

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo

POBREZA y RIESGO MEDIOAMBIENTAL:

Un problema de Vulnerabilidad y Desarrollo

Working Paper

ANDREA LAMPIS (Ph.D.)

PROFESOR ASISTENTE

PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN SOBRE VULNERABILIDAD Y
DESIGUALDAD

Asistente de Investigación: Camilo Cortés

Índice de contenido

1. Introducción.....	6
2. Historia de los desastres naturales en Colombia	11
2.1. Situación General de los desastres naturales en Colombia	12
2.2. Impacto directo de los desastres naturales en Colombia	19
2.3. Impacto de los desastres naturales sobre los activos físicos.....	23
2.4. Impactos económicos de los desastres naturales en Colombia	28
2.5. ¿Son los desastres naturales cada vez más urbanos en Colombia?	34
3....Historia de las políticas públicas de prevención y atención de desastres naturales en Colombia	37
3.1. Antecedentes del SNAPD	40
3.2. Proceso de Creación del SNAPD	42
3.3. Consolidación del EL SNAPD	43
3.4. Plan de acción del SNAPD.....	46
3.5. La gestión del riesgo y la planificación territorial	47
3.6. Inclusión del riesgo dentro de la gestión ambiental	49
3.7. Fortalezas, debilidades y desafíos del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres	49
4. Las políticas para la prevención y reducción de la pobreza en Colombia: aspectos históricos.....	52
4.1. Las políticas públicas de las últimas 5 administraciones nacionales: elementos destacados	52
4.1.1. El Plan de Economía Social de Barco (1986-1990)	53
4.1.2. El Plan de desarrollo económico y social 1990-1994. La 'Revolución Pacífica' del gobierno Gaviria.	54
4.1.3. El Salto Social: la propuesta del gobierno Samper. 1994-1998.	54
4.1.4. Política social, pobreza y desarrollo. La política social 1998-2002.	55
4.1.5. Programa de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social del Plan Colombia.	56
4.2. El enfoque de manejo social del riesgo.....	56
4.3. Políticas públicas de lucha contra la pobreza.....	62
4.4. Implicaciones de la descentralización para la política sobre pobreza y riesgo medio ambiental	64
5. Pobreza y riesgo medio ambiental: conceptos y enlaces.....	66
5.1. Las diferentes mediciones de la pobreza.....	66
5.2. Vulnerabilidad y pobreza	69
5.3. El estudio de la vulnerabilidad: abordaje dinámico a la comprensión de la pobreza	70
5.3.1. Aplicación a la política social.....	73
5.4. Enfoque de construcción de medios de vida (livelihoods).....	74
5.4.1. El marco de los medios de vida sostenibles	74

5.5. Pobreza y capital social: algunas reflexiones.....	77
5.5.1. El capital social como categoría.	78
5.5.2. Definiciones de Capital Social	79
5.5.3. Fuentes de capital social	82
5.6. La relevancia del enfoque de género en las políticas de reducción de la pobreza.....	89
5.7. Pobreza y capital social: contexto rural.....	90
5.8. Pobreza y capital social: contexto urbano.	91
6. Pobreza y Riesgo Medio Ambiental: estadísticas con base en ECV 03	93
7. Modelo Institucional sobre prevención y atención de desastres en Colombia	104
7.1 Análisis de los sistemas de prevención descentralizados y multi-institucionales	105
7.2. Estructura institucional de la gestión de riesgos en América Latina.....	107
7.3. Estructura Institucional de Prevención y Atención de Desastres en Colombia.	112
7.4. Debate sobre la sectorización del SNPAD.....	115
8. Financiación de la política pública de prevención y atención de desastres naturales para Colombia	117
8.1. Esquema de financiación de la política pública de desastres naturales en Colombia.....	118
8.2. Recomendaciones	123
9. Conclusiones	127
Bibliografía.....	132

Índice de tablas

Tabla 1: Principios de resiliencia de los sistemas según Wildavsky	7
Tabla 2: Síntesis de Desastres Naturales en Colombia entre 1870 y 2002.....	14
Tabla 3: Promedio anual de eventos ocurridos que han originado desastres para ocho países de América Latina (1970-2000)	14
Tabla 4: Clasificación de los desastres.....	15
Tabla 5: Ocurrencia de eventos por periodos.....	17
Tabla 6: Hogares en asentamientos precarios, 2003	24
Tabla 7: Distribución de los hogares según tipo de riesgo y zona de residencia	24
Tabla 8: Efectos de los desastres naturales sobre el capital físico agrícola e industrial.....	27
Tabla 9: Efectos de los desastres naturales el capital físico social	28
Tabla 10: Costos económicos de los desastres naturales según PNUD.....	28
Tabla 11: Comparativo de daños y pérdidas de los desastres grandes y de	30
Tabla 12: Intervención sobre la reducción de la vulnerabilidad	38
Tabla 13: Intervención sobre el ciclo de desastres.	39
Tabla 14: Política pública de gestión de "riesgo colectivo".	39
Tabla 15: Antecedentes de Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres.....	41
Tabla 16: Organización del Sistema Nacional para Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) ..	45
Tabla 17: Síntesis del decreto 93 de 1998	46
Tabla 18: Fortalezas y debilidades del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD)	51
Tabla 19: Pagos, subsidios y servicios en política social. Tipología y aplicación en Colombia a finales de los noventa.....	60

Tabla 20: Descentralización.....	66
Tabla 21: Necesidades Básicas Insatisfechas.....	69
Tabla 22: Síntesis de lineamiento de política para manejo de desastre y transferencia de riesgo de acuerdo a la literatura internacional.....	73
Tabla 23: Tipología del capital social comunitario.....	81
Tabla 24: Tipo y cambio del capital social comunitario.....	82
Tabla 25: Áreas de fortalecimiento y construcción de capital social.....	87
Tabla 26: Valores predichos de verosimilitud máxima para probabilidades de encontrarse o no encontrarse en miseria para hogares en miseria por NBI.....	101
Tabla 27: Valores predichos de verosimilitud máxima para probabilidades de encontrarse en un determinado decil de ingreso de acuerdo a la presencia de riesgos medio ambientales. ...	102
Tabla 28: Valores predichos de verosimilitud máxima para probabilidades de encontrarse en un determinado decil del IDH de acuerdo a la presencia de riesgos medio ambientales.	103
Tabla 29: Distribución de competencias a nivel territorial en el SNPAD.....	113
Tabla 30: Ventajas y Desventajas del SNPAD como componente de un Sistema de protección Social.....	117
Tabla 31: Pérdidas acumuladas de eventos con relación al PIB de Colombia.....	117
Tabla 32: Asignación de Recursos del FNC.....	120
Tabla 33: Inversiones en gestión del riesgo a nivel municipal con recursos transferidas por el gobierno central en miles de dólares en el 2003.	122
Tabla 34: Estrategia para la inversión financiera a nivel local para el desarrollo de programas de gestión de riesgo.	125
Tabla 35: Facilidades para mejorar el manejo de riesgos a nivel local.....	126
Inversión en infraestructura de servicios de emergencia.....	126

Índice de gráficos

Gráfico 1: No. de desastres por década (1910 – 2003).....	15
Gráfico 2: No. de desastres por década y tipo (1910 – 2003).....	16
Gráfico 3: No. de desastres por tipo (1910 – 2003).....	17
Gráfico 4: No. De desastres naturales y antrópicos por Región Natural.....	18
Gráfico 5: No. de eventos de acuerdo al departamento y al tipo de desastre.....	19
Gráfico 6: No. de Muertos de acuerdo al tipo de desastre.....	20
Gráfico 7: No. de heridos de acuerdo al tipo de desastre.....	20
Gráfico 8: No. de afectados de acuerdo al tipo de desastre.....	20
Gráfico 9: No. de muertos a causa de desastres naturales por departamento (1910 – 2003).....	21
Gráfico 10: No. de heridos a causa de desastres naturales por departamento (1910 – 2003).....	21
Gráfico 11: No. de desaparecidos a causa de desastres naturales por departamento (1910 -2003).....	22
Gráfico 12: No. de afectados a causa de desastres naturales por departamento.....	23
Gráfico 13: Viviendas Destruídas y Afectadas por desastres naturales entre 1910 y 2003.....	25
Gráfico 14: No. de viviendas destruidas de acuerdo al tipo de desastre (1910 -2003).....	25
Gráfico 15: No. de viviendas afectadas de acuerdo al tipo de desastre.....	26
Gráfico 16: No. de viviendas destruidas por departamento.....	26
Gráfico 17: No de viviendas afectadas por departamento.....	27
Gráfico 18: Pérdidas en moneda local por departamento.....	29
Gráfico 19: IDD y pérdida máxima probable para un periodo de 500 años.....	31
Gráfico 20: IDD y pérdida máxima probable para un periodo de 100 años.....	32
Gráfico 21: IDD y pérdida máxima probable para un periodo de 50 años.....	32
Gráfico 22: IDD y pérdida máxima anual para el gobierno.....	33
Gráfico 23: No. de eventos en ciudades en comparación con los departamentos.....	34
Gráfico 24: No. de muertos en ciudades en comparación con los departamentos.....	35
Gráfico 25: No. de heridos en ciudades en comparación con los departamentos.....	35
Gráfico 26: No de afectados en ciudades en comparación con los departamentos.....	36

Gráfico 27: No de viviendas destruidas en ciudades en comparación con los departamentos	36
Gráfico 28: No de viviendas afectadas en ciudades en comparación con los departamentos	37
Gráfico 29: Índice de Gestión de Riesgo para 12 países de Latinoamérica	50
Gráfico 30 ^a , b y c – a Marco de los medios de vida sostenibles. b- leyenda de los factores del contexto de vulnerabilidad y c – ejemplos de perfiles de capitales	76
Gráfico 31: Percepción de los hogares sobre la ubicación de su vivienda en zona de riesgo	93
Gráfico 32: Hogares en condición de indigencia, pobreza y no pobreza de acuerdo a LP ubicados en zonas de riesgo medio ambiental	94
Gráfico 33: No. de hogares en condición de indigencia, pobreza y no pobreza ubicados en zona de riesgo	95
Gráfico 34: Hogares pobres y no pobres por NBI ubicados en Zonas de Riesgo Medio Ambiental ..	95
Gráfico 35: Hogares por miseria y no miseria por NBI, ubicados en Zonas de Riesgo Medio Ambiental.....	96
Gráfico 36: No. de riesgos percibidos por los hogares por indigencia, pobreza y no pobreza de acuerdo a LP	96
Gráfico 37: No. de riesgos percibidos por los hogares clasificados por pobreza y no pobreza de acuerdo a LP	96
Gráfico 38: No. de riesgos percibidos por los hogares clasificados por pobreza y no pobreza de acuerdo NBI	97
Gráfico 39: No. de riesgos percibidos por los hogares clasificados por miseria y sin miseria de acuerdo NBI	98
Gráfico 40: Deciles por nivel de ingreso ubicados en zonas de riesgo medioambiental	98
Gráfico 41: Deciles por índices de condiciones de vida ubicados en zonas de riesgo medio ambiental	99
Gráfico 42: No. de riesgos percibidos por los hogares de acuerdo a los deciles por ingreso	99
Gráfico 43: No. de riesgos percibidos por los hogares de acuerdo a los deciles por índice de condiciones de vida	100
Gráfico 44: Diagrama institucional de gestión del riesgo en América Latina	108
Gráfico 45: Esquema Institucional de Atención de Desastres Naturales en Ecuador y Perú	109
Gráfico 46: Esquema Institucional Sistémico.....	110
Gráfico 47: Sistema Nacional de Prevención y Atención de desastres	112
Gráfico 48: Organización de prevención y atención de desastres en Bogotá en Caso de presentarse un Terremoto.	114
Gráfico 49: Institucionalidad de la DNPAD	115
Gráfico 50: Composición de los ingresos del Fondo % del total anual.....	119

1. Introducción

“Las amenazas son naturales, los desastres no”, así Blaikie y sus colegas sintetizaban hace una década lo que hoy en día se reconoce como la base de la reflexión sobre los desastres (Blaikie et al. 1994: 1), es decir, su estrecha relación con la dinámica de las sociedades contemporáneas, donde la creciente vulnerabilidad de grupos humanos siempre más amplios es, finalmente, el resultado de la interacción humana con el medio ambiente y no de la mera existencia de amenazas naturales de por sí.

Con base en esta reflexión que ocupa un lugar central en este *Cuaderno en Desarrollo* del CIDER, a continuación se presentan los principales elementos de reflexión sobre la relación entre las dinámicas de generación de los desastres, las política pública relacionadas con su atención prevención y gestión el riesgo en Colombia y un análisis temático basado en investigación original acerca de la relación entre pobreza por ingreso y por calidad de vida y la exposición de los hogares al riesgo medioambiental en el país; análisis realizado con base en los datos de la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 del DANE.

La prevención y atención de los efectos negativos generados por los desastres naturales en Colombia y en América Latina ha sido enfocada hacia una política pública de oferta ó de tipo asistencialista, como recuerda Cardona (1996). Es decir que el Estado o las entidades gubernamentales han sido los actores que generan una serie de respuestas para prevenir, mitigar, o atender el impacto de los desastres naturales.

Este enfoque ha generado unos logros importantes. Por ejemplo, Colombia es el único país de América Latina que dispone de un Sistema de Prevención de Desastres que no responda meramente al criterio de la protección civil y de la respuesta post-desastre de carácter humanitario.

Sin embargo en este abordaje, que podemos definir tradicional, hay también limitaciones igualmente importantes, máxime cuando la perspectiva de la política no es tan sólo la de la prevención sino la de la comprensión de las interacciones y sinergias, en nuestro caso entre riesgo medio ambiental y pobreza.

Estas interacciones se dan de manera factual en el territorio y determinan una multiplicidad de escenarios donde las variables sociales, institucionales, ambientales, culturales y económicas interactúan bajo el signo de la complejidad sistémica. La limitación principal de los enfoques centralizados está en la división analítica que operan sobre el territorio en términos de zonas de concentración de la vulnerabilidad, las poblaciones y sus características, los factores de riesgo y, finalmente, las amenazas. Esto deja por un lado la comprensión de las dinámicas locales y la posibilidad de desarrollar una capacidad real de prevención y presenta enormes dificultades de intervención operativa allí donde la capacidad de recoger datos y movilizar recursos específicos es limitada a nivel local, como es el caso de Colombia.

Un eje de la reflexión del estudio consiste en el planteamiento según el cual es necesario un viraje de la política hacia el lado de la demanda, con el objetivo primordial de que se

establezcan mejores criterios de proximidad para atender el problema de la prevención, mitigación y atención de riesgos medioambientales para tener un mejor conocimiento tanto del territorio donde prevalece una amenaza como de la vulnerabilidad de las poblaciones específicas ante el riesgo de desastres naturales.

La idea central, que moldea un abordaje a la política de prevención de desastres basada en la demanda y relacionada con un sistema administrativo descentralizado territorialmente, es la de resiliencia.

La resiliencia es una característica de la capacidad de adaptación de los sistemas complejos y es al tiempo un concepto que permite que la política pública en vía de formulación pueda ser vista desde la perspectiva sistémica mediante la aplicación de los siguientes principios que contribuyen al fortalecimiento de la capacidad de resiliencia¹ en la población.

Los principios de Wildavsky representan en este sentido unos criterios guías para la mejora de los sistemas de prevención de desastres, pero también del fortalecimiento de la capacidad de enfrentamiento al riesgo por parte de las poblaciones puesto que, es éste otro planteamiento central, juegan un papel clave también en el éxito de las estrategias de los grupos de bajo ingreso para enfrentar los eventos de vida críticos que generan la vulnerabilidad social (Lampis, 2002), cuya interacción con el riesgo medio ambiental estamos analizando.

Tabla 1: Principios de resiliencia de los sistemas según Wildavsky

Homeostasis	Diversificación de recursos	Alto flujo	Reservas	Redundancia	Jerarquía horizontal
Capacidad de intercambiar señales de retroalimentación que permite un mejor aprendizaje.	Los choques externos son mitigados por la diversificación de los recursos y sus medios de entrega.	Un mayor flujo de recursos en el sistema permite una mejor atención de los problemas.	A través de la generación de excedentes es posible enfrentar situaciones críticas.	Superposición de sistemas u organizaciones que resultaban redundantes hacia la atención de otro tipo de problemáticas.	Una jerarquía horizontal permite la creación de mejores ambientes de participación para la solución de problemas o crisis.

Fuente: Barnett, J. (2001). *The Meaning of Environmental Security*, Earthscan: London.

Una vez terminada la revisión del estado del arte de la política de prevención de desastres y de los impactos de los desastres en Colombia, donde se destacan datos que indican la alta frecuencia de los eventos naturales relacionados con desastres, los altos impactos económicos, sociales y humanos y una baja capacidad de prevención, el trabajo entra a definir los lineamientos para una política pública por formular y, como primer paso realiza una caracterización de la población a atender. Un eje de reflexión de particular interés es aquí la tendencia creciente a la urbanización y la concentración del riesgo en asentamientos con características críticas. En esta juegan un papel central tres factores, a saber: pobreza, vulnerabilidad y exposición al riesgo.

¹ Planteamos aquí una definición operativa: Capacidad de una persona o grupo para seguir proyectándose en el futuro a pesar de acontecimientos desestabilizadores, de condiciones de vida difíciles y de traumas a veces graves.

Las tendencias de esta interacción van a estar definidas implícitamente por el territorio, que puede verse a través dos escenarios: uno donde haya alta afluencia de pobreza y otro donde exista alta afluencia de vulnerabilidad².

De acuerdo al enfoque anterior, es preciso definir qué tipo de condiciones debe presentar una población para que sea catalogada como pobre. Una primera definición de pobreza se encuentra dentro de los indicadores clásicos y de los enfoques descriptivos: ingreso, calidad de vida, acceso a servicios públicos, etc.

A pesar de la utilidad de estos enfoques para responder preguntas sobre la localización y la magnitud de la pobreza que resultan esenciales en el marco del diseño de las macro-políticas, es preciso preguntar: ¿Qué aportan los conceptos tradicionales de pobreza a nuestro análisis? Principalmente éstos sólo indican la sensibilidad de la población a los choques socioeconómicos y no entran a definir propiamente el grado de vulnerabilidad de una población a los desastres naturales.

Hoy en día, no sólo sabemos que la pobreza es un fenómeno multidimensional, sino que disponemos de herramientas conceptuales y operativas como el enfoque de medios de sustento (livelihoods)³ para ahondar en un aspecto crítico de la dinámica de la pobreza y de su relación con la vulnerabilidad social, el hecho que los pobres (y no tan sólo la pobreza) son diferentes, presentan una multiplicidad de perfiles y, por lo tanto, de niveles o grados de capacidad de enfrentamiento al riesgo.

El enfoque de medios de sustento se basa en el análisis de cinco tipos de capitales: financiero, físico, humano, social y natural. La comprensión de cómo individuos, hogares y comunidades utilizan, significan, generan y protegen estos activos es fundamental para comprender porque ciertos grupos presentan una mayor resiliencia y capacidad de enfrentamiento a los riesgos. La mera existencia del riesgo ambiental no es suficiente como ha analizado entre otros de manera ejemplar Wiesner⁴ para que el riesgo sea no sólo

² Incluso la política pública se enfocaría tanto a la población con altos niveles de pobreza como aquella con altos niveles de vulnerabilidad.

³ Entre otros autores:

Bankoff, G., Frerks, G. & Hilhorst, D. (eds.) 2004, *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People*. Earthscan: London and Sterling, VA.

Beall, J. and Kanji, N. 1999, 'Households, livelihoods and urban poverty'. Working Paper Three: Urban Governance, Partnership and Poverty, International Development Department, University of Birmingham, Birmingham..

Bebbington, A. 1999, 'Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty, in *World Development*, Vol. 27, N.12: 2021-2044.

Kinsey, B., Burger, K. and Gunning, J.W. 1998, 'Coping with Drought in Zimbabwe: Survey Evidence on Responses of Rural Households to Risk, in *World Development*. Vol. 26, N.1: 89-110.

Murray, C. 1999, 'Multiple Livelihoods and Social Change'. Working Paper Series, N.4, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

Rakodi, C. 1999. 'A Capital Assets Framework for Analysing Household Livelihood Strategies', *Development Policy Review*, Vol. 17, No. 3, September: 315-342.

⁴ Wiesner, B. 2003, 'Sustainable Suffering?: Reflections on Development and Disaster Vulnerability in the Post-Johannesburg World', en *Regional Development Dialogue*, Vol. 24, 1:135-148, Spring

percibido, sino de manera mucho más importante para que se de en la comunidad, en los hogares y hasta en la conciencia individual aquella disponibilidad a enfrentarlo de la manera clásica, diríamos occidental (la lógica de la necesidad de una reacción frente a la evidencia de la existencia de una causalidad), se produzca una sensibilidad para colaborar a la construcción de políticas públicas efectivas.

En precedencia hemos mencionado la importancia de diferentes factores, como el riesgo y la necesidad de construir el puente analítico a través de los conceptos y los datos entre éste y la pobreza y la vulnerabilidad. Por lo tanto, un segundo eje del estudio será el análisis de la amenaza. En Colombia la respuesta a la amenaza de desastres naturales ha sido elaborada a través de la zonificación del riesgo. Esto con el objetivo de concentrar esfuerzos (tanto de prevención como de atención), en aquellos territorios donde exista un mayor riesgo de desastre. Éste es ante todo un enfoque tradicional basado en la planificación, y es por esta razón que ha sido adoptado en los Planes de Ordenamiento Territorial (POTs) como la principal estrategia para prevenir y atender los desastres naturales. Sin embargo, surge una segunda pregunta: ¿es suficiente esta perspectiva para prevenir los desastres naturales?

En respuesta a la inquietud anterior, es necesario realizar un acercamiento a los territorios, con el fin de observar en mayor detalle las características que ha de tener cada zona, de manera que sea posible elaborar un mejor análisis de las vulnerabilidades presentes en cada territorio. Una primera hipótesis de trabajo concierne la verificación de que tanto los desastres naturales afectan más a las zonas urbanas que a las rurales, ya sea por la concentración de la población o porque las condiciones de pobreza se hacen más evidentes en las ciudades que en los mismos campos, lo cual repercute en un aumento del grado de vulnerabilidad de las poblaciones a los desastres naturales.⁵

Este tipo de evidencia puede ser vista a través del impacto de los desastres tanto en las redes de transporte, comercio, información que conforman los conglomerados territoriales (zonas de relativas homogeneidad de acuerdo a variables territoriales y poblacionales), como en ellos mismos en su aspecto más reducido: los hogares. Dichos impactos contribuyen a un mayor empobrecimiento de la población. Un ejemplo de ello es el efecto negativo que puede causar un desastre natural sobre las redes de comercio, lo cual conllevará a una disminución de los ingresos que percibe una familia por la realización de sus actividades cotidianas.

El estudio recoge los insumos del análisis de las políticas, de las bases de datos y de los estudios de caso existentes para identificar las áreas de contacto y líneas de acción comunes entre políticas de prevención, mitigación y aseguramiento por un lado y, por el otro, las políticas de prevención y reducción de la pobreza. De la misma manera la sección hará hincapié en la identificación de aquellas dimensiones ausentes en las políticas, como por ejemplo el enfoque de medios de sustento presentado arriba en sus lineamientos esenciales.

⁵ Se analizarán las bases de datos existentes que permiten establecer relaciones significativas entre el proceso de urbanización, la dinámica de la pobreza y el grado de vulnerabilidad de las poblaciones a desastres naturales.

Finalmente, se presentará la formulación de criterios de política pública para atender el problema de la prevención, mitigación y atención de desastres naturales con un valor agregado en estrategias de reducción y prevención de la pobreza, a través de lineamientos que se basarán, como criterio guía en los siguientes tres escenarios:

2. Metodología

Objetivo:

Diseñar una política de largo plazo que identifique las intervenciones que se deban continuar, profundizar, o reformar, para que las acciones en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad incluyan estrategias tendientes a la reducción y prevención del riesgo de desastres.

Objetivos específicos:

1. Recopilar los documentos y los estudios de diagnóstico, publicados y/o asequibles directamente en las instituciones acerca de la historia reciente (1980-2005) de los desastres naturales y de los factores de riesgo medio ambiental en Colombia.
2. Realizar una caracterización de la relación de doble vía existente entre los factores de riesgo medio ambiental por un lado y, por el otro, los factores socioeconómicos que afectan la vulnerabilidad y la capacidad de construcción de una existencia sostenible por parte de los grupos en condición de pobreza.
3. Identificar al interior de las políticas públicas en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad, las acciones de reducción y prevención del riesgo de desastres que podrían ser incluidas y diseñar las estrategias para su inclusión.
4. Hacer recomendaciones estratégicas en materia de política para reducción y prevención del riesgo de desastres que contribuyan a la reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia

Para profundizar en los insumos del análisis descriptivo se construyó un modelo logarítmico orientado por la pregunta de investigación de acuerdo a al cual se busca captar si la probabilidad de no estar en miseria o de no ser pobre varia de acuerdo al numero de riesgos medio ambientales presentes.

$$\ell[P(si)/(Pno)] = \beta_0 + \beta_i \cdot Decili / decil10$$

Esta función corresponde a un modelo a través del cual se investiga el grado de asociación estadística entre pobreza y riesgo medio ambiental. Por medio de un modelo logarítmico los resultados pueden ser leídos como inferencias sobre el comportamiento real de las variables

y, por lo tanto, su validez y capacidad de predicción va más allá de lo que resulta desde las estadísticas descriptivas, donde la asociación puede ser tan sólo considerada como hipótesis y no comprobada.

3. Historia de los desastres naturales en Colombia

Tener conocimiento sobre la información histórica de los desastres naturales es de gran importancia tanto para investigadores y científicos como planificadores, tomadores de decisiones y formuladores de política pública. Como también lo especifican los textos dedicados a la recopilación de la temática de gestión del riesgo y desastres, a través de éstas políticas, es posible: definir el tipo, localización y causas de un desastre natural; realizar análisis de amenaza y vulnerabilidad de un determinado territorio; delimitar las prioridades de acción o intervención sobre los riesgos que han sido más significativos, frecuentes o destructivos; y destacar las consecuencias más importantes en términos de pérdidas tanto de vidas humanas como de bienes e infraestructura para tomar las medidas preventivas que cada situación requiera (Somarriba Ortega y Romero de Arce, 2002; UNDP, 2009).

El acceso y disponibilidad de información resultan ser elementos fundamentales para garantizar un avance científico en el campo de la reducción del riesgo relacionado con los desastres. Como señala el PNUD, la mirada que se puede tener de ese riesgo en el nivel local revela un grado de complejidad que resulta casi invisible a una aproximación desde el ámbito global (UNDP, op.cit.). El conocimiento de las causas y consecuencias de los desastres naturales a través del tiempo permite afianzar dos acciones esenciales para su comprensión y prevención: en primer lugar, “contar con una buena base para la toma de decisiones en cada uno de los niveles institucionales encargados de abordar el tema de prevención y atención de desastres en Colombia, ya sea en la formulación de estrategias de planificación, política global y sectorial, manejo medio ambiental, etc.”. (OSSO, 1995: 45). En segundo lugar, ofrece la oportunidad de relacionar el tema de los desastres con el desarrollo a través de la visualización y comprensión de la concentración del riesgo intenso o alto en áreas geográficas con características particulares, como las zonas peri-urbanas de las ciudades, y la existencia de patrones más difusos de riesgos importantes a lo largo de geografías menos concentradas, como las áreas de influencia de los grandes deltas y el conjunto de las zonas costeras de un país.

Todavía hoy Colombia mantiene un serio déficit en este aspecto, puesto que la información se encuentra dispersa, no se ha recogido de manera sistemática y no está recopilada bajo criterios bien definidos, incluso muchos de los desastres no son reportados por los municipios a los entes territoriales encargados por que sus efectos no son de consideración, lo que a futuro puede desencadenar una situación de emergencia (Polanco y Bedoya, 2005). Sin embargo, desde la década de los noventa se han hecho grandes esfuerzos por parte de instituciones y personal investigativo para corregir esta falencia, por esto se deben valorar los esfuerzos de la Universidad Nacional sede Manizales, el Observatorio Sismológico de Occidente de la Universidad del Valle (OSSO), el Centro de Estudios sobre Desastres y Riesgos Naturales de la Universidad de los Andes (CEDERI), la Red de estudios Sociales en Prevención de Desastres (LA RED), las entidades gubernamentales pertenecientes al

Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres (SNPAD), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)⁶.

La principal fuente para recopilar datos estadísticos sobre desastres naturales y de origen antrópico en el país, fue el inventario de desastres DESINVENTAR del Observatorio Sismológico del Sur Occidente (OSSO), la Universidad del Valle y la Red de Estudios Sociales en prevención de Desastres (LARED)⁷.

La continuación de este capítulo tiene dos objetivos principales: elaborar una prospectiva de los desastres naturales en Colombia, de acuerdo con los documentos elaborados por cada una de las instituciones mencionadas anteriormente; y describir el impacto de los desastres naturales en el desarrollo económico y social del país.

3.1. Situación general de los desastres de origen ambiental en Colombia

Colombia debido a su ubicación geográfica, dentro del cinturón de fuego del Pacífico y la Región Andina, permite la afluencia de amenazas por fenómenos naturales relacionados con actividad sísmica y erupciones volcánicas. Igualmente, las condiciones meteorológicas e hidrológicas, propias de un país ecuatorial, hacen que el territorio nacional esté sometido a vientos, lluvias y cambios de temperatura que a la postre son generadores de amenazas por deslizamientos, inundaciones, desbordamientos, avenidas, erosión, sequía, etc. (IDEAM, 2002 y OSSO, 2003). Dicha descripción permite establecer que en Colombia existe una alta probabilidad de amenaza por desastres de origen ambiental.

Así mismo, el crecimiento insostenible de la población (la población en una razón de 50 años se ha cuadruplicado), la acelerada urbanización iniciada desde finales de los 60 (3 de cada 4 personas viven en ciudades), el asentamiento humano en zonas expuestas a altos riesgos, la tala indiscriminada de bosques, el deterioro de cuencas, la modificación de ecosistemas y el uso inapropiado del suelo han permitido un incremento de la vulnerabilidad (y de la incidencia de la amenaza) hacia los desastres naturales en el país.

Un incremento tanto de la amenaza como de la vulnerabilidad permiten que exista un alto riesgo de ocurrencia de desastres naturales (también de tipo tecnológico y ambiental) en el país. De acuerdo al inventario de desastres naturales DesInventar para el periodo entre 1910 y 2002, en Colombia se han presentado alrededor de 14595 eventos relacionados con desastres naturales y 1960 desastres tecnológicos ambientales, para así hablar de la

⁶ El reconocimiento también debe estar extendido a investigadores como Omar Darío Cardona, Camilo Cárdenas, Gustavo Wilches-Chaux, Andrés Velásquez, Carlos Alvarado, Hansjürgen Meyer, Cristina Rosales, Michel Hermelin, Carolina García, Max Henríquez, Ignacio Piedrahita, José Edgar Montealegre, y demás personas consagradas al estudio e investigación de las causas e impactos generados por los desastres naturales en el país.

⁷ La base de datos consultada fue la que abarca el periodo 1910 – 2002. La base de datos enumera los fenómenos de acuerdo a eventos, donde solo uno de ellos puede causar múltiples desastres (tantos como unidades geográficas afecte). Esto hace que las estadísticas llevadas a con DesInventar parezcan infladas respecto a estadísticas llevadas con la definición tradicional de desastre, pero solo en cuanto al número de “desastres” (HERMELIN, M. 2005)

ocurrencia de más de 16555 desastres en 90 años de historia, es decir 183 desastres por año. La situación se torna más preocupante al argumentar que de estos 16555 desastres el 85% han ocurrido en los últimos 30 años, sobre lo cual se podría hablar de 470 desastres por año.

La Dirección General de Prevención y Atención de Desastres presenta la siguiente síntesis de desastres naturales en Colombia (debe señalarse que estos desastres pueden ser catalogados como mayores por los impactos generados en el ámbito económico y social del país):

Otro estudio realizado por La RED, identificó a Colombia como uno de los países menos seguros en América Latina, por el nivel de recurrencia y temporalidad de los eventos desastrosos. En la siguiente tabla se muestra como Colombia tiene el nivel más alto de recurrencia de desastres en los últimos 30 años (de acuerdo con otros 8 países de Latinoamérica), al registrar 597 eventos por año, lo que equivalente a hablar de 17931 eventos generadores de desastres en 30 años. Cifras más preocupantes que las mostradas anteriormente.

Tabla 2: Síntesis de Desastres Naturales en Colombia entre 1870 y 2002

Tipo de evento	Localización y año
Terremotos	Destrucción total de Cúcuta (1875) Terremoto y maremoto de Tumaco (1906) Sismo en Bogotá (1906) Sismo en Norte de Santander (1950) Sismo en el Huila (1967) Terremoto del Antiguo Caldas (1979) Terremoto de Popayán (1983) Terremoto del Atrato Medio (1992) Sismo en Tauramena, Pereira y Pasto (1995) Sismo en Cauca, Páez (1994) Terremoto Eje Cafetero (1999)
Maremotos	Maremoto en Tumaco (1906) Maremoto en la Costa Nariñense (1979)
Erupciones Volcánicas	Volcán Doña Juana (1899) Volcán Galeras (1993, 1992, 1989, 1936) Volcán del Ruiz (1985) En Total son 15 los volcanes activos en Colombia
Inundaciones	Temporada invernal de 1988 con enormes pérdidas en vidas humanas y económicas
Deslizamientos	Quebrada Blanca (1974) El Guavio (1983) Villa tina en Medellín (1987)
Avalanchas	San Carlos (1993) Turriquitadó, Tapartó y Dabeiba (1993), Florida y Bagadó (1994)
Huracanes	Huracán Joan (1988) la Tormenta Bret (1993) el Huracán Cesar (1996)

Fuente: Dirección General de Prevención y Atención de Desastres, 2002.

Tabla 3: Promedio anual de eventos ocurridos que han originado desastres para ocho países de América Latina (1970-2000)

País	Promedio anual de eventos ocurridos
Colombia	597.7
Perú	585.5
México	241.9
Argentina	213.3
Costa Rica	168.6
Guatemala	83.3
Ecuador	74.5
República Dominicana	60.3

Fuente: Desinventar3 LA RED, en ERN Colombia (2004)⁸

⁸ Ver, Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2004, 'Autorización a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por US \$ 226600 millones para financiar parcialmente el programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del estado frente a los

El presente análisis de recurrencia de desastres naturales en el país se ha hecho tomando dos niveles territoriales: las regiones naturales de Colombia y la división departamental. Esto con el fin de identificar las regiones donde se han reportado mayor número de desastres, cuáles de ellos han sido más frecuentes y las consecuencias que han tenido para éstas (y elaborar comparaciones entre regiones y departamentos). Igualmente, para facilitar su cuantificación e interpretación estadística, los desastres se han clasificado de acuerdo a la siguiente tabla:

Tabla 4: Clasificación de los desastres

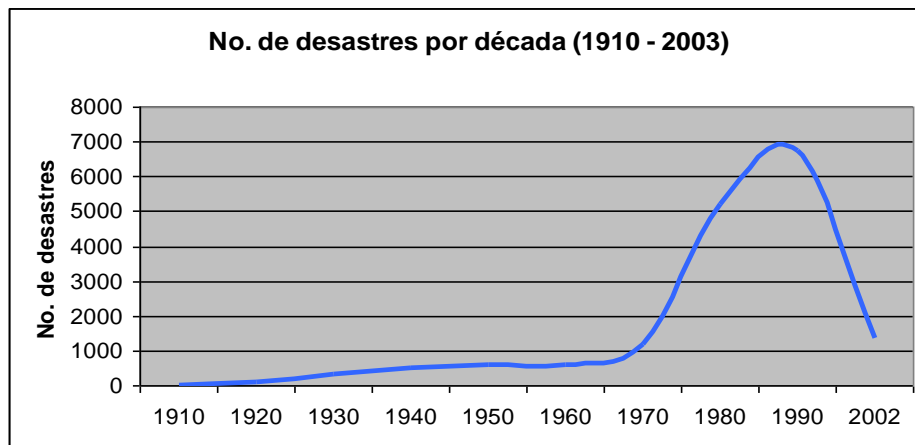
Geodinámicos internos	Sismos, erupciones volcánicas, tsunamis y licuaciones.
Geodinámicos externos	Deslizamientos, aludes y aluviones
Hidrológicos	Inundaciones, avenidas, marejadas, sequías y sedimentación.
Atmosféricos	Huracanes, Incendios forestales, granizadas, heladas, lluvias, tempestades, tormentas eléctricas, vendavales, litorales y olas de calor.
Tecnológicos	Accidentes, eventos de contaminación, escapes, daños en estructuras, explosiones, incendios, intoxicaciones y fenómenos de pánico.
Ambientales	Eventos biológicos, epidemias y plagas

Fuente: BID, CEPAL y Universidad Nacional. 2003.

De acuerdo con la clasificación y las aclaraciones anteriores se destaca que:

- En Colombia se han presentado a lo largo de 90 años de historia alrededor de 16555 de los cuáles el 85% se presentaron en los últimos 30 años⁹.

Gráfico 1: No de desastres por década (1910 – 2003)



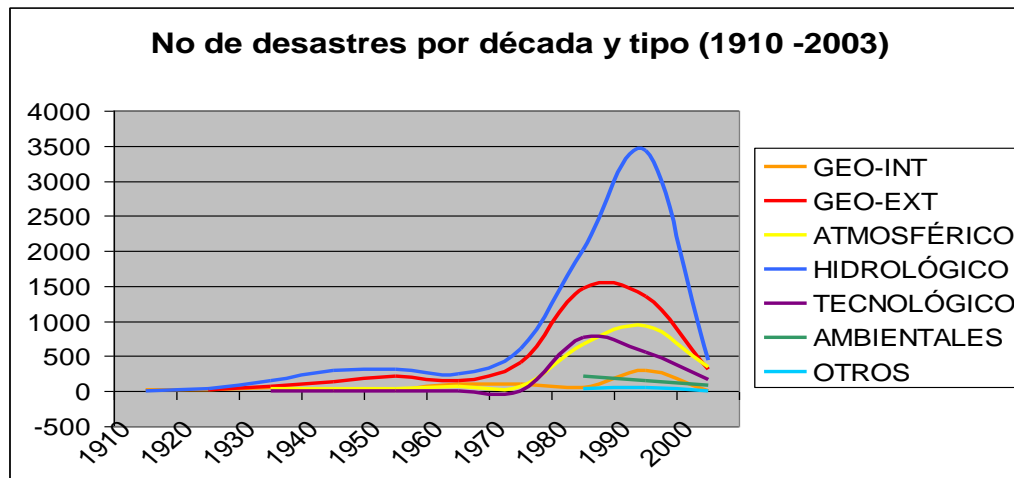
Fuente: DesInventar, 2003.

desastres naturales'. Documento CONPES 3318. Concejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Bogotá. Pág.3.

⁹ Cabe anotar que entre las décadas de 1910 y 1960 existe una deficiencia en la recolección de datos sobre desastres naturales, puesto que no existía una organización gubernamental que llevara a cabo registros sobre desastres tanto de origen natural como ambiental y tecnológico.

- De acuerdo a la clasificación los desastres más recurrentes en Colombia son: 1. Los hidrológicos con una participación del 45% del total de desastres; 2. los geodinámicos externos con una participación del 25% del total de desastres; 3 los atmosféricos con una participación del 13% del total de eventos; 4. los tecnológicos¹⁰ con una participación del 9% del total de eventos; 5. los geodinámicos internos con una participación del 4% del total de eventos; y 6. los ambientales con una participación de 3% del total de los eventos.

Gráfico 2: No de desastres por década y tipo (1910 – 2003)

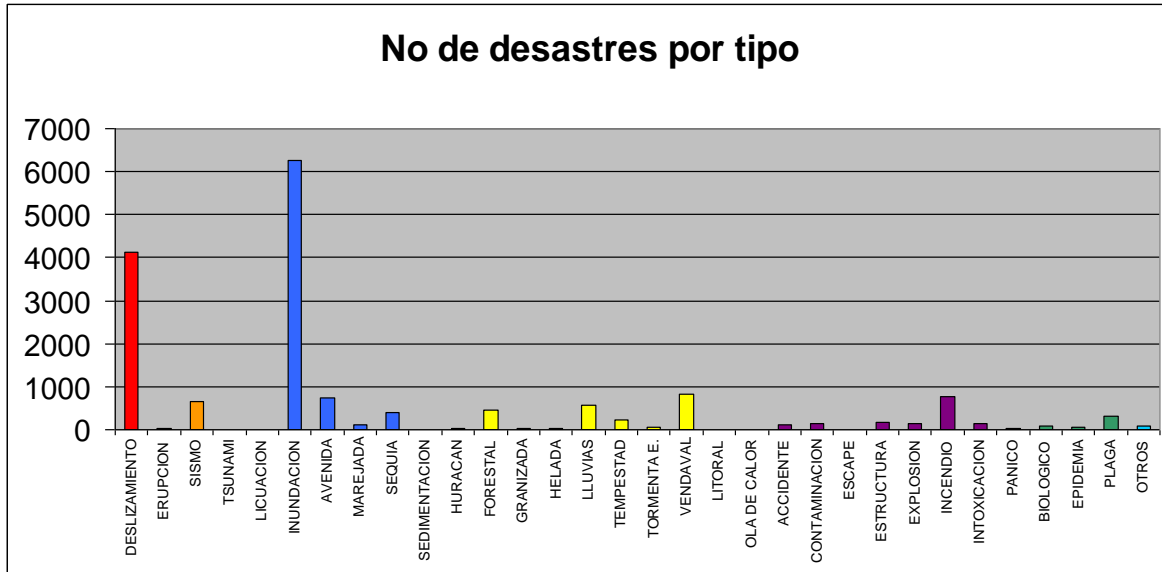


- Mediante un análisis particular, sobre cada tipo de desastre, cabe señalar que los desastres más recurrentes en Colombia son: las inundaciones (con un 38% de la participación total), los deslizamientos (con un 25% de la participación total), los vendavales (con un 5% de la participación total), las avenidas (con un 5% de la participación total), los sismos (con un 4% de la participación total) y los incendios (con un 5% de la participación total)¹¹. Es así, que estos 6 desastres conforman el 82% del total de desastres ocurridos en 90 años de historia.

¹⁰ La ocurrencia de estos desastres ha aumentado significativamente en los últimos treinta años por la correlación existente entre su ocurrencia y el proceso de urbanización e industrialización del país en los últimos 30 años.

¹¹ Llama la atención que los desastres con mayor recurrencia en Colombia son aquellos que tienen una mayor probabilidad de ser prevenidos y mitigados por las autoridades competentes y la misma comunidad. Sin embargo, su intervención a través de instrumentos de planificación es casi nula en la mayoría de los departamentos y municipios de Colombia.

Gráfico 3: No de desastres por tipo (1910 – 2003)



Fuente: DesInventar, 2003.

Según Planeación Nacional, la severidad y recurrencia de los desastres han aumentado en los últimos 30 años como consecuencia de las actividades humanas que generan patrones de degradación del ambiente natural y construido que sustentan y restringen el desarrollo urbano del país. Incluso, los mismos procesos de desarrollo y urbanización acelerada han incrementado la vulnerabilidad frente a los desastres de un lado por el incremento de la población y del otro, el asentamiento y concentración en centros urbanos que carecen de una adecuada planificación (Departamento Nacional de Planeación, 2004)¹². Esto es comprobable gracias a la recurrencia de desastres naturales en la última década, donde se han presentado más de un 50% de los desastres naturales en los últimos 30 años.

Tabla 5: Ocurrencia de eventos por periodos

Periodo	Total de eventos ocurridos	% del total
1970 – 1980	1180	9.18%
1980 – 1990	4418	34.36%
1990 – 2003	7260	56.46%
	12858	100%

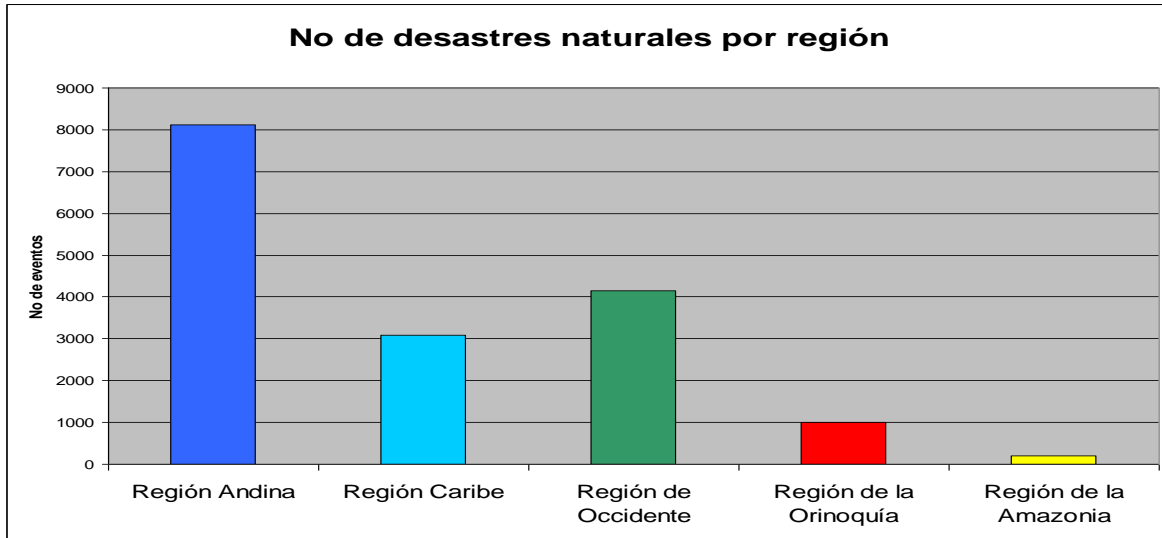
Fuente: DesInventar, 2003

Mediante un análisis espacial de los desastres naturales en Colombia se puede establecer que:

¹² Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2004, 'Autorización a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por US \$ \$ 226600 millones para financiar parcialmente el programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del estado frente a los desastres naturales'. Documento CONPES 3318. Concejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Bogotá. Pág.4.

- Existe una alta concentración de los desastres naturales en el país. Por ejemplo, se puede establecer que más del 70% de los desastres de origen natural y antrópico se concentran en la Región Andina y la Región Occidental (de acuerdo a un análisis por regiones naturales)¹³. Incluso si se realiza un análisis por tipo de desastre y el espacio de ocurrencia se puede observar que las zonas de concentración se mantienen.

Gráfico 4: No. De desastres naturales y antrópicos por Región Natural

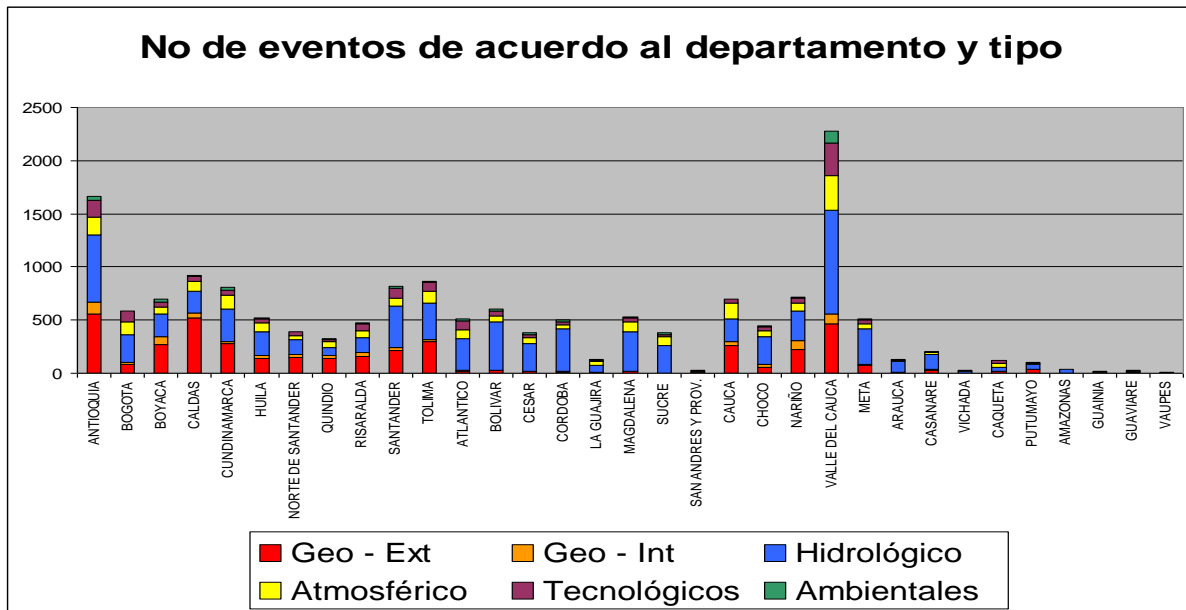


Fuente: DesInventar, 2003.

- Si se observa la situación a un nivel departamental, la conclusión es la misma a la anteriormente esbozada por regiones naturales, donde prima una concentración de eventos en los departamentos de Valle del Cauca y Antioquia. En estos dos departamentos se concentra el 25% de los desastres naturales en Colombia. Conforme a la siguiente gráfica se reafirma que: los desastres naturales tiene una alto grado de concentración espacial y los más recurrentes son los hidrológicos (asociados a inundaciones) y los geodinámicos internos (asociados a deslizamientos).

¹³ Debe señalarse la falta de información pertinente para analizar la ocurrencia de desastres naturales en las regiones de la Orinoquia y de la Amazonia (y de los departamentos que la conforman).

Gráfico 5: No. de eventos de acuerdo al departamento y al tipo de desastre



Fuente: DesInventar, 2003.

3.2. Impacto directo de los desastres naturales en Colombia

Los desastres naturales tienen un impacto directo sobre el normal desempeño de la vida humana, debido a los muertos, heridos, desaparecidos, afectados, damnificados, desplazados, y familias afectadas que dejan a su paso. En Colombia en 90 años de historia, los desastres naturales y de origen antrópico han cobrado la vida de 39.455 personas, los heridos ascienden a 61.754, se han visto afectadas alrededor de 20 millones de personas (380 mil familias se han visto afectadas por los desastres naturales) y el número de damnificados está en el orden de 3 y medio millones de personas.

