



VIVIENDO EN RIESGO

ALLAN LAVELL (Compilador)

Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina

LA RED

Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina

1997

La Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), declarada por las Naciones Unidas, ha servido, entre otras cosas, para aumentar la atención puesta en una de las problemáticas más acuciantes y crecientes de los países en vías de desarrollo: el impacto de las diversas amenazas físicas con que convive el hombre en este planeta y de los desastres que cosuscitan son crecientes, tanto en términos del impacto en la vida y la salud humana, como en las economías nacionales, regionales y locales y sus capacidades de mantener un crecimiento constante y adecuado a las necesidades de supervivencia de la población.

Los desastres asumen proporciones distintas, comprendiendo desde los grandes sucesos, de un período de retorno relativamente ocurrencias de mediano o pequeño tamaño, temporalmente más frecuentes, pero restringidos en sus impactos a un territorio limitado constituido por zonas, ciudades o una o pocas comunidades.

Tanto los estudiosos de la problemática y la prensa como las organizaciones gubernamentales e internacionales encargadas, de una u otra manera, de prestar atención al manejo de los desastres en sus distintas fases (prevención, mitigación, emergencia, rehabilitación, recuperación y reconstrucción), han prestado atención, casi invariablemente, a las grandes largo, y que pueden suscitar una crisis a lo largo de grandes regiones, llegando a abarcar a un país en su totalidad, hasta ocurrencias.

Esta atención prestada en términos amplios a lo grande, lo "anormal", aun cuando es fácil de entender, resulta ser un error conceptual y metodológico con grandes implicancias en términos del entendimiento de los desastres y el manejo de los mismos. En este libro, a través de la experiencia de un conjunto importante de países e instituciones, se intenta recorrer un camino distinto y a la vez complementario.

La investigación debe estar ubicada conceptualmente dentro de un marco en el cual se defina la problemática de los desastres como un problema no resuelto del desarrollo, bajo el precepto de que los desastres no son un problema de la naturaleza *per se*, sino más bien un problema de la relación entre lo natural y la organización y estructura de la sociedad. En consecuencia, la investigación debe partir del principio de que los desastres no son un problema independiente coyuntural o excepcional sino, tanto en su causalidad como en términos de las opciones reales y viables de ser superadas, algo que atañe a la sociedad y los procesos de desarrollo en sí.

La investigación se impulsará bajo una modalidad de estudios comparativos entre los distintos países representados en LA RED, de tal manera que el conocimiento generado tendrá una relevancia de tipo transnacional o regional que vaya más allá de la suma de sus partes.

La investigación siempre debe tener, como producto u objetivo básico, la generación de conocimientos relevantes para la capacitación y educación de sectores específicos de la población (políticos, técnicos, organismos gubernamentales, etc.), con énfasis en su aplicación en la población base afectada o potencialmente afectada por los desastres.

La investigación debe ser formulada dentro de un marco multidisciplinario, partiendo de un enfoque de los desastres que contemple y promueva la integración de los aportes de las ciencias naturales e ingenieriles y los aportes de las ciencias sociales.

La investigación promovida debe contemplar, como aspecto prioritario, el proceso de formación de recursos humanos en la investigación y capacitación sobre el tema de los desastres y las maneras de promover una positiva y eficiente institucionalización de esta importante área de estudio en la región latinoamericana".

(LA RED, Agenda de investigación y constitución orgánica. Lima, 1993).

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO 3.....	5
PREVENCIÓN DE DESASTRES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA	5
OMAR DARÍO CARDONA ARBOLEDA.....	5
INTRODUCCIÓN.....	5
RIESGOS NATURALES EN COLOMBIA.....	5
SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES.....	6
LA CRISIS DEL CENTRALISMO EN COLOMBIA	12
LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA REFORMA POLÍTICA MUNICIPAL	13
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL	16
ORGANIZACIÓN CON MIRAS A FACILITAR LA PARTICIPACIÓN.....	18
PARTICIPACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES	19
CONCLUSIONES.....	21
BIBLIOGRAFIA	22

CAPÍTULO 3 PREVENCIÓN DE DESASTRES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA

Omar Darío Cardona Arboleda

INTRODUCCIÓN

A consecuencia de los desastres de origen natural y antrópico que en los últimos años han afectado con mayor severidad a los países en desarrollo, y con el objetivo de promover la mitigación de los riesgos mediante la incorporación de la prevención de los desastres en el desarrollo económico y social en todas las naciones del mundo, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó declarar el "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) a partir de 1990.

