mitigar la vulnerabilidad y reducir el impacto que pueden producir dichos *fenomenos fisicos extremos*. (Gellert-de Pinto, 2012).

Las sociedades se tornan riesgosas a partir de que sus estructuras (sociales y materiales) se encuentran localizadas en zonas con una alta presencia de amenazas. El elemento físico-natural juega un papel dominante en esta concepción y es el elemento activo. La sociedad, por su parte, es un elemento pasivo frente a lo natural. En las corrientes más avanzadas de esta visión se han introducido elementos ‘sociales’ en la ecuación del riesgo. Se reconoce una vulnerabilidad frente a las amenazas. Sin embargo, ésta generalmente se entiende como una vulnerabilidad física o estructural (material) que puede reflejarse en distintos niveles de resistencia de la sociedad frente al impacto de las amenazas” (Mansilla, 2000:18, citado por Gellert-de Pinto, 2012).

Estos tipos de enfoques son los que han prevalecido dentro de la politica colombiana de atencion de desastres, su aplicabilidad se ha visto supremamente reducida y muestra de

ellos a sido los graves impactos que ha dejado la acción de los fenómenos naturales y antropicos sobre la poblaciones.

4. Una nueva ola de cambio de paradigma.

A nivel internacional y en los ámbitos académico y científico se comienza a ampliar la producción investigativa que buscaba causalidades entre los fenómenos sociales, ligados al modelo de desarrollo y sus contradicciones. El crecimiento de la densidad urbana, aumento de las desigualdades y la pobreza llevaron a muchos investigadores a encontrar causalidades entre los factores sociales y el impacto de los desastres. Este enfoque social en los desastres permitió ampliar la visión sobre la vulnerabilidad y no remitirse únicamente a elementos físico estructurales.

Este enfoque medianamente se desarrolla en la normatividad colombiana, al vincular las restricciones para la formación de asentamientos humanos y de esta manera aportarle al proceso, enfatizando en la prevención. El aspecto social se ve vinculado a los procesos de participación ciudadana, como resultado de la naciente Constitución Política de 1991.

El enfoque social en los desastres permitió avanzar en la comprensión del riesgo, al considerar a éste como la convolución entre la amenaza y la vulnerabilidad, y la relación directa que existe entre el riesgo y lo que se concibe como desarrollo. De igual manera, la vinculación de todos los actores que hacen presencia en la construcción del desarrollo, así como los que se marginan a consecuencia del mismo.

A pesar que, de la gestión integral del riesgo se viene hablando en Colombia desde inicios de los 90's, los primeros indicios de este enfoque se viene a encontrar en el documento CONPES 3146 de diciembre de 2001 y con el cual se buscaba generar una "Estrategia para consolidar la ejecución del plan nacional para la prevención y atención de desastres – PNPAD - en el corto y mediano plazo", en este documento se comienza hallar indicios de: fortalecimiento institucional; conocimiento de los riesgos; socialización de la prevención y mitigación de riesgos y desastres; y reducción de riesgos mediante la inserción de la prevención y mitigación en la planificación.

De acuerdo a su jerarquía y pertinencia el Documento CONPES logra una relación de los programas (líneas de acción) con las estrategias definidas, designar recursos, además de definir tiempos y costos de algunos proyectos que se consideraban

prioritarios. “Pese a la existencia de instrumentos normativos y de planificación, no se ha logrado consolidar una verdadera política de gestión del riesgo de desastres que se implemente de forma integral y articulada a la gestión pública”. (Campos, 2012, pág. 122)

Muchos entes consideraron que la formulación del Conpes 3146 generaría una asignación de recursos adicionales en el presupuesto nacional y mayores esfuerzos para el cumplimiento de los compromisos en la gestión del riesgo. No obstante, de acuerdo a una evaluación hecha por DNP¹³ (2009), la eficacia en la implementación es del 77%, donde los principales resultados se han alcanzado por fuera del horizonte de ejecución y la estrategia de fortalecimiento al SNPAD sólo alcanza el 8% de eficacia. Así, en términos de la eficiencia, el Conpes logró sólo un 29%, siendo nuevamente las estrategias de fortalecimiento al SNPAD y la de socialización de la prevención y mitigación de riesgos y desastres las más ineficientes (4% y 5%, respectivamente). Es decir, que ha sido un marco de política aplicado en forma parcial, heterogénea y desarticulada en términos de cohesión de esfuerzos institucionales y de articulación con otros instrumentos de planificación e inversión. (Campos, *et al.* 2012, pág. 122)

Los resultados del análisis de DNP, son dicientes de la ineficacia de los avances de las políticas en prevención y atención de desastres y que se maquillaba como gestión integral del riesgo. Ya en la práctica salieron a luz las deficiencias que se tenía al respecto, luego del impacto de la ola invernal de 2010 – 2011, como consecuencia del fenómeno de la Niña.

Una consecuencia positiva de esta revelación fue la promulgación de la Ley 1523 en mayo de 2012 por la cual se adopta “la política nacional de gestión del riesgo de desastre y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo SNGRD”. Como se puede evidenciar la formulación e implementación de políticas de este tipo siguen siendo el resultado de procesos adversos que afectan tanto a las comunidades como a los intereses del Estado.

5. El enfoque de los desastres en los instrumentos de planificación nacional

Un indicador de hacia donde se orientaban las acciones en relación a la formulación de programas y estrategias desde el Gobierno central son sus planes de desarrollo, los cuales se adoptan mediante ley y se convierte casi de obligatorio cumplimiento. Para tener una imagen panorámica de la orientación de la política en términos de aplicación

¹³ Departamento Nacional de Planeación.

de esta investigación se tendrá en cuenta los periodos presidenciales comprendidos entre el año 2002 y 2010.

Tabla 2. Relación de los programas de gobierno con las fases de la gestión del riesgo.

Estrategias contempladas en el PNPAD	Programas de gobierno 1998 - 2010		
	PND “CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ “ 1998-2002	PND “HACIA UN ESTADO COMUNITARIO” 2002-2006	PND “ESTADO COMUNITARIO: DESARROLLO PARA TODOS” 2006-2010
Conocimiento del riesgo	Consolidación de redes de monitoreo de fenómenos. Sistemas de comunicación para los CLOPAD y CREPAD. Programas de educación formal y no formal. Campañas de información.	Fortalecimiento de la evaluación del riesgo. Diseño e implementación del Sistema integrado de información. Expansión y actualización del monitoreo y las redes de alerta.	Avance en el conocimiento, el análisis de amenazas y vulnerabilidades, la evaluación de riesgos y el monitoreo: ampliación y actualización de redes de monitoreo y alerta (sísmica, volcánica e hidrometeorológica). Elaboración de tres mapas nacionales de escenarios de susceptibilidad a amenazas (inundación, deslizamientos e incendios) a escala 1:500.000. Actualización de los mapas nacionales de amenaza sísmica y generación de un nuevo mapa de amenaza volcánica. Integración de las entidades territoriales al Sistema de Integrado de Información. Avance de Inviás en el sistema de gestión integral del riesgo de las redes de transporte en Colombia. Incorporación de la GRD en la educación. Fortalecimiento de la investigación básica, acorde con las necesidades territoriales.
Reducción del riesgo	Planificación y uso del suelo, promoción de la identificación de amenazas y evaluación del riesgo. Control de la ocupación de zonas de alto riesgo. Formulación de política de reasentamiento. Incentivos económicos para promover las edificaciones que vayan con la norma colombiana de diseño y construcción sísmo resistente. Mejoramiento de asentamientos precarios y reasentamiento.	Promoción de la planificación territorial y sectorial. Reducción del riesgo ante tsunamis, inundaciones y sismos. Reasentamiento de población en zonas de riesgo: subsidios de relocalización y reforzamiento estructural. Reforzamiento de estructuras vitales como hospitales, según la Ley 400 de 1997 y la Ley 715 de 2001. Prevención de la ocupación y uso de áreas no planificadas.	Avance en las medidas de prevención y mitigación: incorporación de la GRD en los POT, los Planes de Manejo Ambiental y los POMCA; formulación de políticas de manejo de asentamientos precarios y zonas de alto riesgo; formulación de medidas de gestión del riesgo en municipios; propuesta de incorporación de gestión del riesgo en los PD. Esto será fortalecido por las instituciones regionales del SNPAD con la definición de responsabilidades, competencias y posible identificación de recursos para garantizar la información técnica necesaria que facilite la incorporación del conocimiento del riesgo a la planificación y uso del suelo.
Desarrollo institucional	Fortalecimiento institucional de los CLOPAD, los CREPAD y los organismos de emergencia.		Fortalecimiento de la gobernabilidad del SNPAD: el SNPAD y la DPAD serán fortalecidos institucional y jurídicamente para que cumplan con autonomía, celeridad y eficiencia sus funciones. Prioridad en la asignación de los proyectos dirigidos a la atención de inundaciones en el Bajo Magdalena y en la región de La Mojana. Promoción para que las entidades del orden nacional institucionalicen el tema en sus estructuras organizacionales y asignen los recursos que garanticen la sostenibilidad de las mismas y el cumplimiento de su misión. Integración del SNPAD con otros sistemas: SINA, SNCyT y los sistemas educativos y del DNP.

Socialización de la prevención, capacitación y conciencia del riesgo	Programas de educación para la prevención del riesgo, orientados a comunidades.		Mejoramiento de la información y su divulgación; institucionalización de estrategias de información pública frente a amenazas.
--	---	--	--

Fuente: Campos, *et al.* 2012

Las estrategias presentadas en “Plan nacional para la prevención y atención de desastres – PNPAD”, hacen parte de los procesos para la gestión integral de riesgos de desastres, sin ser los únicos. Se puede identificar procesos *claves* y los cuales se deben manejar a nivel institucional, tanto a escala nacional, como local y a un nivel comunitario¹⁴. Se identifican los siguientes procesos: Conocimiento, evaluación del riesgo de desastres; Planificación y Prevención, Planificación y seguimiento de la G R D, Prevención y mitigación de desastres, Incorporación de la GRD en la planificación del desarrollo, Sistemas de alerta temprana – SAT; Capacitación, Sensibilización y difusión de información sobre riesgos; Preparación, Simulacros, rutas evacuación, Planes contingencia, equipos rescate, brigadas, albergues, depósitos, etc.; Atención de Emergencia, Entrega de respuesta inmediata y/o asistencia de rescate; Recuperación, Evaluación de daños y pérdidas; Rehabilitación y Reconstrucción, Reconstrucción de asentamientos, infraestructura y servicios, Rehabilitación, recuperación social y económica. (Baas, Ramasamy, Pryck, & Battista, 2009).

Como se puede ver la gestión integral del riesgo de desastres es un proceso complejo de acciones administrativas y coordinación con varias actores y a diferentes niveles de gobernabilidad, y que con la sola inclusión en los Planes Nacionales de Desarrollo de algunos aspectos de gestión de riesgos de desastres, no significó que su ejecución fuera exitosa o por lo menos representará cambios significativos.

No se encuentra que haya interés en modificar las condiciones subyacentes generadoras de las condiciones de riesgo, así como la decisión de realizar la inserción de la gestión del riesgo de desastres dentro de la política central del país, lo que se mira es una propuesta de seguir haciendo frente a los desastres y cumplir con algunos compromisos de acuerdos internacionales de los cuales Colombia hace parte.

Se puede resaltar que los mecanismos propuestos para hacer una política nacional de prevención y atención de desastres, con mira hacia la gestión integral del

¹⁴ Los procesos presentados hacen parte de una Guía de la FAO

riesgo, está entorno a un enfoque fiscalista de los desastres y en el cual “la ‘vulnerabilidad’ y la construcción social de las ‘amenazas’ apenas reciben una atención pasajera” (Lavell, 1996:31). Por otro lado, el enfoque *fiscalista* conlleva a una comprensión plana de las complejidades sociales que encuentran en el territorio y a un análisis economicista del desarrollo, esta mezcla de enfoques se encuentran facilmente en los instrumentos que orientaron las políticas de prevención y atención de desastres; en el Documento CONPES 3146 de 2001; y para el caso específico de esta investigación en el CONPES 3501 de 2007, “Lineamientos de política para implementar un proceso de gestión integral del riesgo en la zona de amenaza volcánica alta del volcán Galeras”, el cual reafirma el enfoque acerca de los desastres que se venía desarrollando en el país y lo reproduce en instrumentos que buscaban hacer un plan de reasentamiento en la zona de amenaza volcánica alta del volcán Galeras, priorizando la vulnerabilidad física, orientando a realizar más una *gestión del desastre*, que una *gestión integral del riesgo*.

CAPÍTULO IV LA VULNERABILIDAD FISICA Y SOCIAL

1. Un enfoque fiscalista de la vulnerabilidad.

El proceso histórico de los desastres en Colombia ha dejado una herencia de normas y medidas, fruto de los impactos nefastos que se han dado tanto en la sociedad como en los sistemas económicos, políticos e institucionales, estas consideraciones se enfocaron principalmente para hacer frente a las consecuencias que se dieron origen en los fenómenos naturales. Muchas de estas medidas de origen político, tenían como común denominador aspectos económicos, que buscaban reactivar los sistemas productivos y poder disponer de recursos financieros para solventar la emergencia.

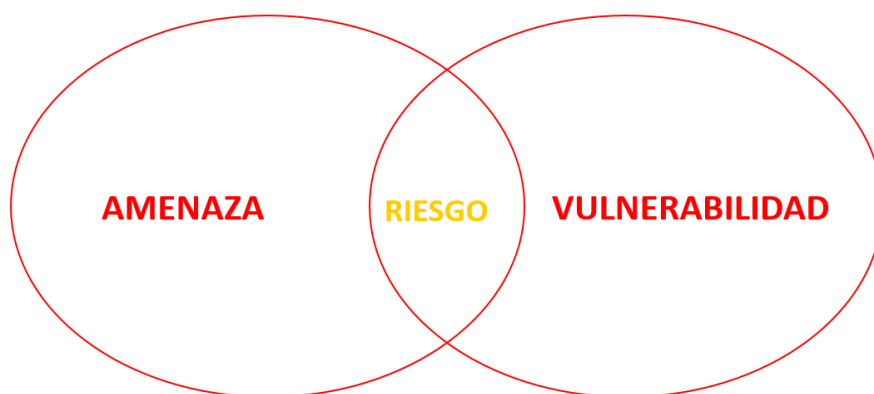
Muchos de estas formas de querer hacer frente a los desastres buscaban ser una respuesta institucional y no se contemplaba la posibilidad de anteponerse a los sucesos nefastos. Con el avance en el estudio de los desastres se logra una mayor comprensión de los mismos, las consideraciones *fiscalistas*, fueron en primera instancia los paradigmas que orientaron las reflexiones. En este sentido, el estudio de las amenazas orientaba la toma de decisiones.

Los procesos de desarrollo, en especial los de la región, también se miraban influenciados bajo este paradigma positivista, la vinculación lineal entre desarrollo y crecimiento económico, hace omisión de otros aspectos importantes. Pero ante todo se convierte en el foco que guíe las actuaciones políticas y sus instrumentos de actuación, de tal manera que no admite disyuntivas conceptuales, ni operativas.