Otro tipo de efectos negativos de los desastres naturales (y que también pueden ser catalogadas como consecuencias negativas) pueden encontrarse en: la disminución drástica de los medios de sustento, la fragmentación familiar, aislamiento social, etc. No obstante, éstos no son cuantificables de manera precisa, como los efectos directos que ocasionan los desastres en número de muertos, heridos, afectados y damnificados.

De acuerdo a los datos existentes en Colombia sobre desastres naturales, se puede señalar que los desastres que han producido un impacto mayor en el capital humano colombiano han sido: los deslizamientos, las inundaciones, las avenidas, los vendavales y los sismos. A nivel regional, los departamentos más afectados son aquellos localizados en la región andina y la región de occidente, entre ellos: Antioquia, Valle del Cauca, Quindío (principalmente por el terremoto del eje cafetero en 1999), Cauca (se destaca el terremoto de Popayán en 1993 y el desbordamiento del Río Páez en 1994), Nariño (Tsunami de 1979), Risaralda (terremoto del eje cafetero en 1999), Tolima (Volcán del Ruiz en 1986) y Caldas (terremoto del eje cafetero en 1999). Debe mencionarse que los departamentos de la costa Atlántica también han visto afectado su capital humano especialmente por efecto de inundaciones, desbordamientos de ríos, deslizamientos y huracanes. Las siguientes gráficas

indican el impacto de los desastres naturales en el capital humano de acuerdo al tipo de evento y a nivel regional.

Gráfico 6: No. de Muertos de acuerdo al tipo de desastre

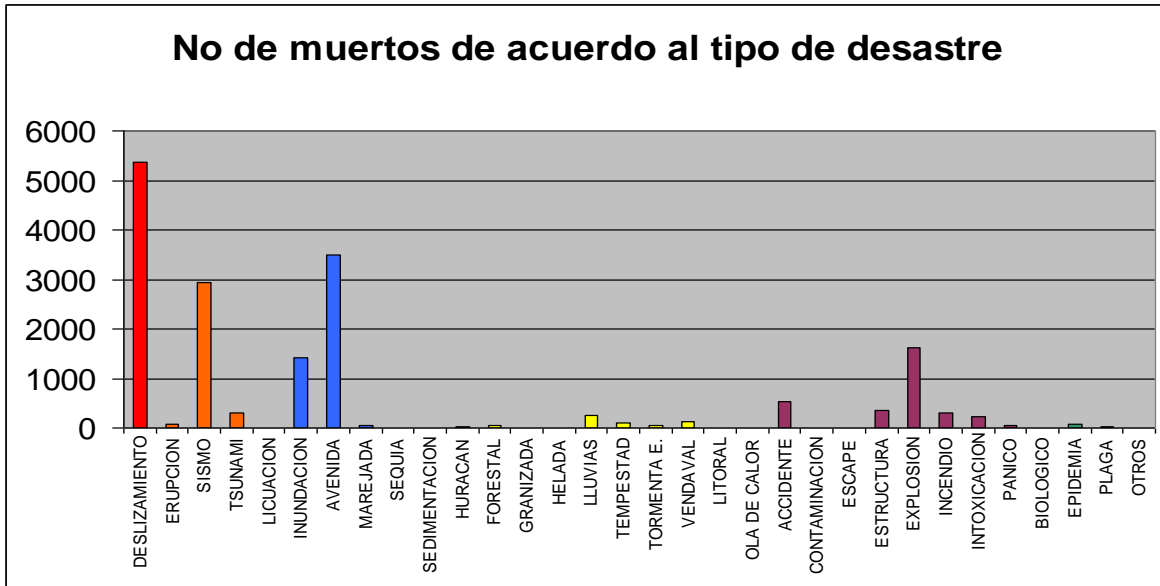


Gráfico 7: No. de heridos de acuerdo al tipo de desastre¹⁴

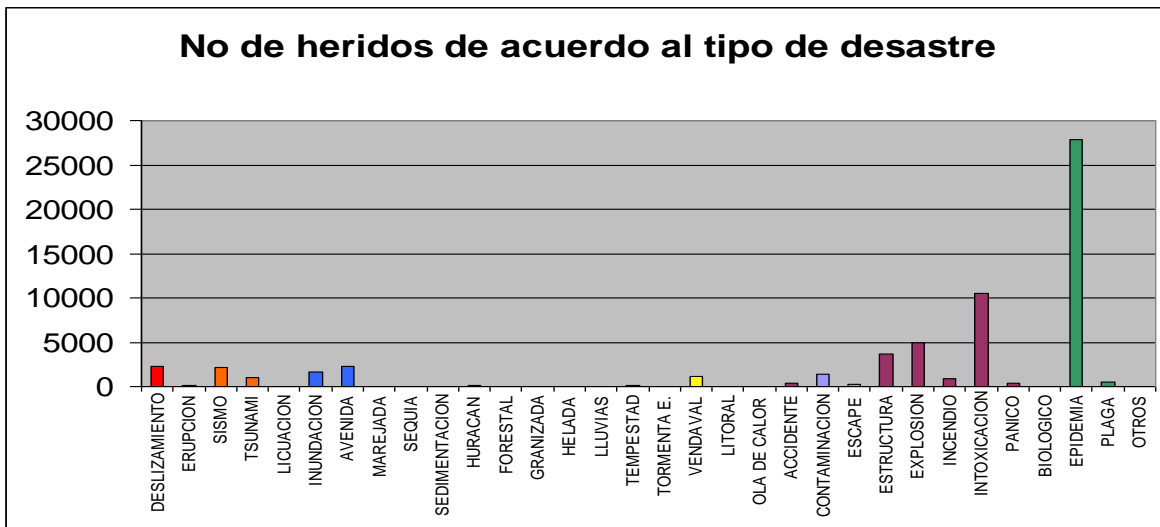


Gráfico 8: No. de afectados de acuerdo al tipo de desastre

¹⁴ Es de gran importancia que a partir de la década de 1980 los desastres tecnológicos y ambientales han aumentado su recurrencia como parte de un acelerado proceso de urbanización e industrialización que ha repercutido en un aumento del riesgo de desastre en el país. Un claro ejemplo de ello es su participación en el número de heridos que estos causan, que se encuentran alrededor de unos 28.000.

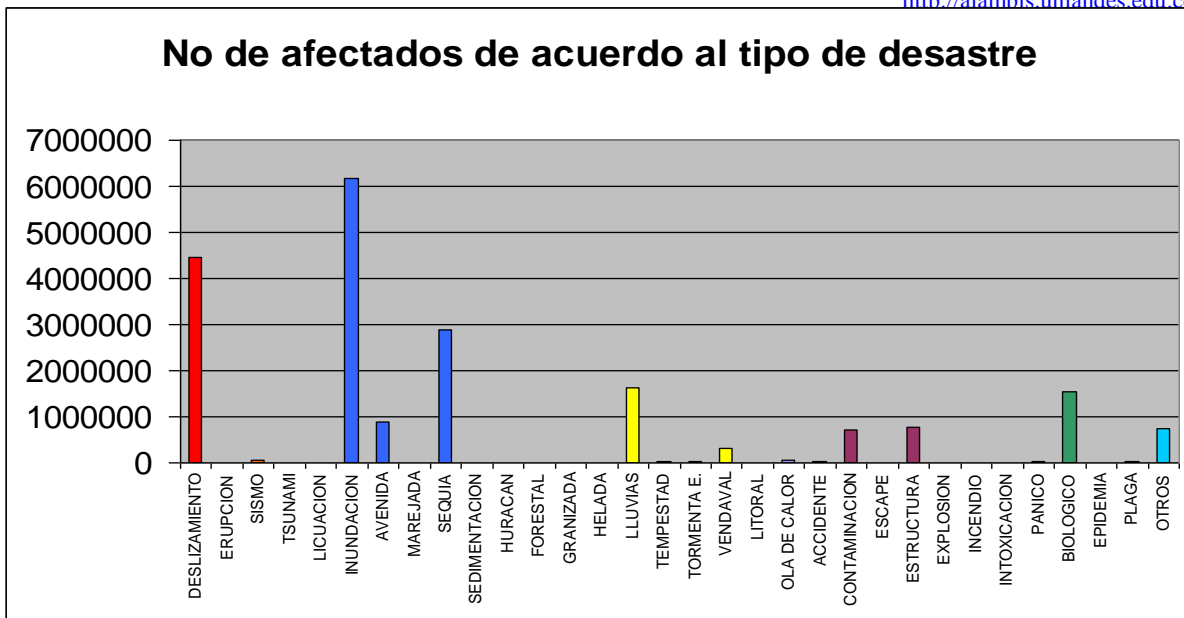


Gráfico 9: No. de muertos a causa de desastres naturales por departamento (1910 – 2003)¹⁵

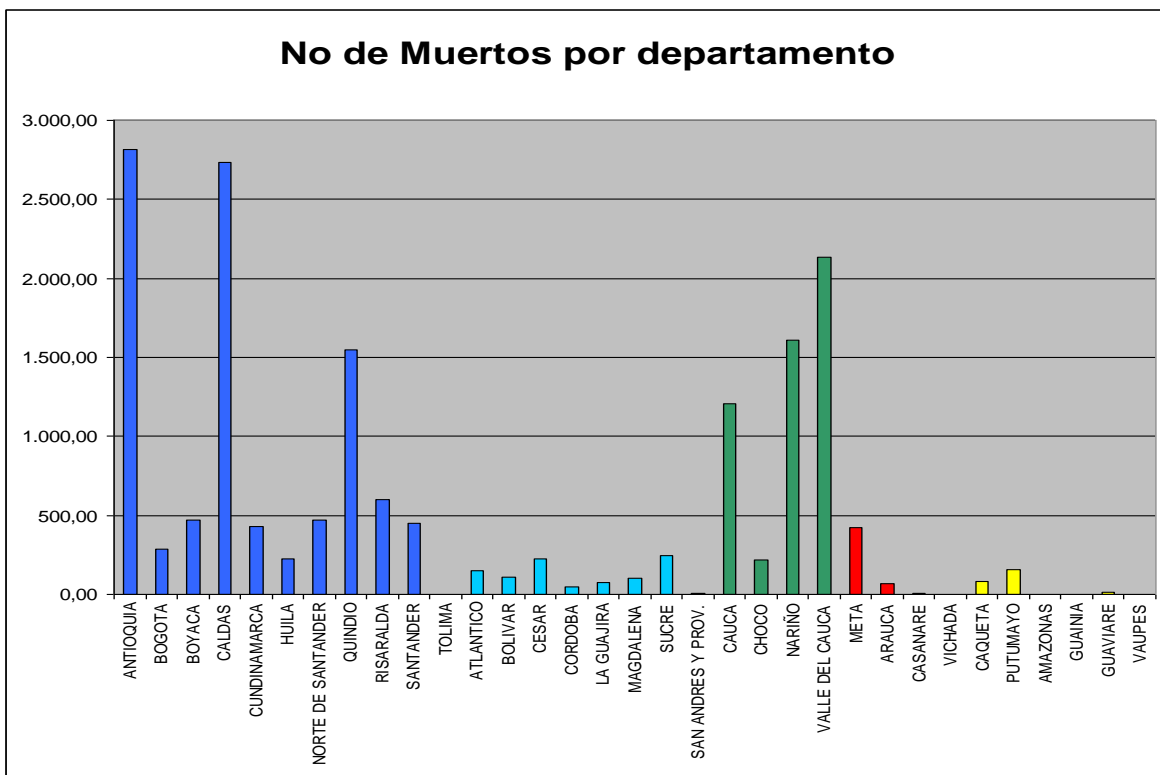


Gráfico 10: No. de heridos a causa de desastres naturales por departamento (1910 – 2003)

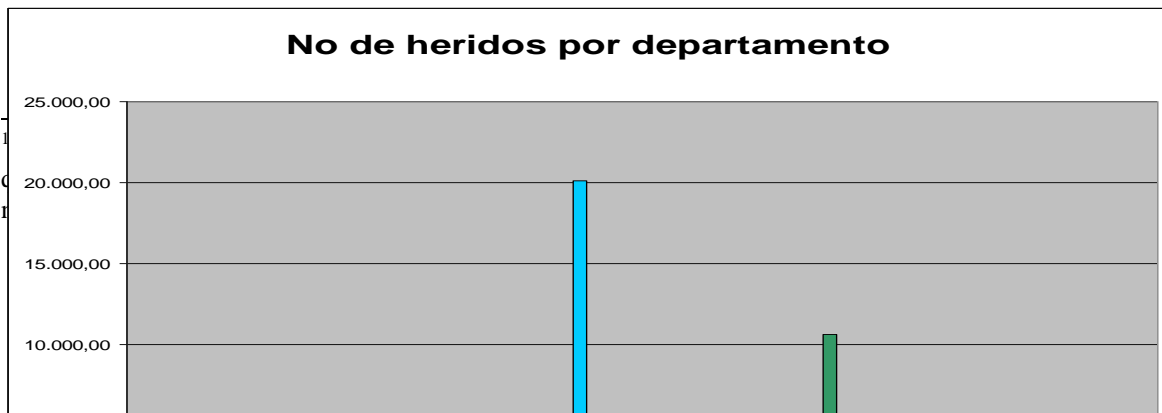


Gráfico 11: No. de desaparecidos a causa de desastres naturales por departamento (1910 - 2003)

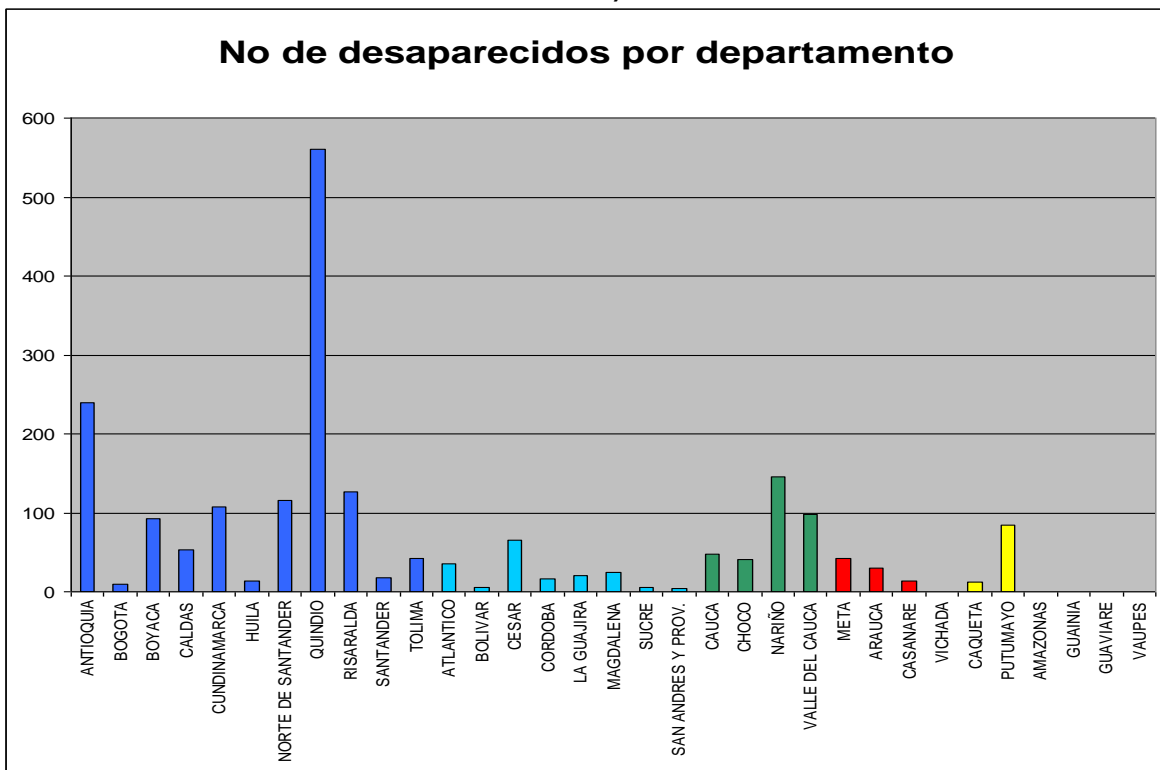
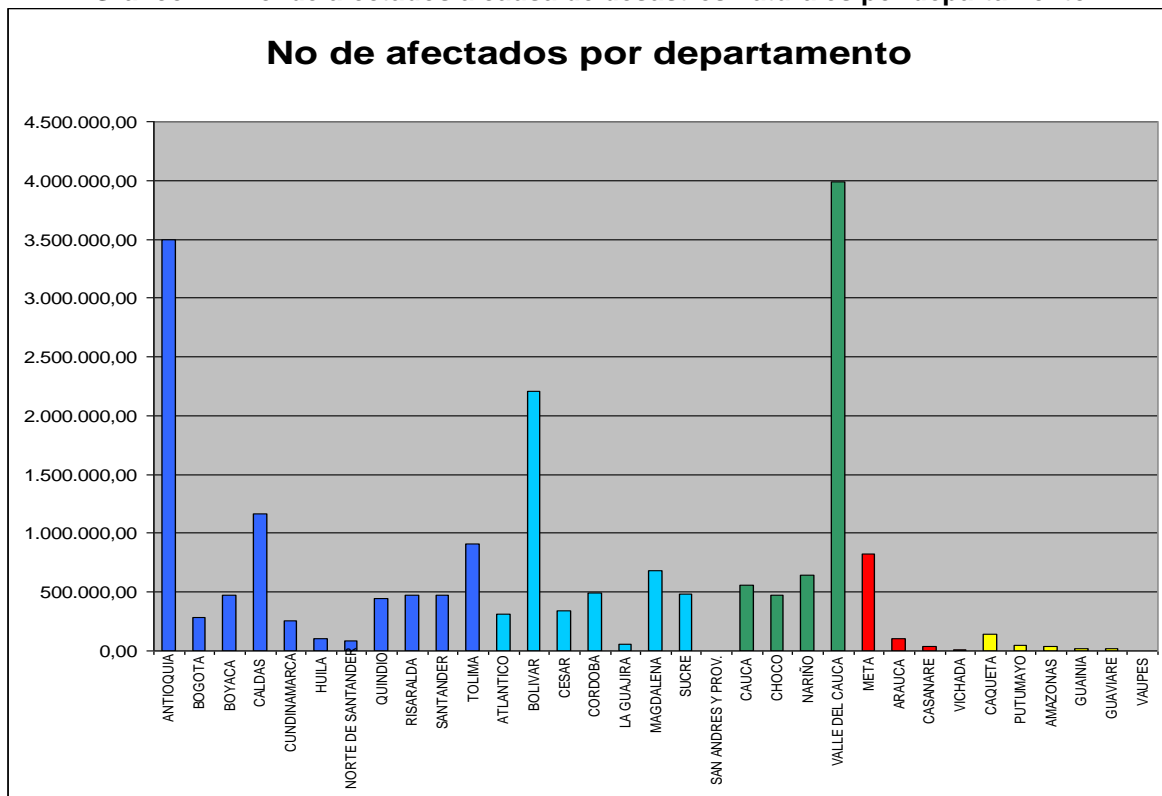


Gráfico 12: No. de afectados a causa de desastres naturales por departamento



Fuente: DesInventar, 2003.

3.3. Impacto de los desastres naturales sobre los activos físicos

Las consecuencias negativas de los desastres naturales también pueden ser vistas a través de los daños que éstos generen al capital físico, el cual tienen a disposición tanto las personas como el conjunto de la sociedad para su normal desarrollo.

Dicho efecto negativo puede definirse en tres categorías:

- Aquel que tiene un impacto directo sobre la vivienda de los individuos.
- El daño ocasionado a la infraestructura productiva de la sociedad, ya sea ésta de tipo agrícola o industrial.
- El daño producido sobre la infraestructura social de la comunidad como escuelas, centros de salud, hospitales, centros comunitarios, etc.

Debe distinguirse dentro de la primera categoría, la existencia de una relación directa entre la recurrencia de los desastres naturales, las condiciones de hábitat de los individuos y la localización de las viviendas. Las deficiencias existentes en las condiciones de hábitat y la localización de viviendas en zonas de alto riesgo, permiten la existencia de una alta

probabilidad de ocurrencia de un desastre natural.¹⁶ De acuerdo a la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 alrededor de 274.000 hogares se encuentran asentados en zonas de riesgo, que equivale al 20.3% de los hogares encuestados.

Tabla 6: Hogares en asentamientos precarios, 2003

	Miles	Porcentaje
Hogares en viviendas no susceptibles de mejorar	224	17
Hogares que presentan déficit cualitativo	847	63
Hacinamiento	315	23,4
Materiales Inadecuados	134	9,9
Acueducto	47	3,5
Alcantarillado	350	26,0
Riesgo	274	20,3
Total	1346	100

Fuente: DANE - ECV 2003. Cálculos: DNP-DDUPA

**Tabla 7: Distribución de los hogares según tipo de riesgo y zona de residencia
 Total nacional, cabecera y resto**

CARACTERÍSTICAS	% DE HOGARES*		
	Total nacional	Total cabeceras	Total resto
Inundaciones	7.1	5.7	11.5
Avalanchas, derrumbes	3.2	2.3	6.0
Desbordamientos	6.8	5.5	10.7
Hundimiento terreno	3.1	3.2	2.6
Fallas Geológicas	1.1	1.0	1.3
Ningún riesgo	80.4	82.8	73.0
No sabe	3.4	3.3	3.6

Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida, 2000. Cálculos: CENAC

En 90 años de historia, alrededor de 149.000 viviendas han sido destruidas y 583.000 han sido afectadas por desastres naturales¹⁷. En concordancia con las tablas anteriores, las viviendas son afectadas principalmente por las inundaciones.

¹⁶ Las deficiencias demarcadas en el párrafo generan un aumento de la vulnerabilidad de una determinada comunidad a los desastres naturales y de origen antrópico.

¹⁷ Un 80% de las viviendas destruidas se ubican en las décadas de 1980, 1990 y 2000; y un 97% se encuentran ubicadas entre las décadas de 1980, 1990 y 2000.

Gráfico 13: Viviendas Destruidas y Afectadas por desastres naturales entre 1910 y 2003

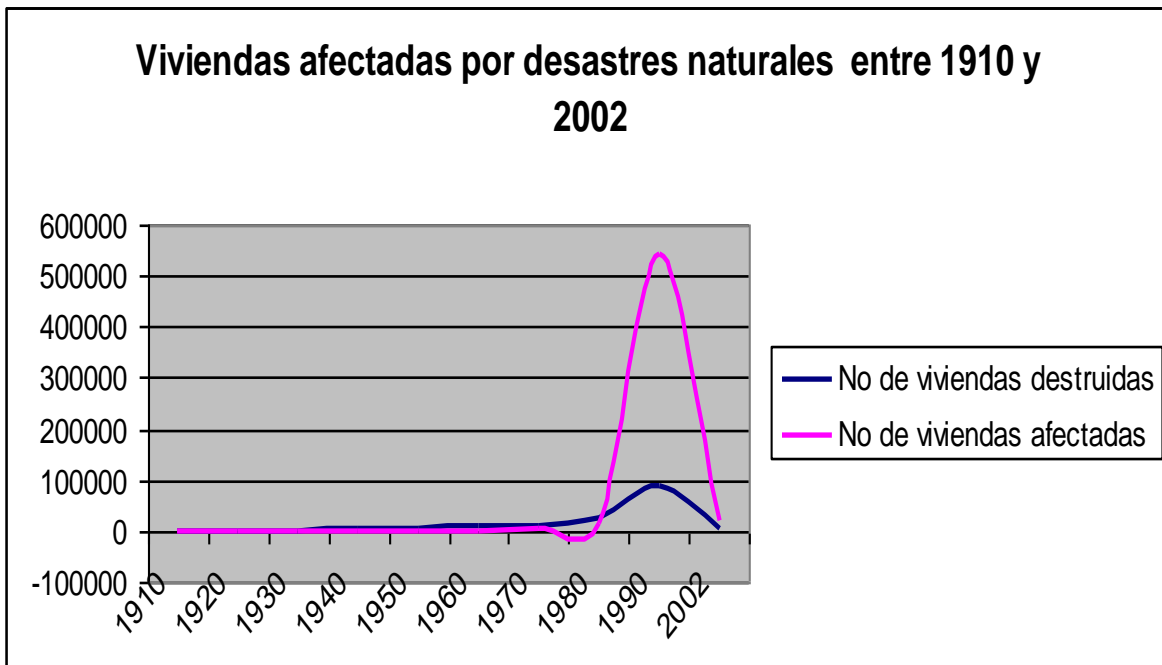


Gráfico 14: No. de viviendas destruidas de acuerdo al tipo de desastre (1910 -2003)

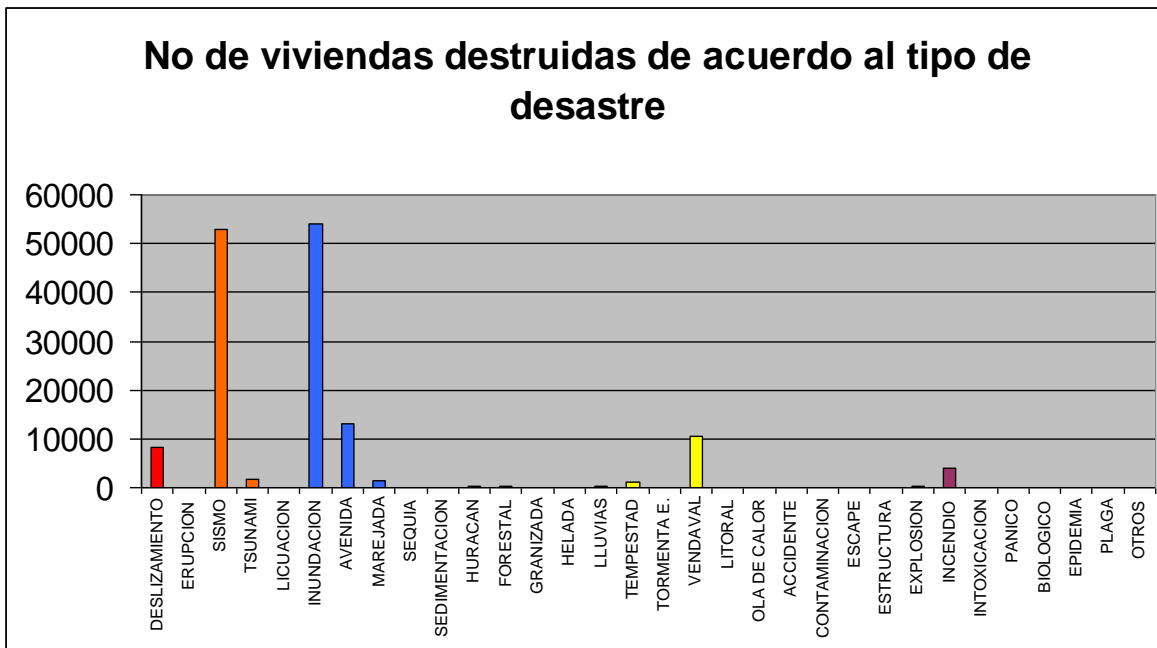
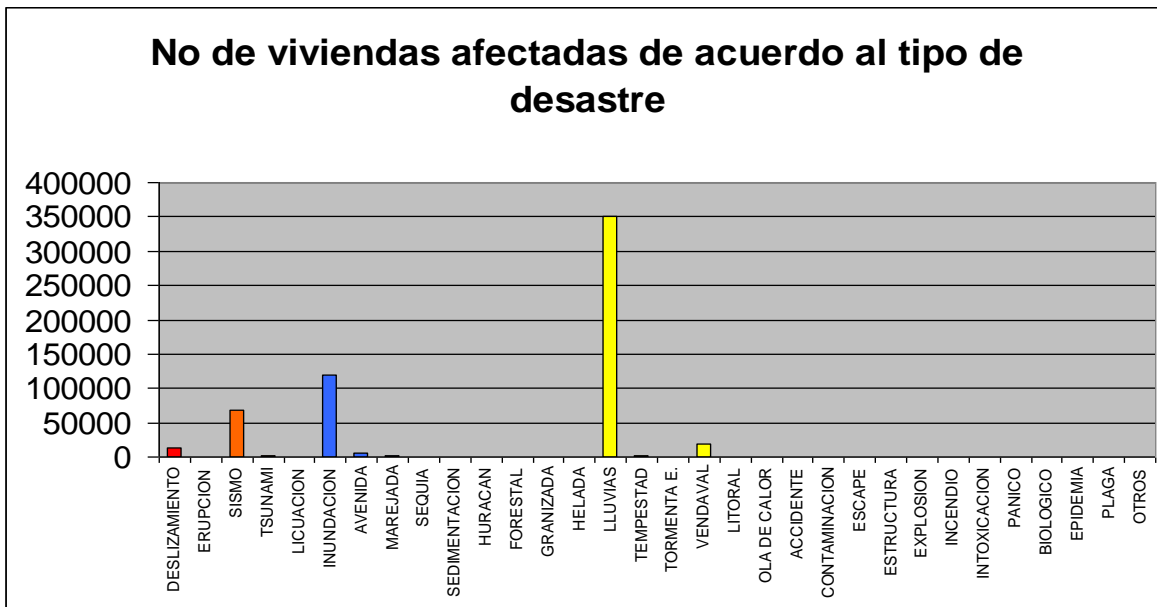


Gráfico 15: No. de viviendas afectadas de acuerdo al tipo de desastre



Fuente: DesInventar, 2003

En los últimos 30 años, los departamentos más afectados en este aspecto son: Antioquia, Valle del Cauca, Cauca, Caldas, Bolívar, Tolima, Cundinamarca, Nariño, Quindío y Risaralda, además de los departamentos de la Costa Atlántica.

Gráfico 16: No. de viviendas destruidas por departamento

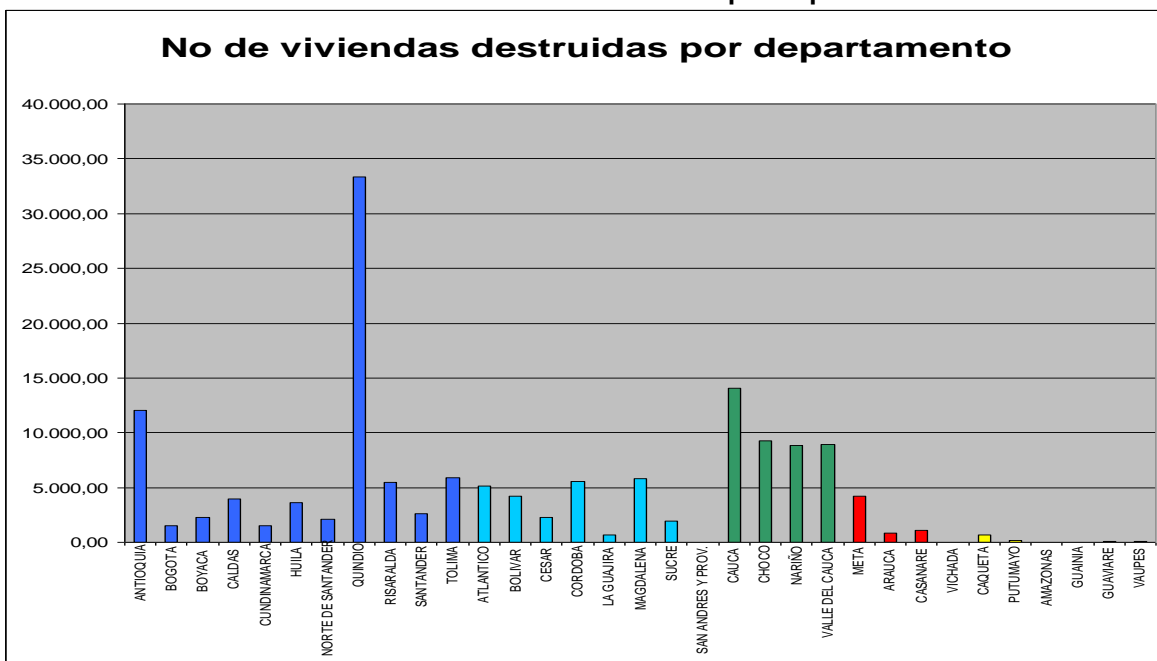
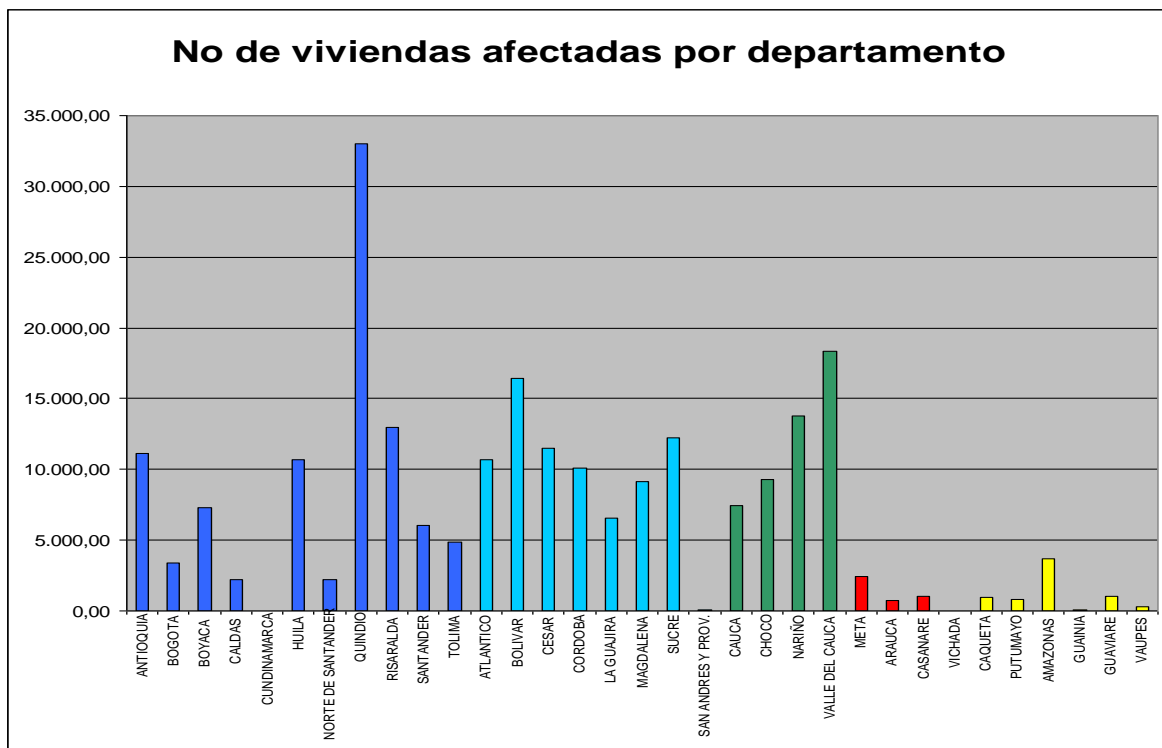


Gráfico 17: No de viviendas afectadas por departamento



Fuente: DesInventar, 2003.

Pasando a la segunda categoría, todavía no se tienen datos exactos sobre los daños que ocasionan los desastres naturales sobre la estructura productiva colombiana, especialmente por que dichos efectos no son sólo vistos en el presente, sino que afectan la productividad y la capacidad de generación de ingresos de toda la sociedad en largo plazo.¹⁸

Tabla 8: Efectos de los desastres naturales sobre el capital físico agrícola e industrial

Sector	# de reportes	Infraestructura afectada o destruida
Agrícola	3732	266.000 hectáreas afectadas; 2 millones de cabezas de ganado afectadas
Industrial	171	376 industrias afectadas

Fuente: DesInventar, 2003.

La tercera categoría hace referencia a los daños ocasionados por los desastres naturales a la infraestructura social de una determinada comunidad. Alrededor de este tipo de infraestructura la sociedad se organiza, se comunica y se desarrolla intelectual, económica física y tecnológicamente. Así mismo, de la no alteración de este tipo de estructuras

¹⁸ Las inundaciones y fenómenos de tipo atmosférico afectan en mayor grado la capacidad productiva del sector agrícola, mientras fenómenos de tipo geodinámicos internos afectan más las estructuras productivas industriales.

dependerá la capacidad de absorción de los impactos negativos del desastre (además de recuperarse y volver a su normal funcionamiento, es decir su capacidad de resiliencia) por parte de la sociedad. En el caso de Colombia, los desastres han ocasionado daños en: centros comunitarios, organismos de socorro, escuelas, hospitales, servicios públicos, sistemas de transporte, etc.¹⁹

Tabla 9: Efectos de los desastres naturales el capital físico social

Sector	# de veces afectado	Infraestructura afectada o destruida
Socorro	42	No disponible
Salud	185	186 hospitales
Educación	661	964 Escuelas
Servicio de Acueducto y alcantarillado	1228	No disponible
Energía	826	No disponible
Comunicaciones	422	No disponible
Transporte	5222	4'335.052 metros de vía, 247 puentes vehiculares y 1705 vehículos.
Urbano	No disponible	166 puentes peatonales, 186 centros comunitarios, 256 edificios, 267 iglesias, 426 hoteles y restaurantes y 626 centros de servicios

Fuente: DesInventar, 2003.

3.4. Impactos económicos de los desastres naturales en Colombia

Como se ha comprobado a través del documento, los desastres tienen un alto costo en términos sociales y económicos, al trastornar los sistemas de infraestructuras, vidas productivas y la prestación de servicios. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo²⁰, los impactos económicos generados por los desastres naturales pueden clasificarse de la siguiente manera:

Tabla 10: Costos económicos de los desastres naturales según PNUD

Costos directos	El daño material, incluido el daño al capital productivo y las existencias (plantas industriales, cultivos en pie, existencias, etc.), daño a la infraestructura económica (transporte, suministro de energía, etc.) y daño a la infraestructura social (viviendas, escuelas, etc.).
Costos indirectos	Son los trastornos secundarios que afectan la oferta de bienes y servicios, por ejemplo: un menor rendimiento por destrucción o daño de las instalaciones o infraestructura, y la pérdida de ganancias por las menores oportunidades de generar ingresos. El corte de los servicios básicos puede acarrear serias consecuencias, por ejemplo la interrupción de las telecomunicaciones o la falta de agua potable. En los costos indirectos también se incluyen los gastos de salud y la pérdida de productividad por enfermedades, incapacidad y fallecimiento
Efectos secundarios	Son las repercusiones a corto y largo plazo de un desastre en toda la economía y en las condiciones socioeconómicas; por ejemplo: el desempeño fiscal y monetario, la cantidad de viviendas y el endeudamiento externo, la distribución de ingresos y la magnitud e incidencia de la pobreza, las consecuencias del traslado o la reestructuración de ciertos elementos de la economía o la población activa.

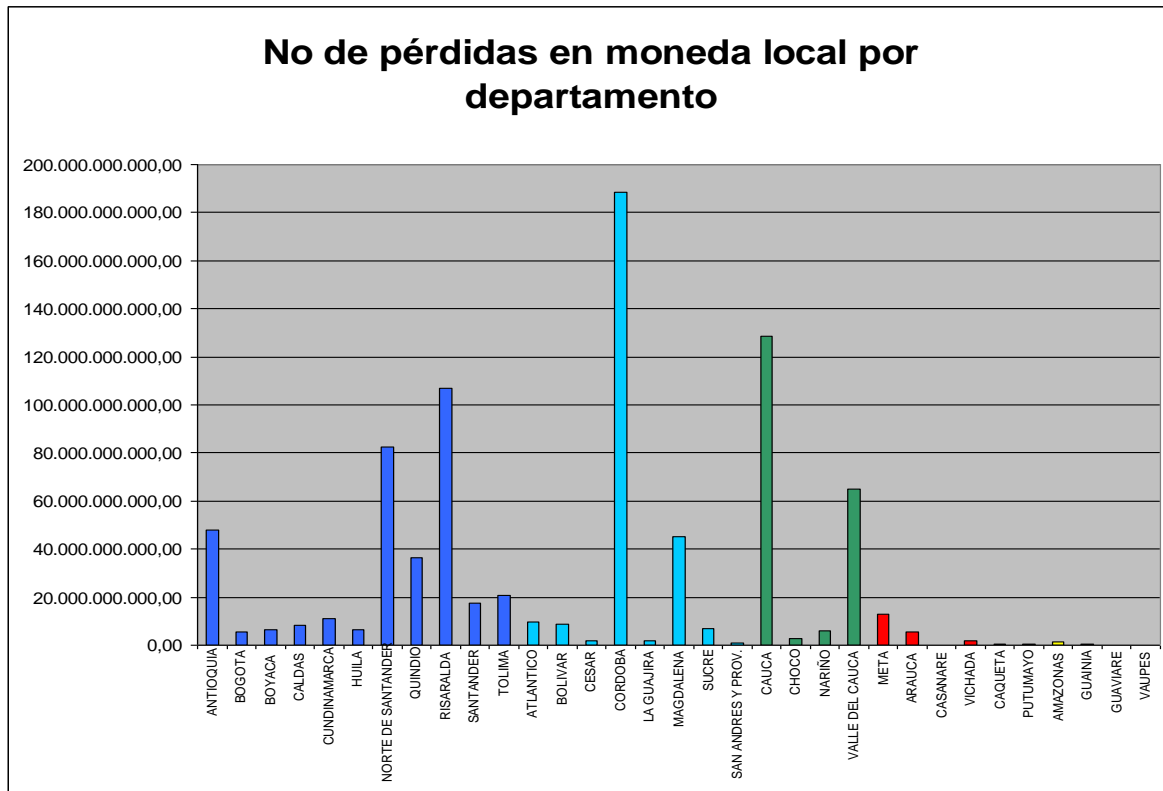
¹⁹ Los desastres que más afectan el capital físico social de una comunidad son aquellos fenómenos relacionados con los fenómenos atmosféricos e hidrológicos, aunque el transporte es ampliamente afectado por los deslizamientos.

²⁰ Ver informe mundial: “la reducción de riesgos de desastres, un desafío para el desarrollo”.

Fuente: PNUD, 2004.

Conforme a los costos directos de los desastres naturales en Colombia, se puede hablar que estos ascienden a más de \$844 mil millones de pesos a lo largo de 90 años, donde un 43% de las pérdidas son causadas por inundaciones y un 28% por sismos (entre los dos suman el 71% del total de perdidas por desastres naturales); adicionando otras pérdidas por cerca de \$1100 millones de dólares. Los departamentos más afectados son: Córdoba, Cauca, Risaralda, Norte de Santander, Valle del Cauca y Antioquia.

Gráfico 18: Pérdidas en moneda local por departamento



La medición de los costos indirectos tiene un alto grado de complejidad, puesto que resulta difícil determinar el valor futuro de las pérdidas sufridas no sólo por el sector productivo, sino también por el sector social (representado en escuelas, hospitales, puentes peatonales, centros comunitarios, eficiencia de la prestación de los servicios públicos, etc.). Por lo tanto, el siguiente análisis estará enfocado en los efectos macroeconómicos perjudiciales (efectos secundarios) ocasionados por los desastres naturales.

En primera instancia, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Medio Ambiente establecen que para realizar el cálculo de las pérdidas económicas dejadas por los desastres naturales, debe hacerse una distinción entre desastres de gran y baja intensidad. Dentro del primer rango se encuentran los terremotos y erupciones volcánicas, como: el tsunami en las costas nariñenses, el sismo de Popayán, la erupción del volcán del Ruiz y avalancha de Armero, el sismo y avalancha en Cauca y el Terremoto del Eje Cafetero. Cada una de ellos afectan negativamente los indicadores de carácter macroeconómico como:

producción nacional, balanza de pagos, déficit fiscal, niveles de inversión, y endeudamiento interno y externo.

De otro lado, los desastres naturales de baja intensidad (como inundaciones, vendavales, deslizamientos y avenidas), que tienen un mayor grado de recurrencia, ocasionan serios trastornos económicos que afectan la calidad de vida de la población (incide en el aumento de los niveles de pobreza). En los últimos 30 años este tipo de eventos han ocasionado pérdidas económicas por un valor de 2, 2227 millones de dólares, además de los daños en infraestructura y en el desarrollo de las poblaciones anteriormente mencionados. La siguiente tabla muestra el comparativo de daños y pérdidas de los desastres de gran y baja magnitud en Colombia durante los últimos 30 años.

Tabla 11: Comparativo de daños y pérdidas de los desastres grandes y de Baja intensidad ocurridos en Colombia entre 1970 y el 2000

Clasificación de acuerdo a la intensidad	Desastre	Muertes	Viviendas destruidas (D) o afectadas (A)	Personas afectadas	Daños estimados en millones de dólares	Daños estimados % PIB
Eventos de gran intensidad	Tsunami en la costa nariñense (1979)	672	3.081 (D) 2.119 (A)	1.011	16,7	0,06%
	Sismo de Popayán (1983)	300	2.470(D) 11.722 (A)	20.000	377,8	0,98%
	Erupción volcán del Ruíz y avalancha de Armero (1985)	Entre 23.500 y 28.000	4.700 (D) 5.150 (A)	200.000	246	0,70%
	Sismo y avalancha en Cauca- Río Páez (1994)	1.100	No Disponible	8.000	150,2	0,18%
	Terremoto en el Eje Cafetero (1999)	1.186	35.949 (D) 43.422 (A)	166.336	1.558,3	1,84%
	Subtotal	28.258	46.200 (D) 62.413 (A)	395.347	2.349	
Eventos de baja y mediana intensidad	Acumulación de deslizamientos, inundaciones y otros fenómenos	9.954	89.337 (D) 185.364 (A)	14,8 millones	2.226,7	2,66% del PIB del 2000
	Total Eventos grandes y eventos menores	38.212	135.537 (D) 247.777 (A)	15'195.347	4.576	

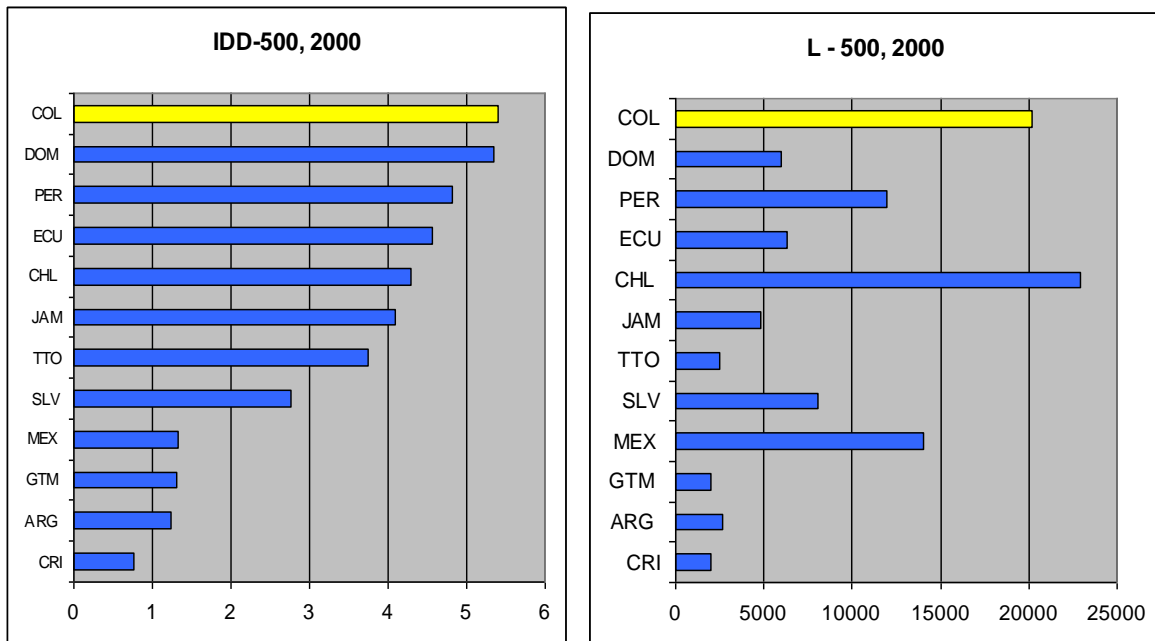
Fuente: Evaluación de Riesgos Naturales – ERN Colombia, 2004.

El impacto negativo de los desastres naturales se hace cada vez más crítico si se tiene en cuenta la vulnerabilidad fiscal de Colombia. Es decir que con el transcurrir del tiempo

existen menos recursos económicos y menos protección financiera para hacer frente a las amenazas de desastres naturales en el país.

El Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica de América Latina y la Universidad Nacional (sede Manizales) mediante estudio denominado “Indicadores para la gestión del Riesgo”, desarrollaron el Índice de Déficit por Desastre (IDD), el cual relaciona la pérdida económica que un determinado país podría afrontar en caso de ocurrencia de un desastre de gran magnitud y sus implicaciones en términos de los recursos que se requieren para atender la situación (BID, CEPAL y Universidad Nacional, 2004). Un IDD mayor que 1.0 significa que el país no tiene la capacidad económica para hacer frente a desastres extremos, aún si aumenta al máximo su deuda. En el caso de Colombia, el IDD, para un periodo de retorno de 500 años y una pérdida de US\$ 20,166 millones de dólares²¹, se ubica en 5.4, el peor indicador entre 12 países analizados. Las siguientes gráficas muestran un IDD y la pérdida máxima probable para periodos de retorno de 500, 100 y 50 años.