Por su parte, el Gobierno de Colombia unos años antes de esta determinación percibió la importancia de desarrollar actividades preventivas y la necesidad de que dichas actividades formaran parte de la política nacional para su desarrollo, razón por la cual creó el "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres", el cual viene realizando en forma interinstitucional actividades de carácter técnico-científico, de planificación, de preparativos para emergencias y de participación de la comunidad con fines de incorporar la prevención en la cultura y la mitigación de riesgos en el desarrollo económico y social del país.

Este documento intenta describir la concepción y el proceso que desde su creación ha tenido el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, teniendo en cuenta aspectos históricos, sociales y políticos tales como el proceso de descentralización, democratización y modernización del Estado.

RIESGOS NATURALES EN COLOMBIA

Colombia se encuentra localizada en la esquina noroccidental de América del Sur, en una zona de muy alta complejidad tectónica, en donde las placas de Nazca, Sudamérica y del Caribe se encuentran, generando una alta actividad sísmica y volcánica que se ha evidenciado por la ocurrencia de sismos destructores, tsunamis y la activación reciente de varios de sus volcanes.

Su topografía está dominada en el oriente por llanuras y la selva amazónica y en el centro-occidente por el sistema de las tres cordilleras que se originan al sur del territorio como resultado de la ramificación de los Andes formando, entre las mismas, los

denominados valles interandinos cuyos extremos en el norte del país convergen para formar extensas planicies con pequeños sistemas montañosos aislados.

Lo abrupto de sus regiones montañosas y la acción de agentes antrópicos, biológicos y meteóricos tales como las lluvias, los vientos y los cambios de temperatura, característicos de las condiciones climáticas del trópico, han hecho de Colombia un país altamente propenso a la acción de eventos severos de erosión, deslizamiento, aludes e inundaciones. Debido a que la mayoría de la población colombiana se encuentra concentrada en grandes ciudades localizadas en las zonas de mayor amenaza o peligro, el potencial de desastre natural resulta significativamente alto para el país.

Colombia en su historia ha sufrido diversos eventos de importancia, como la destrucción total de Cúcuta (1875), el terremoto y maremoto de Tumaco (1906), considerado uno de los más fuertes ocurridos en tiempos modernos (9.2 Mw); las erupciones de varios de sus volcanes como el Galeras, el Ruiz y el Doña Juana, cuya actividad ha sido registrada históricamente en varias ocasiones. En los últimos años, eventos tales los terremotos del Antiguo Caldas (1979), de Popayán (1983) y del Atrato Medio (1992), el maremoto que afectó a Tumaco y El Charco (1979), la erupción del Nevado del Ruiz (1985), los deslizamientos de Quebradablanca (1974), del Guavio (1983) y de Villatina en Medellín (1987), las avalanchas de los ríos San Carlos (1990), Turriquitadó, Tapartó y Dabeiba (1993), el Fraile en Florida-Valle (1994), el Huracán Joan (1988) y la Tormenta Bret (1993) que afectaron la Costa Atlántica, y las inundaciones que ocurren periódicamente en las zonas bajas del país confirman los riesgos a los cuales Colombia está sometida y porqué este país es considerado uno de los más propensos a ser afectados por desastres de origen natural o antrópico.

SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

No obstante que desde hace varias décadas ha existido la Defensa Civil como una institución del orden nacional, como consecuencia del desastre causado por el Nevado del Ruiz en 1985, la Presidencia de la República creó en 1986, con el apoyo del PNUD, una oficina para evaluar las posibles alternativas de creación de un sistema interinstitucional y no de un nuevo ministerio o una nueva entidad para prevenir y atender los desastres del país.