En términos de la atención de desastres se hace una construcción hegemónica en donde los actores dominantes generan un consenso en torno a un proyecto político que busca legitimarse. El predominio de un grupo social y de sus ideas, no solo implica el control político y económico, sino también la habilidad de proyectar sus formas de interpretar el mundo, de tal manera que se produzca una aceptación e incorporación de ella como sentido común de todos los demás grupos sociales (Gramsci, 1971. citado por Hidalgo & Janoschka , 2014). Esta forma de comprender los desastres y el desarrollo concluye en la implementación de instrumentos legales que formalizan el enfoque en la praxis, de tal manera que todo tiene que ser medible, comprobable y cuantificable.

En la medida que se hace la transición conceptual de la atención de desastres hacia la gestión del riesgo en la política colombiana, es necesario comprender que el riesgo está en función tanto de la amenaza, como de la vulnerabilidad, lo que para Sanahuja llama “*el modelo conceptual prototipo del riesgo*” (Sanahuja, 1999: 14), que define el riesgo como producto de la confluencia de una amenaza y vulnerabilidad: $\text{Riesgo} = \text{Amenaza} \times \text{Vulnerabilidad}$. Bajo este modelo conceptual se comprende que existe una relación dinámica y de dependencia entre estos factores, que guardan particularidades y no se pueden considerar genéricos. (Gellert-de Pinto, 2012).

Imagen 9. Representación gráfica del riesgo



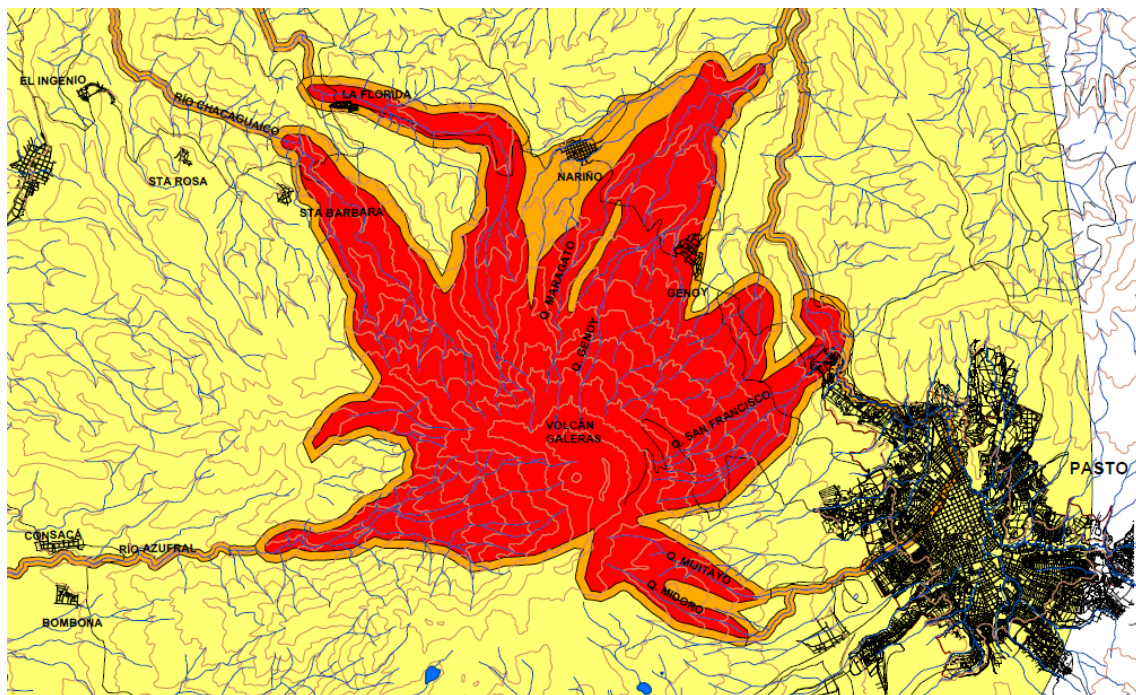
Entendida la vulnerabilidad como una condición de exposición frente a una amenaza determinada y/o a la debilidad o deficiencias de sus estructuras físicas para “absorber” los efectos del riesgo. (Wilches Chau, 1993), el modelo aplicado en el caso de Galeras se simplifica de manera exponencial, al determinar que la amenaza volcánica es un elemento inmodificable y que mediante su estudio y análisis se logra determinar unas zonas de potenciales afectaciones por fenómenos asociados a vulcanismo como: flujos piroclásticos y de lodos, ondas de choque, proyectiles balísticos y lluvia de ceniza o tefra. Sobre los cuales se buscó determinar sus comportamientos con base en la información geológica y se representaron espacialmente sobre un mapa. Determinando posibles zonas de afectación y según su severidad los flujos piroclásticos son los de mayor importancia, de acuerdo a esto se determina tres niveles diferentes de afectación de la amenaza: Alta, Media y Baja.

Con relación a estos tres niveles de amenaza se establece el nivel de exposición, determinando una condición de vulnerabilidad física y la cual es la mayor determinante en la comprensión de la problemática suscitada en esta investigación, al considerar que existe una ambigüedad de comprensión conceptual y una mayor preponderancia a este tipo de vulnerabilidad.

1.1 Determinación de la vulnerabilidad física.

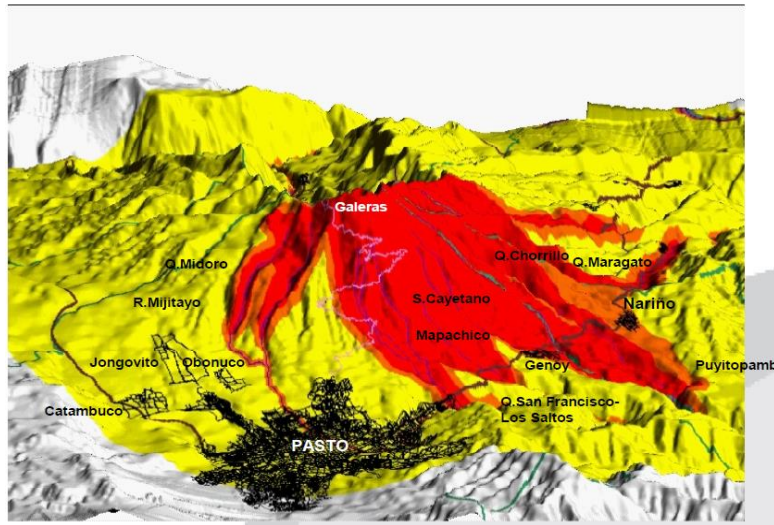
La vulnerabilidad física se determinará según la severidad de la exposición, en este caso con relación al mapa de amenaza volcánica para Galeras (1997, tercera versión) que contiene: Zona de Amenaza Volcánica Alta, ZAVA; Zona Amenaza Volcánica Media, ZVAM y Zona de Amenaza Volcánica Baja, ZAMB. (Ver gráficos)

Imagen 10. Representación de la amenaza volcánica.



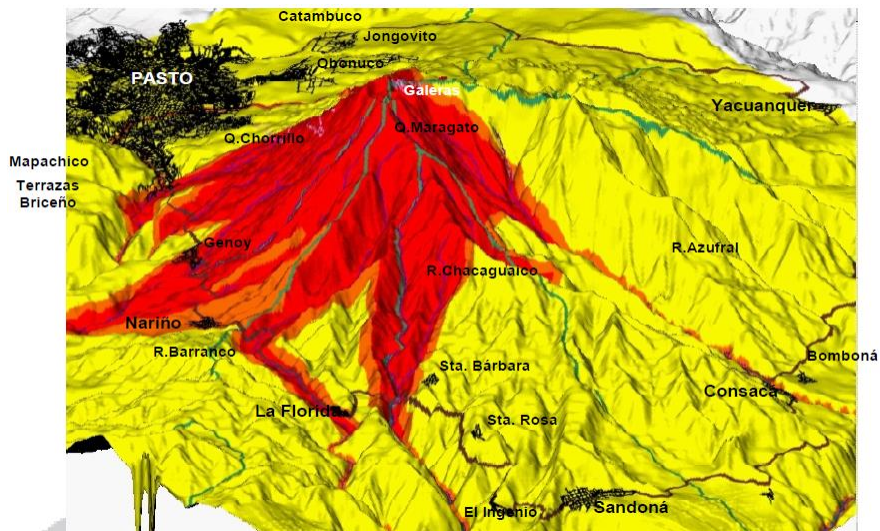
Fuente: INGEOMINAS, 1997

Imagen 11. Representación de la amenaza volcánica en el flanco Nororiental



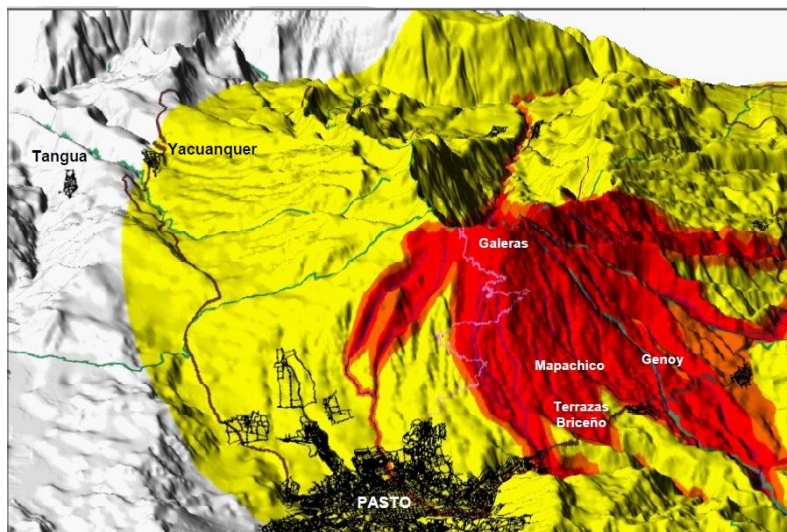
Fuente: INGEOMINAS, 1997

Imagen 12. Representación de la amenaza volcánica en el flanco Occidente



Fuente: INGEOMINAS, 1997

Imagen 13. Representación de la amenaza volcánica en el flanco Norte



Fuente: INGEOMINAS, 1997

Frente a estos niveles de exposición se toma la decisión administrativa de reducir la exposición mediante un *proceso de reubicación*, considerando que estas zonas no deberían estar pobladas. Aunque, los municipios que comparten La cima del Volcán Galeras son: La Florida, Nariño, Sandoná, Consacá, Yacuanquer, Tangua y Pasto. Los municipios que se priorizan por tener población dentro de la ZAVA son: Pasto, La Florida y Nariño, y para los cuales se aplica el decreto 4106 *Declaratoria de situación de desastre*, para la población que se encuentra distribuida en las zonas rural y urbana.

Junto a la población que se puede considerar el principal elemento vulnerable, se razonó que sus lugares de residencia y sus asociaciones primarias de organización también son elementos expuestos a la amenaza, en tal sentido, el Departamento Nacional de Estadística DANE, en agosto del año 2005, realizó un censo en las poblaciones que están sobre la ZAVA. En este proceso censal las categorías que se tuvieron en cuenta fueron: número de personas.

Tabla 3.Registro de población para la ZAVA

Municipio	Personas	Hogares	Viviendas	Unidades Económicas
Pasto	5363	1220	1225	90
La Florida	2118	580	675	103
Nariño	454	122	135	6
Total	7935	1922	2035	199

Fuente: DANE, 2005

Tabla 4. Registro de población para Pasto y La Florida.

Municipio	Corregimiento	Predios	Hogares	Viviendas	Población	Hab/vivienda	Personas/Hogares
Pasto	Genoy		753	754	3358	4,4	4,4
	Mapachico		325	336	1366	4	4,2
	Briceño		124	135	569	4,2	4,5
	Otros				70		
	Totales	2067	1202	1225	5663	4,3	4,7

La Florida	Especial		111	167	427	2,5	3,8
	Rodeo		13	18	70	3,8	5,3
	Casco U.		446	490	1621	3,3	3,6
	Totales	1090	570	675	2118	3,1	3,7

Fuente: DANE, 2005

Del total de la población a reasentar, 5.663 (69%) hacen parte del Municipio de Pasto; de los cuales el 93% (5.293) se encuentran en el área rural y el 7% (370) en el área urbana. En La Florida, su porcentaje de población a reasentar es del 27% (2.118), de los cuales el 23% (497) pertenecen a la zona rural, mientras que el 77% (1.621) se encuentran ubicados en el casco urbano. Para el caso de Nariño el número de habitantes representa el 6% (454) del total de la ZAVA, el 100% de la población corresponde al área rural del Municipio.

La información censal anterior sirvió de línea base para determinar y programar la atención a los pobladores y dio las bases para la formulación del documento CONPES 3501, el cual a su vez delinea lo que se denominó en su entonces como “Política para implementar un proceso de gestión integral del riesgo en la zona de amenaza volcánica alta del Volcán Galeras”.

Al tener como base de la generación de los instrumentos políticos un documento que guardaba ambigüedades conceptuales y que hacía énfasis en la reducción física, los productos que se deriven reproducirán las inconsistencias y contradicciones que éste contenga.

1.3 Entre las contradicciones de la vulnerabilidad física.

Entre las contradicciones que se puede determinar en esta investigación está en primera instancia la interpretación del mapa de amenaza volcánica para Galeras, el cual se interpreta como un mapa de riesgos.

El común de la gente, de autoridades lo mencionan, o sea confunden la amenaza con el riesgo, y no es lo mismo, usted ya lo menciona, entonces nosotros tenemos claro que es un mapa de amenazas, que la gente lo llama mapa de riesgos, eso ya es un problema de las personas, y en eso hemos trabajado muchísimo no solo nosotros, sino el hoy, Consejo Departamental de gestión del riesgo, que la gente tiene que entender las diferencias, como llegar de un mapa de amenazas de cualquier fenómeno a valorar el riesgo, el riesgo es social fundamentalmente (Diego Gómez, 2014, Entrevista.)

Al existir una deficiente comprensión conceptual de los aspectos propios de la gestión del riesgo se generan ambigüedades que no permiten que se orienten las estrategias que tiendan a modificar causas subyacentes de la problemática, sino por el contrario, solo se recurre a placebos que pueden empeorar las condiciones iniciales o generar la reproducción de otros problemas o trasladarlos a otros lugares.

Las condiciones de euclidianas de distancia al cráter del volcán Galeras, tenidas en cuenta en la primera versión del mapa de amenaza (1989) para designar exposición, 19 años después en el decreto 3905 de 2008, dentro de los considerandos, retoma este aspecto y genera confusión entre los lectores (habitantes de la zona) e intérpretes del mismo, al considerar que la “Zona de Amenaza Volcánica Alta -ZAVA- es la más cercana al cráter y donde se puede generar destrucción total debido a la acción de flujos piroclásticos” (Decreto 3905 de 2008). Pone en evidencia que la construcción normativa se hizo distanciada de la técnica o que el apoyo técnico en la redacción de la norma no fue el más idóneo.

Los mapas de amenaza volcánica son productos de estudios de escalas regionales y se sustentan en el análisis de la geología, que junto con la morfología permiten realizar los modelamientos de los potenciales fenómenos que pueden asociarse con el vulcanismo, de tal manera que las áreas potenciales de afectación, no siempre están en función de las distancias euclidianas. En general, responden a patrones del relieve y a las intensidades de los depósitos geológicos, los cuales pueden estar a considerables distancias y por tal razón los círculos concéntricos no son indicadores de las posibles afectaciones, sino por el contrario, toman formas asimétricas y heterogéneas donde la distancia al epicentro (cráter) puede variar.