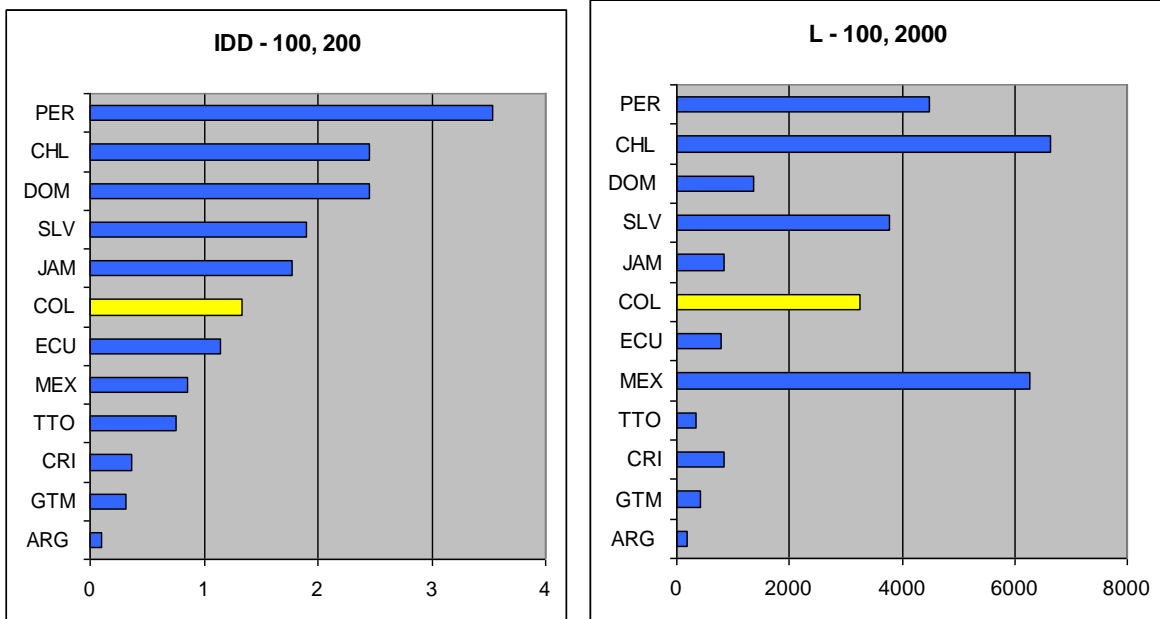
Gráfico 19: IDD y pérdida máxima probable para un periodo de 500 años



Fuente: BID, CEPAL y Universidad Nacional. 2003.

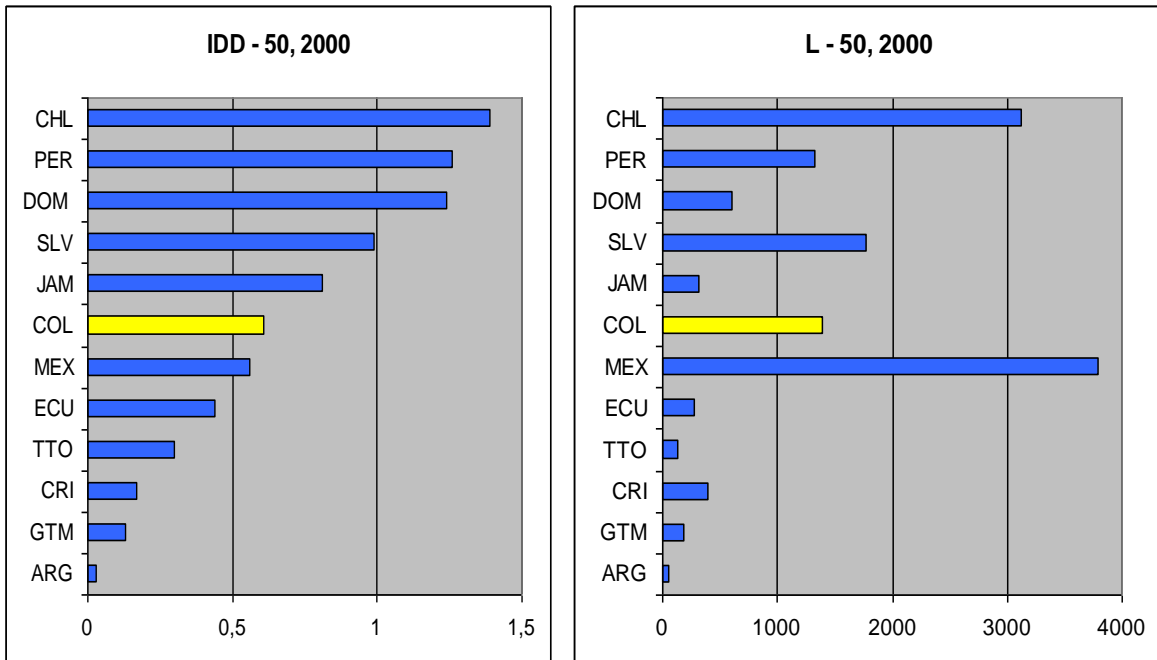
²¹ Sumado a una probabilidad del 2% de ocurrencia de desastre en los próximos 10 años.

Gráfico 20: IDD y pérdida máxima probable para un periodo de 100 años



Fuente: BID, CEPAL y Universidad Nacional. 2003.

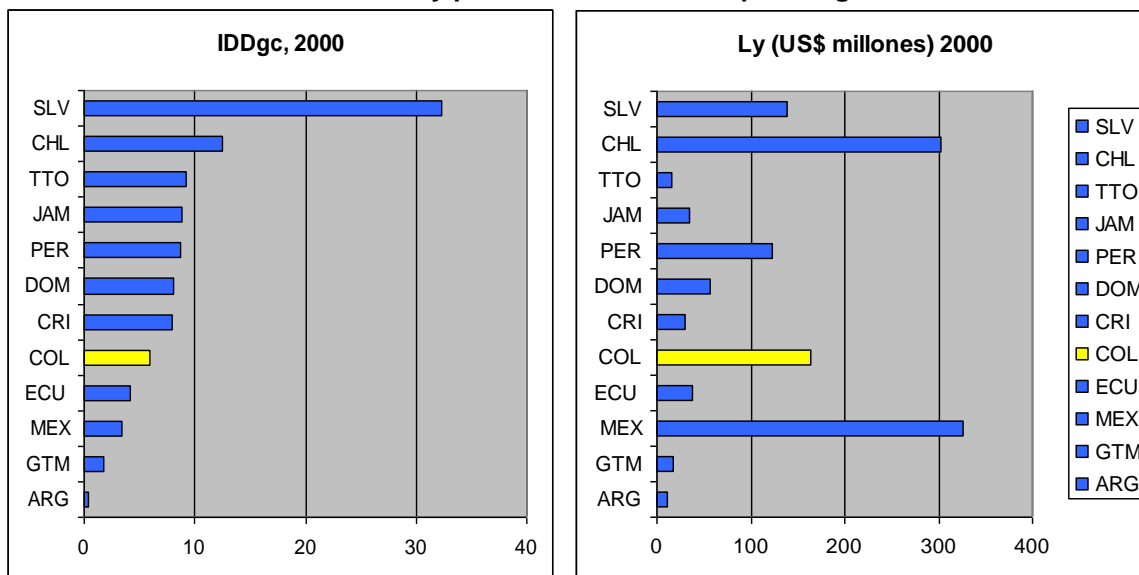
Gráfico 21: IDD y pérdida máxima probable para un periodo de 50 años



Fuente: BID, CEPAL y Universidad Nacional. 2003.

Aunque se ve una mejora en el indicador para periodos de retorno de 100 y 50 años, la situación sigue siendo crítica (inclusive para todos los países analizados). Otro indicador desarrollado en el mismo estudio denominado IDD' el cual ilustra que porcentaje de la inversión sería el pago anual por desastres futuros.

Gráfico 22: IDD y pérdida máxima anual para el gobierno



Fuente: BID, CEPAL y Universidad Nacional. 2003.

Aunque el Indicador está dentro del promedio de los países analizados, el gobierno debería desembolsar alrededor de 160 millones de dólares para hacer frente a desastres futuros de Gran Magnitud.

De igual manera, en una conferencia presentada por Juan Carlos Echeverri, como Director del Departamento de planeación Nacional, se estimó que los impactos económicos de un desastre natural de gran intensidad equivaldrían a 1810 millones de dólares. Por lo tanto, bajo escenarios de recurrencia de fenómenos de 6, 4 y 2 años habría que hacer contingencias por un valor de 300 a 1100 millones de pesos anuales para responder a las consecuencias derivadas de un desastre natural de gran magnitud. Si no se adelantan este tipo de provisiones antes de que se presente la emergencia, se debe realizar un esfuerzo fiscal muy grande sin que existan ahorros para cubrirlo, de modo que se deben efectuar operaciones de crédito (interno o externo) que tendrán efectos futuros en el normal desarrollo de la economía nacional (Echeverri, Juan Carlos. 2001)²².

Las acciones tendientes a resolver los problemas económicos generados por los desastres naturales debe ser enfocada en dos aspectos: la provisión de recursos económicos para hacer frente a los desastres, como se mencionó en los párrafos anteriores y desarrollar estrategias, proyectos y programas de mitigación y prevención de desastres naturales, con el propósito de que las pérdidas económicas ocasionadas por el desastre puedan ser acogidas por el sistema económico de forma que no se presente ningún tipo de traumatismo para el normal funcionamiento tanto estatal como de la misma sociedad.

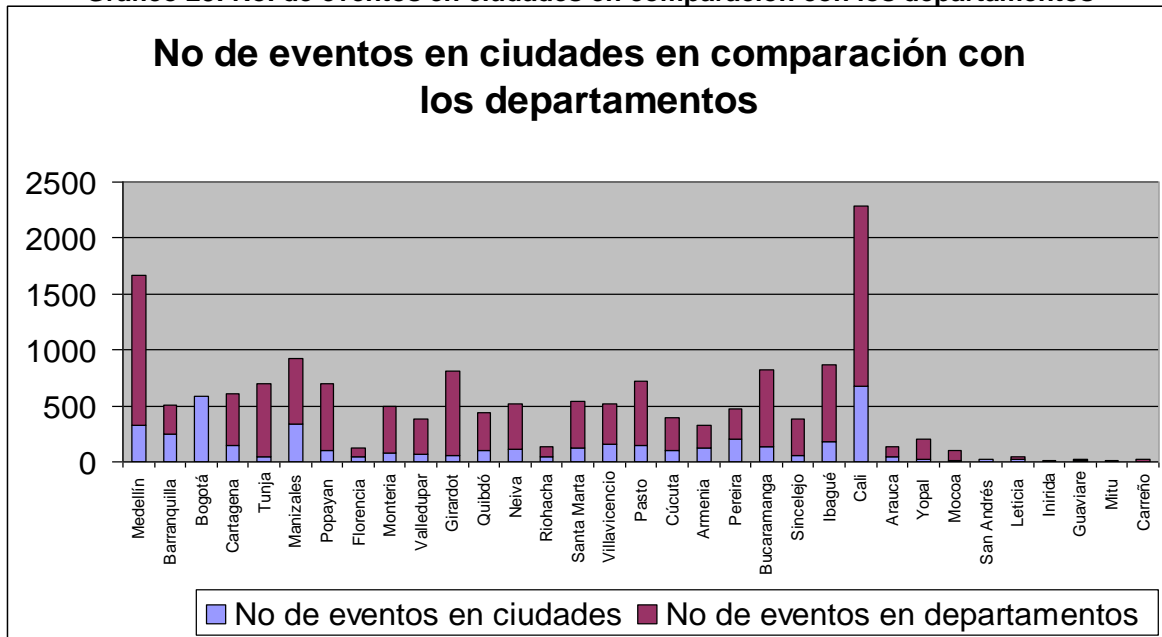
²² Conferencia de Juan Carlos Echeverri en el marco del Seminario Internacional: 'Sociedad, gobierno y fuerza pública en situaciones de emergencia'. Ver en Senado de la República 2005, 'proyecto de ley 254 de 2005 por medio del cual se expiden normas sobre la movilización nacional para atender situaciones de emergencia causada por conflictos que afecten la seguridad y defensa nacional, como por actos terroristas, calamidades públicas, desastres naturales o producidas por el ser humano, y se dictan otras disposiciones'. Gaceta del Congreso No. 145. Bogotá. Pág. 12.

3.5. ¿Son los desastres naturales cada vez más urbanos en Colombia?

Actualmente, más del 74% de la población reside en zonas urbanas (3 de cada 4 personas viven en zonas urbanas), que ha causa de su ubicación y concentración poblacional hacen que el impacto de los desastres naturales pueda resultar más importante. El conflicto armado y la violencia política han incrementado la migración poblacional hacia los centros urbanos, de manera que estos últimos tienen hoy una mayor densidad, y son aquellas personas que viven en la periferia de las ciudades las más vulnerables a los desastres naturales. Se ha estimado que la población urbana se duplicará en 30 años, por lo tanto las acciones tendientes a prevenir y mitigar desastres naturales deben involucrarse, también en la planificación urbana (CODATO, Eleotorio y GARCIA, Cristina. 2003)²³.

Haciendo un análisis urbano de los desastres naturales en Colombia (usando la base de datos DesInventar para el año 2003), se pudo estimar que un 30% del total de los desastres naturales y de origen antrópico están localizados en las 32 ciudades departamentales de Colombia. Del mismo modo, cada vez más los muertos, heridos, afectados, damnificados, viviendas destruidas, viviendas afectadas y pérdidas económicas fruto de los desastres naturales están concentradas en los centros urbanos.

Gráfico 23: No. de eventos en ciudades en comparación con los departamentos



²³ Ver en Banco Mundial 2003. ‘Fundamentos económicos de la paz’, Editorial ALFAOMEGA. Bogotá.

Gráfico 24: No. de muertos en ciudades en comparación con los departamentos

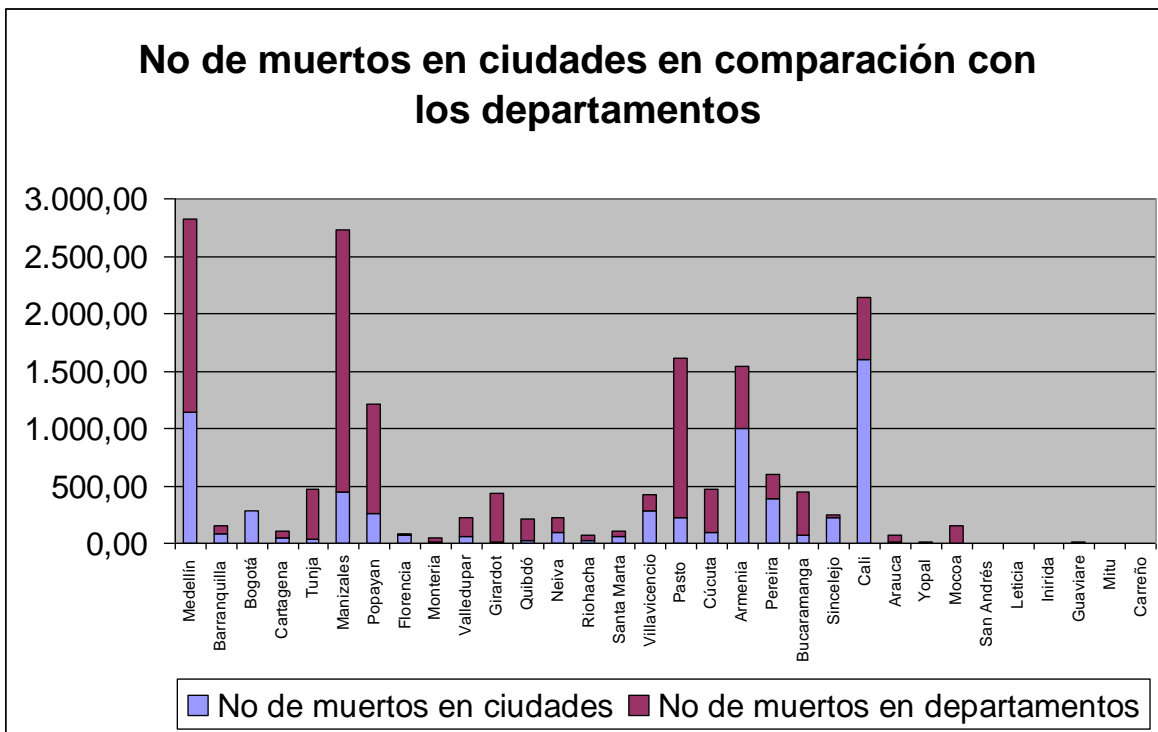


Gráfico 25: No. de heridos en ciudades en comparación con los departamentos

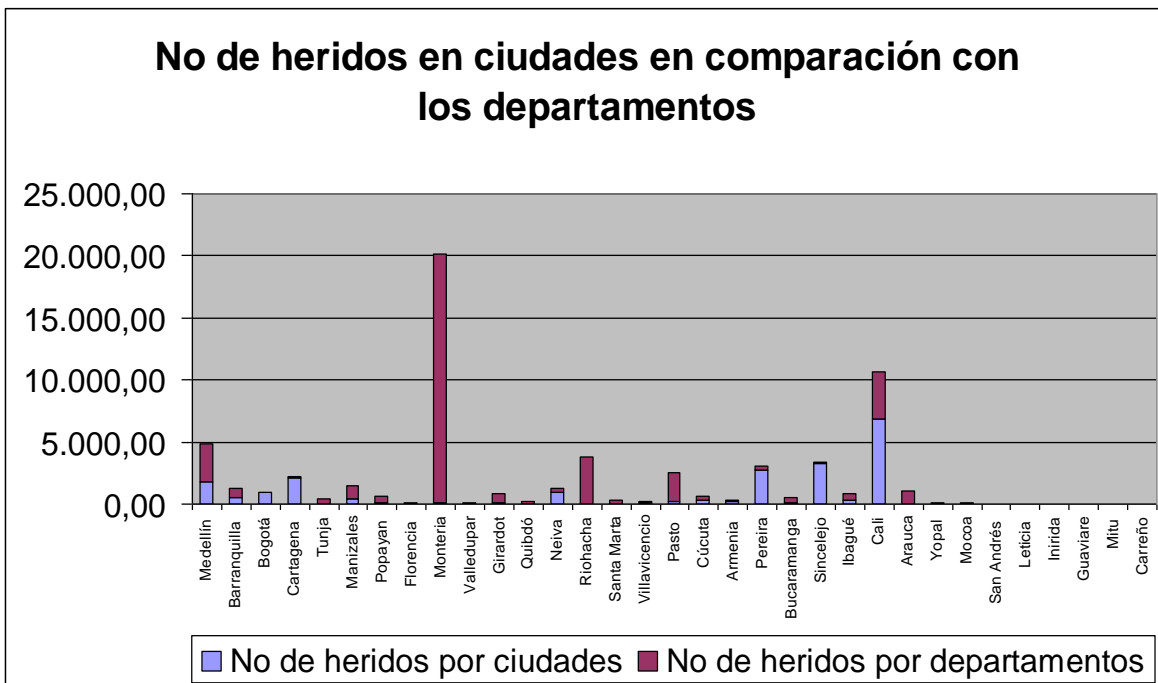


Gráfico 26: No de afectados en ciudades en comparación con los departamentos

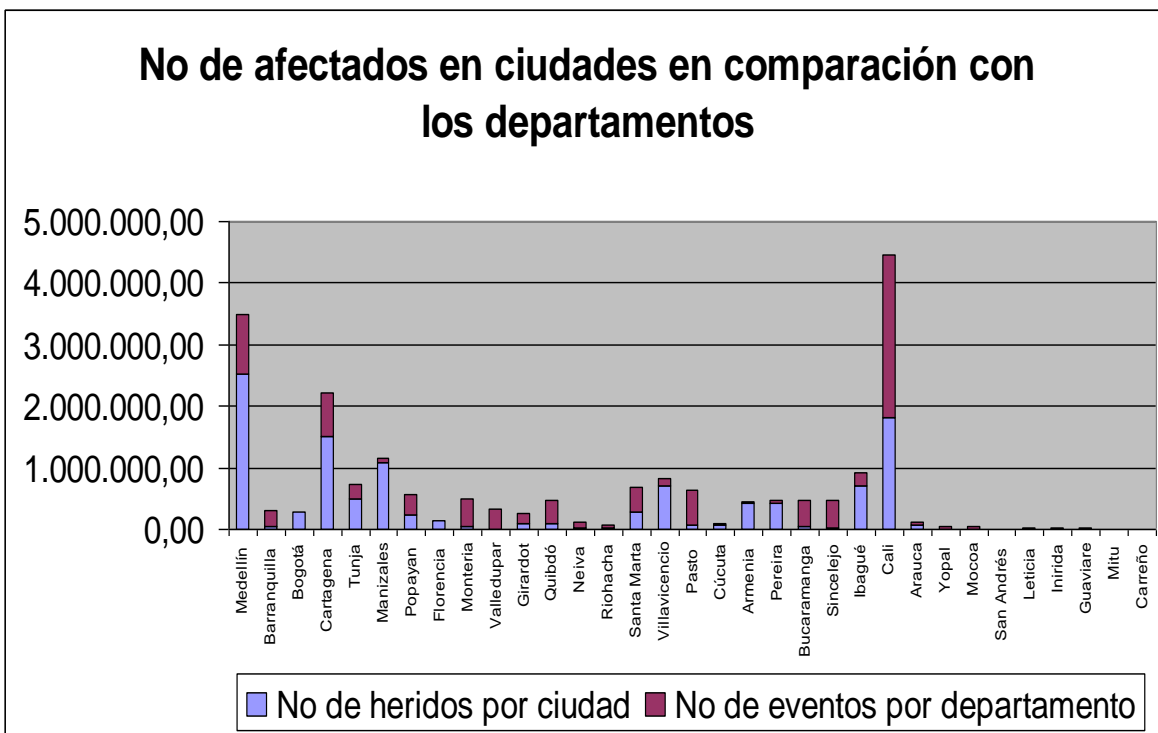


Gráfico 27: No de viviendas destruidas en ciudades en comparación con los departamentos

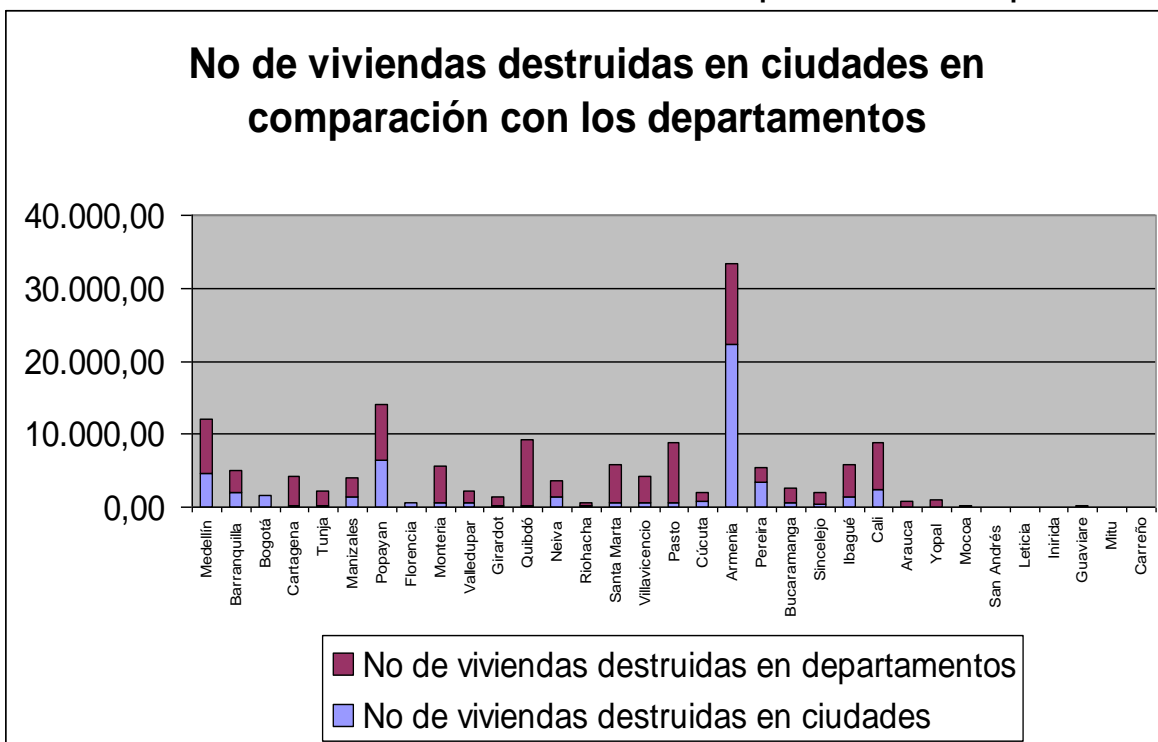
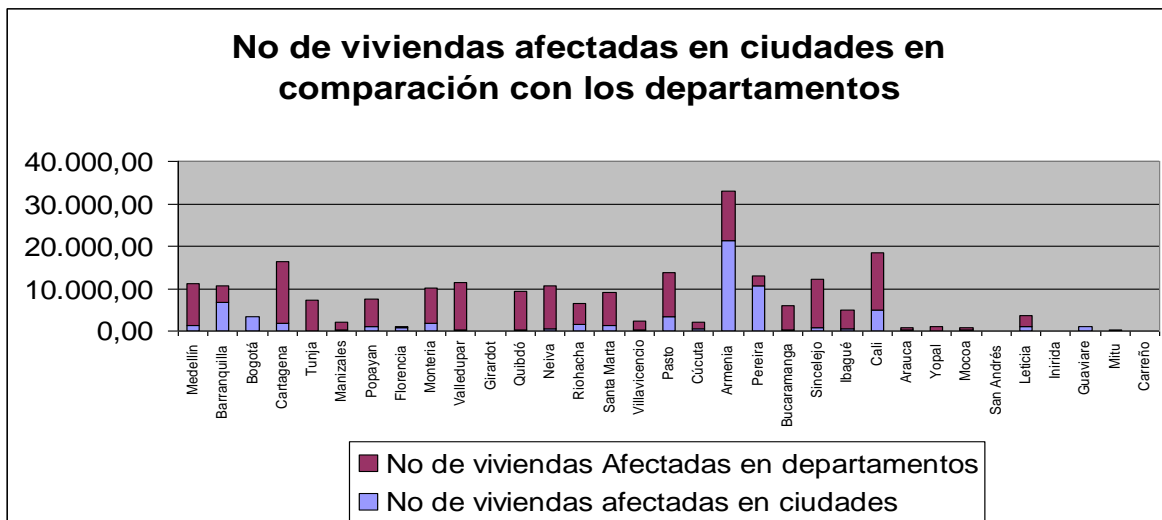


Gráfico 28: No de viviendas afectadas en ciudades en comparación con los departamentos



Fuente: DesInventar, 2003.

Cabe destacar que el mayor grado de vulnerabilidad hacia desastres naturales puede ser ubicado actualmente en las ciudades, por el grado de concentración de la población, los niveles de pobreza de la mayoría de la población urbana, y la pobre protección hacia desastres naturales de los asentamientos de la población marginalizada.

4. Historia de las políticas públicas de prevención y atención de desastres naturales en Colombia

En 90 años de historia en Colombia²⁴ han ocurrido alrededor de 16.555 desastres naturales y de origen antrópico, esto quiere decir que por año se presentan alrededor de 183 eventos catastróficos. Esta situación es aun más alarmante si se tiene en cuenta que alrededor del 85% de los desastres han ocurrido en los últimos 30 años, es decir que por año se han presentado 525 desastres (DesInventar, 2003). Cada uno de ellos trae consigo efectos devastadores como: pérdida de vidas, cambios en las relaciones familiares, desarraigo social y político, desigualdad económica, pobreza, pérdida de productividad, desequilibrios macroeconómicos, decrecimiento económico, etc. Por lo tanto, es necesario que el gobierno colombiano establezca una política pública (e institucionalidad) que tenga como objetivos la prevención, mitigación, atención y recuperación de la sociedad ante la ocurrencia de desastres naturales.

La política pública que abarca cada uno de estos objetivos se ha denominado “gestión de riesgos”. Sin embargo, para poder analizar este tipo de política es necesario definir los conceptos de riesgo, vulnerabilidad y amenaza.

²⁴ Las estadísticas son preocupantes en toda América Latina, donde se presentan 10 desastres de baja intensidad (0 – 10 muertos) por día, un desastre mediano cada 9 días y un desastre de gran intensidad cada 160 días. Donde los de baja y mediana intensidad representan más muertes y pérdidas (a nivel agregado) que los desastres de gran magnitud (VARGAS, J. 2002)

Riesgo, desde la perspectiva de los desastres, es el resultado de la existencia de un peligro latente asociado con la probabilidad que se presenten fenómenos peligrosos y de unas características propias o intrínsecas de la sociedad que la predisponen a sufrir daños en diversos grados (BID, CEPAL, Universidad Nacional de Colombia, 2003). Al desagregar la definición se encuentra que el riesgo de desastre natural depende de: la amenaza, que es un peligro latente o factor de riesgo externo de un sistema o de un sujeto expuesto; y la vulnerabilidad, que se define como la capacidad interna a ser afectado por la amenaza (VARGAS, J. 2002).

La evidencia empírica ha demostrado que el riesgo no está asociado con incrementos en los niveles de amenazas sino de vulnerabilidad²⁵. Es decir que, cada vez más las poblaciones en su interior son susceptibles de ser impactadas por desastres naturales, ambientales y tecnológicos. Dicha vulnerabilidad es ocasionada por procesos sociales, económicos, demográficos, ambientales y políticos, que afectan la asignación y distribución de recursos entre diferentes grupos de personas, comunidades, sociedades y Estados (BID, CEPAL, Universidad Nacional de Colombia, 2003)²⁶. De modo, que la problemática de los desastres naturales puede inscribirse como un asunto de desarrollo.

Acorde con los conceptos anteriores, la gestión de riesgos de desastres naturales debe ser tomada en cuenta como una estrategia de desarrollo humano sostenible²⁷, que busca armonizar el ecosistema natural y la sociedad que lo ocupa y explota, dosificando y orientando la acción del hombre sobre el medio ambiente y viceversa. Es así, que se proponen tres tipos de esquemas de gestión de riesgos para hacer frente a los desastres naturales:

Tabla 12: Intervención sobre la reducción de la vulnerabilidad

Objetivos de la intervención	
<ul style="list-style-type: none"> • Disminuir la exposición destructiva ante una determinada amenaza. • Aumentar la capacidad de reacción cuando el evento se presente. • Lograr la recuperación de las condiciones normales de vida después de presentado el evento. 	
Acciones de intervención	
Para disminuir el grado de exposición y desprotección	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir dentro del Plan de Ordenamiento territorial una adecuada zonificación de territorios de alto riesgo. • Incluir en los presupuestos partidas sobre seguros ante desastres naturales, como un estímulo a la prevención de desastres. • Socialización de la información entorno a la localización de amenazas. • Desarrollo de instrumentos que permitan medir

²⁵ El 90% de las personas víctimas de los desastres naturales vive en países de desarrollo, en condiciones de pobreza, que les empuja a vivir en zonas de alto riesgo, propensas a ser afectadas por terremotos, inundaciones, deslizamientos, erupciones volcánicas (VARGAS, J. 2002)

²⁶ Crecimiento desigual, excluyente y empobrecedor; crecimiento desordenado de las ciudades; crecimiento descontrolado de la población; ausencia en la socialización de información sobre desastres naturales a través de las instituciones educativas; desconocimiento de la comunidad de su entorno; ocupación de tierras propensas a la erosión, degradación y desertificación; disminución de la capacidad forestal; carencia en el acceso a agua; deslaves y destrucción de humedales; ubicación de viviendas en zonas de alto riesgo; una infraestructura social (y productiva) frágil e insegura; crisis financieras internacionales; etc.

²⁷ La gestión de riesgo no sólo obedece a una institucionalidad gubernamental sino también social y comunitaria.

	(y socializar) la vulnerabilidad.
Para aumentar el grado reacción inmediata	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de esquemas de alertas tempranas. • Organización de las comunidades para tener la suficiente reacción al momento de presentarse un evento.
Para aumentar la capacidad de recuperación	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de planes de contingencia.
Para Aumentar la Competencia de recuperación	<ul style="list-style-type: none"> • Formalización de planes de reconstrucción y desarrollo

Fuente: Vargas, J. 2002.

Tabla 13: Intervención sobre el ciclo de desastres.

Ciclo de los desastres	
1. Prevención y Mitigación	Actividades que pretenden reducir los factores de amenaza y vulnerabilidad en la sociedad, y así reducir la probabilidad de evento futuros desastres y daños ocasionados por estos.
2. Preparación	Son las actividades que promueven mejores opciones y prácticas durante la fase previa a un desastre o una vez sea impactada una comunidad por un desastre.
3. Respuesta ante la emergencia	Pretende garantizar condiciones de seguridad y de vida para las poblaciones afectadas post – evento.
4. Rehabilitación y reconstrucción	Pretenden restaurar, transformar, mejorar las condiciones sociales, infraestructurales, económicas y de vida de las zonas afectadas.

Fuente: BID, CEPAL, Universidad Nacional. 2003.

Tabla 14: Política pública de gestión de “riesgo colectivo”.

Dimensiones de la Política Pública en gestión del riesgo colectivo (Visión preventiva del desarrollo)			
Identificación del riesgo (Noción constructivista)	Reducción del riesgo	Manejo de los desastres	Transferencia del riesgo
Percepción individual del riesgo	Prevención	Respuesta	Seguros
Representación social del riesgo	Mitigación	Recuperación	Protección financiera
Estimación objetiva del riesgo			
Intervenir en los factores que lo generan (vulnerabilidad)	que lo generan	Responder eficientemente cuando el riesgo se ha materializado	Valorarlo en unidades económicas
Definición de estas políticas públicas dentro de los planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial y programas de inversión. (Alcance de un desarrollo equilibrado)			

Fuente: BID, CEPAL, Universidad Nacional de Colombia. 2003.

El siguiente informe tiene como propósito mostrar como este tipo de políticas se han articulado en Colombia a través del tiempo, partiendo desde una perspectiva de atención a una de prevención, que concluye con la formalización de una institucionalidad²⁸ que busca prevenir, mitigar y atender los efectos negativos causados por los desastres naturales.

²⁸ Como lo es la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, la Dirección de Prevención y Atención de Desastres y la inclusión de la problemática de los desastres naturales en la planeación para el desarrollo, el ordenamiento territorial y la legislación ambiental.

4.1. Antecedentes del SNPAD

Antes de la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de desastres en 1989, se podría catalogar que la problemática de los desastres naturales y el manejo de riesgos habían sido casi nulos en los procesos de planificación nacional y territorial. Incluso, el sentimiento general ante los desastres naturales era de impotencia, resignación y acostumbramiento.

La política pública y la institucionalidad tanto pública como privada, estaban centradas en las prácticas de socorro, es decir en los componentes de atención y recuperación ante la ocurrencia de un desastre natural en un determinado territorio del país. Por lo tanto, no existía una política propia de prevención en la institucionalidad colombiana (de acuerdo a Camilo Cárdenas este componente era trabajado de manera aislada y en sectores de muy bajo perfil dentro del andamiaje institucional colombiano).

El régimen institucional y legal, constituido hasta ese entonces, se podría catalogar como disperso y confuso, carente de unidad, operatividad y agilidad; no establecía con claridad las responsabilidades propias de cada entidad y se caracterizaba por su concepción limitada al aspecto socorrista; por ejemplo no se había asignado a ninguna institución pública la responsabilidad sobre temas como el volcánico y sísmico. (CÁRDENAS, C. 1992)

El primer antecedente de legislación sobre atención a población afectada por un desastre natural, se puede encontrar en el año de 1875 mediante la promoción y organización de la Comisión Nacional de Socorro. Esta institución tenía la misión de atender a los damnificados y canalizar recursos por el terremoto que destruyó la población de Villa del Rosario de Cúcuta, ocurrido el 18 de mayo de 1875 y que dejó más de mil muertos.

Después de ese antecedente, se puede decir que la preocupación por la atención de los desastres naturales no parte como una preocupación propia del Estado sino de una organización internacional privada como La Cruz Roja. Esta entidad aseguraba su actuación no sólo en caso de conflicto armado, sino también en eventos de calamidad pública, a través de atención de población afectada, recolección y manejo de recursos de ayuda humanitaria (tanto de caridad como estatales).

Así mismo, cabe desatacar la creación de cuerpos de bomberos en cada uno de los municipios colombianos, que no sólo atendían casos de incendios sino también otro tipo de calamidades o desastres naturales como inundaciones ó deslizamientos de tierra.

Para 1949, después de los hechos de violencia de 1948, el Estado es consciente sobre la problemática de los desastres tanto de origen natural como antrópico (como lo puede ser los fenómenos de violencia registrados hasta hoy día) y en conjunto con la Cruz Roja conforman un ente paraestatal denominado Socorro Nacional de la Cruz Roja. Aunque éste no fuera de orden público, recibía recursos del Estado, además de desempeñar funciones como consultor de los ministerios de Higiene y guerra, y ser el director del accionar estatal en caso de desastre ó calamidad pública.

Una segunda etapa puede ubicarse en los años 60 bajo la creación de las defensas civiles, si bien fueron concebidas desde un principio para la lucha contra el enemigo interno (las guerrillas comunistas), poco a poco su actividad principal se centró en la atención de desastres naturales.

En la década de los años 70, organismos públicos e internacionales formulan políticas y tipos de intervención para hacer frente a la creciente problemática de los desastres naturales. Un primer esfuerzo está cimentado en el sector salud, donde el Ministerio de la Salud con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud crearon el Programa de Preparativos de desastres. Básicamente este programa fue formulado bajo una concepción médica, donde los desastres naturales deben ser intervenidos como una enfermedad que requiere la atención de un cirujano. (CARDONA, O. y RAMIREZ, F. 1996)

Más adelante, la ley 9 de 1979 crea el Comité Nacional de Emergencias, redefine al Ministerio de Salud (a todo el sector en su conjunto), y establece la primera reglamentación sobre el manejo de desastres en Colombia.

Tabla 15: Antecedentes de Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres

Origen	Organización	Características	Legislación
Principios de siglo	Cruz Roja Internacional	Atención de la población afectada por conflictos armados y calamidades públicas.	Personería jurídica a la Cruz Roja Colombiana en 1916; Dec 313 de 1922; Ley 142 de 1937; Dec 1031 de 1943.
1949 – creada por el Estado Colombiano y la Cruz Roja	Socorro Nacional de la Cruz Roja	Atención y ayuda humanitaria a la población afectada por los desastres naturales.	Ley 49 de 1948; Dec 4231 de 1948; Dec 2114 de 1950; ley 5 de 1969.
1960 – creada por el Estado y municipios	Defensa Civil	Combatir al Enemigo interno. Socorro y rescate de población impactada por los desastres naturales.	Decreto ley 3398 de 1965; dec 606 de 1967; dec 1463 de 1970; dec ley 2341 de 1971; dec ley 2068 de 1984.
1970 – Estado y OPS	Programa de preparativos de Desastres. Ley 9 de 1979. Comité Nacional de Emergencias. Definición de funciones al Ministerio de Salud y al Sector en General. Primera reglamentación sobre manejo de desastre en Colombia	Creación de políticas generales de atención médica para todos. Relación entre desastres Naturales y Salud Pública. Mejoramiento de la calidad de vida de la población desde el sector salud	Ley 9 de 1979, Código Sanitario Nacional; Dec 2901 de 1979; decreto 2920 de 1979; Dec 3489 de 1982; Res 1802 de 1989; Res 10204 de 1989; ley 10 de 1990.

4.2. Proceso de Creación del SNAPD

A partir de la década de 1980 el panorama institucional referente al manejo de la problemática de los desastres naturales empieza a variar en Colombia, principalmente por tres eventos catalizadores de desastres naturales que fueron devastadores para el país en aquella década: el Tsunami en las costas nariñenses de 1979, el sismo de Popayán en 1984 y la erupción del nevado del Ruiz y avalancha de armero en 1985. Estos tres desastres naturales de gran magnitud fueron la expresión de imprevisión en materia de desastres y el agotamiento de los dispositivos de intervención basados en una concepción enfocada en la atención en el país. (CARDONA, O. y RAMIREZ, F. 1996)

Cardona, Ramírez y Cárdenas resaltan que el agotamiento de la política de atención ante desastres naturales se debió a las siguientes causas:

- Carencia de una política focalizada en la prevención y mitigación de riesgos (gestión del riesgo). Hasta ese entonces las supuestas acciones de prevención se concentraron en la elaboración de planes preparativos y de contingencia ante la eminente presencia de un desastre natural, sin que existieran planes de educación sobre riesgos medio-ambientales ó campañas preventivas de desastres naturales entre la población.
- Dispersión legal y de la organización. Existía una creciente inflación legislativa en el tema, que propició climas de desorden y confusión interinstitucional en el momento de intervenir en un determinado desastre natural (como en el caso de armero donde no se sabía si intervenían las fuerzas armadas o los organismos operativos como Cruz Roja, Defensa Civil o Sector Salud). Igualmente, los comités de emergencia fueron creados en pocos casos y aquellos que funcionaban no tenían capacidad de acción.
- Entidades claves en la planeación, prevención y mitigación de desastres naturales como el Instituto de Hidrología ó INGEOMINAS, no tenían un papel claro y definido dentro del tema.
- Los estudios geológicos o de hidrometeorología no obedecían a la necesidad o a la voluntad de manejar los desastres, sino que se inscribían dentro de un plano totalmente académico ó en el desarrollo de intereses prácticos, sin articularse en una política de manejo de desastres.
- La acción era centralizada excluyendo la participación de entidades de carácter regional e inclusive de la misma sociedad.

Fue a partir de los tres desastres mencionados anteriormente y en especial de la tragedia de Armero, que la estructura de atención de desastres naturales entro en Crisis. Tal situación creó un espacio de debate en el país sobre los lineamientos de política responsables del tratamiento de la problemática de los desastres naturales en Colombia.

El espacio político para conformar una nueva visión sobre desastres naturales puede encontrarse en el proyecto para la reconstrucción de Armero y Chinchiná, apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO). Una de las recomendaciones del proyecto resalta la importancia para el país de crear una entidad de carácter nacional para prevenir desastres, lo que a la postre generó los elementos necesarios para la formulación y montaje del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

El gobierno del presidente Virgilio Barco decidió apoyar esta iniciativa, puesto que no deseaba la ocurrencia de un nuevo desastre natural de la magnitud de Armero en el territorio nacional. De manera, que con la coordinación del PNUD y la UNDRO, se crea en 1986 la Oficina Nacional de Atención de Emergencias (ONAE), que debía encargarse del estudio de la situación de desastres, formular lineamientos de política y planes correspondientes, además de proponer una organización pertinente para manejarlos.

El PNUD y la ONAE contrataron varios estudios en materia institucional, política y jurídica para la elaboración del documento: “Bases para la elaboración del Plan Nacional de Atención de emergencias” de 1987; la ley 46 de 1988, por la cual se crea y organiza el sistema nacional para la prevención y atención de desastres; y el decreto 919 de 1989 que organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de desastres.

Asimismo, gracias al auge descentralizador de la mitad de los años ochenta en el país, se iniciaron campañas de promoción de los comités locales de emergencia y se revivió el Fondo Nacional de Calamidades, creado a partir del terremoto de Popayán en 1984, que hasta ese entonces no había vuelto a funcionar. Este ánimo descentralizador (además participación vista a través de la elección popular de alcaldes) va a tener gran importancia para la conformación y funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

4.3. Consolidación del EL SNAPD

De esta manera, Colombia se convierte en el primer país de la región que promueva una aproximación integral al tema, ya que trata los tres componentes fundamentales de manejo de desastres naturales: la atención, prevención y la mitigación del riesgo. Igualmente, la ley 46 de 1988 y el decreto 919 de 1989 se adelantaron a la constitución de 1991 al conformar un sistema creado bajo los principios de descentralización, autonomía y participación.

El Sistema Nacional de Atención se levanta sobre los siguientes principios:

- Como se estableció anteriormente, este es un sistema descentralizado territorialmente. Es decir su organización va a estar definida a partir de la división territorial nacional: nación departamento y municipio.
- El sistema esta dividido en comités especializados, interinstitucionales y descentralizados, es el caso de: Comité Nacional, técnico, Comité Operativo, en el aspecto nacional; Comité Departamental y municipal con sus rangos respectivos. Así

se acepta que la política pública de manejo, prevención y mitigación de desastres naturales tiene un carácter interdisciplinario.

- Las acciones del sistema no están enfocadas sólo en la atención o actuación post-desastre, sino que la intervención debe ser también de carácter preventivo.
- El Sistema es ampliamente participativo, es decir no sólo se limita a la actuación del Estado en el manejo de la política de desastres, sino también enfatiza la acción que deben desarrollar entidades del orden territorial, comunidades y demás organismos de carácter privado en los propósitos ya mencionados.
- Los municipios, a través de sus autoridades locales y comunidades, son quienes tienen la competencia para atender emergencias, planificar su respuesta ante eventuales desastres naturales y llevar a cabo las labores de reconstrucción.
- Los departamentos, tendrán la labor de coordinar acciones de prevención, atención y mitigación entre el orden nacional y el orden municipal.
- El tratamiento del desastre se hará bajo la figura jurídica de “estado de excepción”, que exige la declaratoria de “desastre” ó “calamidad” de acuerdo a la intensidad y extensión del evento (ver decreto 004 de 1993). A través de esta declaratoria se agilizan los trámites de desembolsos para acciones en zonas declaradas en calamidad pública y se busca que entidades del Sistema Nacional puedan actuar y destinar fondos del subsidio de vivienda de interés social para reasentar poblaciones afectadas. (OSSO, 1995)
- El ejecutivo es quien escogerá, con apoyo de otros organismos de carácter comunitario o privado, la serie de medidas para atender un desastre natural. (CARDONA, O; . 2005)

El actual Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres está Conformado de la siguiente manera:

Tabla 16: Organización del Sistema Nacional para Prevención y Atención de Desastres (SNPAD)

SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES		
Organización Nacional		
Instituciones	Integrantes	Función
Comité Nacional para la prevención y Atención de Desastres	Es el Ministro del Interior, quien lo preside, los Ministros de Hacienda, Defensa, Salud, Comunicaciones y Obras Públicas, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, los Directores de la Defensa Civil y la Cruz Roja, el Jefe de la Oficina Nacional (hoy Dirección Nacional) y dos representantes del Presidente de la República escogidos entre las Asociaciones gremiales, profesionales o comunitarias.	Es la Máxima instancia de dirección del sistema.
Comité Técnico Nacional y Operativo Nacional.	El Comité Técnico está conformado por funcionarios responsables de la coordinación de emergencias de las siguientes entidades: Ministerios de Defensa, Salud, Obras Públicas y Agricultura, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, Policía Nacional, Defensa Civil, Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (TELECOM), Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), Instituto de Crédito Territorial (ICT, hoy INURBE), Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (INDERENA, hoy Ministerio del Medio Ambiente), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto Nacional Geológico Minero (INGEOMINAS), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Cruz Roja Colombiana. El comité operativo está conformado por: El Comité Operativo Nacional está compuesto por el Director de la Defensa Civil, quien lo preside, el Jefe de la Oficina Nacional (Director Nacional), un delegado del Ministerio de Salud y un delegado de la Cruz Roja. En general, fueron miembros permanentes invitados, representantes de la Policía Nacional, del Ejército y de la Fuerza Aérea.	El primero de ellos es un organismo asesor y coordinador. Su Campo de acción está enfocado en la prevención y mitigación de riesgos. El Comité Operativo Nacional también es un organismo asesor y coordinador. Su campo de acción está enfocado en la atención de emergencias.
Fondo Nacional de Calamidades	El Fondo Nacional de Calamidades es una cuenta especial de la nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, administrada por la Sociedad Fiduciaria la Previsora, la cual cuenta con una Junta Consultora conformada por los Ministros de Gobierno, Hacienda, Salud, Obras Públicas y Agricultura, el superintendente Bancario, los Directores de la Defensa Civil y la Cruz Roja y el Jefe de la Oficina Nacional (hoy Dirección Nacional).	El la principal financiador del Sistema.
Dirección Nacional para la prevención y atención de desastres, adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia desde 1992.		Es la unidad ejecutora de la política. Además de ser la coordinadora de y promotora de las acciones del sistema.
Comisiones Asesoras	Son dependientes ya sea de su actividad del comité técnico y del comité Operativo.	Plantean respuestas a coyunturas propias del sistema. Aunque estas no tienen mayor perdurabilidad.
Servicios Nacionales		Son una serie de instrumentos técnicos que prestan el servicio de vigilancia y alerta.
Organización Regional y Local		
Comités Regionales de Emergencia	Es presidido por el gobernador de cada departamento, sumándole el Comandante de la Unidad Militar, Director del Servicio de Salud, Comandante de la Policía, representantes de la Defensa Civil y de la Cruz Roja, el jefe de planeamiento, el alcalde de la ciudad capital y dos delegados del Gobernador escogidos entre las Corporaciones Regionales o las asociaciones gremiales, profesionales o comunitarias.	Tiene la responsabilidad sobre las actividades de prevención, atención y recuperación necesarias a nivel departamental, y sobre la promoción, fomento, apoyo y coordinación de estas actividades con los niveles locales. Por otro lado, juegan el papel de interlocutor e intermediario con respecto a las entidades y organismos nacionales del Sistema.
Comités Locales de Emergencia	Tienen una estructura análoga a los comités regionales de emergencia.	Tienen una estructura análoga a los comités regionales de emergencia.

El Sistema es financiado en dos vías: una mediante los presupuestos de cada uno de los entes que hacen parte de él y otra a través del Fondo Nacional de Calamidades, que ha sido reforzado económicamente con el fin de disponer de recursos complementarios para el desarrollo de actividades de prevención y atención de desastres naturales.

4.4. Plan de acción del SNAPD

La actuación del Sistema está delimitado por el decreto 93 de 1998, bajo el cual se crea el “Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres”. Éste determinará la política, acciones y programas tanto de carácter sectorial como del orden nacional, regional y local en todo lo que se refiera a la prevención, mitigación, atención y recuperación de desastres naturales. A continuación se muestra una síntesis de sus objetivos, estrategias y programas:

Tabla 17: Síntesis del decreto 93 de 1998

PLAN NACIONAL PARA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES NATURALES – DECRETO 93 DE 1998	
Objetivos	
Reducción de riesgos y prevención de desastres	
Respuesta efectiva en caso de desastres	
Recuperación rápida de las zonas afectadas	
Estrategias generales del Plan	Programas específicos del plan
Conocimiento de las amenazas de origen antropico	<ul style="list-style-type: none"> • Instalación y consolidación de redes, procedimientos y sistemas de detección y alerta para la vigilancia y aviso oportuno a la población • Evaluación de riesgos
La incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación.	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de criterios preventivos y de seguridad en los planes de Desarrollo. • Manejo y tratamiento de asentamientos humanos y de infraestructura localizados en zonas de riesgo • Articulación de la política ambiental y de prevención de desastres.
Fortalecimiento del desarrollo institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las entidades nacionales del sistema. • Fortalecimiento de los comités regionales y locales de prevención y atención de desastres. • Fortalecimiento de las entidades operativas. • Medidas de protección y contingencia en obras de infraestructura. • Desarrollo y actualización de planes de emergencia y contingencia. • Diseño de mecanismos eficientes y de tratamiento preferencial de proyectos de reconstrucción. • Sistema integrado de información.
Socialización de la prevención y mitigación de desastres	<ul style="list-style-type: none"> • Información pública para la prevención y reacción adecuada de la comunidad en caso de desastre. • Incorporación de los conceptos de prevención de desastres y protección ambiental en la educación formal. • Desarrollo de un sistema nacional de capacitación de funcionarios y capacitadores comunitarios. • Desarrollo de actividades con las organizaciones de la sociedad civil.