Dicha oficina, después de innumerables consultas a nivel nacional e internacional concluyó en un proyecto de ley que fue presentado al Congreso de la República, en noviembre de 1988 y reglamentado en mayo de 1989 mediante un decreto-ley. Como consecuencia, el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia fue creado relativamente hace poco tiempo y se considera como una "herencia positiva" de las lecciones que dejó el desastre de Armero, causado por el volcán Nevado del Ruiz en 1985.

El Sistema Nacional fue instituido con entidades del Estado ya existentes en todos los niveles y concebido para que sus acciones se realicen en forma descentralizada. Este sistema lleva a cabo sus actividades de gestión para la mitigación de riesgos y para la rehabilitación de áreas afectadas, con el apoyo del gobierno central y con la asistencia de organismos internacionales de cooperación técnica.

Dichas actividades para la prevención y atención de desastres se vienen desarrollando como un plan nacional, el cual define sobre diferentes áreas de acción la formulación de propósitos nacionales.

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

Estos aspectos se vienen promoviendo a nivel local, regional y nacional mediante la concertación interinstitucional y comunitaria.

En 1986 se creó la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de desastres (ONAD) en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; en 1988 el Parlamento aprobó la Ley 46, con la cual se creó el "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres" y en mayo de 1989, a través del Decreto-Ley 919, se expidieron normas con las cuales se reglamentó este Sistema Nacional, definiendo para las instituciones que lo componen sus funciones y responsabilidades a nivel nacional, regional y local.

El sistema es coordinado actualmente por la Dirección Nacional (antigua Oficina Nacional, ONAD), del Ministerio de Gobierno o del Interior, hecho que se decretó en julio de 1991 y que se materializó en agosto de 1992 sin causar cambio alguno a la organización institucional.

Lo componen entidades del sector público y privado relacionadas con el tema, las cuales deben llevar a cabo en forma organizada y descentralizada, a través de Comités Regionales y Locales, actividades de prevención y atención de desastres, no solamente desde el punto de vista operativo o de respuesta a emergencias, sino también desde el punto de vista técnico, científico y de planificación de acuerdo con el ámbito de su competencia.

Dentro de la estructura de este sistema, a nivel nacional se instituyó un Comité Técnico, encargado de definir los programas de mitigación de riesgos y las actividades preventivas que deben promoverse a través de los Comités Regionales y Locales, y un Comité Operativo encargado de promover a nivel nacional, regional y local los preparativos y la coordinación para la atención en caso de desastres.

Además de estos comités, técnico y operativo, que cuentan con servicios nacionales y comisiones técnicas que los asesoran, la estructura del sistema está compuesta por un

Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres, presidido por el Ministro de Gobierno, por Comités Regionales, presididos por los Gobernadores de cada Departamento y por Comités Locales, presididos por los Alcaldes de cada Municipio.

Características

Es una organización interinstitucional sistémica

Su estructura obedece a un modelo de instituciones que son interdependientes entre sí, para efecto de la prevención, la atención y la recuperación, no obstante que conservan su autonomía en lo relativo a sus responsabilidades o competencias individuales.

Es un sistema interinstitucional sinérgico donde los resultados en conjunto son más que la suma de las acciones separadas de las entidades y en consecuencia no se trata de una sola institución ni de un ministerio o de un sector especializado en el tema de los desastres.

Los comités interinstitucionales locales para la prevención y atención de desastres en cada municipio son en pequeño lo que son los comités provinciales, y éstos a su vez son una réplica de lo que es la organización nacional.

Existe un alto grado de integración que garantiza el flujo de información y la realización de procesos en el sentido vertical entre los niveles local, provincial y nacional, y en el sentido horizontal entre las entidades de cada nivel.

Es descentralizado

La responsabilidad principal de mitigar los riesgos, dar respuesta a las emergencias y rehabilitar a los afectados recae en el nivel local. Los niveles provincial y nacional se organizan y actúan como agentes subsidiarios y complementarios para asesorar y apoyar la localidad cuando la magnitud de las tareas supera su capacidad o cuando la situación trasciende el ámbito local o provincial.