Por otro lado, las líneas de separación entre los diferentes niveles de amenaza, nunca podrán ser de exactitud, la incertidumbre que de aquí se deriva es un factor que

influye en los niveles de percepción del riesgo y con el cual se tiene que mediar con la comunidad y su capacidad de aceptación del riesgo.

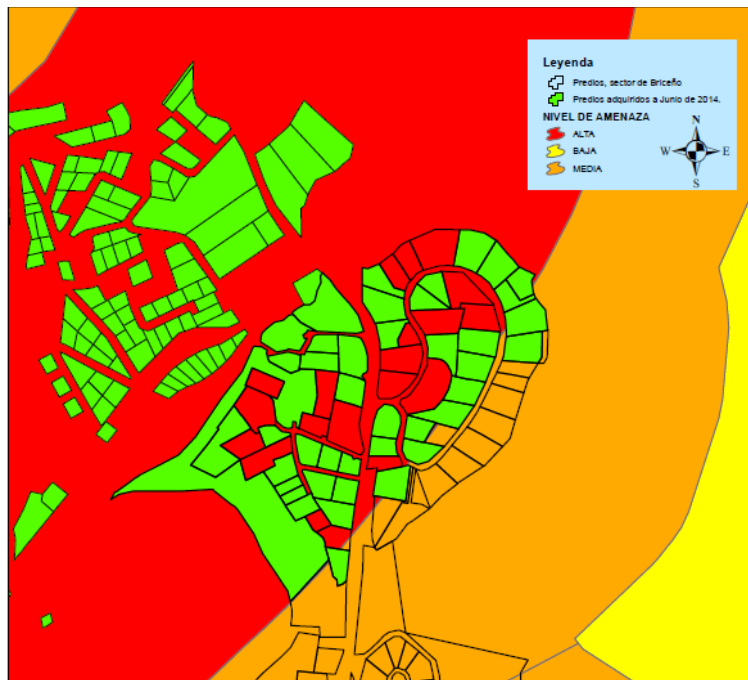
Las franjas que delimitan las amenazas han sido punto de discusión con las comunidades y las cuales se impuso el criterio técnico, sin mediar postura alguna, lo que se tradujo en un rechazo frente a la imposición de la valoración técnica de la amenaza y la cual en su momento se convirtió en el *criterio de selección* de los predios que se encontraban en la ZAVA. Un error muy común fue sobreponer las zonas de amenaza identificadas sobre los centros poblados y realizar la discriminación de los predios que tenían que ser deshabitados. (Ver imagen 14 - 15 - 16)

Este aspecto que se podría determinar como técnico, fue un elemento decisivo al delimitar las zonificaciones, pero hoy en día se reconoce que fue un error pasar a interpretar un fenómeno regional que estaba siendo analizado en escala 1:25.000 a escalas mucho mayores de nivel urbano como 1: 2.000 y sobre las cuales se determinó instrumentos de línea base para la toma de decisiones como el *“Registro de población, viviendas y unidades económicas y unidades agropecuarias asociadas a una vivienda en la zona de amenaza volcánica alta en el área de influencia del Volcán Galeras”* realizado por el DANE en el año 2005.

La errada comprensión técnica de instrumentos, como el mapa de amenaza influyó en la elaboración de argumentos que disuadían de la veracidad y efectividad de la información que estos contenían, hasta la fecha es común escuchar a los pobladores afectados “en la sala estoy ZAVA y en la cocina en ZAVM”; “En la cocina me puedo salvar y en el patio me puedo morir” (Carlos Salas, 2011, Entrevista)

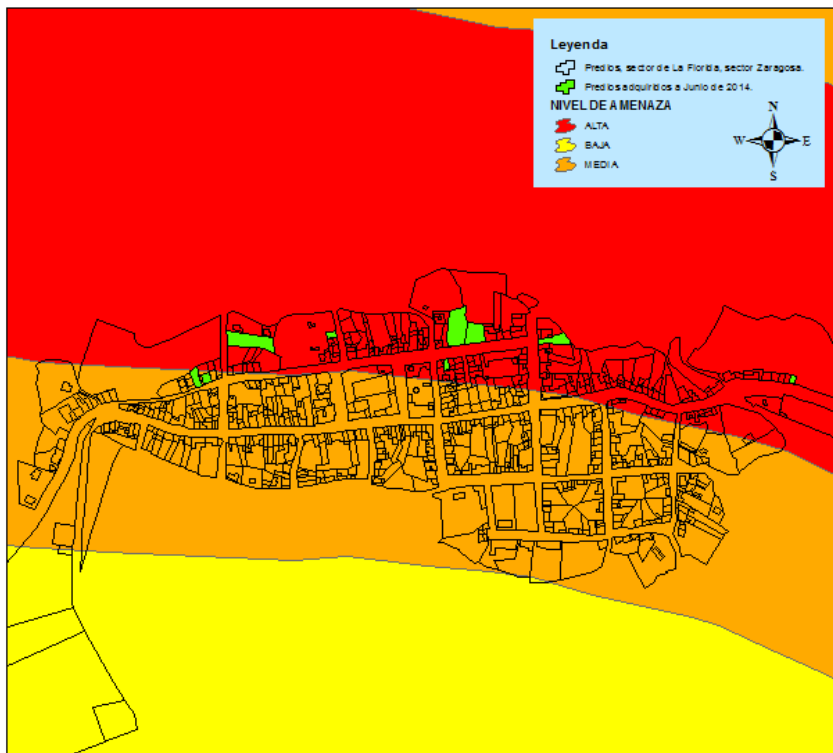
Los mapas de amenaza volcánica se trabajan en escalas regionales... en un volcán, a mí no me interesa si el flujo piroclástico le pasa por la sala o por la cocina, cierto. Sino las zonas y entendiendo lo que es un flujo piroclástico, pues yo digo este fenómeno es muy peligroso y además la dinámica tan tremenda que tienen fenómenos como los flujos piroclásticos. Entonces, ahora como ya hay todo en información digital, ya yo empiezo a ampliar, amplio, amplio y un mapa que fue hecho en 1: 25000, lo llevo a escalas de 1000 o 2000 ... pero no es que se superpongan, esos son solo unos referentes, y allí hay un tema también de escalas...y entonces ya empieza a decirme ‘el mapa está mal hecho’ porque la casa está en Alta, ‘porque en la sala me muero y en la cocina me salvo’, eso es incorrecto, eso también es un error de concepción técnico, cierto. (Diego Gómez, 2014, Entrevista.)

Imagen 14. Superposición predial sobre la ZAVA. Sector de Briceño, Pasto



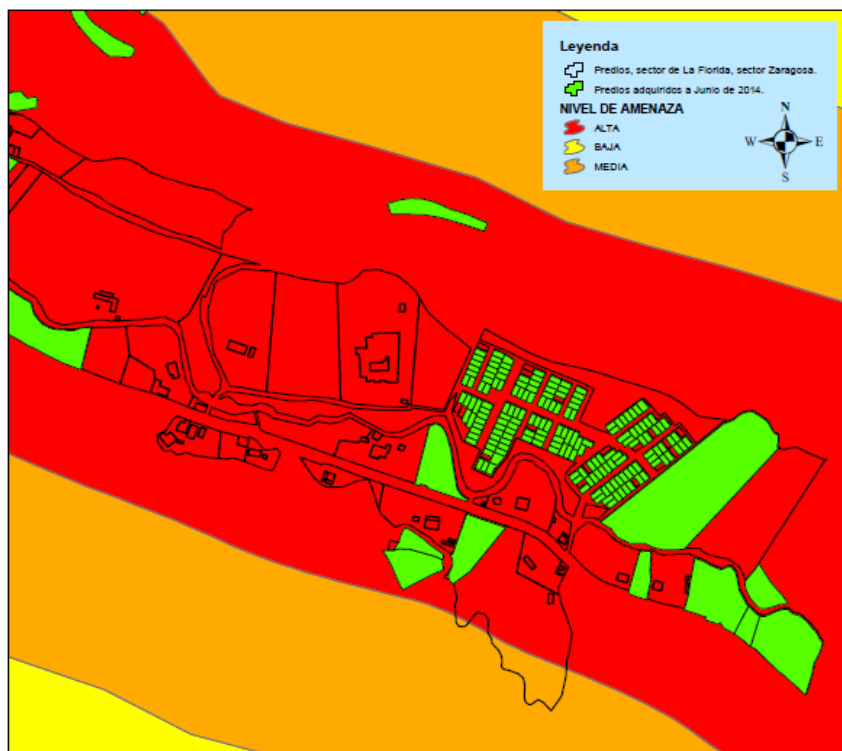
Fuente: este estudio.

Imagen 15. Superposición predial sobre la ZAVA. Sector de centro, La Florida



Fuente: este estudio.

Imagen 16. Superposición predial sobre la ZAVA. Sector de Zaragoza, La Florida



Fuente: este estudio.

Con el análisis espacial de las imágenes sin tener una comprensión profunda de la dinámica de los fenómenos asociados a vulcanismo, se puede otorgar validez a los argumentos que tiene la comunidad en relación a lo expresado en las entrevistas. La falta de claridad por parte de las instituciones encargadas de hacer la difusión del mapa de amenazas con sus contenidos, como débil concientización de las personas que se encontraban en ZAVA, influyo en la percepción del riesgo que tenía la comunidad.

Otro de los aspectos a resaltar es como se descentralizó las acciones o directrices que se impartían desde el gobierno central y que los mandatarios locales debían acatar sin perjuicio de la duda, lo que a su vez les genero el estigma de estar en contra de los intereses de los ciudadanos locales.

Nosotros siempre interpretamos como que la gente no se quiere ir de su territorio, de su vecindad, de su medio. Alguna vez yo definí eso como que el Proceso Galeras, el decreto y la idea de sacar a la fuerza a la gente era una ruptura no solo del tejido social de la vecindad, de la identidad cultural, de la pertenecía del arraigo si no que era una ruptura de un poco la tradición económica de la gente. Hehehe y eso me costó regaños de algunas instituciones y funcionarios. (Álvaro Obando, 2012, entrevista).

A lo anterior se suma la responsabilidad de transmitir el conocimiento emitido por parte de las instituciones del orden nacional y que eran de un alto contenido técnico, producto del seguimiento de la amenaza volcánica. En la actualidad, se reconoce que existió ese divorcio comunicativo y pedagógico en la gestión del riesgo, que para la época tuvo un alto costo institucional en términos de capacitaciones que buscaban sensibilizar acerca de un fenómeno natural que se estaba interiorizando en la cotidianidad de la comunidad y que solo desde el gobierno central se concebía como una amenaza mortal, pero no solo para comunidad de Pasto y La Florida, también lo era para el gobierno nacional de turno que miraba con preocupación perder la reelección presidencial, si llegase a ocurrir un desastre como el de Armero¹⁵, obviamente las condiciones eran distintas pero la falta de comprensión y conocimiento sobre la amenaza volcánica para quienes tomaban las decisiones, llevaba a especular escenarios y anteponer intereses políticos.

Acerca de la información que se generaba por parte del seguimiento a la amenaza volcánica y que tenía que ser transmitida a la comunidad, inicialmente se encontró debilidades en los protocolos de transmisión de la información, que posteriormente se fueron mejorando, pero el impacto en la comunidad de un mensaje inadecuado o una errada interpretación fueron mellando en la conciencia colectiva que posteriormente se convierte en rechazo y resistencia al reasentamiento.

Transmitíamos una información soportada en cosas técnicas, pues eran producidas por el observatorio llevadas un poco a un lenguaje más comprensible, pues que traducía lo técnico y que a nosotros nos tocaba el ejercicio ya en terreno de divulgarlo, socializarlo con propósitos digamos, ahora no sé si eso haya ocurrido en todo, pero con propósito de información, de formación, de pedagogizar y con propósitos que luego se convirtieron en propósitos de tomar decisiones, cierto, y obviamente también esa información permitía mucho debate, porque en ocasiones para los que no somos especialistas y no entendíamos mucha de la información como “técnica” se contradecía con el fenómeno producido por el volcán, o sea no era visible, no lo comprendíamos, no generaba afectaciones, pero si generaba una afectación digamos en términos de temores de miedos, de incertidumbre, incluso de desconocimiento. (Álvaro Obando, 2012, entrevista).

¹⁵ El desastre de Armero se había convertido en un referente obligado en la historia reciente de Colombia y en especial las llamadas responsabilidades que tenía el ex presidente Belisario Betancourt y por la cuales fue llamado a indagatoria. Ese comentario fue realizado por un ministro en una reunión entre los alcaldes de los municipios de la ZAVA y el presidente de la república Álvaro Uribe Vélez.

Es evidente que la comunicación en los procesos de gestión del riesgo, no solo deben estar direccionados únicamente en informar los pormenores de la actividad evolutiva de la amenaza y las determinaciones que se tomen por parte de las autoridades, se debe contemplar que existe un distanciamiento muy significativo entre la comunidad y las entidades científicas que se encargan de monitorear y evaluar la amenaza. Esta deficiencia en el proceso de la comunicación, en la época que se dieron los acontecimientos, no era validado por las autoridades del momento, solo se consideraba una única interpretación de la realidad, y de hecho, cuando se tiene como único referente el paradigma fisicalista en la prevención y atención de desastres.

2. Impactos en la vulnerabilidad social

Para interpretar las realidades sociales encontradas en el territorio, tras el proceso de reasentamiento dado en las poblaciones de La Florida y Pasto, es importante partir desde el ángulo que nos presentan los autores y se acoge como lente para observar dicha realidad, en este sentido la *vulnerabilidad social* que se desprendió del proceso de reasentamiento, se lo analiza desde la dinámica y contraste con las afectaciones a las estructuras de oportunidades, dado que en el contexto, particularmente en La Florida, al ser más alto el grado de exposición desde el análisis de vulnerabilidad física, encontramos un importante impacto en las relaciones sociales de su población, así la afectación al capital social, tanto individual como colectivo en el territorio es observable y nos permite comparar elementos que han deteriorado las relaciones entre los vecinos, la pérdida de sus interacciones y de sus dinámicas sociales más importantes. Además de la creciente incertidumbre respecto de sus proyectos de vida por las condiciones económicas venideras y la pérdida de credibilidad de los pobladores en las instituciones responsables de desarrollar la política de reasentamiento.

En el caso particular del barrio de Briceño, de la ciudad de Pasto, encontramos un caso de afectación al respecto de otros elementos del capital social, dadas las posibilidades económicas de los residentes de esta área el impacto se sitúa en otro nivel, y la afectación toca el arraigo y vínculos con realidades que han sido significativas, por un proyecto de vida que se elabora y que de un momento a otro fue puesto en entre dicho por una definición administrativa.

En lo que sigue del trabajo que se presenta, se desarrollará los elementos más relevantes encontrados al respecto de las afectaciones causadas a los acumulados de capital social en cada uno de los casos, como un elemento a tener en cuenta de manera relevante en la vulnerabilidad social en términos de buscar a futuro mejores niveles de acción que permitan asumir de manera más integral elementos de política pública que minimicen los impactos y generen confianzas para el fortalecimiento de las acciones y los resultados esperados.