Este programa es de vital importancia, puesto que se no sólo se trata el tema de la atención de desastres sino se involucran de lleno componentes esenciales de política y manejo de desastres naturales, como la prevención y mitigación. Esto significa que el Estado Colombiano ha orientado su política hacia lo que se puede catalogar como gestión del riesgo.

Después de dos años de funcionamiento del PNPAD, fue posible observar que este mantenía ciertas fallas, especialmente en las áreas institucionales y económicas. Por ello, se institucionalizó un plan de fortalecimiento a través del CONPES 3146, el cual establece una serie de medidas que buscan mejorar cada una de las estrategias y programas establecidos dentro del plan en el mediano y corto plazo.

4.5. La gestión del riesgo y la planificación territorial

Como se ha mencionado en las secciones anteriores, el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres (SNPAD) se sustenta en el principio de descentralización. Es decir, son los gobiernos y los actores locales²⁹ quienes deben fomentar la concientización de la población acerca de los desastres naturales, con la finalidad de desarrollar a su interior una cultura de prevención y participación en la gestión del riesgo (CARDENAS, C. 2003).

A este consenso se llegó en Colombia después de la ocurrencia de los desastres del terremoto de Popayán en el Cauca y el volcán del Ruiz en el Tolima y Caldas, aunque también debe destacarse el auge descentralizador de mediados de los ochenta que terminó con la elaboración de la constitución de 1991. En este tiempo se introdujeron los conceptos de prevención y mitigación en la planificación del desarrollo, en el ordenamiento y uso del territorio, con el municipio como su actor principal; además, de asignar responsabilidades a todos los involucrados y crear compromisos para todos los que generan riesgos con miras a promover la responsabilización de todos los actores (CARDENAS, C. 2003)

La gestión del riesgo, en el plano territorial, se viene aplicando en Colombia desde la concepción de la ley 46 de 1988³⁰ y el decreto 919 de 1989, quien ordena a todas las entidades territoriales la incorporación de la prevención de desastres en los procesos de planificación del desarrollo, territorial y sectorial. Sin embargo, es la ley 388 de 1997 quien obliga a los municipios a desarrollar Planes de Ordenamiento Territorial que contengan componentes propios de la gestión del riesgo como:

- Establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio el prevenir desastres en los asentamientos ubicados en zona de alto riesgo.

²⁹ De acuerdo a Camilo Cárdenas la mayoría de los riesgos son construidos a nivel local por una inapropiada interacción de las actividades humanas y el medio natural. Por ello, se plantea la necesidad de un elevado involucramiento de los actores locales en la reducción de riesgo. Es por ello, que un sistema descentralizado es el adecuado para hacer frente a la problemática de los desastres naturales.

³⁰ Crea instituciones locales para la gestión del riesgo en los municipios y regiones: Consejo Local para la Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD) Y los Consejos Regionales para la Prevención y Atención de Desastres (CREPAD).

- 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.
- Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.
- 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.
- Localización de las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres naturales.
- El diseño de planes de ordenamiento territorial por parte de los municipios teniendo en cuenta la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales, la prevención y mitigación de riesgos por amenazas naturales, localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos.
- Formulación de estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales. (Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial. 2005).

De igual forma, desde finales de los ochenta empieza a reconocerse la relación existente entre la frecuente ocurrencia de desastres naturales y el proceso de urbanización en Colombia iniciado desde la década de los setenta. Por ello, la gestión del riesgo es considerado como un componente vital para la planeación urbana. Una primera aproximación en este sentido, puede ubicarse con la ley 09 de 1989 ó ley de reforma urbana, que establece las responsabilidades de las autoridades locales en cuanto a la seguridad de los habitantes de las zonas urbanas ante los peligros naturales, entre las cuales se destacan: la elaboración de inventarios de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos y la reubicación de los habitantes que estén en dichas zonas. Más adelante, la ley es modificada por la 02 de 1991 la cual establece: la obligatoriedad de la actualización de los inventarios de zonas de alto riesgo, y la colaboración permanente de la DGPAD (y demás entidades de la SNPAD) con los alcaldes de los municipios en el desarrollo de operaciones necesarias para eliminar el riesgo en estas zonas.

La correlación existente entre gestión del riesgo y la planeación territorial urbana también puede abordarse desde la legislación existente en materia de construcción sismorresistente. Un ejemplo de ello lo constituyen: el código colombiano de construcción sismorresistente de 1984 (ley 1400 de 1984) y la norma de construcciones sismorresistentes de 1998, que promueven la reducción del riesgo mediante la intervención de la vulnerabilidad física desde la etapa de la planificación y diseño (Observatorio Sismológico de Sur Occidente, 1995).

4.6. Inclusión del riesgo dentro de la gestión ambiental

La ocurrencia de desastres naturales en Colombia esta ampliamente relacionada con el deterioro de los recursos naturales del país en los últimos treinta años. Procesos como: degradación de los suelos, pérdida de la capa vegetal, deforestación, acumulación de sedimentos, cambios en los cursos de los ríos sin ningún tipo de planificación, construcción de viviendas en las laderas o cerca de ríos, etc., permiten que la vulnerabilidad y el grado de exposición de las poblaciones a desastres naturales sean aún mayores. De forma, que debe existir un vínculo entre la gestión ambiental y la gestión de riesgo, que permita el desarrollo de acciones tendientes a disminuir el grado de vulnerabilidad de las poblaciones ante los desastres.

En Colombia la ley 99 de 1993, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA), reconoce que la gestión del riesgo es un componente de vital importancia dentro de la gestión ambiental, desarrollada tanto por las autoridades a nivel nacional como territorial. Esta ley dicta que:

- La prevención de desastres naturales debe ser de interés colectivo y que todas las acciones para evitar o mitigar los efectos de los desastres naturales deben ser de obligatorio cumplimiento.
- El Ministerio del Medio Ambiente junto con la DGPAD deben desarrollar proyectos de gestión ambiental para la prevención de desastres naturales, esto implica acciones coordinadas entre las entidades del SINA y el SNPAD.
- Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), máximas autoridades ambientales en su jurisdicción, deben realizar análisis, seguimiento, prevención y control de desastres en coordinación con las demás autoridades ambientales competentes.

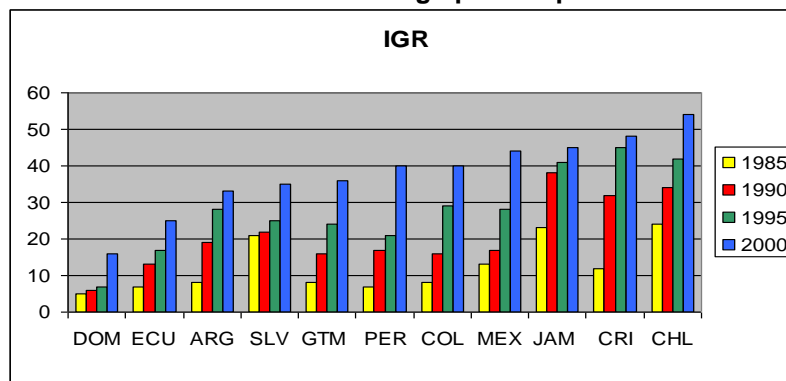
4.7. Fortalezas, debilidades y desafíos del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres

Aunque Colombia ha avanzado en la formulación de una política que busca prevenir y mitigar los riesgos de desastres naturales, todavía se mantienen debilidades en su aplicación formal tanto a nivel nacional como territorial, esto permite que la recurrencia de desastres sea muy alta por que no se han aplicado los esquemas de intervención para la prevención y mitigación de desastres.

Un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y la Universidad Nacional (sede Manizales) en el 2004, desarrolló el Indicador de Gestión de Riesgo (IDGR), el cual mide la organización, capacidad y desarrollo institucional para reducir la vulnerabilidad, reducir las pérdidas, prepararse para responder en caso de crisis y de recuperarse con eficiencia. Para el caso de Colombia el índice muestra una mejora de la gestión para el año 2000, sin embargo éste todavía resulta bajo puesto que la efectividad de la gestión de riesgos solo alcanza un 40% para el escenario más optimista.

De acuerdo con Cardona, Lavell, Mansilla y Moreno (2005), los avances de la gestión en Colombia se han concentrado en la identificación del riesgo y en las actividades de protección financiera y gobernabilidad. En el primer punto se avanzó sobre los tópicos de inventarios sistemáticos de desastres, evaluación y mapeo de amenazas, monitoreo de amenazas y evaluación de vulnerabilidad y riesgo. En el segundo aspecto se avanzó sobre cobertura de seguros, estrategias de transferencia de pérdidas de activos públicos, cobertura de seguros de vivienda y del sector privado, establecimiento de fondos de reserva para el fortalecimiento institucional, localización y movilización de recursos de presupuesto y la implementación de redes y fondos de seguridad social. Sin embargo se ha avanzado poco en manejo de desastres, especialmente en el campo de preparación, capacitación y organización ante la presencia de amenazas.

Gráfico 29: Índice de Gestión de Riesgo para 12 países de Latinoamérica



Fuente: BID, CEPAL y Universidad Nacional de Colombia, 2003.

De acuerdo al mismo documento publicado por Cardona, Lavell, Mansilla y Moreno, en el 2005, se plantea a continuación un esquema de fortalezas y debilidades presentes en el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Tabla 18: Fortalezas y debilidades del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD)

Conocimiento del riesgo	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con una capacidad técnica importante, representada en la capacidad científica de sus instituciones y los logros en ciudades como Bogotá Y Manizales. • Estudios de microzonificación sísmica, deslizamientos e inundaciones en varias ciudades. • Se dispone de un conocimiento de las amenazas naturales y antrópicas a nivel nacional. • Existe claridad en la necesidad de impulsar la creación del Sistema Integrado de Información del SNPAD, con el fin de contar con información coherente que permita tomar decisiones y formular política. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe un conocimiento sobre las vulnerabilidades físicas, sociales, económicas y culturales a nivel nacional. • Por lo anterior, no es posible modelar ni cuantificar los impactos de los desastres potenciales. • Hay poca articulación entre investigadores y fuentes de información, especialmente entre el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y el Sistema Nacional Ambiental. • Los sistemas de monitoreo son concebidos como herramientas de investigación y no como una instrumento de planificación y desarrollo territorial. • No existe un marco metodológico sobre evaluación de riesgos a nivel nacional, regional y local.
Reducción del Riesgo en la planificación sectorial y territorial	
<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de la gestión del riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial. • El avance ha estado centrado en las ciudades. Un claro ejemplo ha sido Manizales a través del diseño de programas de reubicación de viviendas e intervención del entorno. • Se destacan las acciones de Bogotá alrededor del aseguramiento de bienes públicos y privados. 	<ul style="list-style-type: none"> • La incorporación del tema de riesgo es muy incipiente en los municipios y departamentos. • Debilidad institucional y falta de experiencia a nivel territorial. • El grado de internalización de la problemática a nivel sectorial es deficiente. • Existen deficiencias en la coordinación de políticas en los niveles nacionales, regionales y locales (aunque esta carencia tiende a superarse). • La mayoría de entidades tiene restricciones presupuestales para incorporar a sus actividades la reducción de riesgos.
Manejo del Conocimiento y la socialización del riesgo.	
<ul style="list-style-type: none"> • Las entidades del SNPAD adelantan esfuerzos importantes para mejorar la toma de conciencia y la capacidad de acción frente al tema, mediante actividades en la educación formal a todos los niveles, capacitación a funcionarios y comunidades, y difusión de información a la sociedad en general. • A nivel nacional se ha acordado: que es necesario incorporar de manera formal el tema de riesgos en los programas de educación superior, fortalecer los programas de capacitación para sectores populares en relación con las normas y sistemas de construcción sismorresistente y formular y desarrollar una estrategia nacional de comunicación e información pública masiva y permanente. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen iniciativas nacionales de conocimiento y socialización del riesgo, ni están articuladas con el sistema educativo y de formación ciudadana. • No hay programas permanentes de uso de tecnológicas para la capacitación, conocimiento y divulgación de riesgos a nivel nacional (en contraste debe verse el caso de Bogotá y su Sistema de Información de Riesgos y Emergencias, SIRE).

Fuente: CARDONA, O. 2005.

5. Las políticas para la prevención y reducción de la pobreza en Colombia: aspectos históricos

En esta segunda parte del informe se presentan tres capítulos que presentan en secuencia un análisis de las políticas para la prevención y reducción de la pobreza en Colombia (presente capítulo) con base en un revisión histórica de los elementos y tendencias sobre salientes. A continuación este enfoque de análisis se profundiza y afina en la segunda parte del mismo capítulo cuarto, donde se analiza el enfoque de manejo social del riesgo por su estrecha relación con el tema del estudio. En el capítulo quinto se analizan los enfoques conceptuales sobre pobreza que permiten una comprensión más amplia de la relación entre pobreza y riesgo medio ambiental, de la lectura aun muy importante de disciplinas como la ingeniería y la arquitectura o la urbanística que, sin embargo, quedan un poco cortas frente a la complejidad del fenómeno por la poca atención dedicada a las dinámicas sociales. Finalmente se presenta un análisis preliminar de los datos de la Encuesta de Calidad de Vida en relación con las variables de riesgo medio ambiental y su cruce con las líneas de pobreza y los índices de bienestar y desarrollo.

5.1. Las políticas públicas de las últimas 5 administraciones nacionales: elementos destacados

Como subraya Charles Gore, de la UNCTAD³¹, las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza se ven sujetas a un giro radical en el paradigma dominante a comienzos de los años ochenta con la introducción en lugar de modelos basados en los principios de la escuela keynesiana del libre mercado, de nuevos axiomas que han venido a ser conocidos como el ‘Consenso de Washington’. (Gore, 2000).

En términos amplios este abordaje se base en tres líneas guías de carácter tanto normativo como prescriptivo:

- a) Perseguir la estabilidad macroeconómica controlando la inflación y disminuyendo el déficit fiscal.
- b) Abrir las economías al resto del mundo por medio de la liberalización del comercio y de las cuentas de capitales.
- c) Liberalizar el producto y el mercado domésticos por medio de la liberalización y la de-regulación.

La política social de Colombia no está exenta de la influencia de este cambio de paradigma que con la introducción de los programas de ajuste estructural exigió por parte de la banca multilateral el cambio desde modelos económicos de corte keynesiano, donde los objetivos del pleno empleo y del aseguramiento social ocupaban un lugar privilegiado, a otro en el cual los principios inspiradores de las políticas económicas y sociales estatales, pasaron a ser los de la regulación por parte del mercado, la creación de condiciones para su libre desarrollo y la facilitación de la intervención de las economías nacionales en el sistema productivo global

³¹ United Nations Conference on Trade and Development.

Desde finales de la década de los ochenta se empezó a dejar ver tímidamente lo que sería la nueva forma de entender y administrar la política de los dos decenios siguientes: se pasa de subsidiar la oferta a subsidiar la demanda. Éste cambio vino acompañado con la reforma de la política financiera, fiscal, institucional, sectorial, el sistema pensional y los gobiernos locales y sus competencias. Entender las continuidades y las rupturas presentes en los diseños y los planteamientos de las políticas públicas nacionales permite dar una idea de la forma en que cada administración ha entendido la pobreza y las acciones con las que les ha hecho frente.

5.1.1. El Plan de Economía Social de Barco (1986-1990)

La Administración de Barco (1986-1990) diseñó el llamado “Plan de Economía Social”³², que postulaba tres estrategias: desarrollo social, crecimiento económico y manejo macroeconómico. La estrategia centrada en el desarrollo social planteaba aumentar los *activos físicos* generadores de bienestar, ampliar el acceso a *activos sociales* que favorecen la creación de capital humano, permitir la acumulación de *activos productivos* para mejorar el ingreso, a la vez que aumentar su eficiencia, facilitar el intercambio de bienes y servicios y fortalecer la democracia participativa. El programa se ejecutó de acuerdo a una articulación en tres planes:

1. Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta,.
2. Plan Nacional de Rehabilitación.
3. Plan de Desarrollo Integral Campesino.

Estos fueron los instrumentos de la llamada *Lucha contra la Pobreza*, que buscó actuar desde el nivel municipal, entendiéndolo como el escenario más apropiado para la administración, financiamiento y control de la prestación de los servicios básicos requeridos por la comunidad. El municipio se vuelve la unidad básica de la estructura del Estado, justificando de este modo un compromiso con la descentralización, tanto política como fiscal y financiera. En este periodo surgen iniciativas como la Elección popular de alcaldes en 1986, se formulan las Juntas Administradoras Locales, JAL, las Consultas populares, y el reordenamiento administrativo de los entes territoriales. El Estatuto Orgánico del Presupuesto fue la base desde la que se actualizó y modernizó el sistema presupuestal de la nación como instrumento para definir y controlar el gasto público.

Es interesante notar la presencia de un corte entre las fases de planeación y de ejecución de este plan en relación con la influencia de los principios del Consenso de Washington en política macroeconómica. A pesar del importante lugar que el fortalecimiento de los activos ocupa en estas políticas, el problema de la deuda y el ajuste macroeconómico que trajo consigo la crisis de la década de los ochenta empezó a tener un fuerte impacto sobre el gasto público y los subsidios que otorgaba el estado. El mejoramiento del sector social que había tenido lugar en los primeros años de la década con una inversión de 9.4 % del PIB –

³² Desarrollado a partir del texto de Granada, J “La lucha contra la pobreza, 1986-1990” en Fresneda, Sarmiento y Muñoz, compiladores. Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia”.PNUD 1991.

incluyendo los recursos propios de las entidades- empezó un proceso de caída, y en 1988 pasó a 7.6% del PIB, con un claro retroceso.

5.1.2. El Plan de desarrollo económico y social 1990-1994. La 'Revolución Pacífica' del gobierno Gaviria.

El comienzo de la década fue escenario de dos procesos de suma importancia: la apertura económica y la nueva carta constitucional. Este plan de gobierno estuvo centrado en el cambio institucional. Nuevos paradigmas del manejo estatal necesitaban así mismo nuevas instituciones para permitir su funcionamiento, nuevas responsabilidades y competencias. La apertura económica se dio con un proceso de eliminación de controles administrativos, reducción y simplificación de aranceles, un proceso de reforma laboral anclado en la flexibilización y una optimización de los mercados de capitales

Se planteaba el desarrollo como proceso jalonado por “el papel de los mercados, la información, el efecto del capital humano y las externalidades” (Plan de Desarrollo 1990: 12) El Estado no tenía sino que preocuparse por “concentrarse en sus obligaciones sociales básicas, deshaciéndose de funciones que no les corresponden y dejando de intervenir en numerosos escenarios de la vida económica” (Ibid.: 11-12). Las instituciones nacionales dejan la ejecución, que pasa a los departamentos y municipios, y se centra en la planeación y lo normativo.

El cambio de eje del estímulo a la oferta por el estímulo a la demanda se vio reflejado en la importancia que cobró el interés por “la construcción de vías estratégicas, el ensanche de los puertos, la ampliación de la educación y la multiplicación de mercados” (Ibid.: 12)

5.1.3. El Salto Social: la propuesta del gobierno Samper. 1994-1998.

El plan de este gobierno, denominado ‘El Salto Social’, definió la equidad como eje fundamental y la redistribución de los productos del crecimiento económico como un compromiso, así como la preeminencia del gasto social sobre el gasto público. Su política social giró alrededor de dos ejes: empleo y educación.

El empleo y la educación son vistos en este plan como el puente entre el desarrollo económico y el desarrollo social. Para el caso del empleo se proponen tres tipos de políticas: “una general, que parte de una macroeconomía estable que permite el crecimiento económico, la segunda está dirigida a mejorar los niveles de competitividad en una economía abierta y busca dinamizar las pequeña propiedad y la economía solidaria, y la tercera, que actúa de manera más directa sobre el mercado de trabajo se enfoca en el mejoramiento profesional, los mecanismos de intermediación laboral y el diseño de programas de emergencia para sectores en crisis” (Plan de Desarrollo, 1994: 19).

El concepto de *capital social* toma fuerza en este planteamiento porque empieza a ser considerado como uno de los factores más importantes a la base del crecimiento económico y, sobre todo, de la posibilidad de aprovecharlo por parte de las personas.

El Salto Social, pasa por la educación como eje de desarrollo del país. La educación se considera entonces un pilar del plan por su estrecha relación con el empleo, el crecimiento económico y el capital social. La educación básica de nueve años como una obligación del Estado fue uno de los grandes retos de este gobierno, que impulsó el diseño por parte de los planteles educativos de un Proyecto Educativo Institucional PEI como herramienta para transformar las instituciones, mejorar la calidad educativa y permitir la evaluación de resultados, hecho que fue uno de las herencias importantes para el país.

Para mejorar la eficiencia administrativa y pedagógica se propuso asignar recursos a partir de la evaluación de la eficiencia y la calidad. El “subsidio a la oferta con criterios de demanda” dio paso a que el Estado pudiera dar recursos a instituciones educativas privadas para pagar los costos de educación de estudiantes que no tenían acceso a los planteles públicos.

5.1.4. Política social, pobreza y desarrollo. La política social 1998-2002³³.

La administración de Pastrana sufrió la crisis económica de 1998 y sus efectos, así como el recrudecimiento del conflicto armado. En este contexto, se propusieron dos estrategias: *La Red de Apoyo Social* y *el Programa de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social del Plan Colombia*.

La red de asistencia social que existía tuvo, como se dijo antes, que afrontar los efectos de la crisis económica: desempleo, caída en los ingresos y aumento de la pobreza. Las entidades no pudieron hacer frente a esta crisis. Se creó entonces el Sistema Social de Riesgo SSR a finales del año 2001. La Red de Apoyo Social fue la primera serie de programas creados para atender a la población afectada por la crisis. Las poblaciones objetos de este programa se focalizaron en primera instancia entre los sectores sociales más pobres y en tres segmentos poblacionales: desempleados de las grandes ciudades, familias pobres de los municipios pequeños y jóvenes desempleados de de las 7 ciudades principales. Estos programas reúnen tres estrategias de políticas sociales que se relacionan directamente con las sugerencias de las bancas multilaterales: empleo de emergencia, transferencia de subsidios monetarios y formación laboral de jóvenes.

1. Empleo en acción / proyectos comunitarios. Programa de obras públicas de infraestructura social para mano de obra no calificada, dirigido a barrios de estrato 1 y 2 de las zonas urbanas, ejecutables en un período no mayor de 5 meses y por un costo de hasta 300 millones de pesos.
2. Familias en acción: Programa de transferencias monetarias condicionadas para familias de nivel 1 de SISBEN en municipios de menos de 100 mil habitantes no incluidos en el programa de obras públicas. La condición para recibir el subsidio es que las familias envíen sus hijos en edad escolar a los planteles educativos y garanticen una adecuada nutrición y cuidado a los menores de 6 años.

³³ Política social, pobreza y desarrollo. La política social 1998-2002. Volumen 1. Consejería Presidencial para la política social. Bogotá, 2002.

3. Jóvenes en acción: Focalizado hacia los jóvenes entre 18 y 25 años, el rango de edad que presenta los niveles más altos de desempleo debido a la escasa calificación. El programa abarca las 7 ciudades principales del país y busca, a través del aprendizaje de un oficio, mejorar la calificación de estos jóvenes. Se divide en dos fases: una lectiva – teórico práctica- y una práctica laboral. El incentivo para que los jóvenes permanezcan en el programa es el pago de 5500 pesos diarios durante el tiempo que dura el programa. Las madres de niños menores de 7 años reciben 7700 pesos.

5.1.5. Programa de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social del Plan Colombia.

Este programa se diseñó para enfrentar las pérdidas en capital humano, físico, natural y social producto del conflicto armado. Su objeto fue realizar inversiones en los tipos de capital mencionados anteriormente. Las estrategias plantearon tres enfoques: derechos humanos y atención humanitaria, Fortalecimiento del capital social y desarrollo institucional y desarrollo alternativo integral. El problema del desplazamiento forzado se tornó principal, razón por la cual se adoptó el Plan de Acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado, que busca primero, mediante el sistema de alertas tempranas prevenir este fenómeno, segundo, por medio de la Red de Solidaridad Social mejorar la atención humanitaria y por último o apoyar el retorno voluntario a las regiones de origen o reubicar en condiciones de seguridad y permitir la integración económica, social y cultural de las personas afectadas.

5.2. El enfoque de manejo social del riesgo

En Colombia, como señala el reciente informe del Programa Nacional de Desarrollo Humano hay algunas de las metas que sí se han logrado o van en muy buen camino, como lo que concierne a la cobertura universal de la educación primaria (también en cuanto a equidad de género en el acceso a este nivel) y en básica secundaria. Sin embargo, especifica el informe, “con el ritmo de crecimiento actual, sólo cuatro departamentos y el Distrito Capital alcanzaron o están en camino de lograr los objetivos de la Declaración. Trece de los treinta departamentos tienen problemas de Desarrollo Humano y altos porcentajes de personas que viven en pobreza” (PNDH, 2005: 23).

Las dificultades del país en términos de logro de las Metas del Milenio tienen un valor indicativo de las dificultades que plantea la mejora de los indicadores sociales del país en un contexto de volatilidad y vulnerabilidad macroeconómica de carácter hemisférico, como ha recientemente indicado Salama (2004), observador atento de nuestra realidad y de la del continente.

En el marco de un contexto de vulnerabilidad muy alto, el enfoque del manejo social del riesgo no sólo tiene relevancia para el tema del riesgo medio ambiental, en cuanto a su estrecha relación con el problema de la pobreza y de la vulnerabilidad social, sino que al mismo tiempo es una respuesta de la banca multilateral a la falta de sostenibilidad en el proceso de generación de medios de vida de amplias capas de población.

Como respuesta a los efectos de la crisis de fines de los noventa, el Banco Mundial definió unos nuevos lineamientos para el manejo de los sistemas de Protección Social denominado Manejo Social del Riesgo (MSR). Este, supone ampliar la visión tradicional de la protección social y la define como las “intervenciones públicas para (i) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en extrema pobreza” (Holzmann, 2000:4) Se entiende la protección social a partir de 4 postulados:

1. Como una red y como un trampolín que permita a los pobres salir de la pobreza *o por lo menos, insertarse en el mercado laboral.*
2. *Como una inversión en formación de Capital Humano*, en donde la Red de Protección Social (RPS) debe actuar como colchón para evitar la exclusión social
3. Busca llegar a las causas de la pobreza, para que estos sectores sean capaces de *asumir riesgos y aumentar sus beneficios*
4. “Considera la realidad”: los sistemas de protección social que existen actualmente cubren un porcentaje de población muy bajo, frente a la cantidad de gente que lo necesita. *A su vez, eliminar la brecha de pobreza a partir de las transferencias fiscales no puede siquiera considerarse dada la situación fiscal de la mayoría de los países.*

El MSR parte de la idea de vulnerabilidad³⁴. Existen riesgos tanto naturales como antrópicos –guerra, desempleo y deterioro ambiental- para todas las personas. Según Holzmann sus efectos no se pueden prever o evitar, razón por la cual “generan o profundizan la pobreza”. Este último planteamiento es por lo menos discutible, porque las consecuencias tanto de la guerra como del desempleo están bastante documentadas como para darles el status de situaciones inevitables, o por lo menos, imprevisibles.

Los pobres no sólo son más vulnerables en términos de la cantidad de riesgos a los que están expuestos, sino a la vez cuentan con menos herramientas para manejarlo, afirmación con la cual el trabajo de Holzman y el Banco Mundial retoman los planteamientos clásicos del enfoque de vulnerabilidad que hace una lectura de esta no tanto como posibilidad, sino como probabilidad de perder activos tangibles e intangibles frente a la presencia de choques cuyo origen puede a veces ser imprevisible, pero no su componente de generación de riesgo, que está arraigada en la pobreza y en la desigualdad (Chambers, 1989, Moser, 1998, CID, 2004, Lampis, 2002).

El enfoque de Riesgo Social planteado por el estudio es limitado y enfoca el riesgo “en un sentido genérico, entendido como la forma de riesgo del ingreso, que abarca el ingreso de mercado, ingreso imputado, ingreso en especies, etc. Así como los servicios sociales que no se pueden comprar en el mercado, por lo tanto no se limita al aspecto monetario del ingreso/consumo. (...) Social como la forma de manejar el riesgo, basado en el intercambio entre personas” (Ibid: 8). Aunque en un primer momento los riesgos naturales hacen parte de la conceptualización, luego se dejan de lado y se concentran más en el aspecto económico del riesgo.

³⁴ Vulnerabilidad como probabilidad de resultar perjudicado por sucesos inesperados o como la susceptibilidad a impactos exógenos. Ibid, :8

El problema principal del enfoque de Riesgo Social, así como está planteado inicialmente por el Banco Mundial a través del trabajo de Holzmann, es que es a-histórico y no toma en cuenta toda la literatura que ha investigado la relación entre la esfera de lo macroeconómico y su relación con lo micro. Es un abordaje que hace caso omiso de la literatura sobre Livelihoods (Medios de Vida) en cuanto al aporte sobre la diversidad de los perfiles de pobreza por lo que se refiere a la capacidad de hogares e individuos de gestionar y tener acceso a capitales y activos.

El riesgo se ve como fuente de oportunidades. Las personas muy pobres, que están en la lucha diaria por la supervivencia evitan los riesgos al máximo. Según el autor “En un mundo globalizado, los pobres no sólo no son capaces de aprovechar al máximo las oportunidades de producción más lucrativa que se presentan, sino que están mucho más expuestos a los crecientes riesgos que trae consigo este proceso económico. Mejorar las capacidades de manejo del riesgo de parte de los pobres es entonces una medida económica para una reducción duradera de la pobreza.” (Ibid: 12). La posición de quienes consideran como un axioma de base para toda política la necesaria confrontación del individuo en mercados siempre menos regulados para la obtención de bienes y servicios, sin embargo, parece desconocer el hecho que hay individuos que no están en condición de enfrentarse al mercado sin ser aplastados por sus dinámicas. Esta tensión fundamenta el debate entre la posición tendencialmente neoliberalista de la banca multilateral y la de quienes anteponen unos derechos fundamentales humanos, sociales y económicos al mercado.

Al fin y al cabo, esta tensión se puede reencontrar también por detrás del enfoque de MSR en el cual, pese a que se reconoce que el modelo económico neoliberal funciona bajo una lógica de exclusión creciente, se parte del supuesto de que asumir riesgos puede traer consigo el bienestar, pero sin exponer de forma clara qué tipo de riesgos y qué capacidades y conocimientos son necesarios para asumirlos en forma exitosa. De igual manera, no se hace mención de que tipo de dotaciones amplias, no sólo financieras, se necesita para enfrentar de una manera no atrevida o irresponsable los riesgos asociados por ejemplo tanto al mundo de la inversión financiera pero también a la esfera mucho más restringida de la inversión en una vivienda o en la educación de los hijos, cuándo los recursos iniciales son escasamente suficientes para la satisfacción de las necesidades básicas. El enfoque del Banco Mundial omite la reflexión sobre el hecho que la asunción de riesgos es por un lado un lujo que sólo los no pobres pueden asumir con ligereza, así como la reflexión que viene de los estudios sobre los mecanismos de vulnerabilidad que muestran que tan negativos puedan ser los impactos sobre la sostenibilidad de la vida de individuos y hogares cuándo el riesgo es asumido sin la capacidad de asegurarse o de disponer de mecanismos para su transferencia.

El marco conceptual que articula el MSR se compone de tres elementos, que se articulan en un contexto de

(i): diferentes niveles de información asimétrica y

(ii) diferentes formas de riesgo:

- Estrategias de manejo del riesgo (reducción, mitigación y superación de eventos negativos)
- Sistemas de manejo de riesgo por nivel de formalidad (informales, de mercado y proporcionadas o gestionadas por el sector público.
- Actores en el manejo de riesgos: individuos hogares, comunidades, ONG, instituciones de mercado, gobierno, organismos internacionales y comunidad mundial en general.

El sistema de manejo de riesgos plantea el sector público como la última instancia para contrarrestar los efectos del riesgo. Para el caso de Bogotá, donde los niveles de pobreza e indigencia son bastante altos, la política pública que se asienta en los términos de corresponsabilidad y proactividad, los programas destinados a la productividad y a la atención de emergencia excluyen amplios sectores de la población que se encuentran en estado de pobreza crítica permanente, y privilegia en la atención lo que se puede denominar la “pobreza transitoria”.

Aplicar este marco conceptual en términos de políticas supone los siguientes principios rectores:

1. Una visión holística de los problemas - que deje de lado la segmentación por áreas de intervención anteriormente establecidas y se relacione con sistemas informales y de mercado-, opciones en términos de reemplazar o complementar estrategias y actores –que permita la interrelación directa entre los interesados, el gobierno y las instituciones que prestan ayuda.

Tabla 19: Pagos, subsidios y servicios en política social. Tipología y aplicación en Colombia a finales de los noventa³⁵.

SECTOR	TIPO DE INTERVENCIÓN	FINANCIAMIENTO	TIPO DE SUBSIDIO O DE PAGO	OBJETIVO	EFFECTO DE EQUIDAD	ALCANCE
Seguridad Social	Asignaciones familiares	Empleadores/Recursos fiscales	Pago en efectivo hasta que los hijos sean mayores	Ayudar a la crianza de los niños	Función de la cobertura	Trabajadores del sector formal medio urbano
	Pensiones contributivas	Empleados/empleadores; rendimientos de ahorro por varias décadas; recursos fiscales para pensiones mínimas	Pago en efectivo desde el retiro hasta la muerte propia y del cónyuge	Asegurar un ingreso fijo en la vejez	Función de lo ahorrado, subsidios cruzados	Menos de una quinta parte de los mayores de 60 años
	Seguro de desempleo	Empleados/empleadores	Pago en efectivo por unos meses	Asegurar un ingreso al perder el empleo	Buen efecto, pero por corto tiempo	Sólo existe como un seguro privado
Seguridad /Asistencia a social	Pensiones de indigencia	Fondos de solidaridad y recursos fiscales.	Pagos en efectivo con comprobación de medios de existencia	Asegurar un ingreso fijo en la vejez para indigentes	Redistribución del ingreso	Enunciado en la Ley 100. Cobertura marginal hasta ahora.
	Subsidios generales a los alimentos, reparto de alimentos	Recursos fiscales, donantes extranjeros	Pagos a productores. Hogares pagan alimentos por debajo del costo.	Seguridad alimentaria, mejorar nutrición, alivio a la pobreza	Buen efecto, pero es mejor un programa de nutrición infantil	Varias décadas de programas discontinuos.
Asistencia social	Subsidio a discapacitados	Recursos fiscales	Pago en efectivo de una suma mensual	Asegurar un ingreso mínimo a discapacitados	Medida asistencial, paliativo de la pobreza	Un salario mínimo mensual a discapacitados certificados
	Subsidio a la tercera edad	Recursos fiscales	Pago en efectivo de una suma mensual. (Depende de la categoría de clasificación)	Asegurar un ingreso mínimo a la tercera edad	Medida asistencial, paliativo de la pobreza	
	Ingreso mínimo garantizado	Recursos fiscales	Pago en efectivo de una suma mensual.	Asegurar un ingreso mínimo a indigentes en edad productiva	Medida asistencial, paliativo de la pobreza	No existe
	Servicios residenciales para discapacitados, menos abandonados, ancianos.	Beneficencias, recursos fiscales y parafiscales, cuotas de usuarios	Servicios	Servicio de cuidado permanente a personas desvalidas sin apoyo familiar	Medida asistencial, paliativo de la pobreza	Buena cobertura en hogares de cuidado diario a menores. Menos en ancianos y algunos centros para discapacitados.
Mixto	Subsidios a los servicios públicos	Subsidios cruzados: personas de mayores ingresos subsidian a los de menos ingresos y el fisco pone la diferencia	Hogares subsidiados pagan tarifas por debajo del costo; subsidios no transparente	Redistribución del ingreso	Ayuda a la población, pero segmenta barrios y poblaciones	Realizado en todas las ciudades y en el área urbana de los municipios (estratificación para servicios públicos)
Vivienda	Subsidio para la compra de vivienda	Recursos fiscales/empleadores	Pago a constructores de vivienda de interés social	Ayudar a adquirir casa propia personas de menores recursos	En general programa poco progresivo	Varias décadas de programas de este tipo
Salud	Servicios de salud en hospitales, centros de salud	Recursos fiscales/usuarios	Financiamiento de una oferta básica	Política de inversión en capital humano	Bueno en salud primaria y preventiva. Regular en	Reformado con la ley 100

³⁵ Fuente: Uribe, C. (1999).

	públicos				atención hospitalaria	
Salud/ seguridad social en salud	Subsidio a la demanda en centros médicos públicos o privados	Usuarios, empleados y empleadores, recursos fiscales	Financiamiento de una oferta pública con criterios de demanda	Política focalizada de inversión de capital humano	Bueno	Incremento en cobertura y equidad desde la ley 100. Efecto caótico en hospitales
Educación	Servicios educativos en centros preescolares, escolares y universitarios públicos.	Recursos fiscales/ usuarios	Financiamiento de establecimientos públicos	Política de inversión en capital humano	Bueno en educación básica, menor en secundaria y educación superior	Predominante para educación primaria y secundaria; en operación para secundaria y universidades.
	Subsidio a la demanda en centros preescolares, escolares y universitarios públicos o privados	Recursos fiscales/ usuarios, sector privado	Financiamiento de una oferta pública con criterios de demanda	Política focalizada de inversión en capital humano	Bueno	En operación en algunos colegios de secundaria

Fuente: Ahumada, 2000

4.3 Políticas públicas de lucha contra la pobreza

Las políticas públicas de lucha contra la pobreza, como una característica colombiana con relación a América Latina han sido estables en los objetivos pero han tenido diferentes estrategias en los diferentes gobiernos. De manera explícita el gobierno del presidente Barco (1986-1990) presentó un plan de desarrollo de lucha contra la pobreza. A partir de 1990 la estrategia organizativa principal fue la descentralización del gasto social para permitir una mayor iniciativa departamental y municipal. Además el cambio constitucional puso explícitamente el gasto social y la búsqueda de la equidad y el respeto de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos como un objetivo de la política pública con preferencia sobre los demás objetivos del Estado.

Como recuerda Sarmiento instrumento para lograr la atención preferencial de los más pobres se decidió que el gasto social debería *ser focalizado* en los más pobres. El instrumento desarrollado por la Misión Social fue el índice de Condiciones de vida, que utilizó como base de información una encuesta de condiciones de vida de 1993 y las técnicas econométricas de mínimos cuadrados alternantes y componentes principales para variables cualitativas. Las fichas SISBEN sirvieron para obtener la información a partir de familias. Se aplicó a siete millones de hogares entre 1996 y 1998 por primera vez y se está realizando nuevamente entre 2003 y el 2005. El uso inicial fue para poner en operación la ley 100 de salud, por la cual se cambia la atención directa a los pobres en hospitales del Estado por una estrategia de aseguramiento universal. El aseguramiento es obligatorio y quien puede lo paga, el más pobre de acuerdo con la medida de SISBEN (estratos 1 y 2) son afiliados por el Estado, pero la elección de prestador de salud es libre y fomenta la competencia. Los pobres son asegurados para un paquete de salud que responde a las condiciones de transición demográfica del país. Los pudientes que lo deseen toman coberturas adicionales y servicios de atención en un plan complementario.

En los últimos años el SISBEN se amplía a todos los subsidios implícitos en los servicios sociales básicos del Estado. A raíz de la depresión económica que se inició en 1997, se diseñó y se puso en marcha una *Red de Apoyo Social (RAS)*, y un Fondo contracíclico de financiación. La red se inició coordinada por el departamento administrativo de la presidencia pero, en este gobierno, ha comenzado a ser integrado a las instituciones especializadas. Los programas con lo que se inició la red son Familias en Acción, que ahora es responsabilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF; jóvenes en acción que lo manejará ahora el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, trabajo en acción que desaparece en este gobierno.

Siempre según Sarmiento, el efecto redistributivo del gasto social es diferente por programas y sectores. El *gasto en educación* como un todo es levemente antidistributivo. Sin embargo cuando se mira por niveles se encuentra que la primaria es muy distributiva y la superior antidistributiva. El balance de 1978 a 1992 muestra una mejora en equidad. Pero entre 1997 y el año 2.000 la recesión produce una disminución de las matrículas de los tres primeros deciles de ingreso para preescolar y primaria; hasta el cuarto para secundaria y hasta el séptimo para universidad. Se puso de presente que la política debe tener un instrumento dinámico de ajuste porque en depresión lo que impide a los niños ir a las aulas no es solamente el costo de la matrícula sino los gastos asociados con ella. La Red de Apoyo Social entrega a los hogares pobres (Sisben estrato uno) que tienen niños entre 7 y 17 años en primaria, una beca educativa mensual,

condicionada a que asistan al colegio de US\$ 6 si está en primaria y US\$ 12 si está en secundaria, durante los diez meses del año escolar. Las evaluaciones iniciales muestran un aumento claro en la asistencia de los niños especialmente en secundaria y un efecto de regreso a las aulas de los de más edad.

La descentralización en educación tuvo dos efectos importantes, en primer lugar rompió un cuello de botella en los municipios donde la oferta pública de primaria es mucho más amplia que la de secundaria. De manera que la matrícula de secundaria creció en 10% por año entre 1994 a 1997. Con la depresión bajó la financiación nacional. En posprimeros años de descentralización se presentó un aumento indeseado de deuda por parte de departamentos y municipios que obligó a diseñar y aplicar programas de racionalización que han restringido la oferta.

En el campo de la salud el aseguramiento universal ha favorecido claramente a los más pobres en el derecho al acceso. Si bien no ha logrado coberturas universales, la afiliación pasó del 3.44 para el primer decil de ingreso y 8.55 para el segundo en 1993, cuando se inicia la aplicación hasta 44 % y 37 % respectivamente en el año 2.000. La probabilidad de ser atendido aumentó de 1,27 atenciones promedio por año a 1.56 en este mismo período.

El problema con la forma como se descentralizó la salud fue una afortunadamente temporal falta de atención de la salud pública y en especial de la vacunación. La forma administrativa de atención antes de la ley 100 de 1993 estaba en los hospitales municipales. Estos pasaron a ser entidades mixtas o privadas y los municipios dejaron de tener un responsable claro de las campañas de vacunación y control de epidemias. En el año 2001 fue necesario hacer esfuerzos de campañas masivas para recuperar la atención que se había pedido por esta confusión administrativa.

Dentro de la Red de Apoyo Social y como parte del programa familias en acción se ofrece a las familias que tienen niños menores de seis años un subsidio equivalente a US \$ 20 por mes condicionado a que los menores tengan los controles médicos del desarrollo y que las madres asistan a las actividades de capacitación programadas. El subsidio se entrega en dinero a las madres de los hogares pobres (Sisben estrato uno). Las evaluaciones preliminares muestran efectos importantes en la estructura de la dieta y retroceso de los signos de desnutrición medidos por talla y peso.

La atención de vivienda de interés social ha sufrido cambios institucionales grandes. Entre 1982 y 1986 la estrategia principal fue de autoconstrucción y varias formas de adquirir gradualmente primero lotes con servicio y luego construir o comprar prefabricados. Al mismo tiempo se tenía desde 1958 un Instituto especializado que elegía los usuarios, daba el crédito y construía (Instituto de Crédito Territorial). Una segunda etapa cambia a especializar las funciones y separar la institución que da el crédito y selecciona los beneficiarios para que la construcción se haga por oferta libre de constructores. Se sigue dando, sin embargo, el subsidio al constructor. En la actualidad se busca que además las instituciones encargadas de manejar el subsidio familiar (Cajas de Compensación Familiar) que se da a los empleados formales que ganan menos de seis salarios mínimos tengan programas de vivienda.

Lo que queda claro después de una rápida revisión de programas y resultados es que un cambio apreciable en la equidad no se puede hacer solo con base en el gasto social. La

salida debe ser con políticas que estén presentes en todas las actividades económicas. En particular lograr el acceso igualitario a la propiedad de la tierra, al crédito, a la educación y en general a los activos productivos parece ser una condición necesaria para derrotar totalmente a la pobreza y corregir de alguna manera la inequidad.

4.4. Implicaciones de la descentralización para la política sobre pobreza y riesgo medio ambiental

A mediados de la década de los ochenta empieza el proceso de descentralización en Colombia, como resultado tanto de la necesidad de flexibilizar y disminuir el aparato estatal como de fortalecer la gobernabilidad y la legitimidad del Estado. El primer paso dado fue la elección popular de alcaldes en 1986. Seguido de esto se empezaron a trasladar recursos y competencias del orden central a los departamentos y municipios. La constitución de 1991 fue la base sobre la que se echó a rodar el proceso, que se ha venido profundizando y complementando en los diferentes sectores: la Ley 100 de 1993 de Seguridad Social, La ley 115 de 1994 Ley Orgánica de educación, en lo que toca a las reformas fiscales: la Ley 60 de 1993 de Competencias y Recursos, La ley 617 del 2000 de racionalización del gasto público, entre otras.

La descentralización política y administrativa y las nuevas políticas públicas para atender el tema de la pobreza son hilos de la misma red. Los criterios con los que se diseñaron las políticas públicas a partir de 1990 obedecen a “cuatro estrategias: focalización, descentralización, participación ciudadana y privatización” (Ahumada, Velasco, *Et al.* 2000: 175). La focalización se plantea como una herramienta para llegar realmente a los más pobres y vulnerables y orientar hacia ellos el gasto social, con programas diseñados de manera específica para cada sector.

La descentralización se dio en tres escenarios principales: el político, el administrativo y el fiscal. El político planteaba, por un lado, superar el sistema político excluyente y, por otro, entender la descentralización como el espacio propicio para acercar a los ciudadanos y al estado, consolidando la democracia y la gobernabilidad. El administrativo buscaba asignar de manera clara las competencias entre los entes administrativos: el municipio como encargado de asignar y proveer bienes públicos. Para desarrollar estas funciones el municipio tiene facultad de ejecutar presupuesto, ordenar gasto y contratar. El departamento debería hacer el seguimiento y control del ámbito municipal, y el gobierno central tendría la función de definir y diseñar políticas y estrategias rectoras. La descentralización fiscal buscó garantizar un presupuesto para que las entidades municipales pudieran asumir sus nuevas competencias y funciones. (Sánchez y Chacón, 2005:15-16).

Las políticas sociales se orientan desde dos niveles: en el largo plazo priman los derechos u deberes planteados por la Constitución. En el mediano plazo, el gobierno elegido y su Plan de Desarrollo. “Las políticas se concretan y se convierten en programas por medio del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) que cuenta con una secretaría técnica: el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El CONPES, define la asignación de recursos a los sectores sociales, aprueba las propuestas de presupuesto para los diferentes programas y las propuestas de endeudamiento externo cuando fuere del caso. El proyecto de presupuesto es sometido anualmente a la discusión de las Cámaras legislativas”. (Sarmiento, 2004)

Los servicios sociales se ejecutan desde los niveles regionales y locales. En el sector educativo las instituciones escolares son las encargadas. En el sector de la salud se busca separar el responsable de la prestación del servicio –las IPS instituciones prestadoras, de quienes afilian los usuarios –EPS, empresas promotoras de salud-, para el sistema contributivo y Administradoras de Régimen Subsidiado(ARS), de las entidades encargadas del seguimiento y control de calidad, Ministerio de Salud y Superintendencia de salud. (Sarmiento 2004:4)

Sarmiento ubica una serie de problemas en el proceso descentralizador. El primero es el financiero: i) Déficit de las entidades territoriales y un endeudamiento indeseable en más del 70 % de los municipios. ii) disminución de la participación de la financiación a partir de los ingresos propios. En los municipios menores de 20.000 habitantes. En los municipios grandes –más de 500 mil habitantes- aumentó más el ingreso tributario per. Cápita que el gasto de funcionamiento. Esto refleja un problema estructural de la institucionalidad de impuestos. iii) Crecimiento acelerado del endeudamiento tanto de aquellos rubros cuyo pago se puede transferir al mandatario siguiente o al nivel nacional como por el desahorro en los municipios menores de cien mil habitantes; iv) El aumento de la deuda pensional sin reservas adecuadas para hacerle frente en el futuro.

Los sistemas de información y los procesos de evaluación y seguimiento son un problema persistente en la organización institucional de los sectores sociales en el país. Actualmente existe dos programas, uno manejado por una dirección especial del DNP y otro por la vicepresidencia que obligan a todas las entidades nacionales a publicar sus programas, sus licitaciones, sus contratos y los resultados conseguidos en cada año. Por otro lado, el diseño e implantación de instrumentos para la focalización se ha desarrollado. La forma en que se manejan las instituciones y la manera de evaluar la gestión en los departamentos presentan en este momento muchos vacíos.