Es coordinado

No duplica las funciones especializadas de las distintas entidades públicas o privadas sino que las aprovecha y coordina delimitando claramente las competencias institucionales, respetando la autonomía y las instancias de responsabilidad de los gobiernos locales y provinciales. En cada nivel territorial prevé la creación de un equipo muy reducido de funcionarios, cuya principal responsabilidad es la coordinación y la asignación de funciones específicas a las distintas entidades en cada una de las etapas de actuación (prevención, atención, recuperación).

Es participativo

No sustituye a la comunidad en peligro o afectada, sino que la vincula en las tareas relacionadas con la prevención, con la atención y con la rehabilitación. Se apoya en la capacidad de acción y de recuperación que tiene la propia comunidad y en sus acciones

busca desarrollar dicha capacidad. Aunque es coordinado por el gobierno, busca comprometer entidades públicas y privadas.

Tiene respaldo político

La autoridad coordinadora la recibe del alto gobierno (primer ministro) y de su ley constitutiva, lo cual permite contar con respaldo y voluntad política, base fundamental para lograr la convocatoria y la unión de esfuerzos interinstitucionales.

El énfasis principal de su estrategia está en la prevención

Por ello introduce el concepto de riesgo en la planificación local, provincial y nacional y en la planeación sectorial que hacen las distintas entidades públicas.

La atención la determina la evaluación de necesidades

En la etapa de respuesta la estrategia busca evitar la congestión y la avalancha de ayudas innecesarias. Se tiene una idea clara de los elementos mínimos básicos para cuyo almacenamiento se prevé la organización y dotación de centros de reserva que actúan en forma de red. Los auxilios se limitan a las solicitudes concretas de los comités locales o provinciales y los apoyos obvios concertados con las zonas afectadas.

No concentra recursos financieros en una sola entidad

Si se compara con otras alternativas, el Sistema es relativamente menos intensivo en recursos financieros y más intensivo en organización. Las entidades nacionales, provinciales y locales deben apropiarse recursos en sus presupuestos anuales que les permitan adelantar las medidas preventivas que les corresponde y, en la eventualidad de un desastre, prestar la atención que sea necesaria.

Énfasis en Prevención y Mitigación

Es indiscutible que el sistema ha tenido un avance sustancial para responder a las emergencias, pero a diferencia de otras organizaciones de América Latina, que sólo han llegado a mejorar su capacidad de respuesta, el modelo colombiano ha conseguido avances significativos en el campo de la mitigación.

El mejoramiento del manejo de emergencias es un resultado relativamente fácil de conseguir, mientras que lograr avances en la mitigación y prevención es mucho más difícil y lento. Por esa razón muchos sistemas no logran avanzar más allá de la fase de manejo de emergencias.

La mitigación se caracteriza por involucrar prácticamente a todos los sectores. En este caso se considera que la mitigación no puede ser una serie de acciones aisladas y descoordinadas, puesto que la prevención no podría de esa manera llegar a ser un propósito nacional.

El modelo colombiano ha demostrado claros avances en aspectos de mitigación que no existían antes de la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Algunos ejemplos podrían ser:

Formulación y ejecución de una política de vivienda de interés social en la cual tiene prioridad y tratamiento preferencial la intervención de la vulnerabilidad de viviendas existentes y la reubicación de viviendas localizadas en zonas de alto riesgo. Política que estimula mediante subsidios la intervención o traslado de viviendas a zonas de bajo riesgo.

Elaboración obligatoria de planes de desarrollo municipal en los cuales deben reglamentarse los usos del suelo y la identificación de zonas de riesgo. Esta norma ha sido establecida por ley de la República.

Instalación de sistemas de alerta hidrometeorológicas, de huracanes, de volcanes, de tsunamis y de redes sismológicas, con tecnología avanzada y vía satélite.

Actualización del Código de Construcciones Sismoresistentes a nivel nacional y de códigos a nivel municipal.