Se ha recabado información de la comunidad a través del grupo focal que se desarrolló y también de algunos miembros de núcleos familiares para contrastar y visibilizar lo atinente a la vulnerabilidad social presente, a partir de la afectación a las estructuras de oportunidades como un potencial de activos que se engranan y dan cuerpo al capital social tanto individual como colectivo y que han sido trastocados con el *proceso de reasentamiento*. Lo referente a la situación de las familias en lo que respecta a vivienda, situación laboral, de acceso a estudio y a la comunidad, nos brinda una clara imagen del paisaje social y su estado. De la misma manera se logró entrevistar a un líder de la comunidad que nos presenta un testimonio importante con el fin de esclarecer el proceso de mejor manera.

2.1 El tejido social en La Florida.

Este trabajo de indagación se llevó a cabo en el mes de agosto del año 2014 y se trabajó en un grupo focal donde se logró la participación miembros de la comunidad de la zona afectada. En el grupo focal participaron 10 personas, de las cuales 6 eran hombres y 4 mujeres, en su mayoría cabezas de hogar, pobladores y vecinos del barrio Zaragoza y otros barrios y poblados ubicados en la ZAVA del municipio de la Florida.

Se estableció que desde el año 2006 aproximadamente, se dio inicio el proceso, tras la actividad volcánica, se agudizan las tensiones por la dinámica que imprimió dicho proceso y podemos observar que las miradas expuestas en el marco teórico encuentran su correlato en la realidad, dado que “El deterioro de las estructura de las oportunidades tendrá como consecuencia fundamental la pérdida del empleo y por consiguiente el acceso a ingresos, elementos constitutivos de un sistema de vida y que pueden estar orientando hacia una *nueva pobreza urbana*. Esta nueva categoría se distingue de la pobreza estructural por la pauperización en un periodo de tiempo, a

consecuencia de los cambios políticos y económicos” (Kessler & Di Virgilio, 2008). Así, durante este tiempo la comunidad se ha dividido frente a qué camino tomar para enfrentar la situación, proceso que los ha dispuesto en bandos encontrados. La entrevista de Gonzalo Gómez nos permite ampliar este aspecto y contrastar los elementos teóricos y prácticos:

Bueno, vera no, pues nosotros los habitantes de la zona de amenaza alta, desde el año 2005 nos vemos enfrentados a una situación muy difícil, no? que ha generado pues varias incertidumbres y además nos ha enfrentado pues, con el mismo gobierno, con la misma población acá, con las mismas familias porque como la zona divide el casco urbano, si? Y entonces el gobierno solo va a intervenir la zona de amenaza alta con un proceso de reasentamiento, la gente de amenaza media no quería, inclusive pues la gente de amenaza alta que se resiste a aceptar la realidad pues, porque perciben que de pronto no hay riesgo o su pensamiento es diferente a como se debe manejar la gestión del riesgo con el volcán, entonces, hay sus enfrentamientos. Por otro lado, lo que ellos dicen, que el gobierno no tiene ese proceso bien organizado, eso parece que es político, el nombramiento de empleados y todo eso, entonces ellos no tiene un plan organizado para realizar el proceso de intervención acá a esta zona. Entonces nos tienen bastante abandonados y descuidados como decir a nuestra suerte. Entonces ya se puede dar cuenta que no ha habido el acompañamiento psicosocial que debe haber para esto, ellos vienen hacen unas reuniones pero no prestan la atención que la gente realmente pues necesita y entonces eso ha generado para la gente realmente un proceso muy duro que nos ha tocado enfrentar. (Gonzalo Gómez, 2014, entrevista grupo focal).

En la medida que se fue dando cuerpo a la aplicación de las medidas emanadas del Decreto 3905 de 2008, la comunidad empezó a sentir en la práctica el alcance y perjuicio que se iba dando paulatinamente por su aplicación, el tejido social y con él, el capital social inmerso en las interacciones de la población comienza a padecer un sinnúmero de conflictos que vulneran el curso normal de la vida de los pobladores polarizando sus relaciones a todo nivel.

La división de la zona urbana sustentada en el mapa de amenaza partió la realidad social y confrontó a los vecinos al respecto de los intereses que se desprendían, en la medida que la línea divisoria los ubicaba en una y otra zona de amenaza, en una y otra realidad, creando diferencias y conflictos socioeconómicos fuertes entre una y otra calle. De un momento para otro el patrimonio de los pobladores no tenía valor alguno, no se podía vender, no se podía hipotecar, se dio una muerte frente al mercado inmobiliario. Y caso contrario, en el frente, de la misma calle todo seguía su curso normal. Este fenómeno generó un proceso de fraccionamiento de la población no

proveniente de la amenaza natural como tal o del desastre del volcán concretamente, sino de la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y de la manera como se manejó el riesgo en ese momento.

Si se tiene en cuenta las condiciones generales de los pobladores en el contexto de un municipio, en donde las oportunidades de acceso a la tierra, a la vivienda y por ende a los demás elementos de constitución de una vida digna, son restringidas. En consecuencia la vulnerabilidad causada en términos sociales al implantar una medida de este alcance sobre el patrimonio de los pobladores, los expone a un deterioro aún peor de sus condiciones de vida. Las relaciones constitutivas del capital social, dadas en este caso en particular, tienen presentes las redes de vecinos, construidas a lo largo de años de vida y producto del arraigo a su territorio, a su vida calma y cotidianidad que en ningún momento del *proceso* mira como un elemento importante de estudio y análisis para la toma de decisiones.

En la medida que el *proceso de reasentamiento* cobra cuerpo en lo institucional y se van abriendo paso las iniciativas de aplicación de las diferentes medidas, de arriba hacia abajo, la participación de los pobladores y las autoridades locales es restringida por las *prácticas institucionales centralistas, del orden nacional*, en términos de centralidad del poder, en donde todo se define fuera de contexto, a partir de la definición burocrática y clientelar, más que en una dinámica participativa que tome en cuenta a los afectados para la elaboración de las decisiones que han de estructurar la política pública. Según North (1990), partiendo de un análisis enfocado desde lo comunitario y las redes señala que “la capacidad de los grupos sociales de movilizarse por intereses colectivos, depende precisamente de la calidad de las instituciones formales con las cuales funcionan” (North 1990). Así, el caso concreto es justamente cómo, al no establecer anclajes fuertes de confianza entre los afectados y las instituciones, este aspecto particular de la confianza en el funcionamiento de lo estatal se va minando, va dándole espacio a la desconfianza y la polarización respecto de no sentir en la práctica un correlato válido en las instituciones, para resolver los conflictos y problemas que se desprenden de los procesos mencionados.

No se encuentra una visión integral con miras a generar nexos de confianza en dirección a mantener el capital social que había en una comunidad pequeña, donde todos se conocían, y en donde la idea del poder estaba en ese juego entre vecinos,

instituciones y demás miembros del conjunto de la población que actuaban en beneficio común, más allá de las diferencias políticas presentes en todas partes.

Este particular evento fue dando cuerpo a una desconfianza mayor, desde los pobladores hacia las instituciones sobre los manejos del proceso, lo cual llevo a preguntar sobre las formas en que se estaba administrando los recursos públicos, y por ende, ¿Cómo se asignaron los cargos dentro del “Proceso Galeras”?, en términos de la idoneidad de los funcionarios. Los afectados veían al Proceso como resultado derivado del manejo burocrático y clientelar más que una solución real y concreta a sus problemas, como lo expone a continuación uno de los asistentes al grupo focal: “... estamos totalmente desinformados. A uno para poderse informar toca ir allá, para poder preguntar alguna cosa, y allá no tienen la información, o sea nos vienen diciendo lo mismo desde hace tiempo, pero como dos años que está estancado francamente...” (Gladys Ramos, 2014, entrevista grupo focal).

Un primer nivel de afectación se hace presente en la medida en que se ha incrementado la polaridad en términos negativos con referencia al papel del Estado y a las instituciones en referencia a resolver positivamente las necesidades y problemas de la comunidad. En este sentido, los afectados siguen asistiendo al *proceso* y asisten a reuniones, pero no en una lógica de aporte social y compromiso cívico con lo institucional y la sociedad, se ve más un interés por resolver la situación concreta de vulnerabilidad en la que se encuentra el grupo, teniendo ahí un nivel de identidad interna para actuar en conjunto frente al Estado y a las instituciones, pero sin la existencia de un compromiso producto de una lectura de conjunto desde el municipio y sus pobladores para enfrentar el conflicto.

Las reuniones y encuentros sin resultados concretos durante este largo tiempo de espera (2006 -2014) han venido mostrando otros aspectos relacionados con la manera en que el reasentamiento ha afectado las relaciones entre vecinos,

Psicológicamente nos ha afecta mucho generando divisiones, generando peleas, pugnas entre la misma gente y entonces esa situación es difícil, lo otro es que nos encontramos desatendidos totalmente, y lo otro, ya es que esta zona ya quedo estigmatizada, o sea, que ya es una zona de amenaza alta que se desvalorizo totalmente, o sea esta es ya, ¡cómo decir! ¡No vale nada! que nadie compra una casa, nadie construye, nadie hace un proyecto, ni el mismo gobierno. Ya en el esquema de ordenamiento todos los proyectos que se plantearon son para zonas de amenaza media y baja, en alta no se puede hacer nada. Nosotros, inclusive por algo tan sencillo como que arreglen un

caño de agua el alcalde dijo no puede invertirlo. (Ángela Enríquez, 2014, entrevista grupo focal)

Los efectos patrimoniales de la medida administrativa han golpeado directamente a los pobladores, los cuales, en muchos de los casos, contaban con ese único patrimonio representado en su vivienda. Con la definición de zona amenaza alta y al considerar un *riesgo no mitigable*, no es posible disponer de sus bienes con fines comerciales, que no sea la venta a la entidad del Estado dispuesta para la adquisición de estas propiedades, la cual ha presentado un estancamiento en recursos e información que ha incrementado la angustia de la gente respecto a su realidad.

Todo este contraste de elementos, aunado a la inexperiencia por tratarse del primer proceso de reasentamiento a desarrollarse en el país de esta magnitud, muestra una improvisación total y la necesidad de concertar espacios de comunicación tanto a nivel interinstitucional, como con las comunidades afectadas, una vía de dialogo de la institucionalidad, más dialogante con las realidades, que una imposición de la ley a ultranza. En la situación presente no se observa un flujo de información claro que le brinde confianza a los afectados para acogerse a las herramientas de ley, ni tampoco iniciativas desde los funcionarios, respecto de la situación enfrentada y que abran caminos de negociación para resolver inconvenientes.

2.2. *Tejido social en el caso de Briceño.*

El caso de Briceño, representa un curso de eventos distintos al proceso que se vivió en la zona urbana del municipio de La Florida, los dos dentro de la misma situación de emergencia y en zonas próximas. Un aspecto a resaltar son las diferencias socioeconómicas, las cuales tienen estrecha relación con el nivel de impacto y el incremento de la vulnerabilidad social; de la misma manera, las políticas de intervención que se desarrollaron las cuales tuvieron impactos diferenciados en cada uno de los casos estudiados, y la capacidad de resiliencia del grupo poblacional de Briceño, quienes cuentan con mejores ingresos.

Otro aspecto a resaltar es que en Briceño se encuentra un proceso vinculado a las lógicas de los proyectos familiares de la propiedad privada y el curso de la herencia familiar, además de un proceso de urbanización y construcción en dos etapas y con una tipología de vivienda campestre.

A través de las entrevistas realizadas se estableció que el Barrio de Briceño en principio (hace 35 años) se construye dentro de una finca privada, por iniciativa de su dueño, un arquitecto, quien lleva a cabo la construcción del proyecto denominado “Terrazas de Briceño”. En un segundo momento, (hace 15 años), los herederos del mencionado arquitecto, dan cuerpo al conjunto residencial denominado “Alcalá de Briceño”. Estos últimos son los que enfrenta los efectos de las medidas de intervención.

La afectación sobre este grupo de personas presenta dos esferas, la una, de aquellos que tenían una vinculación con la zona a partir de la tradición familiar, y la segunda de aquellos que decidieron invertir en el proyecto de vivienda. Los primeros, contaban con un terreno heredado de alrededor de tres o cuatro generaciones, quienes fueron constituyendo otro tipo de relaciones sociales, vinculación con el territorio y formas de vida cotidiana

La vida entre las familias en la zona de Briceño, como compartir el transporte para llevar los hijos al colegio, era una de las actividades de cooperación entre los vecinos, y tal vez, una de las únicas, la intimidad e independencia en la práctica social era un denominador. Los procesos de mejoramiento del entorno colectivo se tramitaban con la Junta de Acción Comunal, de la cual German Arciniegas, fue su presidente en una ocasión, logró articular un proyecto que permitió la pavimentación de la vía que conducía hacia la entrada de Briceño

Yo me metí y allá colaboré, era ante todo colaboración, como afán de ponerle un poquito al barrio porque por ejemplo lo de la vía, yo tuve la oportunidad de participar un tiempo en la política en Pasto, un tiempo muy cortico fui concejal, entonces con otro amigo que vivía en un sector más abajo, no en Briceño propiamente, entonces con él movimos digamos los asuntos dentro del Concejo que nos permitieran que la vía y otro pedazo de trayecto de vía nos lo dejaran, lo pasaran a cargo del municipio, entonces así se logró pavimentar la entrada y todo porque eso era vía nacional entonces nosotros metimos un proyecto al Concejo, hicimos todas las vueltas, conseguimos la financiación, hicimos pavimentar después nos pavimentaron toda la vía, desde la entrada, desde la universidad de Nariño, entonces eso nos ayudó mucho ... estos fueron los intereses por estar en la junta, de ayudar. (German Arciniegas, 2014, entrevista).

Los impactos y niveles de vulnerabilidad que se dan en el plano de la valoración simbólica, por los significados que hay en las familias al respecto del habitar y el territorio y el paso por él, son algo que no se puede cuantificar directamente, no hay una escala para medir la depresión y desesperación que se causaron, tanto a unos como a

otros habitantes de la zona, sin importar el estrato social, más si es una realidad que los elementos afectivos sufrieron una vulneración, a raíz del incumplimiento por parte del Estado de los acuerdos de pago a los propietarios de los bienes a la hora de la venta directa como de los terrenos que sufrieron una depreciación considerable.

3. Afectación de las estructuras de oportunidades.

3.1 La residencia

- Caso de La Florida.

Las instituciones responsables en llevar a la práctica y desarrollar la política pública en cuestión, inician las negociaciones con los pobladores logrando la compra de varios inmuebles y predios, dando curso a sus responsabilidades misionales, pero sin una política integral que unifique sus funciones. Es decir, la compra de predios habitacionales de la ZAVA, no contó con una alternativa de vivienda adecuada y pensada con fines de reducir la afectación producida por el proceso de reasentamiento; ni tampoco con un mecanismo de monitoreo constante de todo el proceso, que brinde elementos puntuales de evaluación y ajustes necesarios, para lograr soluciones viables a los problemas y necesidades enfrentadas por las instituciones, pero esencialmente por los pobladores de la zona.