En cuanto a lo que tiene que ver con la focalización, el Sistema de Identificación de beneficiarios (SISBEN) se ha posicionado como el índice más adecuado a la hora de entregar subsidios. . (Sarmiento 2004: 23)

La Distribución de responsabilidades entre niveles de Gobierno se ha ido adecuando para evitar los principales problemas que se venían presentando, a partir de una serie de regulaciones: i). Se reguló el endeudamiento ii). El nombramiento de personal, con la generación de responsabilidades futuras sin los correspondientes fondos, con la ley 715 del 2001 y la reforma de pensiones; iii) la creación de municipios como modo de aprovechar los repartos que tenía la ley 100 de 1994, con la ley 715; iv) la pereza fiscal por la dependencia de las transferencias, aún sigue siendo problema para los municipios menores de cien mil habitantes. “Hay superposiciones legales en la delimitación de responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno. Los incentivos hacia la descentralización no son suficientes para balancear el costo que representa para ellos el saneamiento fiscal de las responsabilidades prestacionales en educación y salud. Es conveniente introducir procesos diferenciados que permitan diferentes velocidades en la gradualidad según la bien diversa capacidad de gestión de los municipios.” (Sarmiento 2004: ibid)

Sarmiento define el proceso descentralizador en Colombia como una “descentralización con centro”, en la medida en que ha sido necesaria una orientación y coordinación desde el ámbito nacional. . (Sarmiento 2004: ibid)

Este es un cuadro resumen de los aspectos legislativos más importantes en lo que toca al proceso.

Tabla 20: Descentralización

Leyes promulgadas	Cambios propuestos
Acto Legislativo No. 1 y Ley 12 de 1986.	Empieza el proceso de descentralización y la participación ciudadana con la elección popular de alcaldes
La Constitución Política de 1991	El proceso de descentralización se hace más profundo. Se eligen gobernadores por votación en 1992
La Ley 60 de 1993 (Ley de competencias y recursos)	Descentralizar primero al departamento y luego a los municipios Cambio en el proceso de toma de decisiones.
1994	Los planes de gobierno se aprueban como ley
Ley 100 de 1993 (seguridad social)	Cambios de fondo en el marco normativo del sistema de salud y seguridad social.
Ley 115 de 1994 (Ley orgánica de educación).	Desarrolla las competencias enunciadas en la ley 60 para cada uno de los niveles político-administrativos
La ley 715 del 2001(Distribución de competencias)	La distribución de responsabilidades entre niveles de Gobierno
Acto legislativo 1 de 2001, que crea el Sistema General de Participaciones.	Financiar el gasto social en los departamentos y municipios.
2003. Los Ministerios de Salud y de trabajo se fusionan en el Ministerio de Protección Social.	Implementar una política social basada en el Manejo Social del Riesgo

5. Pobreza y riesgo medio ambiental: conceptos y enlaces

5.1 Las diferentes mediciones de la pobreza

La medición de NBI se utiliza desde 1986 con los datos del censo de 1985 y la tendencia se mantiene en una baja continua tanto en la zona urbana como la rural. Si se mira por componentes la reducción se ha dado por un aumento de los servicios básicos, las características de la vivienda y el hacinamiento crítico, este último en menor proporción. Es decir que el índice está midiendo los avances en la urbanización. No capta la capacidad de alcanzar y disfrutar los bienes y servicios, técnicamente posibles y socialmente deseables en la sociedad (funcionamientos o logros en la teoría de Sen). La inasistencia escolar mide también los esfuerzos por aumentos en la oferta educativa.

Algo similar ocurre con la medida de pobreza extrema. *Línea de indigencia* cuando se mide por ingreso y dos o más necesidades no satisfechas cuando se hace por NBI. Con línea de indigencia la miseria afecta cerca de siete millones de personas, uno de cada tres habitantes rurales y catorce de cada cien en las ciudades. La evolución ha sido preocupante especialmente para la zona rural en los noventa donde alcanza al 40 % en 1999 en tanto que en las ciudades disminuye hasta el 8 % en 1997 pero se duplica en los tres años de la coyuntura depresiva. Nuevamente la historia parecería cambiar si se usa NBI, La pobreza extrema con este indicador disminuye continuamente tanto en la zona urbana (cabecera) como en la rural (resto), de 12.6 % en 1985 a 3.5 % en el 2.000 y de 44,4 % a 14,2 % en la zona rural. De manera que si bien la medida de NBI nos permite

desagregar por necesidades ampliando el espacio de información para evaluar el desarrollo no solamente por el ingreso, está dando una información de urbanización más que de las condiciones de las familias. Deja además dudas sobre que explica el comportamiento de las cifras de ingreso.

Por ser una medida continua el ingreso permite además medir la brecha e intensidad de pobreza en tanto que esto se hace imposible con las NBI. Estas dos medidas nos permiten medir en términos monetarios los recursos necesarios para llevar a todas las personas en miseria o en pobreza a un ingreso mínimo que les permita adquirir la canasta de bienes básicos. Su evolución se parece a la línea de ingreso y es más sensible a la pobreza urbana. Para todo el país desciende de 41 % a 43 % de 1987 a 1997 para llegar luego al 50 % en el año 2.000.

Limitaciones de la medición de ingreso. Las medidas basadas en el ingreso tienen, sin embargo, una limitación adicional y es el problema de declaración. La experiencia en encuestas de hogares ha demostrado que la mejor medición de los ingresos es a través del gasto. Este, por otra parte solo es medido cuidadosamente en las encuestas de ingresos y gastos que se realizan cada diez años para poner al día las canastas de bienes que sirven de base para la medición de los índices de precios al consumidor y en las encuestas de calidad de vida que se han realizado en Colombia en 1978, 1993, 1997 y 2003.

Por otra parte la medición de la pobreza como característica individual o del hogar es bastante limitada como factor de valoración del desarrollo, que requiere un espacio más amplio de información para medir los logros de una sociedad. La declaración por parte de los pobres subvalúa su capacidad de acceso a bienes y servicios por la dificultad de incluir el autoconsumo y los subsidios y por parte de los más pudientes por que no considera el rendimiento de los activos.

El ingreso que importa para medir la pobreza es más un ingreso ex ante en términos de Hicks, es decir, la posibilidad de una persona de tener una corriente de medios para acceder y disfrutar bienes y servicios durante un período de tiempo. Esta capacidad depende no solo de la riqueza individual física, sino de la riqueza representada en capital humano y debe además considerar la riqueza física colectiva ofrecida como infraestructura social y la riqueza humana colectiva por las relaciones entre personas, la primera de la cual es la familia.

Con esta finalidad se ha diseñado *un índice compuesto de condiciones de vida ICV* que combina las 12 variables que los procedimientos estadísticos de mínimos cuadrados alternantes y componentes principales de variables cualitativas, han medido como las que tienen mayor capacidad de discriminación entre las variables utilizadas en las encuestas de calidad de vida. Este índice compuesto permite acercarse al concepto de ingreso ex ante. Los análisis han demostrado que es una mejor medida del ingreso calculado por gasto que el ingreso declarado que captan las encuestas corrientes de hogares. Por otra parte al no utilizar el ingreso nominal evita los problemas de reporte anotados. Este índice puede calcularse con los datos del censo de manera que permite tener una aproximación del ingreso y del producto por hogar, municipio y departamento. Se puede además monitorear cada año con la encuesta de hogares para cada departamento. Permite hacer un mapa de pobreza y especifica mucho más las condiciones de pobreza. En el caso colombiano explica que el atraso rural está asociado

principalmente por el atraso en variables de capital humano individual y colectivo. Se puede encontrar también que las variables de infraestructura que mide el NBI solo explican el 25 % de las variaciones de calidad de vida.

En esta misma familia de índices compuestas está el conjunto de índice de desarrollo humano. Este índice fue desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y calculado desde 1990. La Misión Social y ahora el Programa Nacional de Desarrollo Humano lo calcula para Colombia. Este índice busca valorar el desarrollo del país por los impactos combinados del Ingreso per. cápita, el efecto en una vida larga y saludable y a acumulación de capital humano medido por la tasa combinada de cobertura en educación de todos los niveles. El desarrollo colombiano de acuerdo con este indicador muestra un avance lento de 1990 a 1993, causado principalmente por el crecimiento económico. Este crecimiento se asocia con el impulso dado por la apertura a los sectores financiero y comercial. Un crecimiento que se fue haciendo más lento pero creciente hasta 1996. En 1994, el sector de la construcción entró en crisis. Desde 1990 cayó el sector agrícola y a partir del mismo 1994 cayó el comercio. La industria pasó una crisis desde antes de los noventa que fue agravada por la rapidez con que se hizo la apertura.

Entre 1993 y 1997 el crecimiento fue favorecido por un aumento del gasto social en educación y salud que produjo un desarrollo acelerado. Desafortunadamente en 1997 se inició una crisis que llegó a su máximo en 1998 con crecimiento cero y en 1999 con crecimiento de -4.3 en el producto, con una leve recuperación del 2000 al 2002 que no alcanza aún los resultados que se tenían en 1997. La caída en 1999 es la peor desde que existe estadística en Colombia. La parte positiva es que el gasto efectuado en salud y educación impidió que la caída tuviera efectos más grandes sobre el desarrollo humano. La caída del ingreso implicó un retroceso de ocho años pero la del IDH solo de cuatro. Por otra parte estos avances en el gasto social explican que a pesar de los graves problemas que ha afrontado el país como una combinación de violencia política, terrorismo, narcotráfico y dificultades económicas hay logrado mantener un orden democrático y haya evitado una gran quiebra de las dimensiones que han ocurrido en países de similar desarrollo.

De esta misma familia de indicadores compuestos está el IDH corregido por inequidad que consiste en corregir la valoración del desarrollo por el efecto de inequidad medido por el coeficiente de GINI. En Colombia la corrección disminuye en más de diez años el desarrollo, dada el conocido nivel de inequidad del país que se tratará más en las sesiones siguientes. Para medir los niveles de pobreza extrema se calcula el índice de pobreza humana que toma las mismas tres variables pero con los límites extremos bajo.

De esta misma familia se tiene el *índice de inequidad de género* que mide la diferencia para cada una de estas variables de los logros de hombres y mujeres. En Colombia la mujer ha alcanzado niveles de educación mayores que el hombre, aunque en la coyuntura depresiva fue más afectada que el hombre. El otro rasgo interesante que se encuentra a través de este indicador es la diferencia de esperanza de vida entre hombres y mujeres. Los hombres jóvenes entre 25 a 40 años mueren por causa de violencia en una mayor proporción que las mujeres: once hombres por cada mujer. Dada la extensión y la persistencia de la violencia la esperanza de vida masculina es de tres a cuatro años anormalmente baja para los hombres.

La inequidad de género más importante que aún persiste en Colombia es la del ingreso causada por la discriminación en el mercado de trabajo. Una mujer de la misma edad, educación y experiencia gana, por el hecho de ser mujer, cerca de 20 % menos que un hombre. Esta inequidad ha disminuido pero aún permanece.

Finalmente el índice de potenciación de género que mide la participación en puestos directivos y cargos de elección de la mujer, donde Colombia ha mostrado una mejoría y ocupa el puesto 42, más alto que el 67 que tiene el IDH.

TABLA 21: Necesidades Básicas Insatisfechas.

Necesidad básica insatisfecha	Condición
<i>Vivienda inadecuada</i>	Cabecera municipal: piso de tierra Resto de los municipios: piso de tierra o material precario en las paredes (caña, madera, desecho, bahareque)
<i>Vivienda sin servicios</i>	Cabecera municipal: sin agua por acueducto o sin conexión a alcantarillado o a pozo séptico Resto de los municipios: hogares que obtienen el agua para el consumo de río, manantial, acequia o lluvia y que carecen de sanitario.
<i>Hacinamiento crítico</i>	Hogares con un número de personas por cuarto superior a tres
<i>Alta dependencia económica</i>	Hogares cuyo jefe tenga un nivel educativo inferior a tercero de primaria y tres o más personas por cada persona ocupada
<i>Inasistencia escolar</i>	Hogares en los cuales algún niño entre 7 y 11 años, pariente del jefe, no asista a algún establecimiento educativo.

Fuente: Departamento Nacional de Estadística DANE.

5.2 Vulnerabilidad y pobreza

La vulnerabilidad y la pobreza no son sinónimos pero están estrechamente relacionadas. Como se dijo anteriormente, la vulnerabilidad se refiere a la combinación de características de una persona o grupo, expresadas en relación a la exposición a la amenaza que se deriva de la condición social y económica del individuo o comunidad implicada. Altos niveles de vulnerabilidad implican resultados diferenciados en eventos peligrosos, porque combinan la clase de evento con las características de la población.

La pobreza es una medida descriptiva de las carencias o necesidades de las personas. La vulnerabilidad es relativa y se ve de forma específica frente a un evento en particular, mientras que la pobreza es una condición menos variable. (Blaikie, p 92)

Razones de política también pesan en la separación de los términos (Ver Chambers, Pacey y Trupp, 1989). Las políticas de pobreza se enfocan en el mejoramiento del ingreso o en el aumento del consumo. Los programas antivulnerabilidad buscan reducir los posibles efectos negativos de una amenaza y aumentar la “seguridad”. En algunas ocasiones, el aumento de los ingresos no trae consigo la disminución de la vulnerabilidad. (Para ilustrar esta relación como hace Blaikie podemos usar el ejemplo de la señora que después del terremoto de Armenia fue la única que quedó con casa, porque estaba construida en guadua. Cuando llegaron las ayudas para la reconstrucción dijo que ella quería que se la hicieran en adobe, lo que muestra unas valoraciones culturales que privilegian menos la seguridad que la posibilidad de acceder a lo que se considera mejores condiciones de vida –incluso desde los mismos indicadores oficiales de bienestar/pobreza-) Entender pobreza y vulnerabilidad como sinónimos no deja ver

este tipo de relaciones negativas. Con esto no se pretende negar las relaciones existentes entre estas dos variables. (93)

Siguiendo las relaciones existentes entre riesgo, vulnerabilidad y pobreza resulta pertinente el trabajo de Binayak Sen³⁶, que propone adoptar dos perspectivas sobre vulnerabilidad:

“*Risk-centric view*” donde la vulnerabilidad se define como la variabilidad en el estándar de vida causada por situaciones de *shock*, pero se centra en la pobreza como condición transitoria.

“*Rights-centric view*” donde la vulnerabilidad es causada por una falta de derechos políticos y sociales y se enfoca en la pobreza crónica

Ambas perspectivas son importantes para entender las implicaciones de la vulnerabilidad en la reducción de la pobreza. La pobreza vista como vulnerabilidad exige que el análisis vaya más allá de las medidas y profundice en los procesos que inciden en su existencia y reproducción.

Partiendo de estos dos enfoques pueden entenderse las diferencias existentes en la forma como la gente puede asumir las consecuencias de los desastres y el modo en que los afecta, partiendo de las condiciones iniciales en que estén los hogares, lo que los puede llevar a un estado de “pobreza transitoria” o a la “pobreza crónica”

Es fundamental que la política pública tenga en cuenta estos dos estados. La pobreza transitoria puede afectarse con medidas de contingencia: programas de acceso a créditos y medidas de salud pública. La pobreza crónica exige más acciones y de corte más estructural: crecimiento del ingreso y del empleo, mejoramiento de recursos físicos, reforma agraria y acceso a créditos, así como la construcción de capital humano y la promoción del empoderamiento individual y colectivo.

5.3 El estudio de la vulnerabilidad: abordaje dinámico a la comprensión de la pobreza

El estudio de la vulnerabilidad social nace como abordaje particular en el marco de los estudios de área sobre pobreza y se origina a mediados de los años ochenta, principalmente en Inglaterra gracias a la obra seminal de Chambers (1989) y pronto se constituye como una corriente de investigación al interior de los estudios sobre pobreza (Blaikie et al., 1994; Moser, 1998). En el ámbito internacional, partiendo desde una insatisfacción con los abordajes a la comprensión del fenómeno basados en el ingreso y el consumo, esta corriente busca profundizar los aspectos teóricos, metodológicos y las implicaciones de política social relacionados con el carácter multidimensional de la pobreza, y sus insumos son retomados por algunos de los centros de estudios sobre desarrollo más importantes (IDS, Sussex, Programa de Estudios Urbanos, Banco Mundial, CEPAL).

En Colombia el primer estudio explícitamente enfocado al tema de la vulnerabilidad social es el realizado en el marco de esa corriente por Lampis (1999)³⁷, con el apoyo de la Misión Social del DNP. A este le siguen el trabajo de González (2001) para el Banco Mundial y el de Lampis (2002) para la Veeduría Distrital, donde se explora la relación

³⁶ Sen, Binayak. Risk, vulnerability and poverty in Bangladesh: issues and evidence (variations on a theme”

³⁷ Estudio realizado por la Misión Social del DNP y relacionado con el trabajo doctoral del autor.

con el marco conceptual de la ‘estructura de las oportunidades’, propuesto por la CEPAL (Kaztman y Filgueira, 1999). A estos estudios le sigue el de la misma Misión Social (2002) sobre las estrategias frente al riesgo de las familias colombianas³⁸. En el 2003 el enfoque de vulnerabilidad es incluido en algunas preguntas de la Encuesta de Calidad de Vida.

El estudio de la vulnerabilidad social, aunque mantiene una complementariedad con los estudios de riesgo, se diferencia de esta área de investigación en cuanto se interesa de manera explícita en las consecuencias de los eventos que resultan producidos por las dinámicas de vulnerabilidad en términos de impactos sobre las oportunidades de las personas y de los grupos sociales. Aquí encontramos uno de los puntos de mayor contacto con el tema de la desigualdad, que se refleja en el interés para las oportunidades, el acceso y las dinámicas de exclusión.

La vulnerabilidad³⁹ se define como una *función inversa de la capacidad de los individuos, grupos, hogares y comunidades de prever, resistir, enfrentar y recuperarse del impacto o efecto de eventos que implican una pérdida de activos materiales e inmateriales*.

La vulnerabilidad – entendida como vulnerabilidad social - se diferencia de la simple exposición a algún tipo de riesgo. La vulnerabilidad se da cuando, en relación con una exposición a un riesgo hay también una vulneración. Con base en los estudios adelantados hasta la fecha la respuesta es: *‘de los recursos, activos y capitales para enfrentarse al riesgo sin pérdidas de capacidades y oportunidades’*.

El abordaje al análisis de la vulnerabilidad se aplica de manera preferencial a cinco tipos de capitales y activos: el capital humano y físico (donde los indicadores relacionados con la educación y la salud por un lado y, por el otro la vivienda y la tierra juegan un papel principal) y el acceso a activos como el ingreso, el crédito y los servicios públicos, es decir un conjunto de factores que reconocen como esenciales también el los abordajes tradicionales, pero que aquí son mirados de manera dinámica y en su conjunto a lo largo del tiempo⁴⁰.

La diferencia principal entre el análisis de la vulnerabilidad y estos enfoques es la construcción de relaciones entre los eventos de vida críticos, su impacto sobre los diferentes tipos de activos y la realización de un tipo de análisis que incluye necesariamente a la variable ‘tiempo’ en poner en relación los eventos críticos, sus

³⁸ En el marco de los estudios sobre las estrategias de enfrentamientos a los eventos críticos se destacan también los trabajos de Wartenberg (1999) y de Gonzáles (2001), éste último para el Banco Mundial.

³⁹ Esta definición (Lampis, 1999) retoma los insumos de los estudios más importantes sobre vulnerabilidad, realizados por Robert Chambers (1989) (Instituto de Estudios sobre Desarrollo en Sussex, Inglaterra) Caroline Moser (1998) (Instituto para el Desarrollo en el Extranjero - ODI, Inglaterra; previamente consultora en desarrollo social y urbano del Banco Mundial) y Peter Blaikie (1994) (Escuela de Estudios sobre Desarrollo de la Universidad de East Anglia), que coordinó el estudio más importante realizado hasta la fecha sobre la relación entre vulnerabilidad, desastres naturales y sus determinantes socioeconómicos.

⁴⁰ Los insumos de los estudios sobre vulnerabilidad han sido recientemente reforzados por los hallazgos de los estudios realizados por la cooperación inglesa que ha adoptado como enfoque principal el de construcción de sustento (*livelihoods*), como ampliación del abordaje al análisis de la vulnerabilidad y que hace hincapié en el perfil de pobreza que se determina en relación a cinco capitales: financiero, físico, humano, social y ambiental; ver entre otros (Chambers y Conway, 1992; Pryer, 2003).

causas, las consecuencias que estos determinan y las estrategias de enfrentamiento a los mismos

El tema de la vulnerabilidad social ocupa una posición que se ha vuelto progresivamente siempre más importante en las políticas sociales. Por ejemplo, en el marco de la estrategia principal del Eje Social del Plan de Desarrollo 2004-2008 del Distrito Capital, que consiste en la construcción del Sistema Integral de Protección y Seguridad Social (SIPSS). Éste sistema es entendido como “el conjunto de políticas, programas, arreglos institucionales y acciones públicas, privadas y comunitarias que prevengan y habiliten a aquellas personas, hogares y comunidades que, por su situación de pobreza, *vulnerabilidad*⁴¹ o exclusión, no tienen o están en riesgo de perder niveles básicos de bienestar⁴²”.

El problema de la protección de los grupos vulnerables tiene hoy en día un reconocimiento de carácter nacional y se encuentra planteado por la misma Constitución Política de Colombia en su Artículo 13:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos que contra ellas se cometan.”

(Constitución Política de Colombia, 1991: Art. 13.)

A pesar de la centralidad del tema de la vulnerabilidad al interior de la elaboración jurídica y de la planeación de las políticas públicas, los principales problemas se encuentran en el ámbito de la aplicación de estas políticas, donde se registra un vacío casi absoluto de definiciones operativas.

En el marco de las políticas aplicadas de enfrentamiento y reducción de la pobreza, a través del manejo social del riesgo, se sigue utilizando el término de vulnerabilidad sin una definición precisa, sin un marco conceptual de referencia robusto y relacionando el término al significado que éste suele tener en los diccionarios, donde vulnerable equivale a la condición de ser comparativamente más sujeto a padecer un daño.

El uso impreciso del término vulnerable genera una confusión terminológica que se refleja por ejemplo en el aspecto crítico de la focalización, donde las mismas condiciones de vulnerabilidad, exclusión y pobreza son consideradas a menudo como equivalentes. Esto hace que bajo el mismo marco de políticas se puedan incluir grupos tan diferentes entre sí por ciclo de vida, nivel de activos, recursos y capacidades, como

⁴¹ Énfasis PNDH.

⁴² Acuerdo 119 de 2004. Artículo 8.1.

los niños y las niñas de bajos recursos, los ancianos, los desplazados, los habitantes de la calle y los jóvenes, entre otros.

5.3.1 Aplicación a la política social

La potencialidad aplicativa del abordaje planteado por el análisis de la vulnerabilidad tiene dos vertientes que resultan ser relevantes para la protección social:

- 1) La construcción de modelos de intervención preventiva frente a la degradación, disminución, o pérdida de recursos o activos tangibles e intangibles, en individuos, grupos y comunidades. En otras palabras, una intervención capilar en defensa de los que se suele hoy en día definir capitales (como el por ejemplo el humano y el social).
- 2) La recuperación de situaciones donde estos recursos y activos han sido vulnerados.

Tabla 22: Síntesis de lineamiento de política para manejo de desastre y transferencia de riesgo de acuerdo a la literatura internacional

Gestión comunitaria de los desastres	Estrategias participativas para la reducción del riesgo:
<ul style="list-style-type: none"> • El centro de la atención de las acciones de gestión de desastres es la comunidad local. • Las actividades se articulan alrededor del objetivo central de la reducción de las condiciones de vulnerabilidad y de las causas a la raíz de la dinámica de la vulnerabilidad. • Los desastres se abordan como problemas relacionados con el proceso de desarrollo frente a los cuales ha habido un manejo inadecuado y una falta de soluciones apropiadas. • La comunidad es el actor clave así como el primer beneficiario de la acción de gestión. En su interior se prioriza a los más vulnerables y, al mismo tiempo, su movilización para la reducción del riesgo. • La comunidad participa de todo el proceso de gestión del riesgo de desastres desde el diagnóstico a la planeación a la implementación • Un alto número de actores involucrados son convocados para maximizar el recurso de la participación de base de la comunidad local. Se facilita la vinculación de las organizaciones locales con el nivel nacional e internacional para que la totalidad de los temas de vulnerabilidad reciba la atención necesaria. • El marco es dinámico. Las lecciones aprendidas desde la práctica retroalimentan continuamente el nivel de la planeación 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las estrategias de generación de medios de vida de las personas o fomentar acciones que mantengan su nivel de producción e ingreso así como el acceso a la satisfacción de las necesidades básicas. • Fortalecer las estrategias de las personas para la diversificación de sus medios de vida, en particular aquellas que puedan ofrecer medios de resistencia a los desastres. • Fortalecer las organizaciones sociales y los medios de soporte de las mismas. • Los ciclos estacionales de preparación a los desastres deben incluir reportes climáticos, labores de fortalecimiento de las edificaciones y limpieza de los desagües, para mejorar la resiliencia. • Fomentar un cambio desde el manejo de la pobreza al manejo de la vulnerabilidad. • Mejorar la calidad del recurso humano de quienes ejercen acciones de liderazgo en la comunidad, así como el conocimiento de estas habilidades en la comunidad y su uso para la mejora de la acción de organizaciones externas. • Llevar la asistencia en salud y los servicios de saneamiento básico en las localidades y garantizar su acceso a nivel local. • Llevar a cabo campañas de promoción y denuncia de acciones negativas para la acumulación de riesgo medio ambiental.

Adaptado de Pelling (2003).

5.4. Enfoque de construcción de medios de vida (livelihoods)

La teoría de los medios de vida es formulada por la agencia de cooperación inglesa DFID a finales de los años noventa. En la intención de DFID representa una manera de concebir los objetivos, el alcance y las prioridades del desarrollo. La visión estratégica que se encuentra por detrás del abordaje es el conocido '*people-centred approach*' al desarrollo. En esencia, se puede afirmar que esta teoría pretende concentrar los objetivos y las acciones de y para el desarrollo en las poblaciones y, más en general, en la gente, para aumentar así la eficacia de la ayuda al desarrollo.

El abordaje de DFID no pretende ofrecer respuestas y pautas definitivas. Su intención es más bien estimular a los lectores a que reflexionen sobre la teoría misma.

5.4.1. El marco de los medios de vida sostenibles

El término de medio de vida o de medios para la vida puede ser utilizado con diferentes connotaciones. En la literatura se tiende a retomar la definición de Chambers y Conway (1992), según los cuales:

“Un medio de vida comprende las posibilidades, activos (que incluyen recursos tanto materiales como intangibles) y actividades necesarias para ganarse la vida. El proceso de generación de medios de vida es sostenible cuándo puede soportar tensiones y choques y recuperarse de los mismos para ganarse la vida y a la vez mejorar sus posibilidades y activos, en tanto en el presente como de cara al futuro, sin dañar la base de recursos naturales existente” (Chambers y Conway, 1992: 6)

Este marco, que se presenta a continuación de forma esquemática. Como cualquier marco, se trata de una simplificación. La gran diversidad y riqueza de medios de vida solo puede asimilarse completamente mediante un análisis cualitativo y participativo a nivel local.

El enfoque de livelihoods se basa en tres grandes elementos. Por un lado un análisis de contexto donde se mira a como los choques, las tendencias y los ciclos estacionales, llamado en la gráfica 30 temporalidades afectan a individuos y hogares con base en lo que se mueve en los ámbitos de las estructuras (principalmente organizaciones y niveles de lo público y del mercado) y las políticas, que DFID define como procesos. Esta parte de la conceptualización no se distancia de manera substancial de lo que por ejemplo la CEPAL por medio de autores como Filgueira (2001) ha definido como estructura de oportunidades.

Esto primeros dos grandes factores (el contexto por un lado y, por el otro, las estructuras y los procesos de diseño e implementación de políticas) son analizados frente a cinco capitales: físico, financiero, humano, social y natural.

Los cinco capitales no se basan en una reflexión sobre la naturaleza de la pobreza, como en el caso por ejemplo del debate entre la pobreza por ingreso y la pobreza por capacidades. Su origen, es decir, la razón por la cual son estos cinco los capitales escogidos y no otros es más de carácter empírico, es decir se relaciona con la investigación y la práctica del desarrollo y, sobre todo, con la pregunta: ¿cuáles son los recursos a los cuales las personas necesitan tener acceso y sobre los cuales necesitan tener un cierto grado de control para poder desarrollar sus vidas de manera sostenible en el tiempo?

Tenemos aquí dos grandes componentes o aportes conceptuales. Por un lado, la labor de los que han desarrollado inicialmente el enfoque de vulnerabilidad como Chambers (1989) y Moser (1996), desde los cuales vienen importantes contribuciones sobre la naturaleza de la vulnerabilidad y la importancia del uso de los activos y del acceso a ellos en el marco de la dinámica de la pobreza. Por el otro lado los aportes de Sen, bien retomados por ejemplo por Bebbington que en su enfoque de los cinco capitales recuerda como “los capitales en este marco no son solamente recursos que la gente utiliza para construir o generar sus medios de vida, sino activos que les permiten de actuar y ser (Sen 1997)” (Bebbington, 1999: 2022)

Este conjunto de capitales es representado por un pentágono, cuyo aspecto más interesante es el de graficar la posibilidad de diferentes formas del conjunto de capitales o activos de las personas o de los hogares, puesto que los ejes que van desde el centro hacia los bordes del pentágono pueden ser utilizados como barras de escalas y, por lo tanto, representar la magnitud o el nivel de un determinado capital.

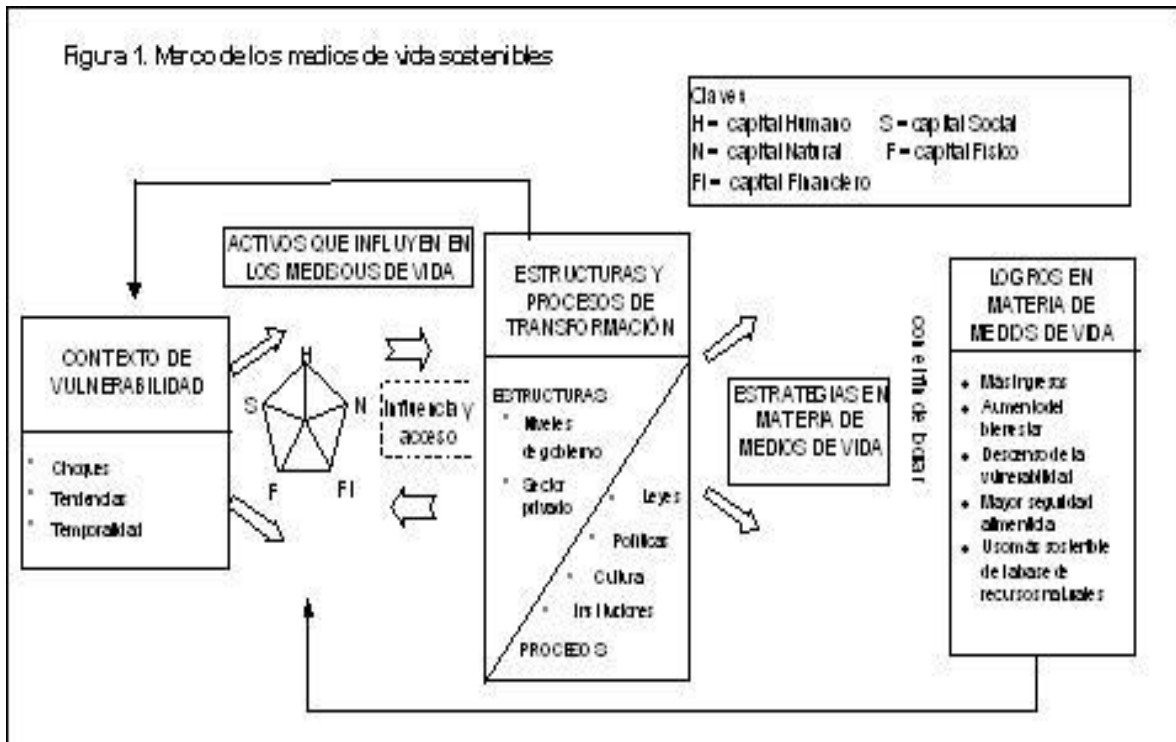
El valor conceptual de este abordaje está en su hincapié sobre el hecho que no todos los pobres son iguales y que más bien son muy diferentes entre si en cuanto a capacidad de enfrentarse al riesgo y recuperarse de eventos de vida que afectan su vulnerabilidad de manera diferente, justamente en razón del tipo de activos del cual disponen y de la manera como saben utilizarlos.

Recientemente DIFD ha financiado un número importante de estudios sobre medios de vida, entre los cuales se destacan los de Pryer (2003) en Bangladesh y lo de Tacoli (2002) en el África a sur del Sahara.

Estos estudios, frente a una línea de base muy robusta y completa, llevan a cabo un análisis longitudinal del nivel de los activos de los hogares, para descubrir que perfiles y que modalidades de acceso y uso a los capitales presentan mayor resiliencia frente a las crisis.

La apuesta no sólo de DIFD sino más bien de la oportunidad que ofrece el enfoque, está en la posibilidad de poner en marcha políticas participativas y preventivas muy diferentes de las que conocemos al momento para la reducción y prevención de la pobreza.

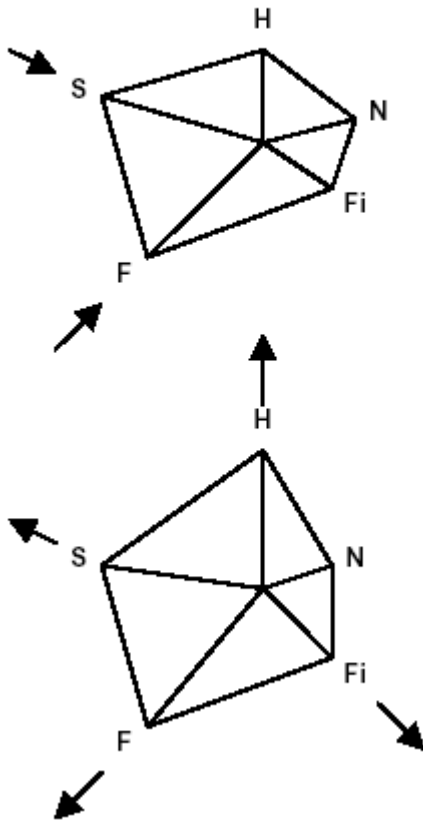
Gráfico 30^a, b y c – a Marco de los medios de vida sostenibles. b- leyenda de los factores del contexto de vulnerabilidad y c – ejemplos de perfiles de capitales



Fuente: DFID, 1999.

Tendencias	Choques	Temporalidad
<ul style="list-style-type: none"> • Tendencias de crecimiento demográfico • Tendencias sobre el acceso a los recursos (incluyendo los conflictos) • Tendencias económicas nacionales/internacionales • Tendencias de gobierno (incluyendo las políticas) • Tendencias tecnológicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Choques en el ámbito de la salud humana • Choques naturales • Choques económicos • Conflictos • Choques en el ámbito de la salud de los cultivos/el ganado 	<ul style="list-style-type: none"> • De los precios • De la producción • De la salud • De las oportunidades laborales

Pentágonos con formas diferentes: cambios en el acceso a los activos

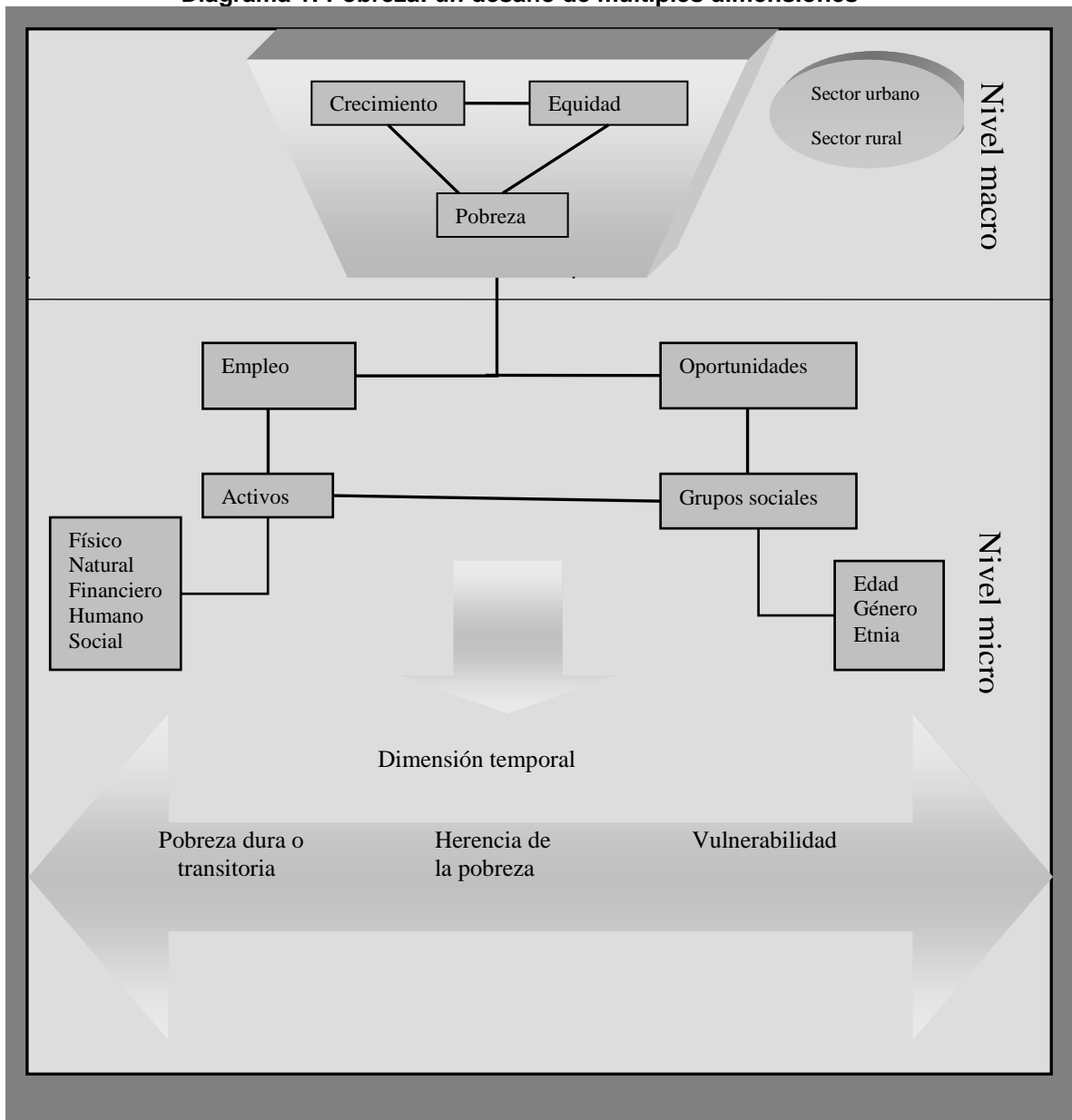


Elementos capítulo de política social sobre pobreza

5.5. Pobreza y capital social: algunas reflexiones

En este diagrama podemos ver los elementos más importantes para entender la pobreza como una categoría multidimensional: la forma en que se relacionan las esferas económica, política y social en la posibilidad que tienen o no las personas de adquirir activos y desarrollar capacidades. El capital social es sólo uno entre los activos importantes para afrontar la pobreza, pero se está haciendo central a la hora de proponer políticas públicas. En este capítulo haremos una revisión sobre este concepto, sus posibilidades y sus usos como herramienta en la superación de la pobreza.

Diagrama 1: Pobreza: un desafío de múltiples dimensiones



Fuente: Köbrich C y Dirven, M “Pobreza rural, un desafío de múltiples dimensiones” CEPAL/ Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) “Estrategias para la superación de la pobreza”, 2001. Tomado de Dirven, M (2003:401)

5.5.1. El capital social como categoría.

La forma en que la cultura afecta el desarrollo económico se ha vuelto fundamental en estos últimos años. El capital social ha sido el medio para reconceptualizar el papel que tienen los valores y las normas sociales en la vida económica. La postura del Consenso de Washington, que buscaba evitar la injerencia de los Estados en los procesos económicos de mercado, se aplicó en las economías en crecimiento y fracasó en muchos espacios. Fukuyama, defensor acérrimo del crecimiento económico, atribuye este hecho no a las políticas en sí, sino a la forma en que fueron aplicadas y los contextos sociales que las precedieron. Sin una fuerte institucionalidad, un estado competente, poderoso y efectivo y unos actores económicos y políticos con unas predisposiciones culturales para aceptar estos cambios, estas políticas no podrían tener éxito. (Fukuyama, 2003:34,

35). La postura de Fukuyama sigue siendo economicista, privilegiando el desarrollo económico sobre todas las demás posibilidades humanas que pueden desprenderse del fortalecimiento de este capital.

Si bien es cierto que es un logro que la figura del capital social haya sido incorporada por los análisis de corte economicista, entenderlo simplemente como un stock de activos fijos, deja de lado que éste, como cualquier otro tipo de capital, debe ser visto no sólo en términos cuantitativos, sino en la forma en que se distribuye y utiliza (Días-Albertini F, 2003:250), también de acuerdo a la percepción que el individuo tiene de sus prioridades, como ha señalado Bebbington en su trabajo sobre pobreza rural en Perú (Bebbington, 1999).

Existen dos corrientes teóricas desde las cuales se ha abordado el capital social. La primera viene de las ciencias sociales y la segunda surge después de los fracasos de las políticas de ajuste estructural en las que se había privilegiado la acción individual racional. Éste fracaso obligó a entender cómo cierto tipo de “arreglos sociales facilitan las transacciones económicas, disminuyen el riesgo y el oportunismo, alientan la especialización, la creatividad y la acción colectiva, y permiten así el crecimiento y desarrollo de la sociedad. (Días-Albertini F, 2003:250)

La importancia del concepto radica en que muchos autores confluyen en que gran parte de la exclusión social se explica por el capital social. “Rodrik (1988) sostiene que cuando en una sociedad las divisiones sociales (de ingresos, étnicas, lingüísticas y otras) son profundas y las instituciones para mediar los conflictos, débiles, entonces los impactos exógenos derivan en conflictos en la arena de la distribución. Estos conflictos disminuyen la productividad del uso de los recursos y trasladan actividades desde la esfera productiva a la política” (Dirven, 2003:403).

5.5.2. Definiciones de Capital Social

“El capital social fomenta la acción colectiva, el autocontrol y la responsabilidad social al acercar a los seres humanos por medio de la confianza, la reciprocidad y el respeto a las reglas del juego; estos procesos son esenciales en todo proceso de desarrollo, especialmente el sostenible. (...) Así mismo, puede proveer a las organizaciones de las relaciones, redes y contactos que faciliten la consecución de objetivos comunes. El capital social es, sobre todo, situacional y contingente, su utilidad depende de las relaciones que se tejen entre los individuos, los tipos de organización que se conforman y las relaciones con que controlan las oportunidades económicas y políticas de la sociedad en cuestión” (Días-Albertini F, 2003:247, 248)

Por su parte Fukuyama define el capital social como “las normas o valores compartidos que promueven la cooperación social. Dentro de esta perspectiva, es una manera utilitaria de mirar la cultura.” (Fukuyama, 2003:37).

Una de las definiciones más aceptadas de capital social en el contexto latinoamericano, seguramente por su simplicidad está enunciada así “las actitudes de confianza y las conductas de reciprocidad y cooperación dentro de una comunidad específica”. (Durston, 2001),

La discusión sobre si el capital social proviene de la cultura o de la estructura ha sido también espinoso a la hora no sólo de la forma de definirlo sino de operacionalizarlo.

Autores como Fukuyama (1996), Putman, Leonardi y Nanneti (1993) e incluso revisiones más recientes como las de Kliksberg (1999) y Durston (1999) le dan énfasis a la cultura, a los contenidos éticos, morales y cívicos que rijan la sociedad.

Las diferencias entre ellos radican en las posibilidades de cambiar la “cultura”. Puede verse como rígida y monolítica o heterogénea y en constante transformación. La pregunta sobre la forma de generar capital social en sociedades en que éste activo se supone inexistente - y Fukuyama cita a Colombia como un país caracterizado por la desconfianza social, uno de los problemas más complicados para lograr crecimiento económico - plantea serios dilemas si se piensa el capital social como un fenómeno anclado en tradiciones culturales profundas como la religión y la experiencia histórica compartida. Fukuyama plantea que para éstos casos, el único enfoque posible es fortalecer “el imperio de la ley” y las instituciones estatales en las que éste se apoya. De este modo puede hacerse más amplio el nivel de confianza y permitir la colaboración económica y política entre grupos separados entre sí. Es en el nivel micro que a través de las políticas puede llegar a crearse capital social, por ejemplo, en el microfinanciamiento y en las organizaciones. (Fukuyama, 2003:42, 43)

Otros autores como Coleman (1994) ligan el capital social a recursos socioestructurales como las relaciones de autoridad y de confianza. Otros como Wasserman y Faust (1994) van más allá y proponen la teoría de redes: “los lazos relacionales entre los actores constituyen la preocupación primaria para la teoría de redes, siendo los atributos de los actores de importancia secundaria” La discusión deja de ser provechosa si no se busca relacionar estas dos tendencias. Por eso es fundamental el aporte de Uphoff y sus colaboradores (Krishna y Uphoff, 1999; Uphoff y Wijayaratna, 2000 y Krishna y Shrader, 1999) que plantean que el capital social debe distinguirse en dos categorías: el estructural y el cognitivo. El estructural estaría compuesto por los roles, reglas, procedimientos, precedentes y redes sociales que establecen los patrones de interacción social, facilitando de este modo la acción colectiva. El cognitivo apunta a las normas, valores, actitudes y creencias que conducen a que los actores sociales estén motivados desde su experiencia subjetiva a la acción colectiva. Esta distinción es clave a la hora de diseñar o implementar programas orientados a fortalecer el capital social y su uso para el desarrollo de cualquier grupo social, así como también señala las dos áreas fundamentales en las que se debe enriquecer y aumentar el capital social para que se convierta en una fuerza transformadora. (Días-Albertini F, 2003:251-254)

La segunda gran pregunta que atraviesa la discusión sobre el capital social es si su uso es individual o colectivo. Durston (2000) resuelve muy bien esta dicotomía clasificando el capital social de acuerdo a sus usos y vínculos en cuatro tipos: el individual, el grupal, el comunitario y el externo. El individual se conforma de las relaciones que mantiene un individuo con otras personas y que pueden hacerse efectivas para el beneficio personal. El grupal aparece entre grupos relativamente estables y de alta confianza y cooperación. El comunitario se refiere a las instituciones socioculturales que tienen un colectivo. Del capital social externo hacen parte las conexiones de una persona o de la comunidad con personas o grupos externos y que tiene otra, o mejor, disponibilidad de activos. (Dirven, 2003: 401).

Flora, C y Flora, J, hablan de dos tipos de capital social: intragrupo e intergrupos. Capital social intragrupo se denomina la vinculación entre personas en grupos homogéneos, sobre la base de criterios de identidad social: género, clase, etnia, edad,

etc. El capital social intergrupos permite conectar entre si a diversos grupos, tanto de la comunidad y como ajenos a ella. Posibilita el cambio. Pero la existencia de sólo este tipo de capital hace que las personas de las élites o ajenas al grupo sean quienes deciden las agendas. (Flora, C y Flora, J, 2003:563)

La tabla 23 permite ver la forma en que interactúan el capital social intergrupos y el intragrupos en el plano local para entender el grado de acción colectiva que puede producirse en las comunidades. Puede afirmarse que ambos capitales se refuerzan mutuamente. “cuando ambos son fuertes, el resultado es una acción comunitaria eficaz o una infraestructura social empresarial” (Flora, C y Flora, J, 2003:564) La tabla 24 aporta otro componente para entender las dos dimensiones del capital social y el cambio en la comunidad.

Tabla 23: Tipología del capital social comunitario.

		Capital social de tipo a (intergrupos)	
		-	+
Capital social de tipo b (intragrupos)	-	Conflictos con las facciones externas e internas	Inclusión (vínculos horizontales en la comunidad, diversos vínculos horizontales o verticales con el exterior)
	+	Apatía. Individualismo extremo	Clientelismo (Interno y externo, vínculos principalmente verticales)

Fuente: (Flora, C y Flora, J, 2003:565)

Tabla 24: Tipo y cambio del capital social comunitario

		Capital social de tipo a (intergrupos)	
		-	+
Capital social de tipo b (intragrupos)	-	La comunidad se resiste a los cambios iniciados en el exterior, o los conflictos internos impiden los esfuerzos de cambio de la comunidad.	Cambios iniciados localmente, impulsados por medio de metas definidas por la comunidad, mediante el eslabonamiento con recursos externos.
	+	Los ricos resuelven los problemas con recursos financieros, los pobres no tienen demasiadas alternativas	Cambios comunitarios controlados por los "patrones" locales o externos o la élite que detenta el poder

Vemos cómo las definiciones de capital social se vuelven de vital importancia, porque de ellas parten la forma en que se puede operacionalizar y entender este capital como un elemento de la dinámica social general y los posibles resultados que puede traer su consolidación.

Para terminar, Dirven señala tres puntos importantes que han estado excluidos del debate sobre capital social. Por un lado, los tipos de motivaciones para participar en la acción colectiva y el papel de los líderes para la consecución de los objetivos. Por el otro, los efectos negativos del capital social, que también deben tenerse en cuenta: "exclusión de los afuerinos, excesivas demandas sobre los miembros del grupo, restricciones en la libertad individual y normas que nivelan hacia abajo (Portes y Landholt, 2000) (2003:404, 405)

Tampoco es suficiente, añade el autor tocando un tema que se ha vuelto común al interior del debate sobre capital social y su medición, usar la existencia de organizaciones como indicador de capital social puede ser demasiado simplista. Se debe ir más allá y caracterizar las relaciones que le dan forma a la organización y los objetivos que persigue. (Dirven, 2003:408)

5.5.3. Fuentes de capital social

El desarrollo exige no sólo la presencia del capital social sino también del capital natural, el físico y el humano. Los sectores pobres son los que disponen de niveles de capital social mucho más alto que otros sectores sociales, justamente porque hace parte de sus estrategias de supervivencia. Pero en la medida en que el acceso a bienes y servicios sólo puede garantizarse por agentes externos, el estado debe ser una de las fuentes de recursos para impulsar el capital social de los pobres, "mejorar competencias

educativas y apoyar la salud; acompañar y asesorar procesos de desarrollo con sus conocimientos técnicos e inversión social; fortalecer organizaciones mediante la normatividad, dándole peso de ley a las obligaciones y deberes asumidos y posibilitando su cumplimiento y sanción mediante las instituciones policiales y judiciales. Puede, finalmente, crear un clima de confianza por medio de la transparencia de sus actos y la rendición de cuentas”. (Días-Albertini F, 2003:257)

Es necesario no perder de vista el análisis de instituciones claves para entender el funcionamiento de la sociedad: el Mercado, el Estado y la Sociedad Civil, como ejes articuladores para entender la forma en que se construye y funciona el capital social. “El capital social está presente en diferentes grados y formas –grado de desarrollo de redes de relaciones dentro de un grupo determinado (bonding) y grados de sinergia entre grupos (brindging)- en las instituciones del Estado, el mercado y la sociedad civil”. (Flora, C y Flora, J, 2003:561)

Flexibilizar el Estado no debe significar la desaparición de sus obligaciones, menos en países con fuerte presencia de comunidades pobres, porque las necesidades básicas de los pobres son por lo general bienes públicos o semipúblicos. Collier (1998) ha llamado a este conjunto de activos sociales “capital social gubernamental”.