Impulso de programas de adecuación curricular y planes de emergencia en escuelas y colegios.

Desarrollo de programas integrales de prevención de desastres en ciudades que incluyen el estudio de la vulnerabilidad urbana, de líneas vitales y de industrias ante diferentes tipos de fenómenos.

Ordenamiento territorial de cuencas hidrográficas, manejo ambiental y construcción de obras de protección.

Fortalecimiento y capacitación institucional bajo el esquema de la descentralización administrativa, política y fiscal; la participación ciudadana y la democratización.

Antes de la existencia del Sistema Nacional algunas de las acciones anteriores se desarrollaban en forma puntual. Actualmente son actividades dentro de un contexto más coherente que coordina la Dirección Nacional y que ejecutan las entidades del Sistema en forma descentralizada de acuerdo con el ámbito de su competencia.

Dificultades del Proceso

Dificultad para responsabilizar los niveles locales

Debido a que el proceso de descentralización administrativa, política y fiscal es reciente en el país, en ocasiones, lo que se considera una fortaleza cuando funciona, se convierte, paradójicamente, en debilidad cuando no funciona.

La descentralización es una fortaleza cuando los niveles locales han logrado un nivel aceptable de capacidad de gestión y han comprendido claramente sus competencias.

Sin embargo, la misma es una debilidad cuando la capacidad de gestión del nivel local es baja o cuando se espera equivocadamente que el nivel nacional deba resolver los problemas que se presentan a nivel local.

En estos casos la vulnerabilidad es muy alta y el sistema en general pierde efectividad y eficiencia.

No obstante que el país cuenta con programas de fortalecimiento institucional y de mejoramiento de la capacidad de gestión de las administraciones locales que ya han empezado a surtir efectos positivos, este proceso es largo y dispendioso. Este problema no es sólo en relación con la mitigación y prevención sino con relación a cualquier sector del desarrollo.

Trámites y burocracia

Existen dificultades en algunos procedimientos administrativos, tales como la ágil contratación en situaciones de inminente emergencia, situación que sólo puede realizarse en caso de que se materialice el evento.

Desconocimiento del rol y manejo cortoplacista

En ocasiones se presentan dificultades con entidades por su falta de comprensión de su papel institucional. También, es común que algunas entidades le den un manejo cortoplacista a los problemas en términos de planificación.

Falta de conocimiento

Además de que aún faltan muchos estudios acerca de amenazas y riesgos, los pocos que existen no son por la novedad del tema suficientemente conocidos por los funcionarios de las entidades competentes. Por otra parte, el nivel profesional de un amplio número de funcionarios no es el mejor, por lo tanto, el entendimiento y conocimiento del tema es en ocasiones deficiente.

Alta rotación de funcionarios

Debido a los cambios periódicos de los cargos públicos a nivel municipal y provincial, existe un gran desgaste para lograr el interés de los nuevos funcionarios, quienes en muchas ocasiones, cuando ya han tomado conciencia y se han capacitado, se retiran o son relevados de su cargo por intereses politiqueros.

Apropiaciones presupuestales menores

Debido a los problemas económicos propios de un país en desarrollo, las apropiaciones presupuestales de las instituciones en su mayoría son insuficientes para la realización de estudios y para la inversión en instrumentación, realización de proyectos, etc.

LA CRISIS DEL CENTRALISMO EN COLOMBIA

La Constitución colombiana de 1886 marca la derrota de las tendencias federalistas e impone el centralismo como principio de organización del Estado. Es verdad que los excesos de las oligarquías regionales y las luchas por las autonomías, condujeron en el terreno económico y político a la inviabilidad de la forma federal de organización del Estado colombiano; pero no es menos cierto también, que la forma de organización del Estado en Colombia a partir de la Constitución de 1886, lejos de traer la paz y la prosperidad precipitó al país a una nueva guerra civil, la llamada guerra de los mil días, (1900-1903), que condujo a la destrucción de la infraestructura económica del oriente del país, la región más próspera entonces y desde ese momento, el centralismo condujo a la subordinación política, administrativa y fiscal de los departamentos y municipios al gobierno central, anulando con ello no sólo las autonomías regionales y locales sino también la vida económica y política de regiones y provincias.