Los casos de las familias que accedieron a reasentarse presentan muchos matices, en el sentido de que algunas consiguieron viviendas y otras resultaron en negocios que les afectaron sus intereses. Todo este proceso en medio de una falta de ofertas de vivienda que pudiera resolver este impase. No existía un banco inmobiliario (público o privado) que presenten opciones o proyectos colectivos de vivienda que les permitan a los pobladores de La Florida, materializar de alguna manera su nuevo *proceso de reasentamiento* en un barrio en conjunto. Al respecto de este particular Jesús Gómez comenta:

Pues como es conocido por todos, el gobierno hizo una invitación para que construyamos un documento, el documento CONPES¹⁶ que es una carta, un compromiso entre la comunidad y el gobierno, ese compromiso nunca se pudo lograr porque la comunidad no entendíamos en un principio lo que se iba a efectuar, no? Entonces, el gobierno en vista de que no pudo Hmmm socializar (...) ese compromiso lo hizo el mismo, o sea que ese compromiso

¹⁶ Consejo Nacional de Política Económica y Social.

entre el gobierno y nosotros está elaborado, el cual, algunas personas medio lo conocemos y en el cual se plasman una cantidad de beneficios a favor de la comunidad afectada, y también conocemos por la otra parte la amenaza que nos hace si no aceptamos vender nuestra viviendas de carácter voluntario que es la desapropiación.¹⁷ El CONPES ahí nos promete una cantidad de cosas buenas, cambio de vida total, mejorando inclusive la situación en la cual estamos viviendo, y la otra es una amenaza si no acepta voluntariamente, entonces a los que creímos en el gobierno y aceptamos vender la casa voluntariamente acogiéndonos a los compromisos que hace el mismo gobierno, compromisos que nunca nos ha cumplido, ninguno de los compromisos que plasma en esos documentos, entonces nos hemos visto gravemente afectados, porque los que hemos aceptado ... en primer lugar, el gobierno tenía que buscar o mediar las zonas de expansión, caso que no lo ha hecho hasta ahora, no es verdad? Esa ha sido la razón, en el caso mío y de muchos otros, que le ha tocado irse del pueblo a buscar otra vivienda a otra parte, en el caso mío, yo busque mucho tiempo la vivienda, por determinados factores no la podía comprar, cuando encontré una vivienda que me gustaba, ¡que vainas!, resulta que esa fue una casa la cual había sido solamente arrendada y resulta que el arrendatario había sido un estafador, me estafo, perdí mi dinero ahí, perdí mis recursos. (Jesús Gómez, 2014, entrevista grupo focal).

Si bien es cierto que los funcionarios del llamado *Proceso Galeras*, debían acompañar a los afectados en la compra de las nuevas viviendas, la desconfianza, las trabas administrativas, el escaso o nulo nivel de comunicación entre los afectados y las instituciones, da pie a que las afectaciones como la mencionada se presenten. De igual manera, las instituciones no aceptaban acompañar a los reasentados en la búsqueda de su nueva vivienda, les pedían llevar una opción de compra definida para evitar el tedioso proceso de búsqueda, el cual quedaba en manos de los afectados directamente. Los habitantes de la zona también encontraban un inconveniente al respecto de los desplazamientos continuos en busca de vivienda a la ciudad de Pasto, dado que el desgaste físico y económico al que se enfrentaban era alto. Dentro de esta línea no se ofertó a los pobladores alternativas de vivienda con fin de dar curso a un reasentamiento colectivo como iniciativa estatal. Aunque en el decreto se menciona la posibilidad del reasentamiento colectivo, en la práctica no se encuentra un mecanismo que posibilite este proceso, evento por el cual las redes de apoyo entre vecinos se ven seriamente afectadas y la comunidad atomizada.

Los casos de las familias que accedieron al reasentamiento presenta muchos matices, en el sentido de que algunas consiguieron viviendas y otras resultaron en

¹⁷ Desapropiación: hace alusión a expropiación

negocios que les afectaron su condición económica, no se encontró alternativas de vivienda, ya sea ofertas desde instituciones públicas, o bancos de inmuebles que presenten opciones o proyectos colectivos de vivienda que les permitan a los pobladores, en especial de La Florida, materializar de alguna manera su proceso de reasentamiento. Aunque se encuentre plasmado en el CONPES la intención de la institucionalidad y plantea:

“En relación con el reasentamiento, la población tendrá la opción de definir, en el corto y mediano plazo, hacia donde se quiere reasentar – sector urbano y/o rural en cualquier región del país – según consideraciones socio-culturales y económicas. Para esta determinación, se propondrán alternativas que se articulen con las políticas sectoriales y que incluyan no solo la reubicación física de las viviendas y de la infraestructura, sino también el fortalecimiento del capital social, la sostenibilidad económica, el acompañamiento psicológico y social, y el respeto a las condiciones culturales de la región. El reasentamiento contará con el apoyo de las autoridades municipales y será coordinado por el gobierno departamental.” (CONPES 3501, 2007)

El contraste es significativo, inclusive el interés desde el Estado por mantener el capital social y buscar maneras de mitigar el impacto, pero la realidad concreta no se ajusta con las prácticas generadas en lo local desde las entidades responsables, generando un mayor nivel de afectación por la falta de respuestas claras que den salida a las situaciones concretas.

Los habitantes de la ZAVA, tenían entre su perspectiva que el documento en cuestión iba a orientar el camino, y en parte puede tomarse esa lectura como válida¹⁸, pero en la práctica se puede aseverar que los malestares y quejas de la población afectada son justos y responden al incumplimiento de lo estipulado en dicho documento

¹⁸ El objetivo general del documento CONPES 3501 plantea: “Definir lineamientos de política en el corto, mediano y largo plazo para la reducción de la vulnerabilidad física y social de la población ubicada en la ZAVA, orientados a la implementación de un proceso concertado de gestión integral del riesgo y la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial de los municipios de la zona, tendiente a garantizar condiciones de seguridad ambiental, económica, social y cultural para el desarrollo humano sostenible. Los lineamientos propenderán, además, por la reactivación de la economía regional. También serán objeto de estos lineamientos y de las acciones que se determinen en el *Plan de Acción Específico*, otras zonas de riesgo no mitigable por la actividad volcánica que se definan en los estudios y análisis de riesgos. De igual forma, podrán incluirse en el mediano plazo aquellas zonas que por el reasentamiento de la ZAVA, se vuelvan inviables para su desarrollo, según los estudios técnicos que así lo determinen”.

- Caso del sector de Briceño, en la ciudad de Pasto.

Terrazas de Briceño y Alcalá de Briceño, fue planteado como un proyecto de vivienda para los sectores poblacionales de mayores recursos económicos de la ciudad de San Juan de Pasto, en donde, “Alcalá de Briceño, se organiza alrededor del año 2000 (...) se sacaron las licencias de construcción (...) eran terrenos campestres, lotes de 1000 y 1500 metros cuadrados (...) donde se fue a vivir gente con mayor capacidad económica de la ciudad”. (Daniel Moncayo, 2014, entrevista). Según esta iniciativa se iniciaron obras de alcantarillado y demás servicios básicos para adecuar la zona y proceder a vender los terrenos

Eran 123 lotes, se vendió el 40% y nos quedó el 60%, a los cuales se les hizo una gran inversión económica desde licencias de construcción, obras de infraestructuras, acueducto alcantarillado, pavimentación de vías, iluminación, transformadores, era un proyecto de muy alta envergadura y la idea era que la gente haga sus casas campestres. Un 30% era para construir y el resto era jardines zonas verdes. (Daniel Moncayo, 2014, entrevista).

Tras la declaratoria de *situación de desastre*¹⁹ y las posteriores medidas de restricción en la ZAVA y en consecuencia sobre la propiedad que conllevan éstas, se determinó unas afectaciones sobre los predios, entre las cuales está detener el trabajo de la obra adelantada en el proyecto, el cual ya había avanzado con la construcción de 14 casas, con un valor en promedio de 700 millones de pesos. La ZAVA estaba estipulada en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Pasto desde el año 2000, pero no se habían tomado medidas de restricción, como las que se plantean a partir de la *declaratoria de situación de desastre* en el año 2005, donde se establece la *prohibición de la construcción en esta zona*. La afectación que generan las medidas tomadas dentro de la emergencia de 2005 y que promueven la reubicación de algunas zonas, han dado origen al incremento de la vulnerabilidad social en distinta magnitud, en este caso particular, se ubica en el *detrimento patrimonial* de la vivienda, que puede ser similar al caso de La Florida, pero en distinta magnitud económica. Todo como consecuencia de las restricciones al proyecto de vivienda que se desarrollaba en Briceño, donde se realizaron unas inversiones previas entre el año 2000 y el año 2005, afectando la inversión y las expectativas de las plusvalía, por considerarse en esos momentos la única zona con esos atributos residenciales de exclusividad.

¹⁹ Decreto 4106 del 15 de noviembre de 2005.

En el caso de Briceño y sus niveles de vulnerabilidad, se encontró que las inversiones previas realizadas en la zona, por parte de los dueños del proyecto de vivienda, como de aquellos que construyen sus casas en la zona, implicaron altas inversiones. También se pudo establecer, según lo indagado, que ambas partes tenían conocimiento sobre las características de la zona, terrenos ubicados dentro de la zona de alta influencia del Volcán Galera y riesgos asociados. Pero por parte de los involucrados, no se sospechaba que las medidas en el mediano plazo tomarían ese curso de restricciones, “*en el 2005 cuando ya se establece el decreto 4106. El gobierno cierra la posibilidad de seguir construyendo en la zona*” (Daniel Moncayo, 2014, entrevista). De esta manera, las inversiones previas se convierten en detrimento patrimonial, a causa de la débil planificación de la ciudad y luego por la puesta en marcha de normas como resultado de la activación del Volcán Galeras. Pero el impacto si recae sobre los dueños del patrimonio heredado y los inversionistas.

Las personas que invirtieron en el proyecto de vivienda y construyeron en la zona, fueron personas que conocían el riesgo y lo asumieron, pero lo relacionaba con los eventos volcánicos, nunca se pensó que las *declaratorias de desastre* por vía administrativa, fueran más perjudiciales que el mismo volcán Galeras.

Durante esos años (2006 – 2008), como el caso de German Arciniegas, que por cronología, corresponde al proyecto Terrazas de Briceño, se puede determinar que es un inversionista en un proceso que comienza a darse a finales de los años 80, según él comenta:

Era cuando yo regresé de Bogotá, llegue a vivir a la casa de mis Padres, empecé a construir la casa en Briceño. Me demoré más o menos casi 3 años, la fui construyendo despacio, era un sector alejado de la ciudad, entonces no era fácil, porque no era un sitio donde estaba la vía pavimentada, ni nada, sino que era la salida al occidente de la ciudad, entonces habían unos lotes, era bonito, era agradable, pero eran muy pocos los habitantes allá, era como una cosa osada vivir en Briceño, no había ni teléfonos, siquiera, entonces, sí más o menos unos dos años nos demoramos en construir la casa más o menos en el 88 - 89 nos fuimos a vivir para allá. (German Arciniegas, 2014, entrevista)

Los procesos internos de aquellas personas que vivían en Terrazas de Briceño, nos muestran la configuración de un barrio en el cual la gente que quería estar en ese hábitat, buscaba un lugar más tranquilo para su familia, para que sus hijos crezcan en un ambiente sano, etc. Ese tipo de valores agregados son cada vez es más difíciles de

conseguir en una ciudad pequeña, con alta demanda de suelo y poca oferta, como lo es San Juan de Pasto.

EL objetivo central de las personas que invirtieron en este proyecto era ofrecer a su familia una mejor calidad de vida, en un frontera rural – urbana que les permita por un lado acceder a los servicios de la ciudad, pero a la vez gozar del ambiente libre de contaminación que ofrece el campo, sus preocupaciones estaban más en sintonía de los elementos que corresponden al inmobiliario urbano, como el servicio de telefonía pública, así como las vías de acceso, que para la época estaba sin pavimentar e implicaba un desplazamientos difícil hasta el centro de la ciudad.

La amenaza representada por el volcán está presente como un asunto secundario, se la contemplaba siempre dentro de las posibilidades generales de casos que pueden en algún momento de la vida generar un riesgo, pero no algo real que se contemple como un problema que en cierta manera afecte la vida y el territorio en el que se habitaba. Para esta época, los riesgos que se contemplan en el imaginario social, son muy diferentes a los contemplados en la posterior medida de reasentamiento.

La visión que se tiene al respecto de la oportunidad, tanto de comprar el espacio (lote) para construir su casa, así como al momento de venderla (valor de cambio), fueron elementos importantes en los cuales prevalecieron económicos de la familia. El contexto inicial de buscar un entorno amable, agradable y sano para que crezca la familia, se puede reemplazar en otro ambiente. No existe una relación con su hábitat que les permita construir arraigo (valor de cambio), debido al relativo poco tiempo que llevan es un espacio que no representa identidad colectiva y donde las relaciones sociales son débiles.

La venta se da en un momento en el cual las posibilidades de afectación patrimonial eran importantes y con la claridad de lo que venía presentando por la aplicación del Decreto 4106 y el reasentamiento. La decisión se pueden leer desde el contexto en donde se aprovecha la oportunidad y se actúa. La percepción del riesgo natural, siempre presente, no es un elemento central, sino hasta el momento en que el patrimonio familiar queda en entredicho, sin que la naturaleza se vea como una de las determinantes; en este caso particular la propuesta de reasentamiento abrió la posibilidad de la venta, en donde se engrana este momento con otros intereses y se logra reubicarse en otra ciudad (Cali) a partir de una iniciativa propia.

En los casos que se conoció de la zona de Briceño, se pudo establecer que los habitantes del barrio se mudaron a otras propiedades, bien ubicadas en su mayoría, y tan solo aquellos que mantenían la vinculación con la historia familiar sobre la propiedad, experimentaron de manera más fuerte un proceso de *desarraigo*, ya que estamos hablando de una vinculación desde los bisabuelos hasta las generaciones actuales, en donde pesan los recuerdos y otra serie de aspectos emocionales que son difíciles de medir de manera cuantitativa, pero que en términos cualitativos nos muestra un conjunto de elementos, como las historias de vida que trenzan las relaciones con el territorio, lo hacen crecer con significados que hablan de las personas y sus costumbres, sus desafíos, sus sueños y alegrías.

3.2 Lo laboral y las prácticas productivas

Según Kaztman, la vulnerabilidad social en términos de una estructura de oportunidades, representada en un potencial de activos como parte de un capital social individual y colectivo, puede verse afectada en su estructura, en aspectos laborales, educativos y de residencia, lo que implica que se pueden orientar hacia procesos de pauperización (Kaztman, 2000) a consecuencia de una reubicación. Con esta perspectiva, los hallazgos encontrados se relacionan con la observación teórica mencionada.

En su mayoría encontramos una afectación directa a consecuencia de la ejecución de lo que se consideró un *plan de reasentamiento*²⁰, el cual no preveía ninguna clase de afectación en los pobladores de la zona, a pesar que se elabora y se hace efectiva después de casi 20 años de actividad volcánica. La explicación radica en que no se construyó de manera participativa, con la comunidad. Con la comunidad involucrada, ignorando, de esta manera el capital social existente, con serios trastornos en lo que atañe al mundo laboral y familiar de los pobladores. En particular, la opción de reasentamiento acompañada de la improvisación por parte de las instituciones responsables, ha generado desconfianza entre la comunidad de los posibles procesos de reasentamiento, minando el buen desarrollo de las actividades y la credibilidad de las instituciones.