Además del Estado, instituciones como iglesias, ONGs, universidades y partidos políticos que posibilitan la acción colectiva y de este modo fortalecen el capital social deben ser un puente que permita a los sectores pobres acceder a oportunidades de las que suelen estar por fuera por estar desconectados socialmente. Volver a conectar a los pobres se constituye un reto fundamental, más si se busca un desarrollo sostenible. (Días-Albertini F, 2003:258). Las organizaciones de base han tenido una larga experiencia negativa tanto con el Estado como con los sectores intermedios, su utilización para fines proselitistas, las relaciones clientelistas y la corrupción han minado no sólo la confianza, sino la propia capacidad de movilización de estos sectores. Sin embargo, en un mundo globalizado es imposible dejar de lado los vínculos y posibles espacios de encuentro entre los niveles micro, medio y macro sociales si lo que se busca es promover el desarrollo.

Bebbington ha señalado –a partir de su experiencia con comunidades andinas y la estrecha relación entre el capital social y la gestión de los recursos naturales- que las redes sociales y las formas asociativas de la sociedad civil pueden tener profundos efectos en los mercados y los Estados y que a su vez, éstas redes se ven afectadas por ellos. Las redes también influyen sobre la distribución del crecimiento económico y en el desarrollo socioeconómico; además pueden ser importantes actores del desarrollo. De este modo, el capital social y las redes sociales en que toma forma, son de suma importancia en el manejo de los recursos naturales y la intensificación de la economía rural, dando paso a la hipótesis de Bebbington de que “las instituciones locales aumentando las capacidades en las bases pueden permitir su negociación con otros actores que regulan: el funcionamiento de los diferentes mercados, la generación de la tecnología; la información y el conocimiento; y la determinación de aquellas reglas que definen el acceso social a los medios de producción” En resumen, “pueden influir en los procesos que definen la distribución social de los derechos a través de los cuales se genera, se distribuye y se usa el valor que surge de la producción rural”. (Bebbington, 2003: 493-494)

Los estudios muestran cómo “las relaciones entre los diversos estamentos son esenciales para construir puentes y eslabonamientos basados en la sinergia” (Días-Albertini F, 2003: 287). Para profundizar sobre la naturaleza de estas relaciones, el autor propone los siguientes indicadores:

a. Acceso a recursos

Bebbington (1999) postula cinco tipos de capitales: producido, humano, natural, social y cultural a los que se debe tener acceso no sólo para subsistir, sino para darle sentido al mundo que se habita. Estos activos son los que les dan la oportunidad a los individuos para entender la realidad, sus significados, y las expectativas que pueden construir, sus posibilidades de actuar sobre el mundo y cambiarlo. (Días-Albertini F, 2003:288, 289)

A su vez, Evans (1996) indica que el acceso a los recursos no es un problema de los pobres, sino de sinergia. El tercer sector, el gobierno y las comunidades pobres se necesitan mutuamente. Es un eslabonamiento de doble sentido que según sea la calidad y la cantidad de los recursos se puede constituir en sinergia o dependencia. Díaz-Albertini define cuatro planteamientos, resultado de estudios concretos en diferentes realidades (2003:288, 289):

- Los eslabonamientos orientados hacia la demanda suelen tener mejores resultados porque no son impuestos desde arriba, generan menores costos para ambas partes, son sostenibles y responden a problemas de las comunidades. El problema de este tipo de eslabonamiento es que puede sobrecargar de trabajo a las comunidades y rebasar sus recursos disponibles.
- El intercambio de información y conocimiento que surge a partir del eslabonamiento es uno de los principales recursos intercambiados. La interacción les permite conocerse mejor a todas las partes para así poder generar estrategias realistas partiendo de lo que se tiene.
- Partiendo de que la acción colectiva necesita de marcos legales y normativos, la presencia del estado en el intercambio permite la capacidad de autocontrol de las organizaciones al respaldar reglas y estatutos internos con una contraparte legal.
- Mientras el estado brinda legalidad, las organizaciones le dan legitimidad.

b. La planificación

Poder visualizar el mediano y largo plazo es esencial para enfrentar las necesidades actuales, pero teniendo en cuenta los activos disponibles para el futuro. Según Kliksberg (2000) planificar significa dejar atrás la concepción de “gasto social” y pensar en una inversión de capitales, haciendo persistente el impacto de los recursos utilizados, sean estos materiales, educativos o de salud y el posible retorno que representan (Días-Albertini F, 2003:289). La planificación pensada de manera participativa es fundamental para:

- Tener una visión clara de las expectativas e intereses de los diferentes actores involucrados.
- Tener conocimiento detallado de los recursos con los que se cuenta y de cómo deben ser complementados en la acción conjunta.

- Generar compromisos entre las diferentes partes para realizar los planes y las acciones por medio de convenios y contratos, que les de seguridad y autonomía en su cumplimiento.
- Crear mecanismos para el seguimiento y evaluación de los planes.
- Incentivar la participación reduciendo el temor a la represión de las autoridades. Generar un entorno favorable de participación permite la participación abierta en los espacios públicos.

c. La integración como espacios pluralistas

La importancia del capital social en la integración de los diferentes sectores sociales es fundamental. “Los diversos eslabonamientos posibilitan un mayor y mejor acceso a los recursos mediante la retroalimentación de los sectores de base y las institucionalidades mayores: esto permite planificar acciones a mediano y largo plazo que facilitan la administración de recursos, combinar la atención a necesidades urgentes de supervivencia con programas de mayor aliento conducentes a la sostenibilidad y, finalmente, generar mayor identidad y compromiso ciudadano al integrar gobierno y sociedad en soluciones comunes” (Días-Albertini F, 2003:293)

Tabla 25: Áreas de fortalecimiento y construcción de capital social

Fuentes de capital social	Descriptor-problemas	Área de fortalecimiento	Funciones del eslabonamiento vertical
<p><i>Confianza</i> Creencia que las acciones intencionadas de otros estarán de acuerdo a nuestras expectativas. Es necesario enriquecer estas expectativas.</p>	<p>Los pobres tienden a compartir visiones del mundo bastante restringidas que necesitan ser enriquecidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ideologías de cambio social • Acceso a visiones alternativas y competitivas de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Enriquecer visiones del mundo y alternativas de desarrollo • Fortalecer autoestima y dominio sobre el destino de la vida • Brindar respuestas innovadoras a los retos actuales
	<p>Los niveles bajos en capacidades generan desconfianza en la competencia de los miembros de la comunidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conciencia ambiental y ciudadana. • Formación de líderes • Capacidad técnico- productiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Acción educativa en las escuelas, educación de adultos. • Capacitación en liderazgo, formación de agentes catalizadores. • Aplicación de proyectos piloto- demostrativos con participación comunal y orientada a la demanda.
<p><i>Normas efectivas e institucionalidad</i> El cumplimiento de las reglas y la capacidad de sancionar depende de la institucionalidad y legitimidad de las organizaciones sociales. Es necesario empoderar a las organizaciones para que cumplan éste propósito.</p>	<p>Organizaciones de base: Su accionar está fuertemente orientado a la supervivencia y a los bienes básicos. Sobredemanda de tiempo y recursos Dependencia de actores externos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión organizativa-autonomía • Legalización y capacidad de sanción-autocontrol • Acceso a sistema judicial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar en el establecimiento de formas organizativas transparentes y con capacidad de delegación y de proyección a largo plazo. • Diseño de esquemas participativos que eviten sobrecarga e injusta demanda sobre los recursos de los pobres • Lograr reconocimiento legal de organizaciones territoriales y de ayuda mutua. Descentralizar acceso a la administración de justicia.
	<p>Organizaciones intermedias: • Debilitamiento de sectores medios reformistas: falta de recursos y posibilidad de escalar acciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a recursos financieros. • Capacidad de incidencia en políticas y planes públicos • Extender puentes con pobres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer vínculos con las bases y el Estado para establecer sinergia • Financiamiento de proyectos de larga maduración que permitan mayores impactos • Mayor seguridad legal para garantizar su autonomía.
	<p>Institucionalidad estatal: Larga tradición clientelista y populista personifica al poder. Creciente sentimiento antiestatista.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de planeamiento • Cultura de servicio • Transparencia y rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos y espacios para la consulta/vigilancia ciudadana, orientados a la demanda. • Capacitar a funcionarios en áreas de desarrollo priorizadas y ligar carrera con resultados en comunidades en que están destacados. • Aumentar atribuciones locales bajo criterio de subsidiariedad.

Fuentes de capital social	Descriptores-problemas	Área de fortalecimiento	Funciones del eslabonamiento vertical
<p><i>Densidad de redes.</i></p> <p>La principal acción de las redes es brindar oportunidades para la acción colectiva.</p> <p>Es necesario fortalecer los eslabonamientos verticales para extender el acceso a los recursos y generar sinergia.</p>	<p>Acceso a recursos: Las redes de los pobres ofrecen pocas oportunidades, mientras que el estado tiene restricciones presupuestarias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sinergia entre estado y sociedad. • Prácticas de coproducción • Intercambio de información 	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar eslabonamientos orientados por las demandas mutuas entre estado y ciudadanía • Reconocer y potenciar la dotación de capital social existente y construir sobre la base de éste. • Dar mayor voz a los pobres en la programación de gastos y presupuestos.
	<p>Planeamiento: La pobreza y el populismo han generado un círculo vicioso de cortoplazismo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad planificadora. • Mecanismos participativos • Ejercicio de autoridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr una visión clara de las expectativas y necesidades de los diversos actores • Incentivar la participación, reduciendo el temor a la represión • Generar compromisos entre las partes para llevar a cabo los planes y medida acordadas • Propiciar la creación de mesas de concertación en el territorio nacional • Asegurar la competencia política sobre la base del respeto a las reglas comunes que permitan el pleno ejercicio de la opción ciudadana. • Establecer mecanismos policéntricos de toma de decisiones que permitan una mayor identidad ciudadana en torno del territorio.
	<p>Integración pluralista: El clientelismo ha generado una sociedad segmentada que compite por los favores del Estado del mercado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios de encuentro y de consenso. • Identidad política y ciudadana • Representación de intereses 	

Fuente. Días-Albertini F, 2003: 295, 296

5.6. La relevancia del enfoque de género en las políticas de reducción de la pobreza

Sonia Montaña, en su artículo “Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de lucha contra la pobreza”, plantea una discusión interesante sobre la forma en que las mujeres han sido objeto y sujeto de políticas públicas para atender la pobreza, los problemas del discurso de la “feminización de la pobreza”, lo rico que resulta para un enfoque de género entender la pobreza desde el enfoque de la exclusión y los aportes que han hecho las mujeres a la construcción de capital social desde las redes “del cuidado”. Consideramos importante abordar este punto en la discusión sobre Capital Social teniendo en cuenta que en Colombia muchos de los programas tienen como foco las mujeres, especialmente las “cabeza de familia”.

Estudios que relacionan la perspectiva de género con la pobreza muestran cómo la pobreza hace más vulnerables y excluidas a las mujeres -y a sus familias- y las mayores desventajas que tienen para superar la pobreza. Entre las personas desempleadas el porcentaje de mujeres es más alto, especialmente de aquellas que provienen de hogares pobres. De este modo, las familias que tienen como cabeza de hogar una mujer sufren los efectos de la baja capacidad que ellas tienen para obtener ingresos. Estos estudios también muestran cómo el ingreso femenino causa un efecto positivo en la mitigación de la pobreza. Así como la importancia del acceso a recursos como el crédito o la propiedad pueden determinar la superación de la exclusión de las mujeres y brindarles oportunidades para salir de la pobreza. Se plantea cómo las exclusiones formales y de hecho ocasionadas por las leyes, la violencia doméstica e intrafamiliar y la baja participación política y ciudadana de las mujeres les traen profundas desventajas. (Montaña, S, 2003:363).

El concepto de feminización de la pobreza encuentra su sustento más fuerte en la sobrerrepresentación femenina en la lucha contra la pobreza. Muchos programas ejecutados por gobiernos, ONGs y organismos de desarrollo tienen como eje central a las mujeres. En tales programas las mujeres pobres son las más numerosas, las más activas y las más eficientes en el desempeño de los objetivos. (Montaña, S, 2003:363).

Las redes sociales son, en muchos casos, otro de los aportes fundamentales del trabajo doméstico y comunitario de las mujeres. Como señala Elson (1998) es el capital de la economía del cuidado, en el que las mujeres pobres se han vuelto protagonistas, especialmente a partir del recorte del Estado y la dificultad de los sectores pobres de acceder al sector de servicios ofrecidos por el mercado. Las mujeres han entrado a llenar estos vacíos y se hace innegable reconocer su aporte en la lucha contra la pobreza.

“Hay que mencionar también el efecto perverso que ha tenido la generalización de un uso retórico de la feminización de la pobreza y que ha servido para justificar programas focalizados de carácter asistencial, desarrollados en la región en un contexto de deslegitimación de los derechos económicos y sociales como derechos humanos y de desmontaje de la noción de acceso universal a los servicios sociales. En muchos países se han ejecutado programas y proyectos para mujeres pobres como una manera de materializar la idea de focalización del gasto público; éstos alcanzaron escasos resultados en la

erradicación de la pobreza, pero tuvieron un fuerte impacto en la opinión pública” (Montaño, 2003:364)

Entender la pobreza como fruto de la exclusión, es decir, de privación de capacidades y posibilidades, permite avanzar en entender la pobreza como un concepto multidimensional e integrar de manera interesante las relaciones de género. ¿Qué diferencias existen entre la forma en que están capacitados hombres y mujeres para asumir su vida? ¿Qué tantas posibilidades de elección tienen disponibles de acuerdo a sus capacidades? Estas dos preguntas no pueden responderse apelando únicamente a la exclusión. Las relaciones de poder existentes son determinantes y explican muchos aspectos de la desigualdad, que afecta de manera principal a las mujeres. El empoderamiento de las mujeres se entiende entonces como sus posibilidades de negociar y ganar control sobre sus vidas. (Montaño, S, 2003:365, 366)

El concepto de autonomía también debe integrarse “como una medida para evaluar el logro en el proceso de empoderamiento y de superación de la exclusión social. Conocer en qué medida las mujeres son capaces de decidir, autónomamente, su participación en el mercado y en la política o la vida cívica, es imprescindible para ver los logros en la equidad de género, así como el ejercicio de sus derechos reproductivos y el uso del tiempo que suele estar sujeto a unas normas sociales que les delegan el papel de cuidadoras –sin remuneración- y no les permite entrar al mercado laboral en iguales condiciones (Montaño, S, 2003:367)

La participación de las mujeres es fundamental si se quiere superar la exclusión. “Se trata de combatir lo que Sen denomina inclusión desventajosa de las mujeres que forman parte de una comunidad con derechos reconocidos pero recortados, donde persisten usos y costumbres que postergan sus derechos y que son el motivo por el que se mantiene vigente el uso retórico del concepto de feminización de la pobreza”. (Montaño, S, 2003:368)

5.7. Pobreza y capital social: contexto rural

Anthony Bebbington, en su artículo “Capital social e intensificación de las estrategias de vida: organizaciones locales e islas de sostenibilidad en los Andes rurales” analiza diferentes casos de intensificación sostenible para encontrar los principios que permitieron a estas comunidades, de un modo sostenible, el crecimiento, la acumulación, la intensificación, el mejoramiento de recursos degradados y la organización social en una interacción sinérgica. (2003:496). A pesar de las múltiples trayectorias microrregionales de los Andes, el autor ubica una serie de factores importantes: Nichos ecológicos que permitieron la especialización de productos; productos comerciales de alto valor, insertados en cadenas externas; las tecnologías; los actores intermediarios y las redes sociales que permitieron contactar las comunidades locales con procesos meso y macrosociales; la organización campesina, que ha permitido la movilización por objetivos comunes, ha permitido también el acceso –presionando como comunidad- a recursos controlados por otros actores e instituciones y en algunos casos renegociar sus relaciones con ellos, ha permitido la consolidación de economías de escala haciendo más eficientes y eficaces las acciones locales. (Bebbington, 2003:496-504).

En conclusión, si bien los procesos internos que se daban en las organizaciones indígenas y campesinas eran fuertes y buscaban cambios en términos de la exclusión a la que habían sido sometidas, el contexto político más amplio fue el que permitió que estos reclamos tuvieran eco y se produjeran cambios. También debe dejarse claro un cambio en las orientaciones de las demandas: se hacen cada vez más mediante “iniciativas de tipo económico y de desarrollo, con menor énfasis en la retórica política de años anteriores” (Bebbington, 2003:505)

5.8. Pobreza y capital social: contexto urbano.

Guillermo Sunkel en “La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas” hace un análisis detallado de la relación sobre la forma en que los pobres urbanos se ven excluidos y las posibilidades que ofrece el enfoque de capital social en términos de diseñar políticas de inclusión. .

Desde dimensiones que están presentes en la definición de capital social - participación en redes, reciprocidad, confianza, normas sociales, proactividad - Sunkel propone investigar el capital social en las comunidades concretas, entendiéndolo como un recurso acumulable y distribuible cuya disponibilidad está mediada por las diferencias sociales (niveles educativos y económicos), sociodemográficas (género y edad) o geográficas (urbano-rural, centro-periferia) (Sunkel, 2003:306)

Tendencias de la pobreza urbana

- Procesos de urbanización de la pobreza
- Cambio en la estructura de la pobreza: se han superado muchos de los indicadores de NBI pero los indicadores monetarios hablan de un predominio de la pobreza económica
- Ciudades intermedias con mayores tasas de crecimiento y de pobreza. En estos lugares la transición de la pobreza rural-urbana es más evidente
- Grandes ciudades concentran la pobreza, siendo ésta predominantemente económica. (Sunkel, 2003:308, 309)

Características:

1. Segmentación laboral

“La exclusión social se caracteriza por el debilitamiento o quiebre de los vínculos que unen a los individuos con la sociedad. Estos vínculos se refieren, en primer lugar, a los vínculos que los individuos establecen con el mercado de trabajo, ya que éste no sólo es su principal fuente de ingresos, sino que además, y por su intermedio, su familia de pertenencia obtiene estatus e integración al sistema social” (Sunkel, 2003:309)

Las formas de exclusión principales son: 1. personas que siendo activas laboralmente no están insertas en los mercados de trabajo. La desocupación es una de las cuales principales de la pobreza. 2. Los pobres no tiene acceso a los buenos empleos, tanto en términos de salario como de protección social. El acceso se restringe a empleos sin contratos o contratos sin seguros médicos ni previsión social, sumado a una fuerte inestabilidad. Estas dinámicas de exclusión dan lugar a lo que Kaztman ha llamado segmentación: “un proceso de

reducción de las oportunidades de interacción entre grupos o estratos socioeconómicos distintos” (Kaztman, 2001b p.2) que se traduce en pocas posibilidades de movilidad social. (Sunkel, 2003:311)

Un estudio de Espinoza y Canteros (2001) señala cómo el acceso temprano al mercado laboral de los jóvenes está marcado por la necesidad de ingresos, mediado por relaciones sociales cercanas –amigos o parientes-, es decir, contactos homogéneos que no les dan muchas opciones de una inserción adecuada. En cuanto a la permanencia, después de consolidar una familia, las mujeres entran y salen del mercado dependiendo de necesidad inmediatas, mientras que los hombres al ser su ingreso el principal aporte, dejan su trabajo sólo por razones “ajenas a su voluntad” (Espinoza y Canteros, 2001, p.195) en Sunkel, 2003:312)

2. Segmentación educativa

El sistema educativo es central en el problema de la exclusión, tanto por las competencias que ofrece para insertarse en los mercados laborales, como por la socialización de normas y valores. Es importante resaltar varios elementos: calidad de la educación ofrecida a los sectores pobres, siendo de menor calidad que la educación privada y que los años de escolaridad son también más bajos. El problema de los años de escolaridad radica en que son el puente para insertarse en el mercado laboral y determina las condiciones en que esta inserción tenga lugar. La baja escolaridad de los sectores pobres está vinculada a la deserción escolar, que como se dijo en la sección anterior, está motivada por la pobreza. Menos años de educación, menos oportunidades laborales tienen como resultado un proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza. El clima educacional del hogar, entendido como el promedio de escolaridad de los padres, es también un factor que influye de manera fuerte en el rendimiento escolar. Esta segmentación, en la medida en que no permite la posibilidad de interacción entre individuos de diferentes grupos socioeconómicos, no permite que la educación sea un factor de movilidad social. (Sunkel, 2003:312-315)

3. Segregación socioespacial

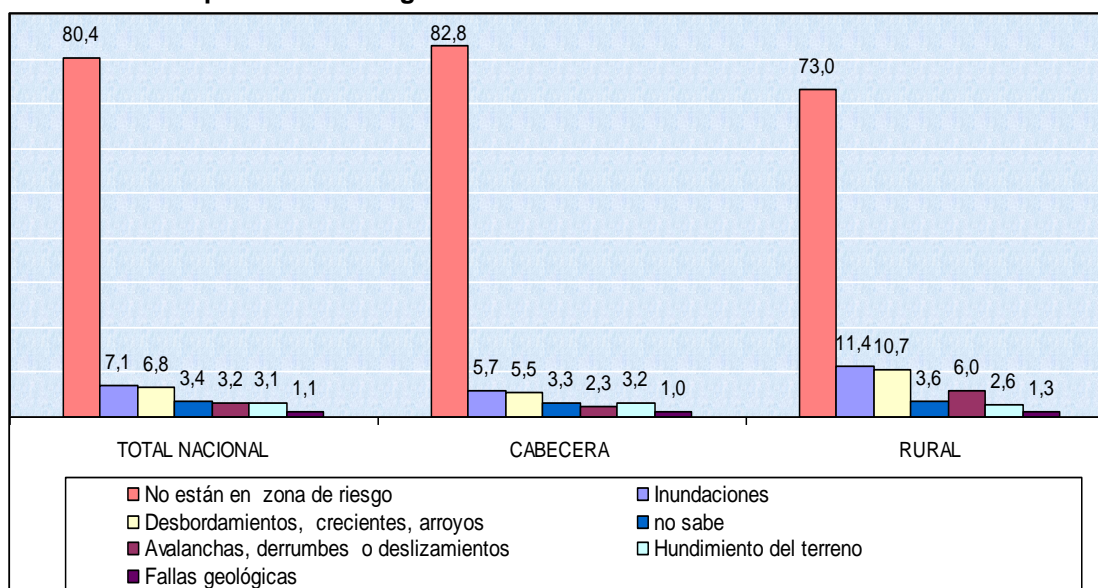
Esta puede definirse como “la aglomeración geográfica de familias de igual condición social (étnica, de clase o de edad)” (Sabatini, 1999, p.26) La segregación en gran escala afecta especialmente a los pobres. La composición homogénea de los espacios habitados por los sectores de escasos recursos afecta de manera negativa los comportamientos de riesgo: rezago escolar, jóvenes que no estudian, ni trabajan; madres adolescentes, etc. Esta segregación favorece lo que podría llamarse “sinergias negativas” que hacen cada vez más insalvables las distancias sociales. (Sunkel, 2003:315, 316)

6. Pobreza y Riesgo Medio Ambiental: estadísticas con base en ECV 03

El análisis preliminar de los datos de la Encuesta de Calidad de Vida y su asociación empírica con diferentes abordajes de medición de la pobreza nos muestran los siguientes insumos.

En primer lugar, (gráfica 31) el 80.4% de los hogares colombianos no perciben que su vivienda esté ubicada en zonas de riesgo medio ambiental. Este porcentaje aumenta un poco en las cabeceras, donde se aprecia el impacto de las grandes y medianas ciudades con sus zonas de riesgo en las laderas y en los cauces de ríos y quebradas. Este dato contrasta con las estimaciones del riesgo y refuerza el enfoque de la mirada del desarrollo social al problema del riesgo, donde entre los puntos centrales se destaca la improbabilidad de encontrar altas percepciones del riesgo frente a la presión de otras necesidades cotidianas.

Gráfico 31: Percepción de los hogares sobre la ubicación de su vivienda en zona de riesgo



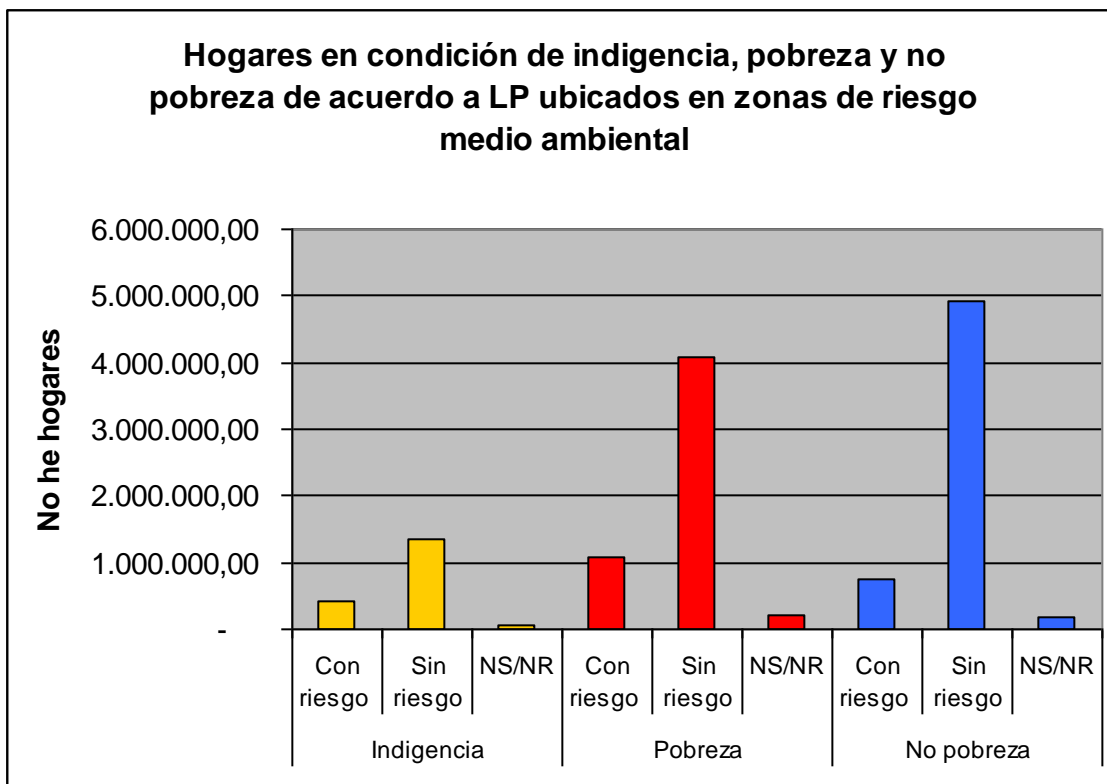
Fuente: ECV, DANE. 2003.

En las gráficas siguientes se presentan dos tipos de análisis: en primer lugar se mira a la presencia del riesgo, medido como riesgo percibido por la ECV 2003, de acuerdo a la condición de pobreza e indigencia por líneas de pobreza e indigencia tradicionales, por pobreza por NBI y por deciles de ingreso e índice de condiciones de vida. En segundo lugar, se analizan el número de desastres acontecidos entre las categorías mencionadas en la gráfica 31, es decir, a) desbordamientos, crecientes y arroyos; b) avalanchas, derrumbes o deslizamientos; c) fallas geológicas; d) inundaciones; e) hundimiento del terreno.

La condición de pobreza se asocia con una mayor percepción de la presencia de riesgo medio ambiental y en medida menor la indigencia. Más drástica es la disminución de la presencia del riesgo cuando se mira a la distribución de los deciles del ICV y de la distribución del ingreso. La misma tendencia se presenta cuando se mira a los riesgos en término de números de riesgos acumulados frente a los cuales los hogares han padecido eventos que afectan la vivienda.

Esto muestra que no es tanto la pobreza, cuánto el bienestar en general que se relaciona mayormente con el riesgo medio ambiental y que el enfoque de medios de vida es una herramienta útil para profundizar en esta relación.

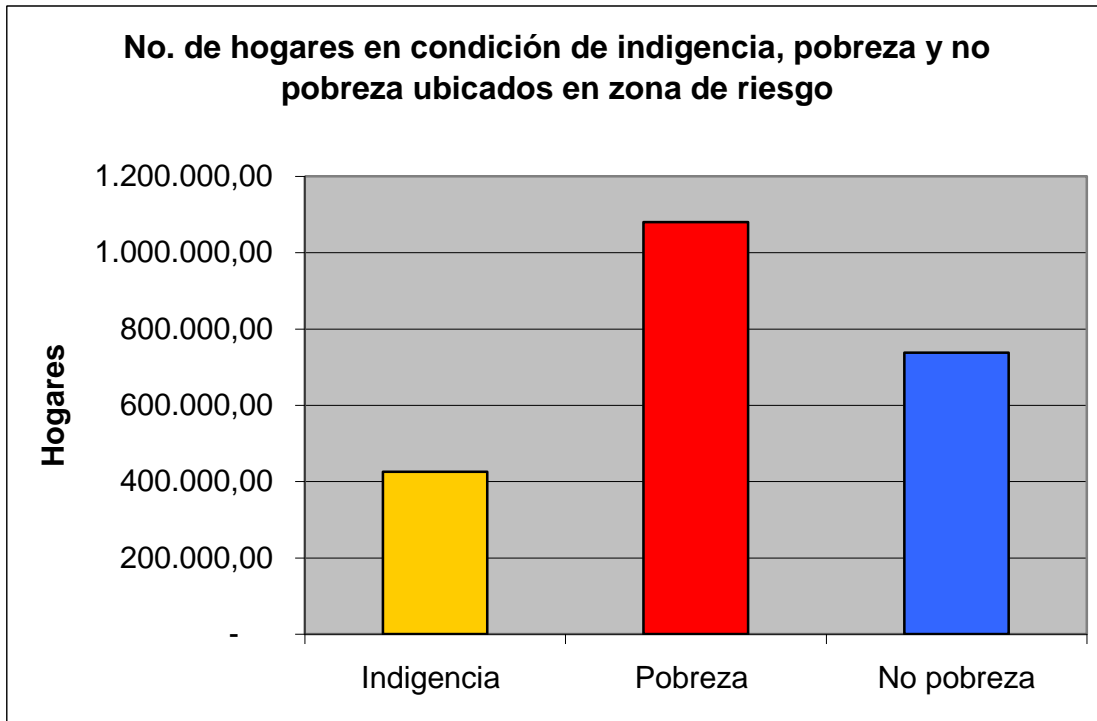
Gráfico 32: Hogares en condición de indigencia, pobreza y no pobreza de acuerdo a LP ubicados en zonas de riesgo medio ambiental



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, 2003

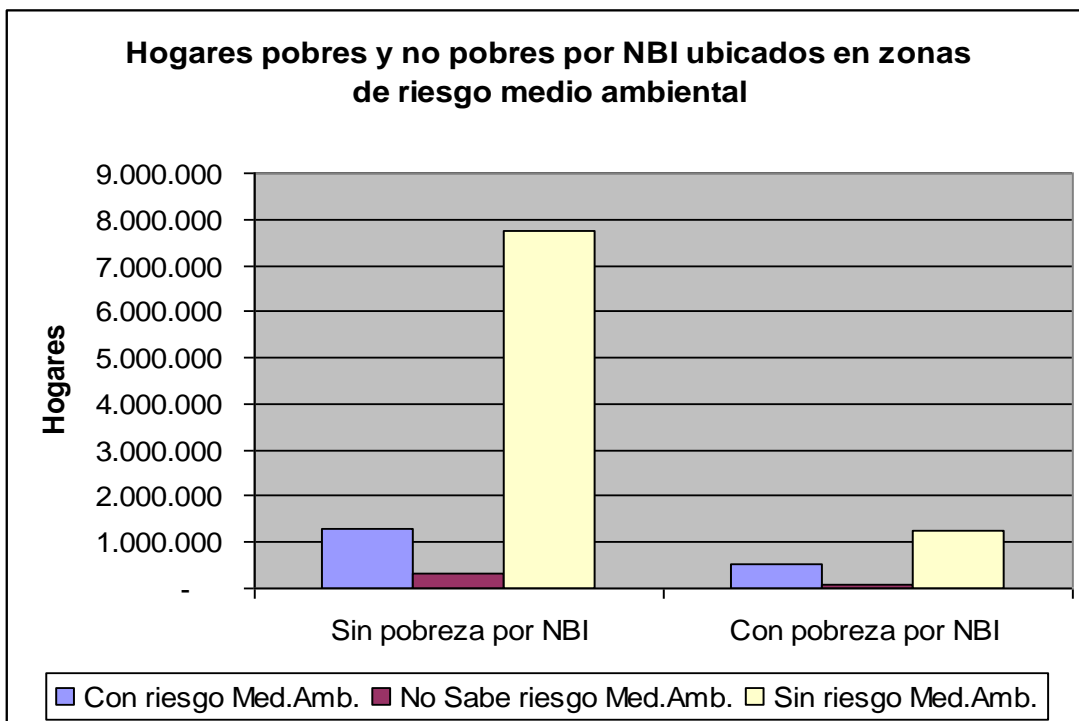
Fue

Gráfico 33: No. de hogares en condición de indigencia, pobreza y no pobreza ubicados en zona de riesgo



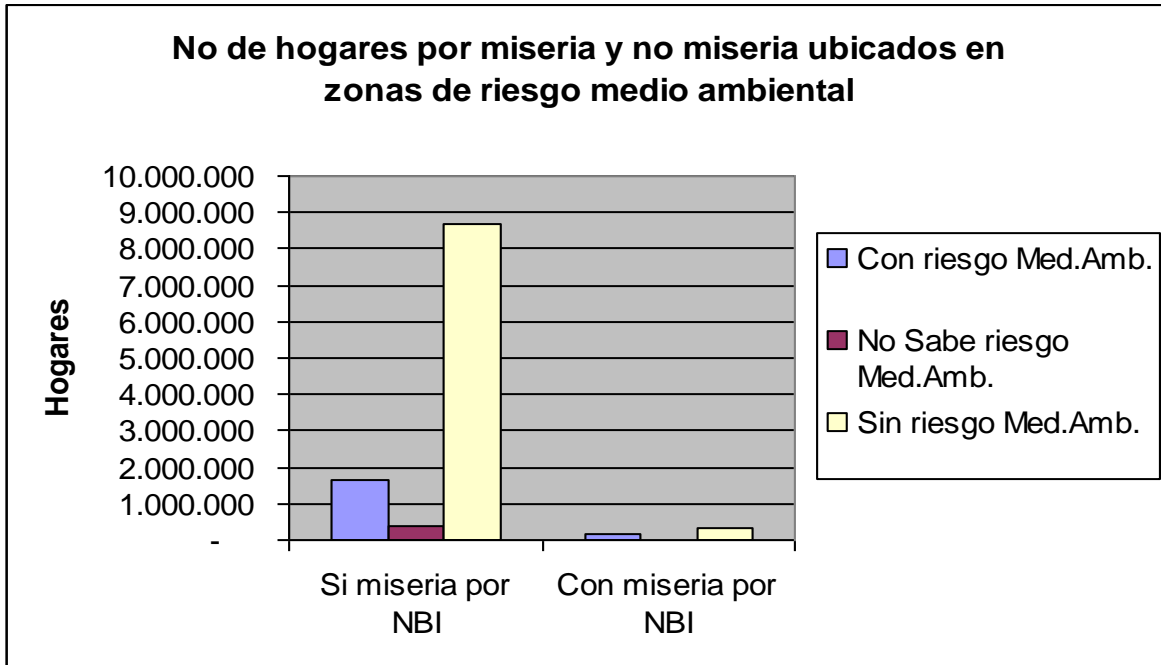
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, 2003

Gráfico 34: Hogares pobres y no pobres por NBI ubicados en Zonas de Riesgo Medio Ambiental



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, 2003

Gráfico 35: Hogares por miseria y no miseria por NBI, ubicados en Zonas de Riesgo Medio Ambiental



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, 2003

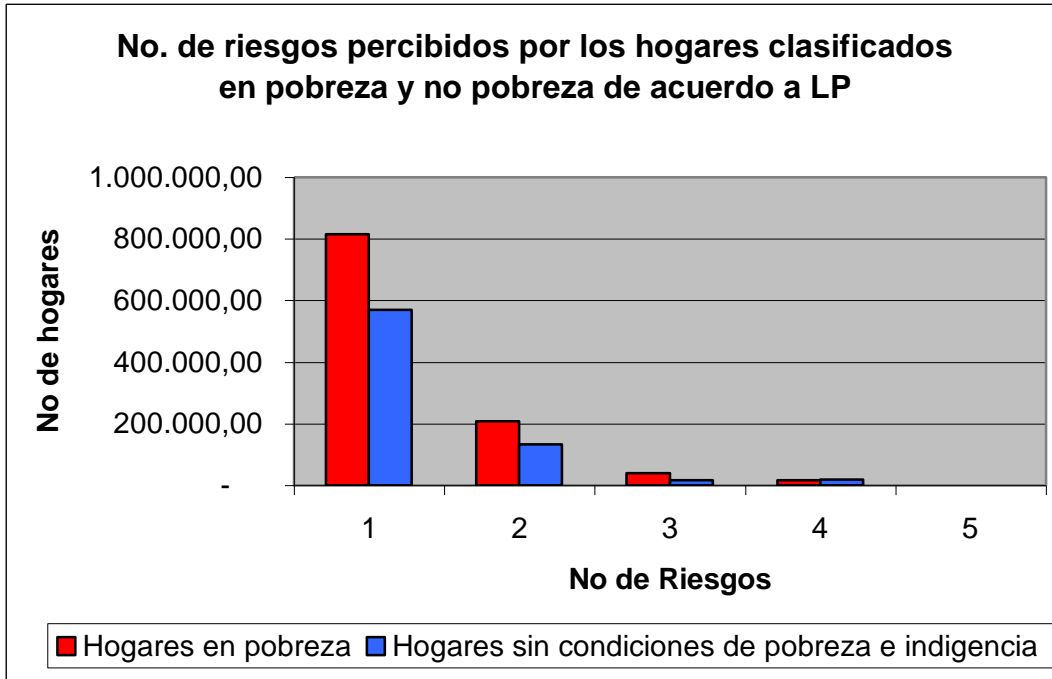
Gráfico 36: No. de riesgos percibidos por los hogares clasificados por indigencia, pobreza y no pobreza de acuerdo a LP



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, 2003

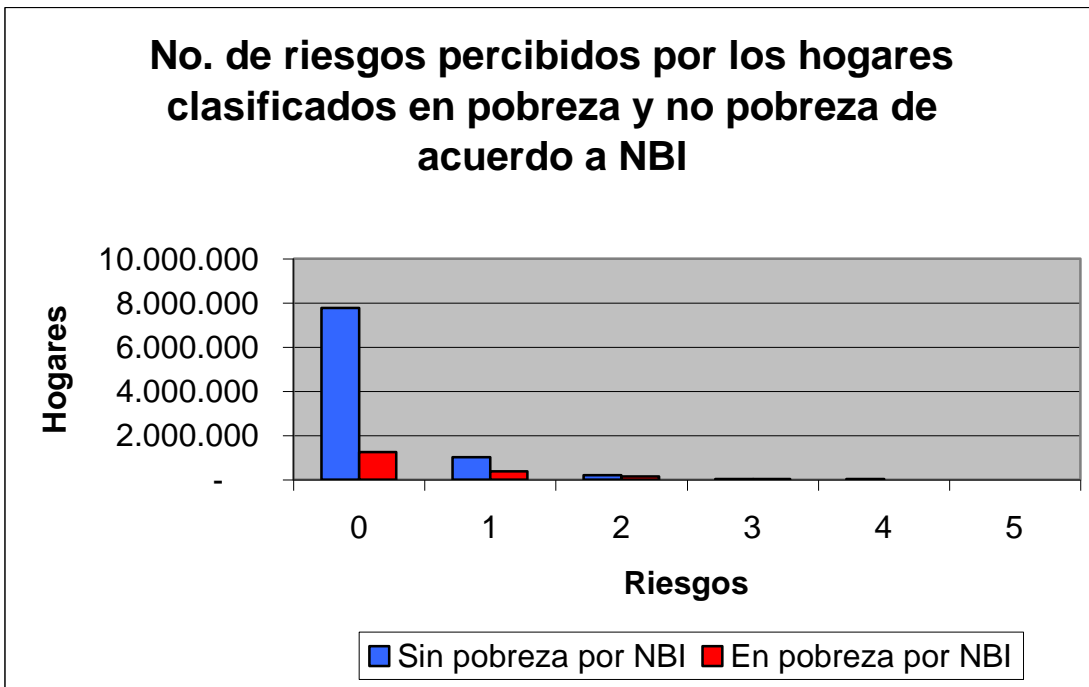
Gráfico 37:

No. de riesgos percibidos por los hogares clasificados en pobreza y no pobreza de acuerdo a LP



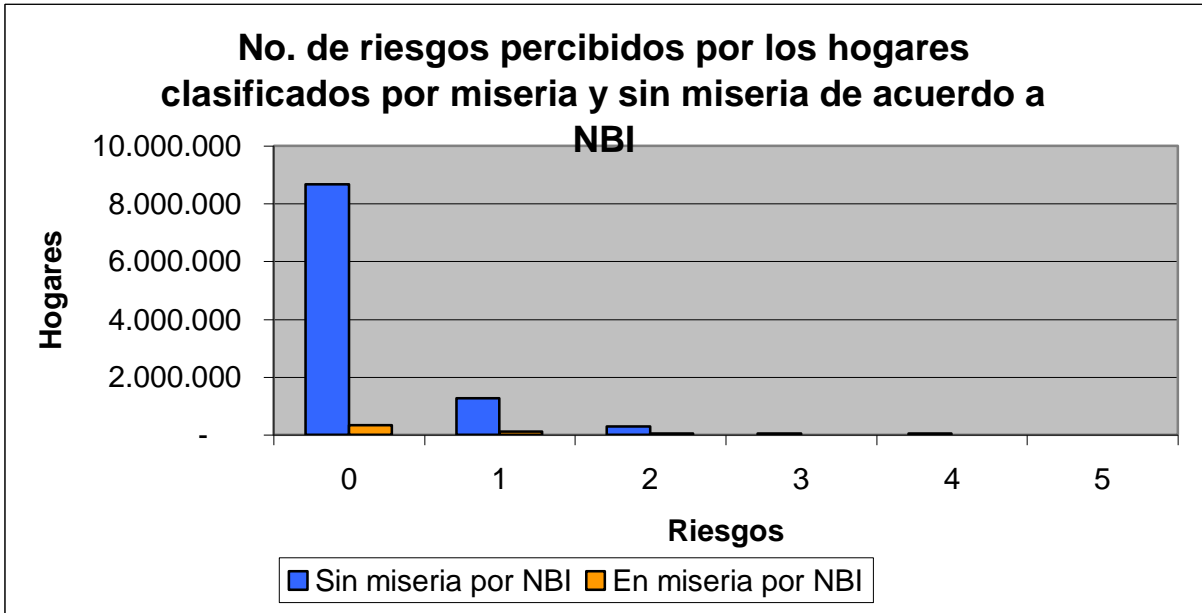
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, 2003

Gráfico 38: No. de riesgos percibidos por los hogares clasificados en pobreza y no pobreza de acuerdo a NBI



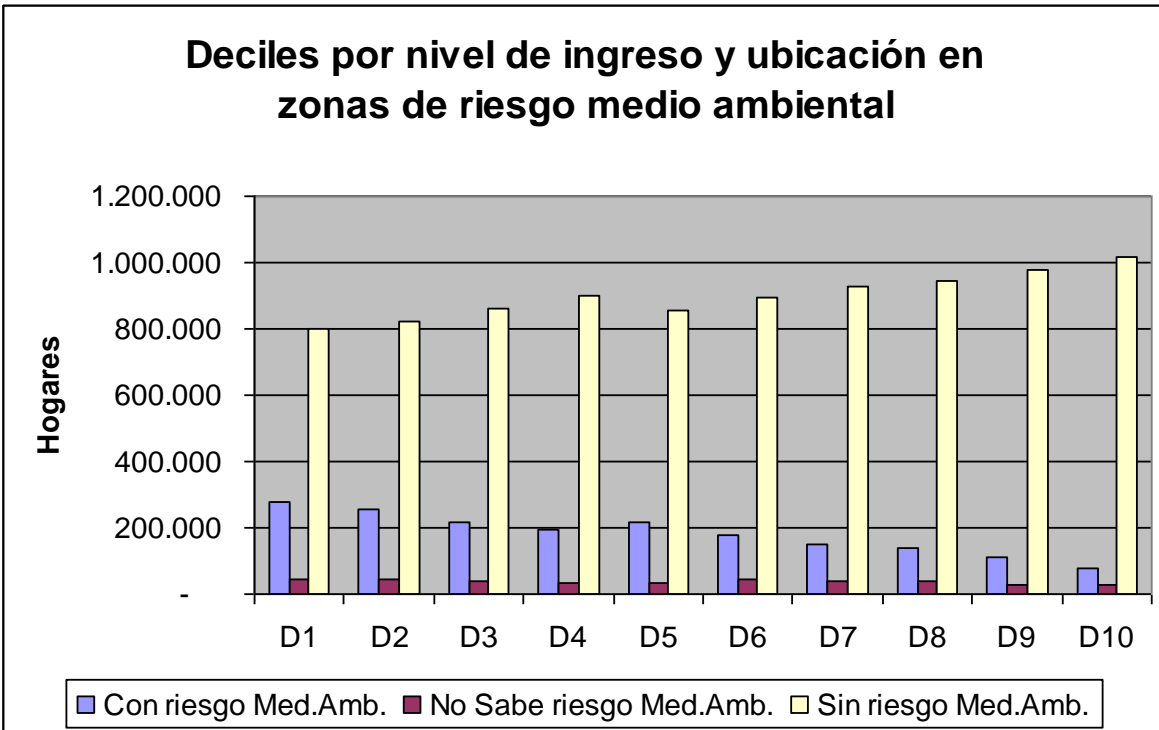
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, 2003

Gráfico 39: No. de riesgos percibidos por los hogares clasificados por miseria y sin miseria de acuerdo a NBI



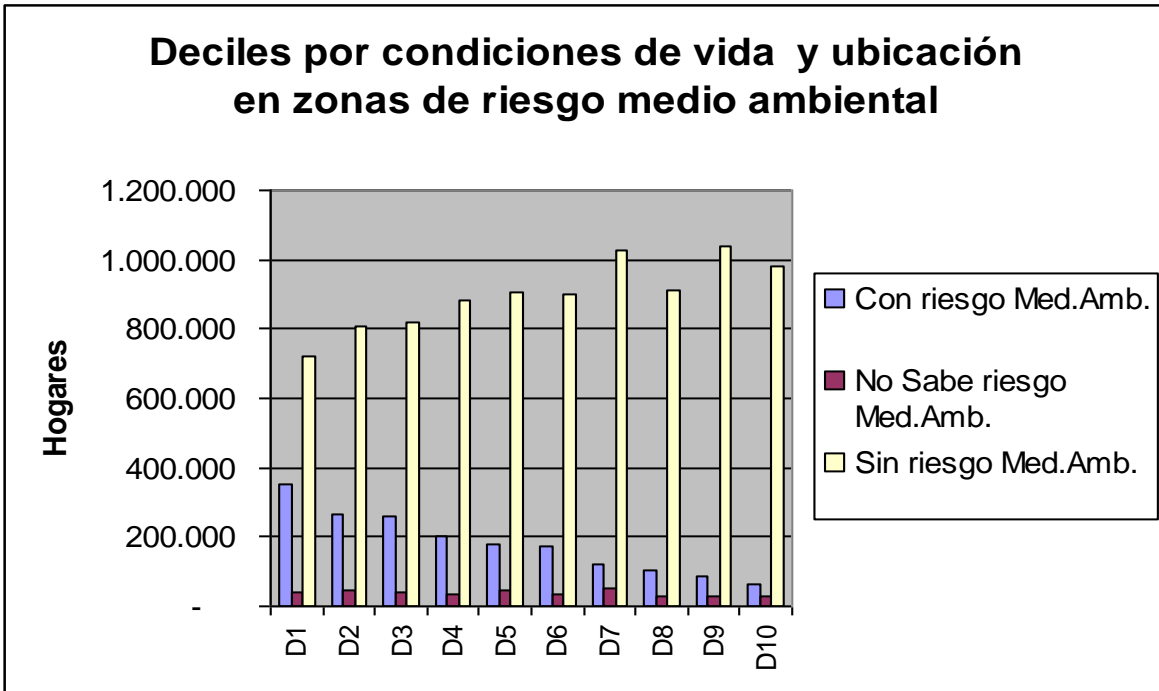
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, 2003

Gráfico 40: Deciles por nivel de ingreso ubicados en zonas de riesgo medioambiental



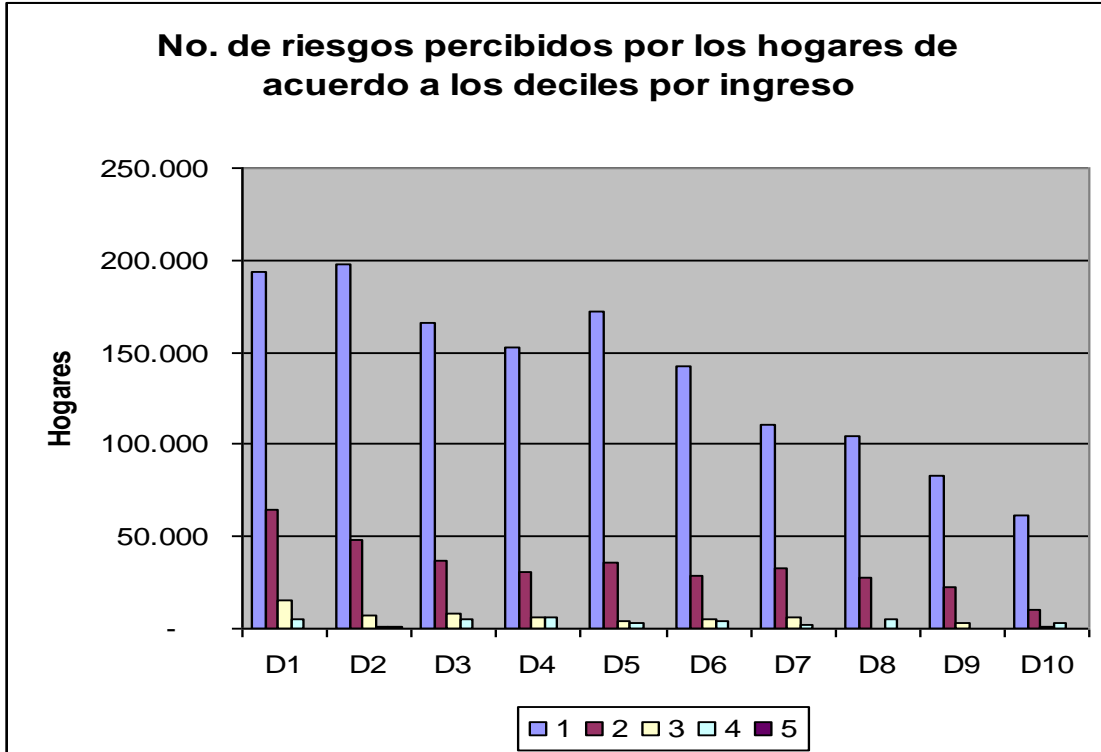
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, 2003

Gráfico 41: Deciles por índices de condiciones de vida ubicados en zonas de riesgo medio ambiental



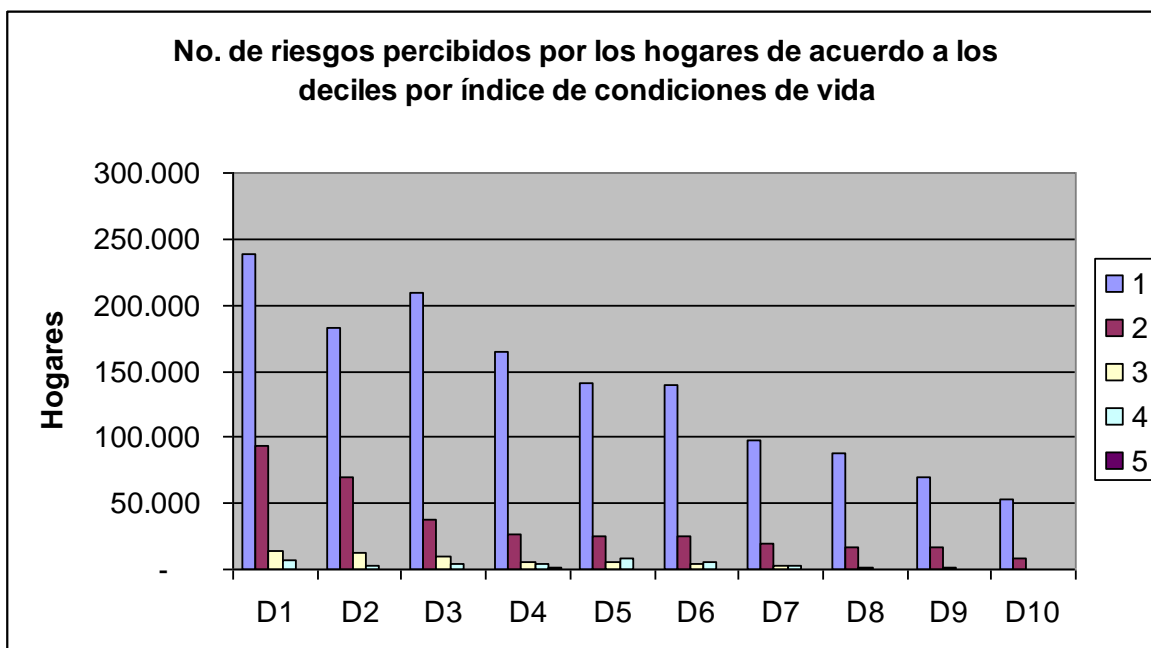
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, 2003

Gráfico 42: No. de riesgos percibidos por los hogares de acuerdo a los deciles por ingreso



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, 2003.