²⁰ Se hace referencia al “Plan de Acción Específico – Una oportunidad para el desarrollo sostenible”

- Caso de La Florida.

En la entrevista del profesor Néstor Muñoz, señala que en el caso de doña Lucía, y así hay muchos casos, este panorama es solo una parte de los que se ha venido presentando tras la implementación del proceso reasentamiento.

Doña tenía un restaurante, que a ella le dijeron en el momento en que ella se fuera le van, le iban a garantizar trabajo y otro poco de cosas, ya!, le dieron para servir los tintos en la Casa Galeras por unos meses, luego la sacaron y quedo sin trabajo, sin restaurante, a ella no le cumplieron, en ultimas ella tuvo que regresar acá vendiendo mercado los domingos. (Néstor Muñoz, 2014. entrevista grupo focal).

Sumado a este aspecto y siendo de vital importancia, podemos encontrar como el mundo laboral de los afectados se vio trastornado, según las impresiones recibidas en el grupo focal, Ángela Enríquez, menciona “aquí en el pueblo ya no hay trabajo por eso de la declaratoria de desastre”, dado que el poblado fue estigmatizado por los medios de comunicación e intervenido por los instrumentos legales y con repercusiones en el ordenamiento territorial, lineamientos emanados desde el gobierno central y que se promovieron para hacer frente a la amenaza volcánica, declarando como un sitio de *alto riesgo no mitigable*, con lo anterior se afectó directamente las alternativas laborales que había en la zona. “En La Florida no encontraba un factor empresarial grande, ya que la única dependencia, es la alcaldía. En busca de mejores oportunidades me vi forzado de dejar el pueblo” (Carlos Salas, 2014, entrevista). En su mayoría, los pobladores de La Florida viven de las actividades agrícolas, es una zona productora de café, fique y frutales, el trabajo regular se concentra en las actividades del campo o en pequeños locales comercios que la gente mantenía en la zona, como restaurantes, talleres de mecánica o carpintería, confección de artesanías y otras actividades informales.

Por otra parte, las actividades productivas y las alternativas que se esbozaron dentro del documento CONPES 3501 de 2007, y que fueron presentadas por los funcionarios a los habitantes de la zona, muchas quedaron en el papel, como las *compensaciones por afectación*, en estos términos han tenido difícil curso burocrático, no se han llevado a cabo y de manera directa, se encuentra un deterioro en las condiciones de vida, desprendidas de la imposibilidad de los afectados para viabilizar opciones nuevas en términos productivos. En casos como el de José Jaramillo podemos

encontrar una referencia clara del manejo que se dio a estos casos, él cuenta su experiencia:

Pues yo estoy a la espera de que el gobierno me cumpla lo que me prometió. Yo vendí mi propiedad, a mí me la pago, a mí me prometió muchas otras más cosas, lo que dice el vecino, y esta es la hora que los señores del *proceso galeras* o como se llame eso ahí, no conocen donde tengo mi propiedad que yo compre. Ellos dicen -Que ya vamos a ir, que en la semana, que espérate, que estamos ocupados, que esto y que lo otro -, ahora lo que hacen es como si uno fuera un ¡tarrado de basura! y lo votaran donde no estorbe, ¡basura andante! Pero a mí no me están cumpliendo con nada el gobierno. ¡Pues yo tampoco he pensado en entregarle la propiedad!, espero que me cumplan, porque yo tenía un tallercito y trabajaba ahí, un tallercito de carpintería en mi casa, lo cual a mí me vinieron a decir que yo tenía derecho a una *compensación económica* por eso, por el daño que a mí me hacían... bueno pues entiendo que era una remuneración de esas, unas compensaciones, mi esposa tenía unos cuyes, unas gallinas, unos marranos allí, todo eso nos iban a remunerar, todo eso, ¡y ahora ya me salen, viene y me dice! , cada que me encuentran, - No lo que pasa es que tendrás en cuenta que eso es muy poquito -, entonces como yo le dije la última vez, ¡puede ser poquito o puede ser harto, pero yo necesito para irme!, entonces el gobierno a mí no me está cumpliendo con lo que se comprometió (José Jaramillo, 2014, entrevista grupo focal).

En este sentido, dentro del Decreto 3905 de 2008, donde se establece el proceso de reasentamiento se instauran los mecanismos de acceso, montos y procedimientos a seguir para dar curso a las *compensaciones de los afectados*, tendrán derecho por los perjuicios ocasionados tras el reasentamiento, pero en la práctica la incapacidad e incumplimiento de los responsables estatales de procesar estas solicitudes, y por otra parte, la manera como se van dilatando las tareas de seguimiento y acompañamiento por parte de los funcionarios y la informalidad de las solicitudes realizadas por los afectados.

El incumplimiento de los acuerdos, en donde no hay claridad del debido proceso para dar curso y materializar lo que se requiere, en la práctica genera un estancamiento nocivo. La posibilidad de mantener una actividad económica que sustente la vida es muy importante, es vital, sin este aspecto presente y resuelto, es casi de asegurar que los reasentados van a entrar a engrosar los cinturones de miseria en las zonas urbanas donde se desplacen.

La población en general manifestó su malestar al no conocer las orientaciones con respecto a las zonas de expansión del municipio, según comentan dicho proceso se

establecerá con el nuevo EOT²¹, que se espera, que se socialice en el mes de noviembre²². Esto en la línea de optar por una reubicación en la misma zona que les permita mantenerse en su territorio y reducir los niveles de vulnerabilidad social a los que se han visto expuestos. Sin embargo, esta información no ha sido presentada de manera oportuna a los afectados, para que puedan con estos elementos tomar una definición clara, prosigue José Jaramillo:

Como decía mi vecino acá, estamos esperando la zona de expansión y aquí no la conocemos, aquí no sabemos dónde es la zona de expansión (Jesús Gómez; no se ha determinado todavía) si hubiéramos tenido zona de expansión creo que mucha gente de aquí no saldría... saldríamos pa' la zona de expansión correctamente, y fuimos presionados pues, con el cuento de que si no vendíamos que vamos a ser desapropiados²³, que el volcán nos va a atrapar, yo no sé qué un poco de carreta ahí, pues yo considero que la gente que está a la orilla de la quebrada eso si hay como riesgo y de pronto no, también estamos en la parte de riesgo pero de alguna forma de que el gobierno pueda cumplir ya que se comprometió, eso es lo que nosotros estamos esperando. (José Jaramillo, 2014, entrevista grupo focal).

Una de las maneras en que se fue concretando la persuasión al respecto del reasentamiento fue la *amenaza de expropiación de las viviendas y propiedades*, los funcionarios del *Proceso Galeras*, en diferentes oportunidades insinuaron que de no aceptar los términos que se les ofertaban, los propietarios iban a ser expropiados. Así muchas personas entre asustadas tanto por el fenómeno natural como por los funcionarios aceptaron las condiciones. De este aspecto se desprende que la presión de las instituciones generó la salida de muchas personas, pero sin contar con los mecanismos de apoyo que estas mismas debían abrir para acompañar los procesos que de aquí se desprendían, evitando, en lo posible, mayores afectaciones que las ya causadas.

Los “beneficiarios” de las zonas afectadas, en este caso de La Florida, sostienen que el *proceso Galeras* generó una *situación de incertidumbre*, en la cual se manifiesta una afectación alta sobre el tejido social. La sensación general de los pobladores es de abandono por parte de las instituciones estatales al sufrir un detrimento patrimonial, sujeto directamente a las medidas de ordenamiento territorial que restringieron el uso del suelo en las zonas en cuestión, imposibilitando actividades de orden comercial y a

²¹ Esquema de ordenamiento territorial, por el tamaño del municipio es un EOT, pero cumple las mismas orientaciones de un plan de ordenamiento territorial.

²² noviembre de 2014, casi 11 meses después de realizado el trabajo de campo y después de 9 años de haber declarado “zona de desastres”

²³ Expropiación.

todo nivel, como arriendos, negocios, ventas, etc. De igual manera, se afectó la vida cotidiana de las personas, sus dinámicas académicas, laborales, de recreación y pasatiempos, la vida cotidiana con sus interacciones en la comunidad fue golpeada y desmantelada por una *firma* sin que se les presente una alternativa clara a los pobladores de la región.

Muchas de las quejas y reclamos presentados tienen que ver con la falta de planificación con la que se desarrolló el “proceso” y por esta misma razón se visibiliza un impacto fuerte de afectación en los aspectos sociales.

- Sector de Briceño, en la ciudad de San Juan de Pasto.

Por las condiciones socioeconómicas de la población en el sector estudiado, las lecturas de la vulnerabilidad son particulares, los impactos en el aspecto laboral son diferenciados con respecto al municipio de La Florida. , se comparte en la comunidad la incertidumbre que ha generado la intervención Estatal, siendo ésta, más perjudicial que el mismo Volcán Galeras.

En el aspecto laboral, los impactos se centran en el proceso de urbanización, que en síntesis tiene dos etapas, el primero de Terrazas de Briceño que involucra al padre del entrevistado, Alberto Moncayo, Quien inicia el proceso a finales de los años 80, y la segunda etapa, de la cual da cuenta el señor Esteban Moncayo, como uno de los fundadores de Alcalá de Briceño.

Fue un proyecto de urbanización que vinculaba a la tradición familiar de arquitectos y en un segundo momento la posibilidad de organizar un espacio vital, en el cual se fueron acoplando otros miembros de la familia extensa²⁴, con esto se constituye un núcleo de inicio del proceso y con él un tejido social de relaciones que significaban, ya no solo la tradición y la herencia, el paso del padre a los hijos, sino de un proyecto colectivo que vinculó a la familia extensa y permitió constituir la base del proyecto de vida de relaciones de reciprocidad y vecindad. Por otra parte, de este proceso dependía la estabilidad familiar, y con las restricciones establecidas, éste se vio en riesgo, la devaluación de los precios de los predios, las pérdidas por las inversiones que se realizaron para incorporar la infraestructura que requería el proyecto, fueron una amenaza para mantener el nivel de vida que normalmente llevaban.

²⁴ Término para explicar la vinculación de miembros familiares en segundo y tercer nivel de consanguinidad.

Por el perfil profesional de los habitantes, el reasentamiento significó una inestabilidad transitoria, no hubo mayores trastornos que agravaran su condición de vulnerabilidad, dado que el aspecto económico, aunque se vio afectado, no puso en riesgo su condición socioeconómica. En términos de gestión de riesgo, su condición económica les permite ser más *resilientes*, por tener una mejor capacidad de adaptarse y recuperarse de los impactos y efectos, a los que se pudieron ver avocados por consecuencia de una amenaza natural, socio natural o antrópica.

Otro tipo de impactos se pudieron haber presentado en la zona, pero no directamente con los propietarios de los predios, más bien la población que ofertaba servicios varios en el barrio, como jardineros, vigilantes, servicios domésticos, etc. que eran de amplia demanda por los habitantes de esta zona.

Un efecto indirecto en el aspecto laboral es el derivado del riesgo jurídico que representa la “*declaratoria de desastre*” en una ciudad donde predomina de economía terciaria, y los impactos del sensacionalismo de la prensa. Derivaron en periodos de austeridad para el comercio y los servicios que se ofertan en la ciudad.

CONCLUSIONES

A las diferentes problemáticas analizadas desde los estudios urbanos, se suma un tema de inmensa actualidad, como lo son los riesgos derivados de amenazas naturales, socio-naturales y antrópicas, y que tienen mucha relación con los procesos de crecimiento urbano como construcción social, al igual que los riesgos. Dentro de la conformación conceptual del riesgo es prioritario analizar los componentes de la amenaza y la vulnerabilidad, en los cuales se establece un enfoque de trabajo para la priorización de las acciones.

Los procesos de planificación en el territorio por las evidencias encontradas han sido débiles, así lo demuestran los planes de ordenamiento territorial de los municipios de Pasto y La Florida, en donde no se ha logrado identificar las zonas donde desarrollar un proceso de reasentamiento colectivo. De igual manera, es evidente la concepción lineal de un modelo de planificación que no dialoga con el territorio y sus actores.

El desarrollo teórico de la gestión del territorio, a través de sus instrumentos es una ventana valiosa hacia la construcción de espacios más equitativos, sin embargo, la puesta en marcha o desarrollo de los mismos ha contado con limitantes, especialmente en la debilidad administrativa que existe en los niveles locales de gobierno.

La deficiente planificación en el proceso de reasentamiento es evidente, al igual que su enfoque basado en indicadores que muestran realidades que no se ajustan lo encontrado en la investigación, en especial en las comunidades que se encuentran afectadas tras la medida de reasentamiento.

El ordenamiento territorial es el principal instrumento de gestión del territorio, pero su debilidad en términos conceptuales, operativos y de apropiación por parte de los actores, ya sean institucionales o comunitarios, no ha permitido que su rol ordenador sea aplicado de manera eficiente, por el contrario, se sigue pensando en los planes de ordenamiento como un requisito administrativo, razón por la cual no dialoga con las realidades del territorio, ni comparte una visión de futuro con los actores que allí se asientan.

Por otro lado, la gestión del territorio implica una reordenación del suelo urbano y la planificación de sus nuevas demandas, las cuales no pueden estar de manera arbitraria al libre mercado o a los intereses del gran capital. Los requerimientos de

nuevo suelo deben estar ajustados a las demandas espaciales en una lógica de sustentabilidad ambiental y social, que busque armonizar las graves desigualdades e inequidades que se tiene para acceso a suelo urbanizable y en condiciones seguras, libres de riesgos.

En el ordenamiento territorial un enfoque de gestión del riesgo basado en amenazas, se prioriza desde las ciencias naturales y exactas, dentro de éste, la vulnerabilidad se sintetiza en la exposición y la vulnerabilidad social se instrumentaliza de tal manera que no permite percibir las relaciones que existen entre elementos de la comunidad y territorio.

Un enfoque basado en vulnerabilidades en la gestión del riesgo, pretende de manera analítica interiorizar en las relaciones sociales de una comunidad, así como identificar las causas subyacentes que los motivan, bajo este enfoque se encuentra un diálogo fluido entre la gestión del riesgo y los estudios urbanos.

Los procesos de reasentamiento, además de ser parte de los instrumentos de planificación, al estar vinculados dentro del ordenamiento territorial, son también parte de los denominados de gestión del suelo porque intervención en el territorio y específicamente en las zonas urbanas, cuando demanda nuevo suelo para urbanizar y cambia las características de la urbanización. De tal manera, que modifica las condiciones de uso actual, aunque estas puedan ser contrarias a la lógica institucional.

Se pueden evidenciar que ha existido momentos claves en la política de gestión del riesgo de desastres, sus inicios a finales de la década de los 40's y con una pequeña modificación en los 90's, cuando la prevención se suma como concepto dentro de la política y un intento de orientar la atención y prevención de desastres hacia la gestión del riesgo, y ya en año 2012 con la generación de una política pública de gestión del riesgo que todavía no alcanza su estado de madures, pero que ya entrega orientaciones importantes hacia la consecución de objetivos más claros en términos de reducción de riesgos de desastres. Estos cambios en la forma de orientar la normativa han sido producto más de la improvisación que de un proceso planificado y ha surgido como respuesta a los nefastos impactos que han dejado fenómenos naturales como el tsunami de Tumaco a finales (1979), la trágica década de los 80's con el terremoto de Popayán (1983), la desaparición de Armero (1985) y el terremoto del eje cafetero (1999) son

algunos hitos del siglo pasado que influyeron en el cambio de paradigma acerca de los desastres.

Ya en la década reciente los efectos que dejó la ola invernal en Colombia de 2010 y 2011, son los precedentes que volvieron a dar un vuelco en el cambio de la normativa colombiana y es así como surge la Ley 1523 de 2012 y con la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastre, pero el enfoque con el que se busca hacer dicha gestión, no ha evolucionado.

Con anterioridad a la promulgación de la Ley 1523, ya se hablaba de gestión del riesgo, pero su enfoque fiscalista y basado en la amenaza, solo permitía hacer una *gestión de los desastres*, en este marco de vacíos conceptuales se presentó la emergencia del Volcán de Galeras, lo que trajo como consecuencia los efectos aquí descritos.

Los procesos de gobernabilidad en la gestión de desastres, se han enfocado en la reducción de la vulnerabilidad física, en otras palabras, reducir la exposición. Si se quiere pensar en una gestión integral del riesgo, se debe avanzar hacia procesos de *gobernanza en la gestión del riesgo*, si bien la Ley 1523, dispone de alguna manera la participación, está todavía aún no es efectiva. Se debe desarrollar mecanismos conducentes a motivarla y ampliar en las diferentes fases de gestión del riesgo, así como el aumento de capacidades en las comunidades, y no limitarse únicamente generar corresponsabilidad, si se llegara a suceder alguna situación adversa.

Lo anterior es importante, si se tiene en cuenta que los argumentos de la comunidad afectada en el proceso de reasentamiento se centran en que todo fue una imposición por parte de los diferentes instituciones del orden nacional, dejando en claro la postura centralista y autoritaria que tenía el gobierno nacional en ese momento²⁵.

Lavell (2002), pone de presente,

La relación entre lo local y lo global, de tal manera, que tanto en la creación de condiciones de riesgo como en la intervención para reducir las, los niveles territoriales superiores juegan un papel importante y deben introducirse en la fórmula de la gestión local, a través de relaciones de cooperación y concertación incitadas por, y con los actores locales” (Lavell, 2002, citado por Enríquez, 2009: 86).

²⁵ Durante la declaratoria y buena parte de su implementación se realizó bajo el mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez, polémico ex presidente el cual imponía sus decisiones sobre cualquier otra.

Uno de los aspectos que se puede resaltar en la poca efectividad del proceso de reasentamiento es como centralizan las decisiones y se descentralizan las responsabilidades, enfoque muy similar hasta hoy presente en la gestión del riesgo. En su momento, los responsables de hacer cumplir la normativa, además de difundir las comunicaciones eran las *administraciones municipales*, las cuales hasta el presente, carecen de capital humano capacitado en desarrollar la gestión del riesgo y en consecuencia generan un estancamiento en el viejo paradigma de la *atención de emergencias y desastres*.

El cumplimiento del principio de descentralización depende de la capacidad con que cuenten las entidades locales; en tanto que, las competencias para ordenar y gestionar los asuntos públicos, en beneficio de sus habitantes, la eficiencia de sus acciones, radica en el ejercicio de sus deberes públicos y en la cantidad de recursos propios de los cuales puede disponer libremente para el ejercicio de sus facultades. (Enríquez, 2009: 86)

De esta condición se desprende que los procesos comunicacionales hayan sido deficientes, al generar doble información, mala interpretación y desinformación que ha influido en la *percepción del riesgo* de los pobladores de Pasto y La Florida. No se ha considerado el rol de los medios de comunicación como parte integral de una estrategia que permita modificar la percepción que se tiene acerca de la amenaza volcánica.

El proceso que buscaba el reasentamiento a consecuencia de amenaza volcánica generada por el Volcán Galeras, fue pionera en la región, en un país que es catalogado el abanderado en términos de conocimiento de los desastres, gracias a su trágica historia. En consecuencia, no se contaba con un antecedente que pudiera orientar las acciones y estrategias para salvar vidas bajo el precepto de la prevención ante un posible desastre, situación anterior, que llevo a que se sucedieran improvisaciones desde un punto de vista operativo y administrativo, lo que se refleja en el bajo cumplimiento de su objetivo primordial que era el reasentamiento de cerca 2000 hogares y la compra de 3157 predios, solo en Pasto y La Florida. (Tan solo se han adquirido 449 predios en lo que lleva de funcionamiento el *Proceso Galeras*).

En los dos casos se puede observar una improvisación considerable y una falta de criterio para la elaboración e implementación de los mecanismos contemplados en la política que lleven a buen puerto el proceso. Antes por el contrario, en los casos estudiados se logra identificar con mucha claridad que miran al Estado como la mayor

amenaza a la hora de intervenir, dado que la naturaleza no causo, en ese momento, ni hasta ahora, ningún perjuicio a los pobladores y si lo han hecho las acciones Estatales.

Las intervenciones marcaron rupturas y momentos de tensión que aún no se logran superar a diez años después de la implementación de la norma, sin que el fenómeno natural haya determinado en la práctica un riesgo más allá de toda la tragedia impulsada y creada por la medida de intervención que afecto a la población con una magnitud que aún hoy no cesa. Es particularmente curioso que hasta hoy sea más problemático para estas zonas el plan de intervención y sus políticas, que el fenómeno natural en sí, el cual la gente sigue creyendo es el menor de sus males.

Si bien es cierto, no se habla de un desastre de origen natural como una erupción volcánica o de sus fenómenos asociados, lo que se buscó inicialmente era evitarlo, reduciendo al mínimo la exposición de la población que se encuentra asentada en las zonas aledañas al Volcán Galeras. El elemento que se tiene que entrar a considerar son las medidas que tomaron y su impacto en la sociedad, de ahí que se considere que existieron errores en los procedimientos administrativos, influenciados por el enfoque del paradigma dominante sobre los desastres y en la concepción del *desarrollo*. Obviamente, sus repercusiones se convierten en fuente de otras problemáticas a nivel urbano, tanto en la capital del departamento como otras pequeñas ciudades o municipios, ya que la expulsión de población hacia otras zonas y al no contar con redes o estructuras de apoyo, se deja abierta la puerta hacia la generación de procesos de segregación y marginalidad.

Uno de los grandes impactos que se puede encontrar es la pérdida de la confianza en las instituciones, en un inicio por ser totalmente arbitraria, al imponer una visión centralista de la problemática y las posibles soluciones, sin contemplar las particularidades de la región y del territorio. Por otro lado, al generar un proceso burocratizado y clientelar, limitando en sus capacidades humanas, lo que conlleva a que se considere que la institución ha malgastado buena parte de los recursos en pagos de honorarios y funcionamiento, dejando a un lado la principal prioridad de este *proceso*. La pérdida de la credibilidad institucional, trae consigo alejar la inversión privada tanto en las zonas de influencia directa, como en las indirectas, es el caso de la zona urbana

de Pasto, que al no contar con condiciones óptimas en el ordenamiento territorial para implementar proyectos de gran envergadura prefieren establecerse en otras ciudades²⁶.

Una de las principales concientizaciones se tiene que hacer es en el plano de los políticos o tomadores de decisiones, y esta tiene que ser a todo nivel, teniendo en cuenta que la subsidiariedad de la gestión del riesgo en un modelo político descentralizado. Y que para algunos casos la única y última salida será el reasentamiento o reubicación, implican un alto costo llevarlos a cabo de manera eficiente, por tal motivo, esa decisión de hacer un proceso de estos dependerá de la voluntad política y de conocimiento del tomador de decisiones, y buena parte de su concientización estará orientada a comprender que se realice de la manera adecuada y eficiente, solo se puede estar salvando vidas de manera momentánea, ya que los impactos sobre el tejido social, como el aumento de la vulnerabilidad social puede generar situaciones de marginalidad y pobreza que puede perdurar durante mucho tiempo, de igual manera, genera un estancamiento y retroceso en los procesos de crecimiento de las condiciones de vida de las familias, y que según los resultados obtenidos en la investigación estos todavía perduran.

El reasentamiento

El reasentamiento de las poblaciones que se encuentran en situaciones de riesgo frente a diferentes tipos de amenazas, se ha venido considerando como el único camino o instrumento de gestión para conjurar este tipo de situaciones. Como lo ha indicado la gran mayoría de experiencias, la instrumentación de este tipo de mecanismos de gestión del suelo, con un enfoque determinista, también como sucede con otro tipo de instrumentos de gestión urbana, pueden llevar a generar otro tipo de impactos que potencializan aspectos de la vulnerabilidad social e incluso generar procesos de “nueva pobreza urbana” (Kessler y Di Virgilio, 2008).

Para los procesos de reasentamiento, al considerarse procesos complejos, se debería establecer mecanismos que brinden la posibilidad de no tener que improvisar estudios, planes o demás acciones que se relacionen con esta actividad, ya que si dejan estos procesos a la libre orientación de coyuntura electoral o se convierten en receptores

²⁶ Este fue un argumento que expreso un German Arciniegas, que fue una de las motivaciones para radicarse en la ciudad de Cali, con su inversiones y negocios.

de burocracia clientelar, sus resultados siempre serán conducentes a un fracaso, pero ante todo a la pérdida de la credibilidad de las instituciones.

Propender por un reasentamiento individual en un municipio con un fuerte arraigo como lo es La Florida, es romper con una cultura y la identidad, lo cual trajo consigo fraccionamiento al interior de la comunidad. Además de procesos de resistencia frente a la institucionalidad.

Una opción para el proceso de reasentamiento y fortalecer el tejido social es la construcción colectiva de viviendas, bajo la figura de la *minga* o de *mano prestada*. En donde se contrate la misma mano de obra de los involucrados y se oriente técnicamente el proceso, pero se conserve la estructura de la vivienda promedio y no se genere procesos de rentabilidad a costas de los proyectos de vivienda.

Las afectaciones

Las medidas aplicadas han generado un proceso de vulnerabilidad social en donde se hace presente la polaridad entre los niveles de ingresos económicos dentro de la sociedad, los dos casos presentan las dos caras de la realidad y también los niveles de impacto de la política y sus instrumentos en distintos sectores sociales.

Se logró evidenciar dentro de los impactos del reasentamiento individual, es una mayor demanda de suelo en la ciudad capital y en consecuencia una mayor urbanización de las periferias urbanas, zonas donde se es posible asentarse por su asequible costo, pero a su vez una mayor demanda de servicios urbanos como: transporte público, acueducto, alcantarillado, etc. Los cuales deben ser suplidos de manera eficiente, pero al no contar con modelos de planificación que contemplen estructuras territoriales regionales se asegura procesos de exclusión y segregación, vulnerando el derecho a la ciudad.

Otro de los efectos identificados y que se postuló dentro de la hipótesis frente a la problemática presentada es el de la “nueva pobreza urbana”, la cual se materializa en los casos estudiados provenientes de La Florida, así como en algunos casos conocidos de habitantes de la ciudad de Pasto, que se ven afectados por estar en zona de amenaza media (flujos de lodos por la Quebrada Mijitayo)²⁷, a los cuales su valor comercial se

²⁷ De los cuales no se profundiza en esta investigación, pero de los cuales se tiene conocimientos el valor de sus predios se vio gravemente afectado por localizarse en esta zona de amenaza media, en los

devalúa y en el caso de La Florida, pierden sus inmuebles en la venta y con los recursos obtenidos no pueden acceder a otro de manera directa, teniendo que adquirir obligaciones financieras a través de préstamos, lo que se puede comprender, antes tenían vivienda (con un valor uso) y no tenían deudas, ahora pueden tener vivienda (aumentando el valor de cambio) pero con un crédito bancario. En otros casos, vendieron la vivienda y se trasladaron a otra ciudad y pasaron a arrendar o en anticresis.

En los dos casos estudiados, por medio de las entrevistas se puede ver los niveles de afectación a unos por la falta de recursos económicos como en la Florida, en donde la vulnerabilidad global se acentúa por la falta de recursos económicos, el tejido social y las relaciones entre vecinos se cortan, etc.

En el caso de Briceño, encontramos una afectación en lo emocional por los vínculos de algunos de los dueños de la zona con la historia de la propiedad y también promovida por la incertidumbre y falta de claridades institucional que hasta el momento mantiene abiertas las discusiones y pleitos legales para saldar inversiones por la venta de los lotes del sector de Briceño.

La ZAVA generó un proceso de estigmatización sobre la propiedad, afectando los precios considerablemente, lo que determinó para el caso de Briceño un serio detrimento patrimonial que ha sido en lo concreto un elemento cuantificable para determinar el impacto sobre la población de este sector.

La *resiliencia* como capacidad de sobreponerse y adaptarse ha sido mejor por las condiciones económicas que les han permitido reducir la vulnerabilidad al contar con los recursos propios para definir un lugar donde ubicarse rápidamente minimizando sus impactos. Para el caso de la Florida el impacto fue de mayor proporción por el bajo nivel de ingresos económicos de los pobladores, a su vez, las redes de apoyo que existen entre pobladores y vecinos se destruyeron, la desarticulación impidió una disminución de los impactos e impidió la posibilidad de opciones ante situaciones generadas por emergencias.

En las dos situaciones el impacto está claro y se encuentra vinculado a aspectos económicos, obviamente de mayor repercusión social por las características económicas de la población de La Florida. En el sector de Briceño, el impacto es significativo en el

cuales su valor de comercial esta devaluado (valor de cambio) por parte de las entidades financieras, la cuales consideran que un alto riesgo financiero recibir estos inmuebles en prenda de garantía (hipotecas).

aspecto económico, por encima del impacto social, debido a los intereses y recursos expuestos por ejemplo: el avalúo comercial de los predios y de las casas, estas inversiones afectadas son proporcionalmente en millones son más onerosos. Por otro lado, la capacidad adquisitiva que se tiene la población que vive en este sector ayuda a resolver rápidamente la tensión social generada por el desplazamiento y adaptarse las nuevas condiciones que se les imponga.

Vulnerabilidad social

La vulnerabilidad social por su misma concepción polisémica, dentro de la gestión urbana y del riesgo se debe acercar a un enfoque de interpretación que le permita la profundización en los elementos que la promueven y la conforman. De tal manera, que su lectura sirva de plataforma interpretativa en la formulación de la política pública urbana e incida en los procesos de planificación y de ordenamiento del territorio.

La interpretación de la vulnerabilidad social en la gestión del riesgo, presenta ambigüedades frente a nuevos conceptos que se vienen acuñando en la aplicación del proceso de gestión, es el caso de la resiliencia²⁸ que tiene la misma connotación de adaptación y capacidad de sobreponerse a las adversidades. En tal sentido, la relación de vulnerabilidad social e incapacidad que plantea Wilches Chaux (1993) es efímera y se plantea en un momento de predominio de paradigma de la *atención y prevención de desastres*, lo que implica una acción *ex post*. En un enfoque de vulnerabilidades dentro de un proceso gestión del riesgo, la conceptualización de la vulnerabilidad social debe ser *ex ante* y con miras a reducir los impactos *ex post* y teniendo en cuenta los elementos estructurales que la constituyen. En tal sentido, la valoración de la vulnerabilidad social debe contener factores socioeconómicos, institucionales, psicológicos y culturales (Thomas, 2012), además de las relaciones y características del capital social y como puede influir en su estructura de oportunidades.