Gráfico 43: No. de riesgos percibidos por los hogares de acuerdo a los deciles por índice de condiciones de vida



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, 2003

La tabla 26 ilustra la variación de la probabilidad de no estar en miseria para hogares con dos o más NBI de acuerdo a la presencia de riesgos medio ambientales, así como se encuentran identificados en la ECV 03, donde se le pregunta al hogar si la vivienda ha sido afectada por inundaciones, avalanchas, deslizamiento y todos los demás eventos principales de carácter natural que ya hemos caracterizado en los primeros capítulos de esta investigación.

La presencia de 1 riesgo disminuye en dos puntos la probabilidad de no estar en miseria. Sin embargo, la presencia de 2 riesgos disminuye esta probabilidad en 6 puntos aproximadamente si comparado con quienes no tienen riesgos.

Con la exposición a 3 diferentes riesgos, la probabilidad de no estar en miseria disminuye en 16 puntos, lo que indica que para los 6.251 hogares en esta condición en el país existe una asociación estrecha entre las dos condiciones: ser extremadamente pobre y estar expuesto a riesgos medio ambientales.

La tabla 27. Nos muestra una tendencia similar o por lo menos complementaria a lo que hemos visto antes con base en el análisis de la asociación entre la presencia de riesgo medio ambiental y los deciles de ingreso de la población encuestada por la ECV 03, cabe subrayarlo, con representación en el nivel nacional.

En Colombia resulta más probable que un hogar se encuentre en un decil alto de la distribución de ingreso cuando su vivienda no presenta riesgos medio ambientales alrededor. Este hallazgo refuerza los insumos de la literatura internacional y nacional sobre

el riesgo ambiental como factor de causación semi-directa de la pobreza por su característica de impacto, este sí, directo sobre activos fundamentales como la vivienda, el ingreso y la salud.

Tabla 26: Valores predichos de verosimilitud máxima para probabilidades de encontrarse o no encontrarse en miseria para hogares en miseria por NBI

N. de riesgos	Miseria	Observado		Predicho		Residual
		Probability	Error estándar	Probability	Error estándar	
0	No_Mis	0,9624	0,0001	0,9598	0,0001	0,0026
	Si_Mis	0,0376	0,0001	0,0402	0,0001	-0,003
1	No_Mis	0,9153	0,0002	0,9355	0,0001	-0,02
	Si_Mis	0,0847	0,0002	0,0645	0,0001	0,0202
2	No_Mis	0,8796	0,0006	0,898	0,0003	-0,018
	Si_Mis	0,1204	0,0006	0,102	0,0003	0,0184
3	No_Mis	0,8908	0,0013	0,8423	0,0007	0,0484
	Si_Mis	0,1092	0,0013	0,1577	0,0007	-0,048
4	No_Mis	0,9751	0,0008	0,7643	0,0012	0,2108
	Si_Mis	0,0249	0,0008	0,2357	0,0012	-0,211
5	No_Mis	0,9993	0,0007	0,6631	0,0019	0,3362
	Si_Mis	0,0007	0,0007	0,3369	0,0019	-0,336

Cálculos CIDS – U. Externado con base en ECV 03 del DANE

Tabla 27: Valores predichos de verosimilitud máxima para probabilidades de encontrarse en un determinado decil de ingreso de acuerdo a la presencia de riesgos medio ambientales.

Riesgo	DecIng	Observado		Predicho		Residual
		Probability	Error estándar	Probability	Error estándar	
Con_ries	Dec_01	0,1533	0,0003	0,1533	0,0003	2,00E-10
	Dec_02	0,1403	0,0003	0,1403	0,0003	1,90E-10
	Dec_03	0,119	0,0002	0,119	0,0002	1,60E-10
	Dec_04	0,108	0,0002	0,108	0,0002	1,40E-10
	Dec_05	0,1186	0,0002	0,1186	0,0002	1,60E-10
	Dec_06	0,0991	0,0002	0,0991	0,0002	1,30E-10
	Dec_07	0,0835	0,0002	0,0835	0,0002	1,10E-10
	Dec_08	0,0758	0,0002	0,0758	0,0002	1,00E-10
	Dec_09	0,0602	0,0002	0,0602	0,0002	0
	Dec_10	0,0421	0,0001	0,0421	0,0001	-1,00E-09
Sin_ries	Dec_01	0,0888	0,0001	0,0888	0,0001	0
	Dec_02	0,0912	0,0001	0,0912	0,0001	0
	Dec_03	0,0957	0,0001	0,0957	0,0001	0
	Dec_04	0,1002	0,0001	0,1002	0,0001	0
	Dec_05	0,0953	0,0001	0,0953	0,0001	0
	Dec_06	0,0992	0,0001	0,0992	0,0001	0
	Dec_07	0,1028	0,0001	0,1028	0,0001	0
	Dec_08	0,1051	0,0001	0,1051	0,0001	0
	Dec_09	0,1089	0,0001	0,1089	0,0001	0
	Dec_10	0,1127	0,0001	0,1127	0,0001	0

Cálculos CIDS – U. Externado con base en ECV 03 del DANE

Cuándo se aplica el modelo a la misma base de datos de la ECV 03 pero tomando en consideración al índice de desarrollo humano, la probabilidad de que un hogar que se encuentra en condición de riesgo medio ambiental se encuentre también en deciles altos, disminuye si comparada con los deciles de ingreso.

Tabla 28: Valores predichos de verosimilitud máxima para probabilidades de encontrarse en un determinado decil del IDH de acuerdo a la presencia de riesgos medio ambientales.

Valores predichos de verosimilitud máxima para probabilidades						
Riesgo	DecIDH	Observado		Predicho		Residual
		Probability	Error estándar	Probability	Error estándar	
Con_ries	Dec_01	0,1945	0,0003	0,1945	0,0003	9,90E-10
	Dec_02	0,1476	0,0003	0,1476	0,0003	7,60E-10
	Dec_03	0,1435	0,0003	0,1435	0,0003	7,30E-10
	Dec_04	0,111	0,0002	0,111	0,0002	5,30E-10
	Dec_05	0,0986	0,0002	0,0986	0,0002	4,70E-10
	Dec_06	0,0959	0,0002	0,0959	0,0002	4,60E-10
	Dec_07	0,0678	0,0002	0,0678	0,0002	3,40E-10
	Dec_08	0,0586	0,0002	0,0586	0,0002	3,00E-10
	Dec_09	0,0486	0,0002	0,0486	0,0002	2,40E-10
	Dec_10	0,0339	0,0001	0,0339	0,0001	-5,00E-09
Sin_ries	Dec_01	0,0804	0,0001	0,0804	0,0001	0
	Dec_02	0,0895	0,0001	0,0895	0,0001	0
	Dec_03	0,0908	0,0001	0,0908	0,0001	0
	Dec_04	0,0982	0,0001	0,0982	0,0001	0
	Dec_05	0,1004	0,0001	0,1004	0,0001	0
	Dec_06	0,1002	0,0001	0,1002	0,0001	0
	Dec_07	0,1143	0,0001	0,1143	0,0001	0
	Dec_08	0,1015	0,0001	0,1015	0,0001	0
íti	Dec_09	0,1155	0,0001	0,1155	0,0001	0
	Dec_10	0,1092	0,0001	0,1092	0,0001	0

Cálculos CIDS – U. Externado con base en ECV 03 del DANE

Desde una comparación entre los datos de las tablas 26, 27 y 28, enriquecidos por los insumos del estudio y de la literatura, se puede afirmar que es evidente que el riesgo medio ambiental no puede ser considerado como causa directa o necesaria de la pobreza en el marco de un modelo de comprensión multi-causal de la realidad. Sin embargo, por su relación estrecha con activos fundamentales para los pobres cuales la vivienda y el ingreso, el riesgo medio ambiental resulta ser un factor importante en la generación de pobreza y en su profundización y, sobre todo, un factor que por medio de la dinámica de la vulnerabilidad y erosión insostenible de activos (Lampis, 2002), reduce la posibilidad de tener altos niveles de ingreso y sobre todo de desarrollo humano. En cuanto tal, el riesgo medio ambiental se puede entonces asociar como un factor de amenaza de los derechos humanos, económicos y sociales de las personas, lo que inmediatamente nos lleva a plantear que el hecho que haya hogares que se encuentran en situación de riesgo ambiental representa una violación de derechos fundamentales amparados por la Constitución Política, hecho que a su vez refuerza y valida la importancia del planteamiento de la

MERPD, del BID y del DNP de incluir el tema dentro del abanico de temas de fundamental prioridad para la reducción de la pobreza y la desigualdad en el país.

En el marco de un abordaje a la comprensión de la pobreza desde una perspectiva de construcción de medios de vida, donde los perfiles de activos y capitales juegan un papel decisivo en constituir dotaciones frente a las cuales construir calidad de vida y lograr desarrollo humano, el riesgo medio ambiental se plantea al mismo nivel del analfabetismo en cuanto es un factor que impide el desarrollo de capacidades a la base y una amenaza directa hacia lo más básico de las personas: es decir, todo el proceso que lleva una vida para construir medios de sustento a través del alcance de canales de acceso a capitales y activos y su maximización por medio de estrategias de protección y enfrentamiento de varios tipos de riesgo económico y social.

7. Modelo Institucional sobre prevención y atención de desastres en Colombia

En esta sección se presentan los lineamientos de política sobre pobreza y riesgo medio ambiental a la luz de la masa crítica de insumos presentados en los capítulos precedentes.

En Colombia y en la mayoría de los países de América Latina, desde finales de la década de los 70⁴³, se ha experimentado un amplio debate sobre cuál es el modelo institucional que ofrece mejores resultados en la prevención, mitigación y atención de desastres naturales.

Incluso se han llegado a debatir los siguientes aspectos:

- Desarrollo de funciones en un marco de prevención o atención de desastres, ó deben tratarse separadamente estas funciones.
- Inclusión en los modelos institucionales de Actores y Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Preferencia por una organización mono-institucional o una multi-institucional (ó sistémica).
- La organización debe estar fundamentada en los principios de descentralización, centralización o desconcentración.
- Autonomía financiera a nivel local ó implementación de limitantes en el campo financiero para municipios y departamentos, para la prevención y atención de desastres naturales.

En la región, como en el resto del mundo existe amplio consenso sobre como debe ser el modelo institucional para la prevención y atención de desastres: descentralizado, multi-institucional, participativo y subsidiario. Sin embargo, la consolidación del sistema y tanto la formulación como ejecución de políticas por parte de éste, han sido deficientes en los países de América Latina.

⁴³ Por la ocurrencia de desastres naturales en periodos de tiempo más cortos, los gobiernos entran a formular y crear organizaciones especializadas para la prevención y atención de desastres naturales.

El presente capítulo plantea hacer una descripción sobre:

- Las ventajas de un sistema de prevención y atención de desastres descentralizado y multi-institucional.
- Los diferentes modelos de prevención y atención de desastres en América Latina.
- El funcionamiento del Sistema Nacional de Desastres en Colombia.
- Las ventajas y desventajas de la inclusión de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres dentro de un Sistema de Protección Social.

7.1 Análisis de los sistemas de prevención descentralizados y multi-institucionales

Como se mencionó anteriormente en la introducción, existe una preferencia por parte de académicos, gobernantes y representantes de la sociedad civil, en concebir esquemas descentralizados y multi-institucionales que respondan con mayor eficacia y eficiencia a la problemática de los riesgos y desastres naturales (desarrollo de políticas de prevención, mitigación, atención, rehabilitación y reconstrucción). Esto se apoya en la idea que a través de casi 150 años los sistemas centralizados no generaron la capacidad necesaria para responder hacia dicha problemática, lo cual se traduce en un mayor nivel de vulnerabilidad hacia eventos naturales riesgosos ó peligrosos para la sociedad.

Un sistema centralizado territorialmente y además mono-institucional conlleva a que todas las actividades de prevención, mitigación, atención, rehabilitación, reconstrucción, financiación planificación, formulación y ejecución de políticas entorno a la problemática de desastres naturales, sean desarrolladas por una sola institución. Esto genera varias desventajas entre las que pueden encontrarse:

- Creación de burocracias rígidas que no interactúan con los poderes y organizaciones locales.
- Formulación de políticas de prevención y atención que no atienden las características propias de los territorios, poblaciones, empresas y organizaciones sociales.
- La ausencia de incentivos para la participación de las comunidades y Organizaciones No Gubernamentales formulación de planes de prevención y atención de emergencias de tipo local o nacional.
- Politización de los presupuestos destinados a la prevención y atención de desastres naturales.
- Poca retroalimentación sectorial, es decir no existen políticas públicas de prevención y atención de desastres donde se involucre a los sectores como: economía, salud, educación, servicios públicos,...etc.
- Poca confianza por parte de las comunidades locales hacia las instituciones estatales para la atención, reconstrucción y rehabilitación de sociedades después de presentado un desastre natural.

Es así, que un sistema centralizado contribuye al incremento de lo que se ha denominado como “vulnerabilidad política”, es decir que el sistema no tiene la capacidad política, social y económica para responder adecuadamente a una situación de desastre natural (e incluso

preverlos o aminorarlos). Este aspecto ha sido señalado también por Pelling (2003) en el análisis de la vulnerabilidad de las ciudades a los desastres naturales cuándo hace notar que uno de los principios más importantes por ser tenido en cuenta es la diferenciación de las fuentes de generación de información, que es un concepto que se puede aplicar al debate sobre centralización, donde a mayores niveles de centralización corresponde una menor capacidad de resiliencia debido al hecho que si el centro queda imposibilitado a la acción no hay otros centros periféricos en capacidad de sustituirlo.

Para Freeman, “un sistema nacional de desastres nacional debe estar compuesto por la interacción de instituciones⁴⁴, mecanismos financieros, regulaciones y políticas que constituyen la aproximación de un país hacia la gestión de riesgos. Del mismo modo, cada sistema de prevención y atención de desastres refleja las condiciones políticas, económicas y culturales que posee un país en particular” (Freeman, 2003). Esto puede llevar a concluir que un eficiente sistema de prevención y atención de desastres, debe estar fundamentado en los principios de descentralización y participación además de tener una organización multi-institucional.

Un sistema descentralizado manifiesta una transferencia de poder de decisión y responsabilidades desde el nivel central de una organización a unidades descentralizadas o alejadas del centro. Por lo tanto, un sistema de prevención y atención de desastres descentralizado se traduce en una transferencia de poder desde el nivel central a las autoridades locales y a organizaciones sociales, para que planifiquen y ejecuten actividades de gestión del riesgo de acuerdo a sus condiciones territoriales, sociales, políticas y económicas. A su vez, se trasfieren responsabilidades no sólo a los entes locales sino también a las organizaciones sociales y a aquellos actores que contribuyen al incremento del número de riesgos naturales presentes en el ambiente natural bajo el que se desenvuelve la sociedad.

De acuerdo con Camilo Cárdenas, el desarrollo de un sistema de prevención y atención de desastres tiene grandes ventajas como las siguientes:

- Permite coordinar acciones entre entidades nacionales, regionales, locales, públicas, sociales y privadas.
- Se estima que las emergencias, los riesgos, y los desastres no son responsabilidad de un solo sector, sino es una responsabilidad de todos los sectores comprometidos con el desarrollo⁴⁵.
- Se unen esfuerzos para conseguir un objetivo único que es el de proteger a los vidas y bienes de la sociedad.
- Existe un mayor volumen de recursos financieros, debido a que cada entidad invierte de sus propios recursos para contribuir al objetivo de reducir el número de riesgos existentes en la sociedad.

⁴⁴ Dentro del sistema se incluyen instituciones del sector público, del sector privado y Organizaciones No Gubernamentales. El sistema debe tener en cuenta: ministros de todos los sectores, organizaciones militares (como la defensa civil), entidades locales y regionales, Organizaciones No Gubernamentales, ayuda y cooperación internacional, actores del sector privado y comunidades locales.

⁴⁵ Camilo Cárdenas también hace referencia a que un sistema descentralizado permite que haya un diálogo fluido entre: políticos, científicos, técnicos, personal operativo y comunidades.

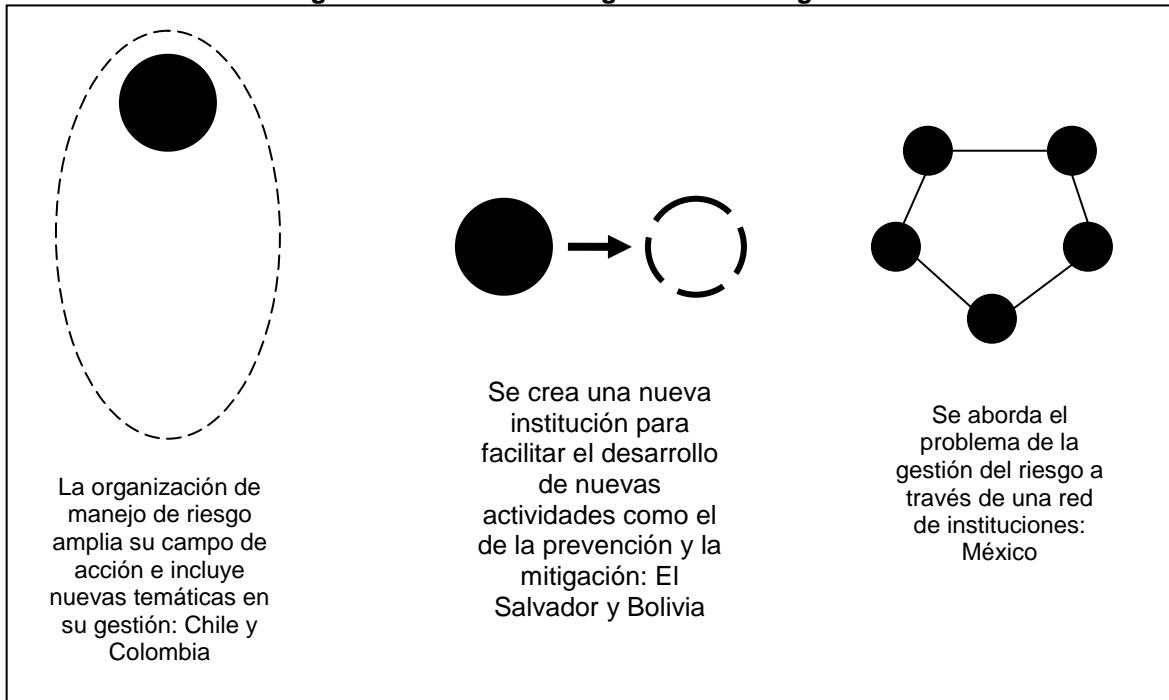
- Permite mayores posibilidades de control político y económico a través de una mayor participación ciudadana.
- Existe una división de competencias, donde las localidades se responsabilizan por la planificación y ejecución de políticas de prevención y atención de emergencias y desastres, mientras que el gobierno nacional apoya técnicamente y financieramente a lo local.
- Existe mayor concentración en la prevención de riesgos, puesto esta temática es incorporada por municipios, departamentos y regiones en sus procesos de planificación del desarrollo como: ordenamiento territorial, planes de desarrollo, reglamentación ambiental, políticas de lucha contra la pobreza, reglamentación sobre edificaciones, etc.
- Con un mayor grado de autonomía y nuevas responsabilidades para los actores involucrados en la gestión de riesgos existe una mayor flexibilidad y mayor rapidez en la toma de decisiones ya sea en el campo de la prevención ó en la atención de riesgos y desastres naturales (Cárdenas, 2003 y 2002)

Aunque se observan las ventajas de tener un sistema de gestión de riesgo descentralizado, en la mayoría de los países de América Latina existen serias deficiencias en su implantación, simplemente por que no se han abandonado ó modernizado los sistemas centralizados ó por que existen deficiencias técnicas, operativas y de poder de convocatoria en los niveles locales. A continuación se presenta un panorama sobre como se ha conformado el andamiaje institucional en relación a desastres naturales y gestión del riesgo en América Latina.

7.2. Estructura institucional de la gestión de riesgos en América Latina

Freeman argumenta que en América Latina existen tres tipos de instituciones para el desarrollo de una política de gestión del riesgo. Una primera aproximación, donde se han expandido las responsabilidades en el manejo del riesgo de desastre, que antes correspondían a una sola entidad; una segunda, donde se crean instituciones paralelas enfocadas en temáticas independientes como el desarrollo de actividades de prevención y mitigación, y otra que concentre su intervención en las áreas de atención, reconstrucción y rehabilitación; y una tercera, donde se crea una red de instituciones que trabajan de forma mancomunada e independiente sobre los diversos tópicos de la gestión del riesgo.

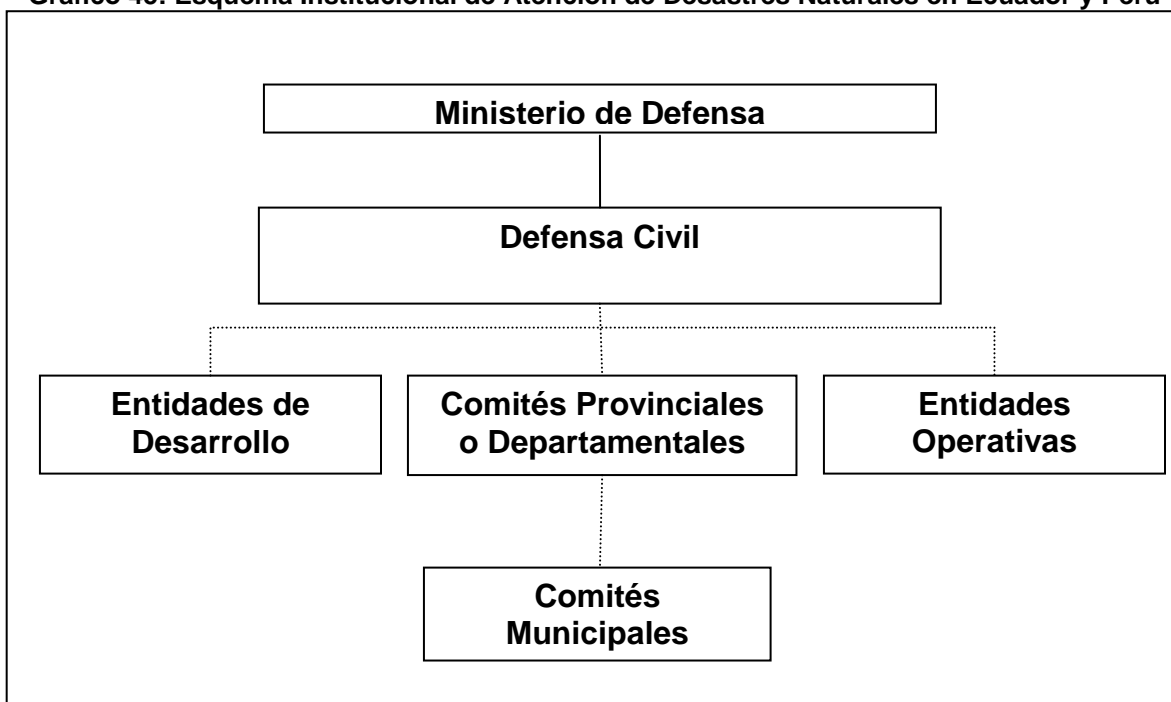
Gráfico 44: Diagrama institucional de gestión del riesgo en América Latina



Fuente: Freeman, 2002.

Así mismo, puede argumentarse que pueden existir otros 2 tipos de corrientes en materia institucional para abordar la problemática de los desastres naturales. Una primera donde no se ha avanzado en la formación de un marco institucional de gestión de riesgos, enfocándose en el desarrollo de acciones sobre la atención, recuperación y rehabilitación después de ocurridos los desastres. Como ejemplos de esta visión pueden citarse los casos de: Ecuador, Perú y Venezuela donde su andamiaje institucional se construye alrededor de la defensa civil. La siguiente gráfica muestra como la estructura institucional de los países mencionados anteriormente es centralizada y enfocada en el componente de atención y respuesta de desastres naturales.

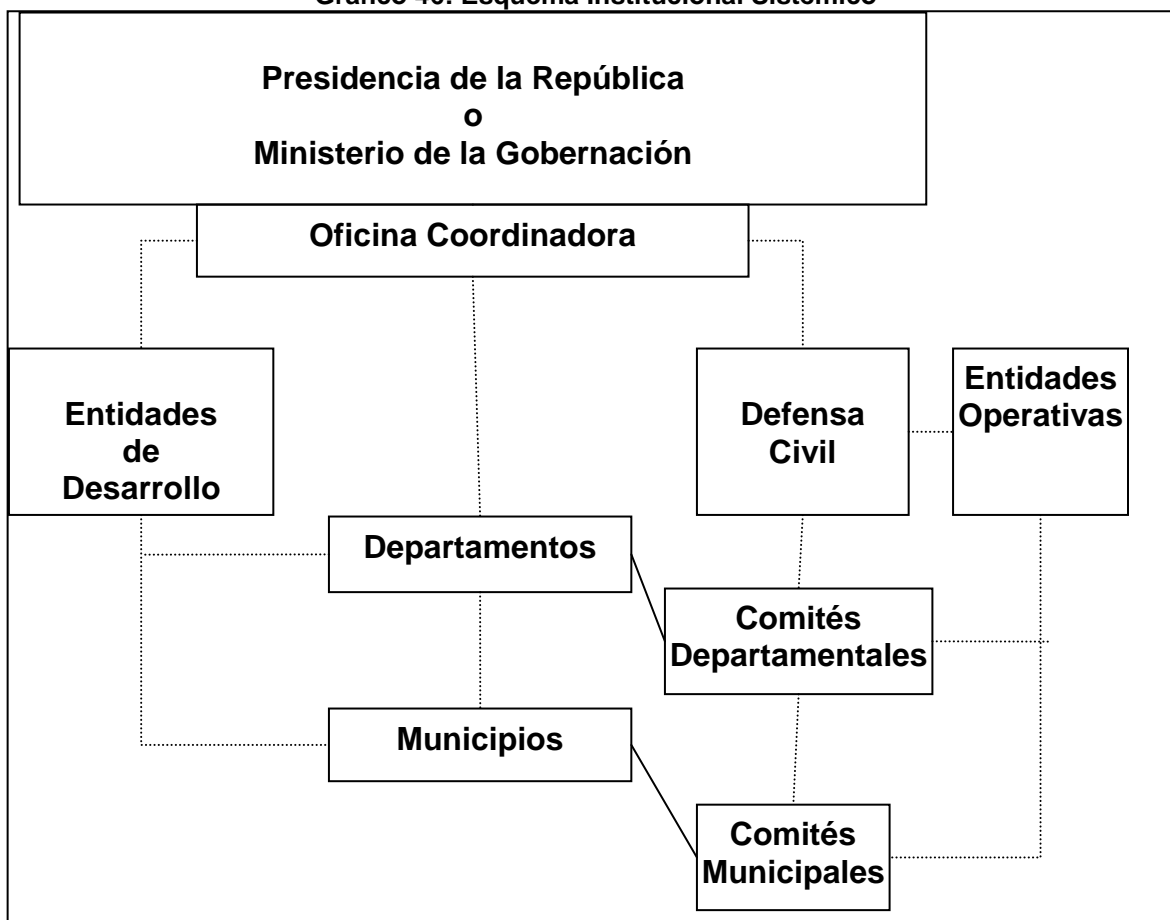
Gráfico 45: Esquema Institucional de Atención de Desastres Naturales en Ecuador y Perú



Fuente: CARDENAS, 2002.

Otra corriente, esta fundamentada en la conformación de una institucionalidad sistémica que aborda tanto las problemáticas de atención como de prevención y mitigación. Como se expuso previamente este tipo de sistema (que está presente en la mayoría de países de América Latina) se conforma bajo principios de descentralización y participación, donde hay una transferencia de competencias y responsabilidades hacia las autoridades locales, organizaciones privadas y de la sociedad civil, quienes las administrarán de manera independiente y autónoma de acuerdo a sus propias problemáticas. El siguiente esquema muestra la organización de una institucionalidad para la prevención y atención de desastres bajo un enfoque sistémico y descentralizado.

Gráfico 46: Esquema Institucional Sistémico



Fuente: CARDENAS, 2002.

Aunque se tenga una institucionalidad de tipo sistémica, existen deficiencias en la implantación de este tipo de organizaciones. Para Cárdenas y Freeman, las fallas en la implantación y desarrollo de estos sistemas pueden ser las siguientes:

- Todavía se sigue manejando un enfoque basado en la atención y no en la prevención y mitigación de riesgos.
- Ni los gobiernos nacionales ni los locales, y tampoco el sector privado, han asumido en América Latina en forma expresa y amplia sus responsabilidades en el tema de los riesgos en todas sus actividades (técnicas, científicas de planificación y ejecución de política), y tampoco han incorporado formalmente el tema en los procesos de planificación y presupuestarios.
- Las discusiones acerca del tipo de entidad que debe manejar la situación en materia de desastres naturales ó hacia que tipo de sector debe estar adscrita dicha entidad, ha llevado a que el poder de maniobra local sobre la temática de prevención y atención de desastres no sea asumida completamente ó sea mínima.
- En América Latina solo tres países (Colombia, Nicaragua y Bolivia), han definido dentro de sus legislaciones responsabilidades a aquellos actores generadores de riesgos.

Mientras no exista claridad en este aspecto los riesgos seguirán incrementándose y serán menos los recursos destinados hacia el manejo de riesgos en las comunidades.

- Las legislaciones no definen roles específicos para actores locales u organizaciones no gubernamentales en el andamiaje institucional de gestión del riesgo (solo se contemplan acciones esporádicas de apoyo técnico y científico).
- Aunque se han definido mecanismos de financiación para el desarrollo de políticas de gestión del riesgo, las localidades no cuentan con los recursos suficientes para su total implantación especialmente en las áreas de prevención y mitigación.
- Las Autoridades locales encargadas de la gestión de riesgos solo actúan en situaciones coyunturales y no desarrollan actividades de coordinación con otras dependencias para hacer frente a problemáticas de amenaza o vulnerabilidad social.
- El papel de las instituciones territoriales intermedias aún es muy precaria en términos de coordinación de políticas entre el nivel nacional y el local, aunque su papel como subsidiario es de gran importancia para el sostenimiento de políticas a niveles locales. (Cardenas, 2003. y Freeman, 2002).

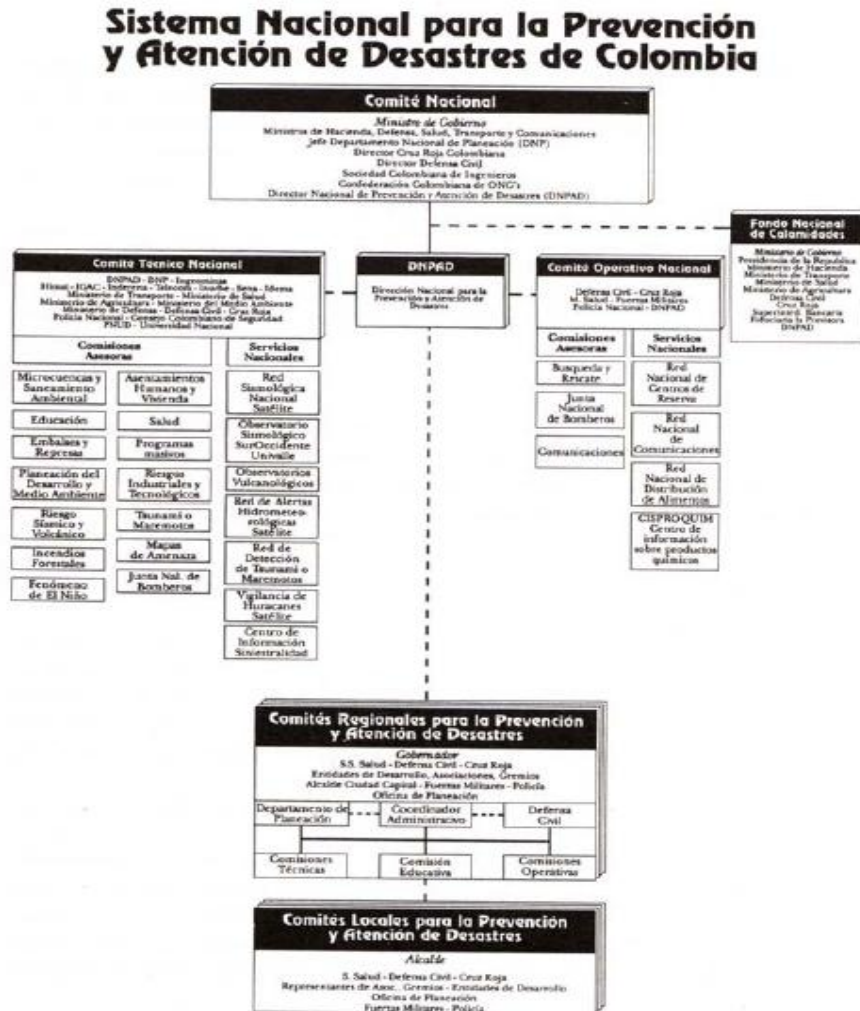
Aunque se observen este tipo de fallas, debe remarcarse que las acciones tendientes al desarrollo de organizaciones descentralizadas es la mejor política institucional para disminuir los riesgos que contribuyen a la generación de desastres futuros. Según, los autores ampliamente citados a lo largo del escrito, existen diversas actuaciones ó intervenciones (recomendaciones ó políticas) que pueden servir para corregir las fallas presentadas con antelación:

- Conformación de sistemas multi – institucionales y multi – sectoriales, donde sean los actores locales (autoridades, organizaciones gubernamentales, comunidades, entidades de lucro...etc) quienes contribuyan a la formulación y ejecución de acciones de preparación, emergencia, identificación del riesgo, mitigación, transferencia del riesgo, atención, reconstrucción y rehabilitación.
- Se debe integrar la perspectiva de gestión de riesgos a las políticas de desarrollo, lucha contra la pobreza, protección ambiental, diversificación productiva y en general en todos los proyectos de inversión pública.
- Crear un amplio marco jurídico que propenda a incrementar las facultades legales, el poder decisorio, las responsabilidades y la disponibilidad de recursos de todo orden en el nivel local, pero que a la vez genere responsabilidades específicas para las demás instancias del Estado.
- Promover la integración de los gobiernos locales con los actores no gubernamentales, a través de pactos o convenios permanentes, para crear condiciones aptas para la formulación, planificación y ejecución de políticas enlazadas con la problemática de riesgo medioambiental.
- Apoyo por parte de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, universidades, gremios, asociaciones profesionales,..etc., sobre la identificación de riesgos, ya que este tipo de identificación permite una mejor canalización de la inversión pública concentrada en prevención y mitigación de desastres naturales.

7.3. Estructura Institucional de Prevención y Atención de Desastres en Colombia.

El decreto 919 de 1988, crea el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el cual se fundamenta en los principios de: descentralización, interdisciplinariedad, subsidiariedad y participación. Esto significa que a partir de 1988, los municipios como “unidad fundamental territorial”, deben diseñar, formular, financiar y ejecutar políticas de gestión de riesgos, a través de una coordinación y apoyo del nivel central (y en cierta medida del intermedio).

Gráfico 47: Sistema Nacional de Prevención y Atención de desastres



Fuente: CARDONA, O. y RAMÍREZ, F. 1996

Según Cardona, se adoptó un sistema descentralizado por las siguientes razones:

- El proceso descentralizador iniciado desde 1986, con la elección popular de alcaldes y la asignación de funciones a los Municipios que antes estaban a cargo de la Nación y los Departamentos, y que culmina con la adopción de la constitución de 1991 y la elección popular de gobernadores.
- Existe un amplio reconocimiento en el plano técnico, político y académico, que en materia de prevención y atención de desastres la responsabilidad y la participación de los niveles locales y regionales garantiza una capacidad de acción y una adaptación a las condiciones particulares que se presenten, lo cual puede ser, al menos teóricamente, una garantía de mayor eficacia en la acción.
- El consenso existente en el país sobre la ineficacia del Estado para anticiparse a la ocurrencia de desastres tanto en el plano de ejecución de políticas como desde el punto de vista financiero. (Cardona, y Ramirez, 1996).

El siguiente esquema define las competencias de cada uno de los niveles territoriales, en cuanto a sus responsabilidades de actuación dentro del Sistema Nacional de Prevención y Atención de desastres.

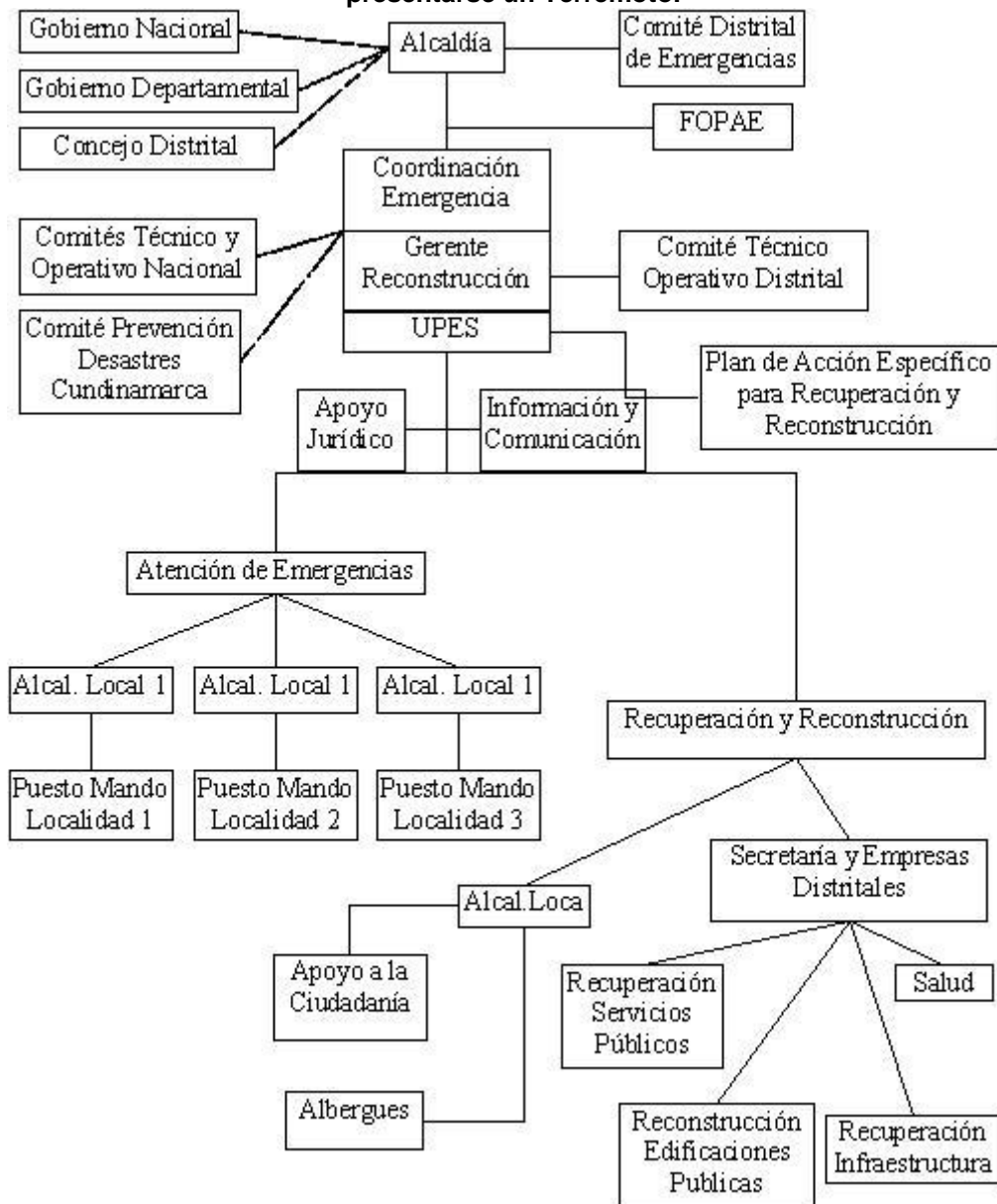
Tabla 29: Distribución de competencias a nivel territorial en el SNPAD

Nivel territorial	Instituciones	Funciones
Nivel Nacional	Comité Nacional para la Prevención y atención de Desastres Comité Técnico Nacional Comité Operativo Nacional Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres Fondo Nacional de Calamidades Comisiones Asesoras	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la propuesta de organización que define al Sistema en los niveles locales y regionales. • Apoyar técnicamente al nivel local para incrementar el conocimiento sobre el riesgo. • Desarrollo y promoción de instrumentos de apoyo para la gestión e intervención, tanto en el plano nacional como regional y local • Definir, conjuntamente con ellos, las reglas de juego para la coordinación y concertación entre las entidades nacionales y los niveles territoriales y para la solución de los conflictos que puedan presentarse. • La definición y ejecución de acciones en aquellos temas y competencias que le son propios por su carácter nacional, como la conformación de redes nacionales.
Nivel Intermedio	Comités regionales de emergencias. Departamentos.	<ul style="list-style-type: none"> • Realiza labores coordinación de política y ejecución entre los niveles nacional y local. • Apoya y brinda asistencia técnica a los municipios en actividades de prevención, mitigación, atención, rehabilitación y reconstrucción.
Nivel local	Comités Locales de emergencia. Oficina Local para la Prevención y Atención de desastres. Comisiones técnicas, operativas y de educación a nivel local. Unidad técnica para prevención y Atención de Desastres. Municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Reposita la principal responsabilidad y competencia, tanto política como administrativa, en materia de prevención y atención de desastres. • Desarrollar los instrumentos, políticas y modalidades de intervención respectivas, con el apoyo, si es el caso, de los niveles regionales y nacionales. • Tomar decisiones locales y/o regionales en lo referente a alternativas de solución de los problemas, los procesos que deben desarrollarse y las acciones que hay que impulsar.

Fuente: Cardona, y Ramírez, 1996.

El siguiente gráfico muestra como esta organizado el sistema colombiano desde una perspectiva territorial, tomando como ejemplo el caso de Bogotá.

Gráfico 48: Organización de prevención y atención de desastres en Bogotá en Caso de presentarse un Terremoto.



Fuente: Cárdenas, 2002.

7.4. Debate sobre la sectorización del SNPAD

La discusión sobre la sectorización del SNPAD se centra: en qué sector debe estar adscrito el SNPAD para responder con mayor eficacia a emergencias ó desastres. Este debate se ve implícito en los movimientos institucionales que ha tenido la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres en los últimos 20 años.

Gráfico 49: Institucionalidad de la DNPAD



Desde la creación del SNPAD en 1989, al Oficina para la Prevención y Atención de Desastres estuvo adscrita a la Presidencia de la República. Bajo esta institución la Oficina tenía un carácter independiente, de jerarquía y de gran capacidad de convocatoria. Sin embargo, el proceso de reestructuración de la Presidencia decidió eliminar todas aquellas dependencias que no fueran una prioridad en el trabajo y las funciones del Presidente, y una de ellas era lo relativo a prevención y atención de Desastres Naturales.

Es así, que se inicia un debate sobre cual debe ser la ubicación institucional de la Oficina Nacional de Prevención y Atención de Desastres en Colombia. Este debate sigue latente, debido a que se pretende ubicar a esta Oficina (hoy dirección del Ministerio del Interior) en como parte de u sistema de protección social, que logre involucrar la gestión de riesgos con las políticas de lucha contra la pobreza.

Una primera aproximación institucional planteada después de la reestructuración de la Presidencia, se refiere a ubicar a la ONPAD (y a todo el sistema en general) como una entidad (ó dirección) adscrita al Departamento Nacional de Planeación ó al Ministerio del Medio Ambiente. Este tipo de alternativas implicaban una separación institucional entre las actividades de prevención/mitigación y atención⁴⁶, debido a que las funciones que

⁴⁶ Como es el caso en América Latina de Bolivia. En este país el componente de prevención se adscribe a las instituciones comprometidas con el desarrollo, mientras el componente de atención es parte de la defensa civil

desempeñan estas dos instituciones están centradas en la planificación y formulación de políticas y no en la atención o ejecución de éstas (que por la descentralización son llevadas a cabo por los municipios). De modo, que no se tenían las suficientes opciones para romper el molde institucional que articulaba tanto las políticas de prevención como de atención.

Finalmente, mediante una decisión presidencial se estipuló que la ONPAD se transformaría en una Dirección del Ministerio de Gobierno (hoy Ministerio del Interior). Esta decisión tenía cierta coherencia puesto que la transformación del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior le consagraba nuevas funciones y responsabilidades especialmente en la coordinación de los procesos de descentralización, participación ciudadana y ordenamiento territorial. Además, la relación directa que se había entablado con los gobernadores, elegidos popularmente, le permitía a la oficina dependiente del Ministerio pudiera vincular la perspectiva de gestión de riesgos en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de las diferentes entidades territoriales (en este caso los departamentos).

Sin embargo, para Cardona este traslado no ha significado un impacto positivo en la gestión de riesgos en el país, incluso se ha incrementado el grado de vulnerabilidad política hacia los desastres naturales, puesto que en 15 años de historia el Sistema y la ONPAD no ha tenido un papel decisivo en el manejo de situaciones de desastre nacional como: el sismo y avalancha en Páez y el terremoto del Eje Cafetero de 1999⁴⁷.