Los elementos de análisis de la vulnerabilidad social retomadas de Kaztman (2000, 2001) y propuestos para esta investigación, como son la residencia, lo laboral y productivo, son directamente perturbadas por la medida de reasentamiento afectando sus relaciones sociales y en consecuencia su capital social se ve disminuido. Por el

²⁸ Para Wilches Chaux (1993) la vulnerabilidad social es la incapacidad de una comunidad para absorber y adaptarse al cambio.

contrario, la educación, es un factor que se desarrolla con la medida de reasentamiento ya que permite mayor movilidad y potencialidad de acceso a niveles de formación que el territorio no posee²⁹, a su vez permite entablar nuevas redes sociales y construir mayor capital social. En el caso de Briceño, la condición socioeconómica es un factor determinante para que los hijos, principalmente, salga a estudiar al fuera del país y en el peor de los casos a otras ciudades capitales como Bogotá, Medellín, Cali, entre otras.

La orientación del desarrollo desde un enfoque economicista, no permitió la identificación de los *medios de vida* que se hacen presentes en el tejido social de una comunidad, las categorías de análisis impuestas desde este enfoque solo midió “*unidades económicas*”, que se alejan de las características de economía informal y de subsistencia que habían en la zona, indicando que lo instrumentos implantados son contrarios a la realidad específica.

²⁹ En el caso de La Florida especialmente, no existen universidades, ni centros de formación técnica.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, A. Guillermo. (1989). "Las bases del ordenamiento territorial. Algunas evidencias de la experiencia Cubana". En *Revista Geográfica, No 109. Instituto Panamericano de Geografía e Historia* (Enero- Junio): 87 – 111.
- Baas, S., Ramasamy, S., Pryck, J. D., & Battista, F. (2009). *Análisis de sistemas de gestión de riesgos de desastres*. Roma : Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO.
- Barrios, Y. Marisol (2012). "La vulnerabilidad social en la ciudad de Villahermosa, Tabasco en las inundaciones de Octubre de 2007". Tesis, Facultad de Filosofía y Letras, Posgrado en Geografía. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Bermúdez, N. (2012). "La visión integral de gestión de riesgos. Presentación". Ponencia presentada En: Taller de formación de formadores, metodología de estimación de vulnerabilidad a nivel cantonal". Marzo, 12, 2012. Secretaría Nacional de Gestión del Riesgo - SNGRD – ECUADOR. PNUD, Unión Europea. Quito
- Boisier Sergio. 2003. "Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico". *Estudios Sociales, vol. XII, núm. 23, enero-junio, 2004, pp. 10-36.* Visita marzo 13 2013. En: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41702302>
- Briones Fernando. (2010). "Inundados, reubicados y olvidados: Traslado del riesgo de desastres en Motozintla, Chiapas". En *revista de ingeniería. # 31. Bogotá. Universidad de los Andes.*
- Bustamante Teodoro. (2011). "Para discutir el desarrollo hoy en el Ecuador". *Revista Polémica. Años 2, No 6, 2011, Quito. Universidad Sanfrancisco de Quito. 20 -31.*
- Cámara de Comercio de Pasto. (2007). "Estudio socioeconómico del área de influencia aledaña al área aledaña al Volcán Galeras." Pasto: Cámara de comercio de Pasto. [Versión digital CD-ROM].
- Campos, A. Niels Holm-Nielsen, Carolina Diaz, Diana Rubiano, Carlos R, Costa, Fernando Ramírez y Eric Dickson. (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia* . Bogotá: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial Región de América Latina y el Caribe.

- Cardona, Omar D. 2001. "Manejo ambiental y prevención de desastres: Dos temas asociados. En Ciudades en Riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres en América Latina". María Augusta Fernández. (Compiladora) Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. LA RED. sl. Visita mayo 23 2013. Versión digital disponible en: <http://www.desenredando.org>.
- Cardona, Omar D. (1991). "Evaluación de la Amenaza, la Vulnerabilidad y el Riesgo. Taller Regional de Capacitación para la Administración de Desastres". ONAD/PNUD/OPS/OEA. Bogotá. Visto marzo 25 2013. [Versión digital]. Visita Diciembre 12 de 2012. Disponible en: [http://www.cardique.gov.co/public/userFiles/Articulo%20Evaluacion%20de%20a%20amenaza\(1\).pdf](http://www.cardique.gov.co/public/userFiles/Articulo%20Evaluacion%20de%20a%20amenaza(1).pdf)
- Chardon Anne-Catherine (2002). *Un enfoque geográfico de la vulnerabilidad en zonas de urbanas expuestas a amenazas naturales. El ejemplo andino de Manizales, Colombia*, Editorial Centro de Publicaciones, Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales.
- _____ (2008). "Reasentamiento y hábitat en zonas urbanas, una reflexión en Manizales". En: *Cuaderno de vivienda y urbanismo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- _____ (2010). "Reasentar un hábitat vulnerable. Teoría versus praxis". *Revista invi. N° 70 / Noviembre 2010 / Volumen N° 25: 17-75*. Instituto de la vivienda / Facultad de arquitectura y urbanismo / Universidad de Chile. Disponible en PDF: <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/506>. Consultado noviembre 20 de 2013.
- _____ (2012). "Ciudad y vulnerabilidad el reasentamiento desde una visión de hábitat humano". Ponencia en: Seminario Regional El lugar de las ciencias sociales en la investigación científica sobre riesgos y vulnerabilidades en áreas urbanas. Noviembre 21 y 22 de 2012. Quito, Ecuador. SNGR-Ecuador, IRD, PNUD, FLACSO.
- Chiarella, Roberto. (2010). "Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones" *Espacio y Desarrollo* N° 22, 2010, pp. 77-102. Visita Enero 10 de

2013. Disponible en:
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/5356>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá.
- Corporación OSSO. (2009). “Estudio de la vulnerabilidad física y funcional a fenómenos volcánicos en el área de influencia del volcán Galeras”. Cali: Fondo Nacional de Calamidades - Corporación OSSO.
- Correa, Elena. Haris Sanahuja, Fernando Ramírez. (2011). “Guía de Reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre”. Banco Mundial y el Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR). Washington DC.
- Coupé, Françoise. (1993). “Políticas de mejoramiento y reubicación: alternativas frente a los desastres naturales”. Conferencia en Seminario Una mirada a Medellín y al Valle de Aburra. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/3278/1/coupe02-PolicasdeMejor.PDF>. Visita 20 julio de 2013.
- D’Ercole, R. Metzger, P. Sierra, A. (2009). “Alerta volcánica y erupción del volcán Pichincha en Quito (1998-1999)”, *Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines / 2009, 38 (3): 487-499*. Visita Noviembre 4 2012. Disponible en: [http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/38\(3\)/487.pdf](http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/38(3)/487.pdf)
- EIRD (sd): Living with Risk. A global review of disaster reduction initiatives. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD / ISDR), Ginebra. www.unisdr.org.
- Enríquez, Amanda L. (2009). “Urcunina: la realidad de las ‘buenas intenciones’ un análisis a la implementación del reasentamiento poblacional de la zona de amenaza volcánica alta – ZAVA”. Tesis de Maestría. Facultad de ciencias políticas y relaciones internacionales. Maestría en política social. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. D.C.
- Frank, Andre Gunder. (1996). “El desarrollo del subdesarrollo, El nuevo rostro del capitalismo”. *Monthly Reiew Selecciones en Castellano número 4, 2005*.
- Friedman, John. (1992). “Planificación para el Siglo XX: El desafío del postmodernismo” *Revista EURE, Vol XVIII, No. 55, Santiago. (p. 79-89)*.
- Gellert-de Pinto, G. I. (2012). “El cambio de paradigma: de la atención de desastres a la gestión del riesgo”. *Boletín Científico Sapiens Research, 2(1), 13-17*. Visita 20

enero 2013. Disponible en:
http://www.desenredando.org/public/varios/2012/2012_SapiensResearch_GiselaGellert_ElCambiodeParadigma.pdf.

Gómez, O. Domingo. (2001). *Ordenamiento territorial*. Mundi Pesa. Madrid.

Greemberg, Miriam y Kevin Fox Gotham (2012). “Urbanización, crisis y el cambio de escala del riesgo: rastreando las raíces del desastre en Nueva York y Nueva Orleans”. *Quid 16. Revista del área de estudios urbanos N°1 oct 2011 sep. 2012.* 18 – 39. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires. Disponible en PDF: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20120621051835/quid16_1.pdf Consultado septiembre 23 de 2014.

Hernández, María, M. (2009). *Construcción histórica-espacial del desastre y reubicación de la población afectada en Tenampulco, Puebla*. México: CIESAS.

INGEOMINAS Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química. (1997). *Mapa de amenaza volcánica Galeras, Tercera versión*. Pasto : INGEOMINAS .

INGEOMINAS Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química. (2009). *Actividad histórica de Galeras*. Pasto : INGEOMINAS .

I.P.C. Consultorias. (2008). Plan de Acción Especifico PAE “Una oportunidad para el desarrollo sostenible”. Pasto.

Kaztman, Rubén. (2000). “Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. En: La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones”. Aguascalientes, México. 5° Taller regional programa, MECOVI, INEGI. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/31545>. Visita 10 febrero 2013.

Kaztman, Rubén. (2001). “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, *Revista Cepal*, 75, Pg. 171-190. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/19326/katzman.pdf>. Visita 14 enero 2013.

Kessler, Gabriel y Di Virgilio, María Mercedes (2008). “La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas”. *Revista de la Cepal* 95. Pg. 31-50. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/9/33749/P33749.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xslt>. Visita 2 marzo 2013.

- Lavell, Allan, (1996). “Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación. En: Ciudades en Riesgo, degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres”. Fernández, María (compiladora) Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. sl. Versión digital disponible en: <http://www.desenredando.org>. Visita 8 enero 2013.
- Lavell, Allan. (1996) *La gestión de los desastres (1): Hipótesis, concepto y teoría*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Disponible en: <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc8380/doc8380.htm#sthash.mx0whVBq.dpuf>. Visita 21 enero 2013.
- Lezama, José Luis (2012). “Riesgo Ambiental: De la Ideología a su Construcción Social”. *Quid 16. Revista del área de estudios urbanos N°1 oct 2011 sep. 2012.* 40 – 52. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires. Disponible en PDF: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20120621051835/quid16_1.pdf Consultado septiembre 23 de 2014.
- Macias, Jesús M. (1992). “Significado de la vulnerabilidad social frente a los desastres”. *Revista Mexicana de sociología. Vol. 54, No 4 (Oct. – Dec., 1992), pp. 3 – 10.* Visita marzo 8 2013. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/3540934?seq=1#page_scan_tab_contents.
- Massiris, Angel (s.f). “Ordenamiento Territorial y Procesos de Construcción Regional”. En: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>
- MAVDT. (2005). “Incorporación de la Prevención y la Reducción de Riesgos en los Procesos de Ordenamiento Territorial”. Bogotá: MAVDT- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Mora, S. Minor, Juan Pablo Pérez Sainz. (2006). “De la vulnerabilidad social al riesgo de empobrecimiento de los sectores medios: un giro conceptual y metodológico”. *Estudios sociológicos XXI: 70. P: 99 – 138. El colegio de México.* México. Visita 10 abril 2013. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/40421026?seq=1#page_scan_tab_contents

- North, Douglass. (1990), "Institutions, Institutional Change, and Economic Performance" New York, Cambridge University Press.
- OPS, Organización Panamericana de la Salud, . (2009). *Plan de respuesta en salud ante erupciones volcánicas - Volcan Galeras*. Bogotá: OPS.
- Portes, Alejandro y Bryan R. Roberts. (2005). "La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal", en Alejandro Portes, Bryan R. Roberts, Alejandro Grimson (Editores), 2005, *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina.
- Pradilla, Cobos, Emilio (1981) "Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina", *Revista Interamericana de Planificación*, núm. 57, vol. XV, marzo 1981, *Sociedad Interamericana de Planificación*, México DF, México. (Página web: www.emiliopradillacobos.com.)
- Pujadas, Romá, & FONT, Jaume. (2007). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Editorial Síntesis (p.11-41).
- Robles, Solanyi. (2011). "Impactos del reasentamiento por vulnerabilidad en áreas de alto riesgo. Bogotá, 1991-2005". Tesis de Maestría en Hábitat. Facultad en Artes Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.
- Rojas, Brigitte M. (2011). ¿Es la relocalización una estrategia viable para mitigar el riesgo de eventos naturales? Asuntos y experiencias de la ciudad de Santa Fe, Argentina. Informe final. WHRC - World Habitat Research Centre / SUPSI – University of Applied Sciences and Arts of Southern Switzerland. Lugano.
- Rubiano, D. Ramírez. F. (2009a). *Guía técnica para la interpretación y aplicación del análisis de amenazas y riesgos*. Serie: Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial. Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – PREDECAN. Lima.
- _____. (2009b). *Lineamientos generales para la formulación de planes a nivel local*. Serie: Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación y gestión territorial. Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – PREDECAN. Lima.
- Thomas, Javier. (2011). "Desarrollo y gestión social del riesgo: ¿una contradicción histórica?", en *Revista de Geografía Norte Grande*, 48: 133-157 (2011). Visita

febrero 22 2013. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34022011000100008&script=sci_arttext.

- _____. (2012). “Evaluación de la vulnerabilidad social ante amenazas naturales en Manzanillo (Colima). Un aporte de método”. En *Investigaciones geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM. México*. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rig/article/view/36383>
- Vallejos Ch, M. A. (2009). “La gestión del riesgo en Colombia como herramienta de intervención pública (1982 -2008)”. Tesis de maestría. FLACSO. Quito, Ecuador.
- Von Lücken, Marianne. (2011). “Relocalización de villas en Córdoba: caso villa la Maternidad”. *Documentos de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. IIGG*. Disponible en dirección electrónica: <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/dji33.pdf>. Visitado diciembre 14 2012.
- Wilches - Chaux, Gustavo (1993): La vulnerabilidad global. LA RED. Disponible en: www.desenredando.org Visitado noviembre 23 2012.
- Ziccardi, Alicia (2008). “Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI”. En: *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*, Alicia Ziccardi (comp.) Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop, 2008. Pg. 9 – 33.

Documentos jurídicos

- Decreto 4046 del 10 de noviembre de 2005. Mediante el cual se conforma un Comité Intersectorial para la zona de influencia del Volcán Galeras.
- Decreto 4106 de 15 de Noviembre de 2005. Por el cual se declara la existencia de una situación de desastre en los municipios de Pasto, Nariño y La Florida, en el Departamento de Nariño.
- Decreto Ley 919 de 1989 por el que se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se reglamenta la ley 46/88 y se creó la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. República de Colombia.

Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión de riesgos de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Bogotá.

Documento CONPES 3501, en el cual se determina los Lineamientos de política para implementar un proceso de gestión integral del riesgo en la zona de amenaza volcánica alta del volcán Galeras.

Documento CONPES 3146 de diciembre de 2001 y con el cual se buscaba generar una Estrategia para consolidar la ejecución del plan nacional para la prevención y atención de desastres – PNPAD - en el corto y mediano plazo.