En la actualidad, en el marco de la Misión para la Construcción de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (misión contratada por el Departamento Nacional de Planeación), se ha planteado que el SNPAD y la DNPAD, sean parte de un gran Sistema de Protección Social, aceptando que los desastres naturales son ocasionados por condiciones de vulnerabilidad social presentes en las comunidades del país. Pero, ¿Qué ventajas o desventajas se aprecian al involucrar el SNPAD y la DNPAD a un Sistema de Protección social?

que se encuentra adscrita al Ministerio de Defensa. En Colombia, el Ministerio de Defensa no se comprometería con la atención de desastres naturales por que su prioridad desde los años 70 está concentrada en el desarrollo de acciones para combatir a la insurgencia y la delincuencia común que alimentan el conflicto armado.

⁴⁷ En estos casos los gobiernos han preferido conformar instituciones AD-HOC para el desarrollo de actividades de atención y reconstrucción post-desastre, sin que exista una confianza en las acciones que puedan desarrollar el Sistema y la ONPAD para resolver este tipo de situaciones. Para ello ver CARDONA, 2005.

Tabla 30: Ventajas y Desventajas del SNPAD como componente de un Sistema de Protección Social

SNPAD como un componente del sistema de Protección Social	
Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión del tema de gestión de riesgos en políticas y procesos de planificación para el desarrollo y lucha contra la pobreza. • Una visión que privilegia el desarrollo de acciones y dinámicas de prevención y mitigación de riesgos. Esto conlleva a que se destinen mayores recursos para la promoción de actividades de promoción y prevención de riesgos. • Mayor y mejor comunicación intersectorial (y visión integral) especialmente con los sectores comprometidos con el desarrollo social como: educación, salud, medio ambiente, servicios públicos, ciencia y tecnología, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de comunicación con las autoridades locales. Puesto que la institución gubernamental que mejores relaciones tiene con los departamentos y los municipios es el Ministerio del Interior. • Posible división de la institucionalidad de la gestión de riesgos, donde el componente de atención y rehabilitación sea afectado al no existir una entidad institucional responsable por el desarrollo de estas acciones. • Aunque existan mayores recursos para actividades de prevención y mitigación, no se garantiza que los recursos destinados a la gestión de riesgos sean menores al privilegiar acciones en otros sectores de mayor importancia como educación y salud. .

8. Financiación de la política pública de prevención y atención de desastres naturales para Colombia

Como se observó en el informe preliminar, los costos económicos de los desastres naturales son demasiado altos y pueden ocasionar serios desequilibrios en materia macroeconómica, como se observó con el terremoto del eje cafetero que tuvo un costo de alrededor de 2% del PIB del año de 1999. Además, los desastres catalogados de baja intensidad tienden a ser más recurrentes y a generar mayores gastos acumulativos dentro el esquema de financiación para la atención, mitigación y prevención de desastres en el país. Se ha calculado que el costo acumulado de los desastres naturales de baja y mediana intensidad alcanzó para el año 2000 el 2,66% del PIB (ver tabla 31). Dichos costos conllevan a que la capacidad de resiliencia económica sea cada vez menor (y la vulnerabilidad económica hacia los desastres naturales sea cada vez mayor), debido a que no existen recursos económicos disponibles para hacer frente a desastres naturales.

Tabla 31: Pérdidas acumuladas de eventos con relación al PIB de Colombia

PERIODO	PERDIDAS TOTALES (CULTIVOS + VIVIENDAS)	PIB NACIONAL	PARTICIPACION DE LAS PERDIDAS EN PIB NACIONAL (%)
1971 - 1980	167.8	27,910.7	0.6
1981 - 1990	592.1	40,274.3	1.47
1991 - 2000	1466.7	96,709.0	1.5
1971 - 2000	2226.7	96,709.0	2.3

Fuente: CARDONA, O. et Al. 2005

El presente capítulo en una primera parte describe el esquema adoptado por el Estado Colombiano para hacer frente a los costos generados por los desastres naturales anteriormente mencionados; y en una segunda parte el informe recoge una serie de recomendaciones para hacer más eficiente y eficaz el esquema de financiación de la política pública de prevención y atención de desastres.

8.1. Esquema de financiación de la política pública de desastres naturales en Colombia

La financiación de la política pública para la prevención y atención de los desastres naturales en Colombia se hace en tres direcciones: el Fondo Nacional de Calamidades, los recursos destinados a este propósito por las entidades territoriales (específicamente los municipios) y la financiación a través de la institucionalización de estrategias de transferencia de riesgo.

El Fondo Nacional de Calamidades

El Fondo Nacional de Calamidades fue creado en el año de 1984, mediante el decreto 1547, como consecuencia de la necesidad de contar con los recursos suficientes para hacer frente a desastres naturales de gran magnitud como es el caso del terremoto de Popayán de 1983. El decreto 1547 de 1984 y posteriormente decreto 919 de 1989 definieron al Fondo Nacional de calamidades como: “una cuenta nacional de la nación con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social y dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar”. Sin embargo, al convertirse la Oficina Nacional de Prevención y Atención de Desastres en la Dirección General de Prevención y Atención de Desastres, la naturaleza del fondo cambió y se transformó en una cuenta adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia. El cambio se realizó con el objetivo de dotar de presupuesto a la DGPAD, puesto que las asignaciones del Ministerio del Interior y de Justicia son muy precarias. Así mismo, se incluyeron otro tipo de obligaciones como la asignación de fondos para la atención a desplazados por el conflicto armado y la creación y dotación de los cuerpos de bomberos.

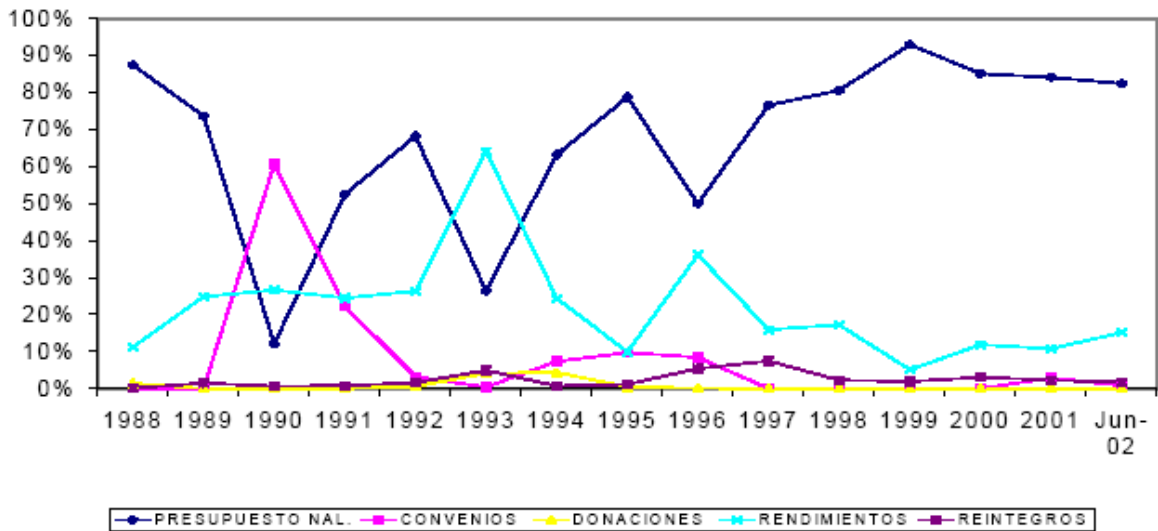
La administración del Fondo Nacional de Calamidades está a cargo de la Fiduciaria la Previsora, que es una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Igualmente, los recursos del fondo son administrados por una Junta Consultora, que debe destinarlos al desarrollo de las siguientes actividades:

- Prestar el apoyo económico que sea requerido para la atención de desastres y calamidades declarados, dando prioridad a la producción, conservación y distribución de alimentos, drogas y alojamientos provisionales.
- Controlar los efectos de los desastres y calamidades, especialmente los relacionados con la aparición y propagación de epidemias;
- Mantener durante las fases de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo, el saneamiento
- ambiental de la comunidad afectada;
- Financiar la instalación y operación de los sistemas y equipos de información adecuados para la prevención, diagnóstico y atención de situaciones de desastre o de calamidad, especialmente de los que integren la red nacional sismográfica;

- Tomar las medidas necesarias para prevenir los desastres o para atenuar sus efectos, las cuales podrán consistir, entre otras, en pólizas de seguros tomadas con compañías legalmente establecidas en el territorio colombiano y buscando mecanismos para cubrir total o parcialmente el costo de las primas. (Cardona et al., 2005)

Actualmente, el Fondo depende totalmente de los recursos del presupuesto nacional, que son desde el año de 1995 cada vez menores⁴⁸. Situación que refleja la alta vulnerabilidad política y financiera de Colombia frente a la ocurrencia de desastres naturales. Lo anterior es demostrado a través de las gráficas 1 y 2.

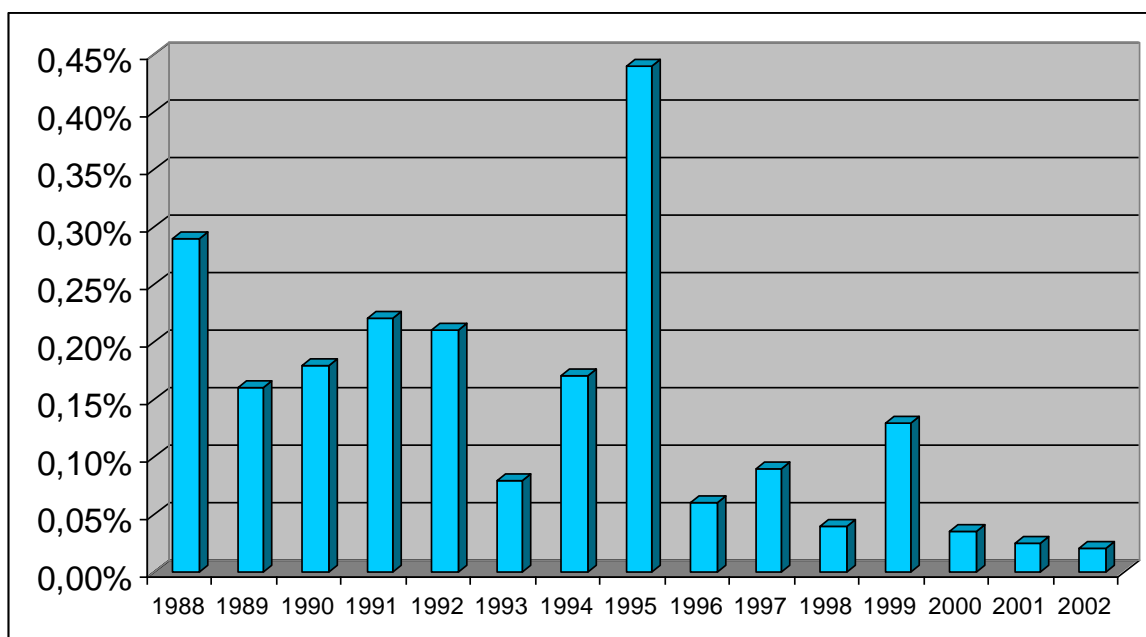
Gráfico 50: Composición de los ingresos del Fondo % del total anual



Fuente: Fiduciaria la Previsora, citado en Cardona et al., 2005

⁴⁸ De acuerdo a Omar Dario Cardona, los saldos del Fondo Nacional de Calamidades desde 1995 son negativos, teniendo que financiarlos con recursos de endeudamiento, ver Cardona et al., 2005.

Gráfico 51: Evolución de los Ingresos del Fondo como % de los ingresos del Gobierno Nacional



Fuente: Fiduciaria la Previsora, citado en Cardona et al., 2005

De otro lado, los gastos del Fondo se enfocan en actividades de atención y prevención de desastres, casi no se destinan recursos para actividades de rehabilitación y no se han apoyado las actividades de recuperación y reconstrucción. Además, no se contempla ni siquiera que una manera de intervenir el riesgo es la de asegurar a los pobres de manera indirecta por medio de la mejora de su acceso y conservación de capitales y activos. Esto ha llevado a que éste tipo de actividades sean financiadas por otro tipo de fondos, como lo fue en el caso del eje cafetero el Fondo de Recuperación del Eje Cafetero, FOREC. Esta situación puede ser vista a través de la tabla 32.

Tabla 32: Asignación de Recursos del FNC

FASES	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ATENCION	35%	59%	25%	27%	12%	42%	80%	60%	50%	33%
PREVENCION	33%	25%	6%	34%	63%	54%	16%	35%	50%	67%
REHABILITACION	18%	10%	60%	34%	13%	3%	2%	0,2%	0,2%	0%
RECONSTRUCCION	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0,5%	0%	0%	0%
RECUPERACION	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
OTROS GASTOS	13%	6%	8%	4%	12%	0,03%	2%	5%	0%	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Fiduciaria la Previsora citado en Cardona et al., 2005

Asignaciones para la gestión de riesgos a nivel local

En Colombia, los entes territoriales deben asignar recursos para la gestión del riesgo además de desarrollar acciones de prevención, atención, planeación, rehabilitación y recuperación. Sin embargo, sólo las grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Manizales y otras ciudades tienen la solidez económica para llevar a cabo acciones presupuestales dirigidas a fortalecer la gestión de riesgo dentro de su jurisdicción. En los demás municipios, la gestión del riesgo depende directamente de las transferencias del sector central. Incluso, los recursos provenientes de transferencias (ó de acuerdo a la ley recursos de libre destinación) son poco utilizados para financiar actividades de prevención y atención de desastres naturales.

De acuerdo a Omar Darío Cardona, la situación anterior puede ser percibida desde las estipulaciones de la ley 617 del año 2000. Esta ley realiza una categorización de las entidades territoriales de acuerdo a su población y a la relación existente entre gastos de funcionamiento e ingresos propios de libre destinación. La utilidad de esta ley radica en la determinación de los grados de libertad de una entidad territorial para asignar recursos propios de libre destinación para hacer inversiones en materia de política social o gestión de riesgos. Es así que aquellos municipios y departamentos que se encuentren en una categoría especial o primera, pueden realizar dichas inversiones, mientras que los demás municipios tendrán dificultades presupuestales para hacer ese tipo de asignaciones. En la actualidad, de acuerdo a un estudio hecho por la Contraloría y el Ministerio de Hacienda, el 85% de los municipios colombianos se encuentran ubicados en categoría sexta (sólo el 20% de sus recursos de libre destinación están disponibles para inversión), lo cual quiere decir que los gobiernos subnacionales cuentan con un estrecho margen de maniobra y de baja resiliencia económica para atender sus gastos de inversión en materia de gestión de riesgos.

Así mismo, de las transferencias de la nación para el año 2003 sólo un 1% fue destinado a gestión del riesgo, que equivale a 40,988 millones de dólares (en pesos la cifra es 115.400 millones de pesos). Este mismo valor es el 14% de las transferencias de libre inversión destinadas a los municipios. Esta situación demuestra que los entes territoriales no realizan grandes inversiones en materia de gestión de riesgo, especialmente por que deciden privilegiar otro tipo de inversiones o simplemente por que existe una rigidez en materia presupuestal al momento de realizar inversiones en prevención y atención de desastres naturales (como la nombrada anteriormente a través de la ley 617). A continuación se presentan las inversiones que realizan los municipios en gestión de riesgos, con recursos transferidos del gobierno central.

Tabla 33: Inversiones en gestión del riesgo a nivel municipal con recursos transferidas por el gobierno central en miles de dólares en el 2003.

Cuentas del presupuesto relacionadas con la prevención y atención de desastres	Transf. de Propósito General	SGP Municip. Ribereños	Ingresos Corrientes de Libre Destinación (Ley 715 y Recursos Propios)	Cofinanciación entidades nacionales. (Incluye Fosyga)	Regalías Directas	Fondo Nacional de Regalías	Total	%
4. Propósito general - Forzosa inversión								
4.1. Agua Potable y saneamiento básico	9,695	36	1,103	781	2,469	483	14,566	35.54
4.1.10. Conservación de microcuencas y reforestación de dichas cuencas	9,695	36	1,103	781	2,469	483	14,566	35.54
4.8. Ambiental	1,933	78	1,131	1,598	3,138	399	8,277	20.19
4.8.4. Defensa contra las inundaciones	713	73	218	891	2,109	-	4,003	9.77
4.8.6. Irrigación, drenaje y recuperación de tierras	1,220	5	913	707	1,030	399	4,274	10.43
4.10. Prevención y atención de desastres	6,156	63	3,670	869	1,737	22	12,518	30.54
4.10.1. Adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo	829	21	632	796	848	-	3,126	7.63
4.10.3. Dotación de máquinas y equipos para los cuerpos de bomberos	284	6	990	5	138	7	1,431	3.49
4.10.4. Prevención de desastres	3,829	26	1,317	21	334	8	5,534	13.50
4.10.5. Atención de desastres	1,215	10	731	48	417	7	2,427	5.92
SUB TOTAL	17,784	177	5,904	3,248	7,344	904	35,361	86.27
Ítems especiales	1,046	93	1,007	199	3,177	106	5,627	13.73
4.8.5. Regulación de cauces y corrientes de agua	779	93	526	162	3,175	83	4,818	11.76
4.10.2. Reubicación de asentamientos localizados en zonas de alto riesgo	267	-	481	37	1	23	809	1.97
TOTAL	18,830	270	6,911	3,447	10,521	1,010	40,988	100.0

Fuente: CARDONA, O. et Al. 2005

Transferencia de Riesgo

La transferencia del riesgo hace referencia a la formulación de esquemas financieros que permitan acumular las suficientes reservas (en materia de recursos económicos) que puedan utilizarse para financiar las pérdidas una vez se produzca un suceso. En este tipo de esquemas se encuentran: los fondos para desastres naturales (como el caso del FCN), los contratos de seguros, los créditos contingentes, los bonos catástrofe, derivados financieros, etc. La adopción de estos esquemas se hace con el objetivo de reducir la volatilidad fiscal y financiera generada por las catástrofes que interrumpe la cadena de actividad económica financiada con fuentes fiscales (Pollner, 2002).

En Colombia tanto el gobierno central como los municipios (salvo algunas excepciones como el caso de Bogotá) no recurren a los esquemas financieros de transferencia de riesgo, lo cual conlleva a que las pérdidas futuras ocasionadas por los desastres naturales no sean calculadas bajo parámetros técnicos y no se planifiquen los costos asociados con la

reconstrucción de manera anticipada anticipada, por lo tanto se pierde el principal incentivo para llevar a cabo acciones de prevención y mitigación (Cardona, et al., 2000).

Una primera aproximación al cálculo de las contingencias se llevo a cabo por Planeación Nacional en el Año de 1999, donde tuvo lugar el terremoto del eje cafetero. De acuerdo, a las cifras de planeación si ocurre un terremoto de la magnitud del eje cafetero, este tendrá un costo de 1810 millones de dólares. Para hacer frente a este costo se plantea que el gobierno debe hacer contingencias por un valor anual de 554, 8 mil millones de pesos, bajo un escenario de ocurrencia de un desastre de gran magnitud cada 4 años, aunque de esta cifra sólo se asignen 4.7 mil millones de pesos para FNC en el año 2004. (Echeverry, 1999)

Igualmente, Freeman argumenta que en el caso del terremoto del eje cafetero las reaseguradoras pagaron alrededor de 200 millones de dólares en seguros por desastre natural (Freeman et al., 2003). También, en el año 2004 la nación negocio con el Banco Mundial un crédito externo hasta por 260 millones de dólares, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a los desastres naturales. Uno de los componentes de este préstamo busca implementar una estrategia transferencia de riesgo, a través del acceso a los mercados de seguros y bonos catástrofe, para llevar a cabo este propósito se destinará 150,3 millones de dólares, que equivale a un 57% del valor del empréstito.

8.2. Recomendaciones

Sobre el Fondo Nacional de Calamidades

- El FNC no debe dedicarse al desarrollo de actividades que no estén definidas dentro de su marco legal como la atención a población desplazada, puesto que esto permite que los recursos dirigidos a actividades de prevención, atención, rehabilitación y recuperación sean cada vez menores y se profundice la vulnerabilidad fiscal y económica hacia los desastres naturales.
- Para evitar la volatilidad y la progresiva disminución de recursos disponibles hacia el FNC, debe fijarse un porcentaje mínimo sobre los recursos del presupuesto nacional para el normal desarrollo de las actividades tanto del FNC como de la DGPAD. Este porcentaje será fijado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con el Departamento Nacional de Planeación, teniendo en cuenta los promedios de ingresos y gastos del fondo y los costos generados (y recurrencia) por los desastres naturales en Colombia, especialmente aquellos de baja intensidad.
- Con el propósito de hacer frente a los desastres de menor intensidad, los cuales tienen un mayor impacto en las hogares pobres, es necesario que al interior del FNC se desarrolle un ahorro que permita compensar los choques y pérdidas que sufren las familias pobres al ser impactados de manera recurrente por este tipo de desastres. Según Freeman, el ahorro debe ser equivalente a la mitad de las pérdidas esperadas en el futuro. Para Cardona, este ahorro debe equivaler (siguiendo la línea de Freeman) a 37 millones de dólares, que representa un 0.04% del PIB. Esta acción funciona como un mecanismo de estabilización que permite reducir la pérdida de bienestar social.

- Para lograr el ahorro mencionado anteriormente, se deben desarrollar mecanismos que doten de mayor eficiencia a proceso de destinación de recursos en los casos de atención, recuperación, rehabilitación y prevención de desastres.

Sobre la gestión de riesgos a nivel local

- Se debe asignar un porcentaje mínimo de los presupuestos de las entidades territoriales hacia el desarrollo de actividades de prevención, atención, rehabilitación, mitigación y recuperación de desastres naturales. Este porcentaje puede fijarse de acuerdo a las experiencias de Bogotá y Manizales, quienes asignan entre el 0.5% y el 1% de sus presupuestos al desarrollo de las actividades relacionadas con la gestión del riesgo.
- Es necesario crear incentivos para el avance de una estrategia de esfuerzo fiscal de tipo local y regional que conlleve a la disposición de mayores recursos para hacer frente a las dinámicas de los desastres naturales. Estos incentivos son formulados y aplicados por el Gobierno Nacional, a través de la cofinanciación de proyectos sobre reducción de riesgos, así como el cubrimiento parcial de los costos generados por la atención de una determinada emergencia (de acuerdo a cálculos de Planeación Nacional en un 50%). Esto llevaría a que los entes territoriales realizaran esfuerzos fiscales adicionales para constituir fondos, cuentas especiales ó provisiones con el fin de hacer frente a los costos inherentes a la formulación de una política eficaz de gestión de riesgos en cada uno de sus componentes.

Sobre los mecanismos de transferencia de riesgos

- Tanto el gobierno central como las entidades territoriales deben evaluar el costo y los posteriores beneficios que representa adquirir este tipo de instrumentos financieros frente a otro tipo de financiamiento como los fondos de reservas. Esta tarea debe realizarla el Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con Planeación Nacional, y así mismo determinar que % del presupuesto del FNC se dedicará a la contratación de seguros o créditos contingentes.
- Como lo resaltan Cardona y Pollner, para elaborar un adecuado esquema de transferencia de riesgo es necesario que se lleven a cabo estudios que permitan determinar los niveles de amenaza, vulnerabilidad y frecuencia de desastres naturales y así determinar el riesgo de exposición del país a desastres naturales, ya que a través de ésta cuantificación se negocian los precios de las primas de los seguros, las amortizaciones de los créditos contingente y las anualidades a pagar en materia de bonos catástrofe.
- Deben desarrollarse programas de seguros privados para asegurar una mayor cobertura de los bienes que están en manos de agentes privados y comunidades (activos privados), y considerar mecanismos financiados por el Estado para proteger a las familias de menores recursos.

- De acuerdo a esta última propuesta, Cardona propone la creación de pagos subsidiados en la solidaridad de otros estratos de mayores ingresos, con tarifas diferenciadas. Del mismo modo, el pago de las primas de seguro por terremoto pueden ser asumidas en un 50% por el asegurado y el otro 50% por el fondo o consorcio, con el fin de incentivar la cultura del aseguramiento en las comunidades más pobres.

Estrategia para la inversión financiera a nivel local

De acuerdo a Cárdenas et al, se debe crear una estrategia financiera para poder hacer frente a los desastres naturales en el ámbito local:

Tabla 34: Estrategia para la inversión financiera a nivel local para el desarrollo de programas de gestión de riesgo.

A. Mantener las transferencias de Gobierno central hacia entidades territoriales para la elaboración de planes de prevención, mitigación y atención de riesgos.	Transferencias condicionadas al desarrollo de acciones de gestión de riesgos. Proveer de préstamo condicionados a los niveles locales, sobre la base de una evaluación de los riesgos de desastres a nivel local y regional.
B. Financiar programas de mitigación con base en la comunidad.	Desarrollar programas sociales de gestión de riesgos que permitan que la inversión no sólo provenga de los entes gubernamentales sino también de organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias e instituciones privadas.
C. Asociarse con entidades financieras para incentivar la mitigación.	Establecimiento de alianzas estratégicas con instituciones de micro finanzas para desarrollar mecanismos de préstamo y ahorro más flexibles a los cuales puedan tener acceso los hogares después de presentado un evento catastrófico.
D. Mantener redes de seguridad social a nivel local	Adelantar programas de desarrollo social (programas de empleo, seguro social) no sólo en el momento en que se presente un desastre, sino que éstos tengan un carácter permanente, con el objetivo que los hogares tengan una mayor resiliencia física y social ante los desastres naturales. Este tipo de programas se pueden financiar a través de las transferencias de los gobiernos centrales, introduciendo en ellas consideraciones de equidad. Así mismo, estos programas se pueden financiar bajo la creación de fondos sociales ó fondos de desarrollo.

Fuente: Cárdenas et al., 2003

Igualmente, se introducen una serie de facilidades que permiten que la estrategia tanto financiera como política ante desastres naturales sea más eficiente y eficaz:

Tabla 35: Facilidades para mejorar el manejo de riesgos a nivel local

<p>Inversión en infraestructura de servicios de emergencia</p>	<p>Estas son inversiones que debe realizar cada nivel de gobierno para hacer frente a los desastres naturales, por ejemplo: adquisición de sistemas de alerta temprana, servicio de bomberos, medicina de emergencias y equipos de rescate. Estos servicios deben ser financiados sobre una base regular en un esquema de desarrollo a nivel local. Estos recursos a nivel de gobiernos locales contribuyen al conjunto nacional de recursos a los que tendrán acceso las entidades públicas en caso de desastres mayores.</p>
<p>Establecimiento de fondos de reserva</p>	<p>Este tipo de fondo nace de las transferencias recibidas por los gobiernos locales y las rentas recaudadas en los distintos periodos fiscales. Bajo este fondo se establecen contingencias ante los desastres naturales y se financian programas de desarrollo social y educación entorno a la problemática de los desastres naturales.</p>
<p>Seguro de protección a instalaciones críticas</p>	<p>Estas instalaciones críticas son aquellas que proveen servicios públicos a la comunidad en general como agua, energía y gas. Para el aseguramiento de edificios públicos se puede establecer un fondo a través de una contribución anual. Este fondo de renovación puede ser utilizado para la reparación de edificaciones antiguas o para reponerlas cuando estas colapsen por causa de los desastres.</p>
<p>Compartiendo el Costo de la Reconstrucción</p>	<p>Los fondos para la reconstrucción post-desastres deben no sólo partir de los gobiernos centrales o locales, sino que se deben elaborar estrategias que permitan captar recursos de cooperación internacional (provenientes de Instituciones Monetarias Internacionales, Organizaciones Gubernamentales Internacionales y Organizaciones No gubernamentales Internacionales y nacionales), con el objetivo de mantener la suficiente resiliencia fiscal y económica para hacer frente a los desastres naturales, una vez estos han ocurrido.</p>
<p>Provisión de seguros y recursos de Instituciones de Microfinanzas</p>	<p>Bajo la obtención de estos recursos es posible diseñar mejores políticas de mitigación, prevención y atención de desastres. Por ejemplo, los ahorros y préstamos de las microfinanzas son útiles para reducir riesgos antes del desastre y aliviar necesidades de ingresos y consumo posteriores al desastre.</p>

Fuente: Cárdenas et al., 2003

9. Conclusiones

En esta investigación se han analizado en profundidad todos los aspectos más importantes que conciernen la relación extremadamente compleja que existe entre la pobreza y el riesgo medio ambiental.

El análisis paralelo e integrado de estas dos áreas críticas pone claramente en evidencia el carácter complejo del tema 'pobreza y riesgo medio ambiental' debido a la interacción de un número muy amplios de factores y al involucramiento de un número igualmente amplio de sectores y actores institucionales; es suficiente pensar al abanico de disciplinas que pueden hacer un aporte para la formulación de los lineamiento de una política sobre el tema para comprobar la validez de cuanto dicho.

Al interior de esta complejidad, encontramos un acuerdo generalizado sobre la relación estrecha entre pobreza, riesgo medio ambiental y desarrollo. De hecho, como ha resumido de manera muy clara Pelling (2003), si bajamos metafóricamente hasta el fondo del barril encontramos que en últimas las cuestiones sobre pobreza y políticas de mitigación de desastres naturales (en particular el acceso y el control sobre capitales y activos por parte de los pobres) resultan ser cuestiones sobre la estructura social y el rol de los diferentes agentes (y actores) del desarrollo.

Para llegar al nivel de las recomendaciones concretas y operativas sobre los lineamientos de política, la limitante del abordaje:

pobreza/riesgo medio ambiental = problema de desarrollo

es que no es políticamente visible por el largo plazo que se requiere para que se produzcan cambios visibles en el nivel macro, así como la falta de visibilidad política inmediata en un medio regional y local donde se sigue percibiendo al desastre natural como causado directamente por algo que acontece en el dominio de la naturaleza; es decir, de manera disociada de las dinámicas socioeconómicas y culturales.

El primer axioma que permite limitar el campo de intervención es que la experiencia de la exposición al riesgo medio ambiental es limitada en el espacio. A pesar de tener raíces sistémicas e históricamente determinadas por las dinámicas de la vulnerabilidad y de la amenaza, el riesgo relacionado a eventos medio ambientales presenta una tendencia a manifestarse en lugares definidos y de acuerdo a parámetros temporales específicos (la estación de las lluvias, el intervalo promedio entre ciertos eventos del mismo tipo, etc.).

El corolario a este axioma es que entonces se pueden llevar a cabo acciones que conyugan la intervención sobre (y sobre todo con) actores y territorio para aumentar la capacidad local de previsión, enfrentamiento y recuperación frente al evento, así como la resiliencia, como complemento a acciones de largo plazo sobre las estructuras y los patrones de base del desarrollo del país. Estas acciones deberían guardar coherencia con un restringido número de principios fundamentales, que podríamos también leer como principios estratégicos y que al fin y al cabo son el fruto de las lecciones aprendidas y de las sugerencias hechas por los expertos nacionales e internacionales.

1. La centralización institucional y administrativa limita la capacidad de respuesta frente a los desastres:

2. Los fondos locales deben financiar la reducción de la vulnerabilidad a los desastres de manera directa. La creación y gestión de fondos nacionales o locales es un problema que reposa sobre una tensión irresuelta entre la eficiencia y la efectividad de la acción que estos fondos deben soportar. Los fondos no deben contemplar acciones directamente orientadas a la disminución de la pobreza, porque en este caso desperdiciarían sus limitados recursos, pero deben de manera absolutamente necesaria enmarcar su acción al interior de un diálogo interinstitucional. La lección central de un estudio comparativo sobre la financiación de la gobernanza en el nivel local coordinado por Beall (2005) y realizado con base en estudios de caso en Brasil, Gran Bretaña, México, Nigeria, Tanzania, Uganda y Zambia, indica que mientras los fondos locales pueden ayudar en la reducción de la pobreza este no debería ser su finalidad. Los fondos no deberían reemplazar la protección social y las acciones, programas e instituciones cuyo objeto es la promoción del bienestar social y de la calidad de vida por medio de intervenciones en el ámbito de la seguridad social. No es conceptualmente correcto ni realista esperar que los marginados, los indigentes y los excluidos puedan competir de manera exitosa para fondos o acciones que requieren innovación. La innovación para muchos de los que pertenecen a grupos de bajos ingresos es algo que se refiere mucho más a una opción sobre lo que puede ser cocinado para la comida en alternativa a las papas y al arroz que una cuestión de inversión en portafolios de activos. Sin embargo, es cierto que algunas comunidades pueden disponer de recursos y habilidades específicos que pueden ser combinados con la oferta de inversión y mejora a partir de fondos locales. Por ejemplo, la mejora de la vivienda o de la infraestructura de barrio a través de fondos locales es una manera indirecta de actuar sobre el riesgo medio ambiental y contribuir a la reducción de la pobreza.

3. La participación y la concertación son factores imprescindibles para el éxito. Toda política que quiera atacar el problema de la relación entre pobreza y riesgo medio ambiental no puede prescindir de una intervención concertada y planeada con las comunidades en el territorio. Si miramos al problema con base en una lógica que busca la exclusión de las opciones de política que aumentan más que disminuir los problemas y buscamos responder a la pregunta ¿qué es lo que no deberíamos hacer? La respuesta que se puede articular con base en las lecciones aprendidas en las últimas dos décadas es que existen dos grandes tipos de políticas que se asocian a una alta probabilidad de fracaso: las políticas centralizadas (que imponen necesidades y no comprenden las prioridades de la gente) y las políticas que aun adoptando un enfoque que reconoce como fundamental la acción y la planeación en el territorio, implementan sus acciones sin consultar e involucrar como actor con poder de toma de decisiones y derecho de veto a la comunidad.

En términos de políticas que han sido ensayadas en países en vía de desarrollo y en Colombia, existen tres grandes lineamientos que pueden ser pensados como una construcción que recuerda el encaje de las muñecas rusas, las matrioskas, donde en nivel inferior y más directo encaja en el superior y así siguiendo. Estos lineamientos, en el marco de la complejidad con la cual hemos caracterizado al problema de la pobreza y

del riesgo medio ambiental, representan unos puntos de entrada prioritarios. Es decir, frente a la pregunta, ¿entonces frente a esta complejidad y a esta dificultad que existe en intervenir las estructuras sociales de fondo de una sociedad, de dónde es aconsejable arrancar?

Las experiencias y la literatura sugieren tres puntos de entrada:

1) Infraestructura y dotación urbana. La mejora integral de barrios refleja la enseñanza de los Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB), promocionados entre otros en América Latina por el BID y el Banco Mundial. En Colombia, los ejemplos más sobresalientes se encuentran en Bogotá, Medellín y Manizales. Quizá la lección aprendida por estos programas en sus más recientes implementaciones concierne la complementariedad de la intervención sobre el componente construido del medio ambiente, que se puede aproximar a la intervención sobre infraestructura y dotaciones urbanas, y la creación de condiciones que permiten el desarrollo de capacidades (en el sentido de habilidades y no en el de Sen de oportunidades) para la superación o disminución de la pobreza y sus efectos. El capital físico, en particular la vivienda, lo hemos analizado en este estudio, entre los demás capitales es el que permite establecer la relación más inmediata y quizá también más directa entre riesgo ambiental y pobreza.

A la luz de la caracterización que hemos hecho del problema de la relación entre pobreza y riesgo medio ambiental como un problema marcadamente urbano en términos de magnitudes de los impactos y de exposición al riesgo, vale la pena recordar aun de manera muy sintética que los asentamientos informales requieren sí de intervenciones multisectoriales, pero que aun allí podemos encontrar puntos de entrada prioritarios. Los PMB se hacen particularmente adecuados para estas necesidades de política frente a los parámetros de alto riesgo para capitales fundamentales como la vivienda y a restricciones de tipo temporal (urgencia de la intervención) y política, visibilidad e impacto relativamente inmediato y visible. Las inversiones en infraestructura que caracterizan a los PMB proveen niveles esenciales de servicios urbanos que garantizan condiciones básicas de salubridad, seguridad estructural y calidad de vida en los barrios.

Los PMB pueden ser puntos de entrada para la puesta en marcha de estrategias de superación de la pobreza urbana, si bien en este informe no nos parece que sean intervenciones tan definitivas como en la perspectiva de la banca multilateral que los promociona. Sin embargo, es cierto que resultan ser parte importante de las políticas de vivienda social, así como instrumentos de política urbana cuyo impacto sobre el riesgo medio ambiental puede ser directo.

2) Capital social: La acción para el fortalecimiento del capital social se considera fundamental y de hecho parela a la intervención sobre infraestructura y dotación urbana en el ámbito de un enfoque de política que asume como punto nodal lo local y el territorio. La justificación de este punto de entrada es que el capital social en sus varias categorías, de acuerdo a los estudios empíricos, fortalece y moldea la capacidad de

adaptación en el nivel local y, por lo tanto, es un factor de acción directa sobre un elemento esencial de una intervención que pretende ser sistémica: la resiliencia.

Sin embargo, el capital social no existe en aislamiento desde los demás capitales. Más bien es el resultado de las condiciones que individuos, hogares y comunidades, junto a sus líderes enfrentan para la construcción de sus medios de vida y su calidad de vida. Para cada hogar una disminución en su capacidad de generar o acceder a mejor niveles de calidad de vida significa una reducción a menudo drástica en el tiempo que puede ser dedicado a las labores de carácter comunitario y al fortalecimiento de recursos que benefician a la comunidad en su totalidad. Las lecciones aprendidas nos dicen que sin embargo la participación y la concertación entre nivel central y nivel local pueden actuar sobre recursos y capacidades de reserva o poco visibles de manera similar a lo que suele acontecer por ejemplo en los proyectos productivos cuando se apela a una capacidad de ahorro de los pobres aun a pesar de un nivel de ingreso muy bajo en términos absolutos. La intervención sobre el capital social es siempre compleja, pero existen dos barreras prioritarias que es necesario superar, sobre todo para un actor externo a la dinámica local como puede ser una entidad del gobierno central: la heterogeneidad de los intereses en el nivel local y al interior de la comunidad y, en aquellas comunidades con fuerte presencia de organizaciones de base, el antagonismo entre estas para asegurar recursos y relaciones prioritarias con el nivel central. Al respecto, la síntesis de Pelling (2003) puede ser adoptada como un marco inspirador para las futuras políticas, allí donde el autor considera tres puntos positivos de validez y aplicabilidad general:

- Que las organizaciones sociales informales existen y pueden ser utilizadas como objetos de focalización para alcanzar grupos e individuos excluidos desde organizaciones de carácter más formal.
- Que las organizaciones externas pueden actuar como fuerzas que estabilizan las tensiones y reducen los contrastes y la competencia negativa al interior de las organizaciones formales que se encuentran activas en el territorio, es decir, a nivel local.
- Que la acción llevada a cabo en el nivel local suele ser un elemento que mejora la capacidad de enfrentamiento de las demandas generadas por las necesidades cuando se logra construir capital político, es decir, dar voz a grupos que no son representados o no tienen acceso a formas de representación política en el marco del proceso de toma de decisiones e implementación de las políticas. Más allá de cualquier juicio de valor sobre su impacto y su metodología que no han sido estudiado en este trabajo, la Mesa de Planeación de Cundinamarca activa entre 2003 y 2004 representa una buena aproximación como modelo concreto de cuanto planteado por Pelling.

3) Medios y Condiciones de Vida: Intervención de largo plazo para el fortalecimiento de los medios de vida de individuos, hogares y comunidades como eje del desarrollo. Esto significa, adoptar o dar mayor prioridad a criterios de política social para la reducción de la pobreza que fortalecen el acceso y el control de individuos, hogares y comunidades sobre los activos y capitales más relevantes para la dinámica de la vulnerabilidad y de la pobreza, significa mover un paso desde un enfoque basado en el riesgo a otro basado en los derechos.

Bibliografía

Amin, S. and Goldstein, M. (eds.) (2008). *Data Against Natural Disasters: Establishing Effective Systems, for Relief, Recovery and Reconstruction*, The World Bank: Washington, D.C.

Ahumada, C. y Velasco, M., et al. (2000). 'Colombia: descentralización, poder local y participación comunitaria', en Presacco, C., *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*, CEJA: Bogotá.

Barnett, J. (2001). *The Meaning of Environmental Security*, Earthscan: London.

Beall, J. (2005). *Funding Local Governance: Small Grants for Democracy and Development*, ITDG Publishing: Burton-Hall, UK.

Bebbington, A. (1999). 'Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty', *World Development*, Vol. 27, No. 12: 2021-2044.

BID (2003). 'Resultados de la aplicación del sistema de indicadores en doce países de Latinoamérica', Programa de información e indicadores de gestión de riesgos, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina, Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional sede Manizales, Manizales.

Blaikie, P. et al (eds.) (1994). *At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*, Routledge: London and New York.

Bollin, C., Cárdenas, C., Hahn, H. y Vatsa, K. (2003). 'Gestión del Riesgo de desastres por comunidades y gobiernos locales', Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible: New York.

Cárdenas, C. (1992a). 'Antecedentes y organigrama del Sistema Nacional de Prevención de Desastres en Colombia', Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, Bogotá.

Cárdenas, C. (1992b), 'Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres', Presidencia de la República, Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y Sociedad Colombiana de Ingenieros: Bogotá.

Cárdenas, C. (2002). 'Aspectos políticos, jurídicos, instituciones y de planeación en la gestión del riesgo', Organización Panamericana de la Salud: México D.F.

Cardona, O., Yamin, L., Arámbula, S., Molina, S. (2002). 'Retención y transferencia de riesgo sísmico en Colombia', Centro de Estudios Sobre Desastres y Riesgos Naturales (CEDRERI), Universidad de los Andes: Bogotá.

Cardona, O., Lavell, A., Mansilla, E. y Moreno, A., (2005). 'Avances en las estrategias de desarrollo institucional sostenibilidad financiera en la gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe', Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Cardona, O.D. (1996). 'Antecedentes del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres en Colombia', en Lavell, A. y Franco, E. (editores), *Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina*, La Red: Lima.

Cardona, O. D. y Ramírez, F., (1996). 'El sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia', en Lavell, A y Franco, E., (Eds) 1996, *Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina*, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), Lima.

Chambers, R. y Conway, G.R. (1992). 'Sustainable livelihoods: practical concepts for the 21st century'. IDS Discussion paper No. 296. IDS: Brighton.

Chambers, R. (1989) 'Vulnerability, Coping and Policy', *IDS Bulletin*, Vol.20, No. 2: 1-7, April.

De la Torre, L. e Izurieta, I. (2004). *Reducción del Riesgo de desastres naturales a través de la gestión ambiental: uso de instrumentos económicos*, Fundación Natura, Sun Mountain International Consulting y Banco Interamericano de Desarrollo: Washington.

DFID, (1999). 'Sustainable Livelihoods Guidance Sheets', DFID: London. Disponible en internet: <http://www.nssd.net/references/SustLiveli/DFIDapproach.htm>

DNP, (2001) 'Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de desastres en el corto y mediano plazo', Documento CONPES 3146, Concejo Nacional de Política Económica y Social: Bogotá.

DNP, (2004). 'Autorización a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por US \$ 226600 millones para financiar parcialmente el programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del estado frente a los desastres naturales'. Documento CONPES 3318. Concejo Nacional de Política Económica y Social: Bogotá.

Echeverri, J. (1999). 'El balance del sector público y la sostenibilidad fiscal en Colombia', Documento de Archivos de Economía No. 115, Departamento Nacional de Planeación: Bogotá.

Freeman, P., et al. (2002) 'Disaster Risk Management: National Systems for the Comprehensive Management of Disaster Risk and Financial Strategies for Natural Disaster Reconstruction', Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política: Washington, D.C.

González, M. L. (2001). 'Colombia: Dimensiones Sociales de la Crisis', Processed, World Bank: Washington, D.C.

Hermelin, M. (Ed.) (2005). 'Desastres de origen natural en Colombia', Universidad EAFIT, Grupo de Geología Ambiental e Ingeniería Sísmica de Medellín y Universidad del Valle, Observatorio Sismológico de Suroccidente (OSSO) de Cali, Fondo Editorial EAFIT: Medellín.

Holzmann R. (2000). 'Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá.' Programa Nacional de Desarrollo Humano, Banco Mundial: Washington D.C.

IDEAM, (2001). 'Vulnerabilidad y adaptación de la zona costera colombiana al ascenso acelerado del nivel del mar', IDEAM: Bogotá, Diciembre.

IDEAM, (2002). 'Páramos y Ecosistemas Alto Andinos de Colombia en condición de hotspot & Global Climatic Tensor', IDEAM: Bogotá.

IPCC, (2007). *Climate Change 2007: Synthesis Report*, WMO, UNEP: Brussels, April.

Kaztman, R. y Filgueira, C. (1999). 'Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades', CEPAL: Santiago de Chile.

Lampis, A. (1999). 'El Acceso a la Salud Pública para los grupos de bajos ingresos en Bogotá'. Misión Social, Bogotá, Mimeo.

Lampis, A. (2002). 'La vulnerabilidad social en Bogotá', in Vivir en Bogotá. Serie de Indicadores Sociales de la Veeduría Distrital de Bogotá. N.7, Noviembre.

Lavell, A. (2004).

MAVDT, (2005). 'Incorporación de la prevención y reducción de riesgos en los procesos de ordenamiento territorial', MAVDT: Bogotá.

Mitlin, D. and Satterthwaite, D. (2002). 'How the scale and nature of urban poverty are under-estimated: The limitations of the US\$1 a day poverty line, Proceedings of the Urban Development for Poverty Reduction: Towards a Research Agenda': Washington, D.C., Dec. 9-11, 2002: 1-19.

Moser, C. (1998). 'The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies', *World Development*, Vol. 26, No. 3: 1-19.

Misión Social (2002). *Familias colombianas: estrategias frente al riesgo*, DNP – PNUD – ICBF – Misión Social: Bogotá.

- Nussbaum, M. and Sen, A. (1993). 'Capability and well-being', in Sen, A. (ed.), *The quality of life*, Oxford University Press Inc.: New York.
- OSSO, (1995). 'Amenazas y vulnerabilidades y riesgos en el occidente colombiano', Observatorio Sismológico del Suroccidente (OSSO) y el Observatorio Regional Ambiental CORPES de occidente: Cali.
- OSSO, (1999). 'Escudriñando en los desastres a todas las escalas: Concepción, metodología y análisis de desastres en América Latina utilizando desinventar', Observatorio Sismológico del Suroccidente (OSSO) Red de Estudios Sociales en Prevención de desastres (LA RED) y el Grupo de Tecnología Intermedia para el Desarrollo (ITDG): Cali.
- OSSO, (2002) 'Análisis comparativo de bases de datos de desastres', en *International Strategy for Disaster Reduction*, Noviembre.
- OSSO, (2003). 'Base de datos de desastres de Colombia 1914 – 2002'. Observatorio Sismológico del Suroccidente (OSSO) y la Red de Estudios Sociales en Prevención de desastres (LA RED):Cali.
- Pelling, M. (1997). 'What determines vulnerability to floods; a case study in Georgetown, Guyana', *Environment & Urbanization*, Vol. 9, No.1: 193-226.
- Pelling, M. (1998) 'Participation, social capital and vulnerability to urban flooding in Guyana', *Journal of International Development*, Vol.10:469-486.
- Pelling, M. (2002). 'Assessing urban vulnerability and social adaptation to risk: Evidence from Santo Domingo', *International Development Planning Review*, Vol.24, No.1: 59-76.
- Pelling, M. (2003). *The Vulnerability of Cities: Natural Disasters and Social Resilience*, Earthscan: London and Sterling, VA.
- Pollner, J., Codato, E., García, C. (2003). 'Gestión de desastres naturales: reducción de vulnerabilidad y seguros', en Banco Mundial (2003). *Fundamentos económicos de la paz*, Editorial ALFAOMEGA: Bogotá.
- PNDH, (2003). *Diez años de desarrollo humano en Colombia*, DNP/PNUD/ACCI/PNDH: Bogotá.
- PNUD, (2004a). 'La reducción de riesgo de desastres: un desafío para el desarrollo', Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación: New York.
- PNUD, (2004b). 'Hábitat y Desarrollo Humano', UN-HABITAT, CENAC y Programa de las Naciones Unidas: Bogotá.

Ravallion, M. (1998). 'Poverty Lines in Theory and Practice', Working Paper No. 133, World Bank: Washington, D.C.

Rakodi, C. (1999). 'A Capital Assets Framework for Analyzing Household Livelihood Strategies', *Development Policy Review*, Vol. 17, No. 3, September: 315-342.

LA RED, (2003). 'Sistema de Inventario de Desastres DesInventar 1994-2003', Red de Estudios Sociales en Prevención de desastres: Lima.

Somarriba Ortega, H. y Romero de Arce, R. (Comp.) (2002). *Fundamentos Conceptuales de la Gestión del Riesgo: El ABC de la Gestión del Riesgo*, Centro Humbolt y OXFAM. Disponible en internet: <http://pfccentroamerica.org/CA/>

Sen A. (1997). 'Human Capital and Human Capacity', *World Development*, No. 25, dec. Reproducido como 'Capital Humano y Capacidad Humana' en *Cuadernos de Economía*, Vol. 17, No. 29, segundo semestre, 1998: 67-72.

UNDP, (2004). *Reducing Disasters Risk: A Challenge for Development*. John Swift Co: New York.

UNDP, (2009). *Risk and poverty in a changing climate: Invest today for a safer tomorrow*. 2009 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, UNDP: Geneva.

Uribe, C. (1999). 'La combinación ideal entre subsidios, pagos y servicios en política social', en Uribe, C. (Ed.), *Políticas y servicios sociales para el siglo XXI*, Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá.

Townsend, P. (1993). *The International Analysis of Poverty*, Hemel Hempstead: Harvester: Wheatsheaf.

Wartenberg, L. (1999). 'Vulnerabilidad y jefatura en los hogares urbanos colombianos', en González de la Rocha, M. (Comp.), *Divergencias del modelo tradicional: Hogares de jefatura femenina en América Latina*, CIESAS, Plaza y Valdés: México, D.F.

Vargas, J. (2002). 'Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales', Comisión Económica para América Latina (CEPAL), División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Series Medio Ambiente y Desarrollo No. 50, Santiago de Chile, Abril.

Velásquez, A. (2003). 'Aspectos socioeconómicos de los terremotos de los últimos años en Colombia'. Alcaldía de Popayán, Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica, Dirección General de Prevención y Atención de Desastres (DPAD), Observatorio Sismológico del Suroccidente: Popayán.