El principio rector de la Constitución de 1886: Centralización Política y Descentralización Administrativa no se cumplió, por lo menos en lo que tocaba a la llamada descentralización administrativa, pues, por el contrario se operó una excesiva centralización política y administrativa que puso en serio peligro la propia unidad de acción del Estado.

El proceso de la centralización política y administrativa estuvo acompañado también de la centralización de las finanzas públicas. En su conjunto el proceso centralista terminó durante el siglo XX con la adopción de la Reforma Constitucional de 1968.

Esta Reforma culmina legalmente con el proceso que se venía presentando en el país, de centralización y de predominio de las autoridades del ejecutivo nacional sobre las autoridades regionales y locales y sobre las restantes ramas del poder público.

La centralización de las finanzas públicas en el gobierno nacional se materializó en una quiebra generalizada de los fiscos departamentales y municipales, que se concretó, a su vez, en una profundización de la crisis social dado que las atribuciones de estas entidades territoriales no tenían recursos para atenderse.

Departamentos y Municipios desaparecieron como entes de gobierno con capacidad de inversión. La mayor parte de los ingresos de estas dos entidades se dedicaron a atender los gastos de la burocracia y las posibilidades reales de cumplir sus funciones se redujeron al mínimo.

Los estudios emprendidos por diversos organismos recomendaron desde finales de la década de los años setenta una marcha atrás en el proceso centralista y la adopción de una política descentralista. Al mismo tiempo, la crisis social se tradujo en movilización y protesta.

Los paros cívicos se convirtieron en el instrumento privilegiado para exigir inversión del Estado central en servicios públicos básicos que no eran atendidos por las municipalidades o por los departamentos. Las regiones hicieron lo propio con relación a

las inversiones en infraestructura productiva y aún con relación a la explotación de los recursos naturales.

A comienzos de la década de los años ochenta la crisis se había desplegado a todo lo largo y ancho de la geografía nacional e implicaba riesgos inminentes de desborde institucional dada la existencia también de una guerrilla con importante audiencia en sectores amplios de la población.

La administración de Belisario Betancur (1982-1986) decidió hacer frente a la crisis con varios proyectos de modernización y democratización del régimen político, dos de los cuales fueron cruciales para el país.

Por una parte, inició un proceso de diálogo y negociación con las agrupaciones guerrilleras -que fue el antecedente más importante en este aspecto y que luego cristalizó parcialmente bajo la administración de Virgilio Barco- y por otra parte, emprendió un proceso de apertura política que tuvo en la descentralización y en la reforma municipal su aspecto más novedoso y que efectivamente inició el proceso de desmonte de la vieja institucionalidad política colombiana. La Asamblea Nacional Constituyente reunida en 1991 no hizo más que reforzar esta tendencia a la apertura y a la democratización, abarcando otros aspectos decisivos para la refundación democrática de la institucionalidad política colombiana.

La reforma político administrativa que se dirigió al rescate de los municipios comenzó en 1983 y se consolidó durante los años siguientes, con la aprobación de un conjunto de normas jurídicas, las principales agrupadas en las leyes 11 y 12 de 1986.

Estas normas abarcaron tres grandes áreas: los fiscos locales, las funciones y atribuciones de los municipios y los nuevos mecanismos de participación ciudadana.

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA REFORMA POLÍTICA MUNICIPAL

La Reforma Política Municipal en Colombia puede catalogarse como audaz y si se la compara con la reforma en otros países de la región, es indudablemente más completa, aunque muestre limitaciones. Como ya se señaló, comprendió tanto las finanzas municipales como las atribuciones y las formas de participación ciudadana.

La Descentralización como Proceso

En primer lugar, hay que tener en consideración que la descentralización es un proceso. Mucha gente cree que la descentralización es simplemente una cuestión de normas, de legislación. Esto no es así.

La descentralización es un proceso complejo que involucra no sólo aspectos jurídicos sino también costumbres, formas de vida, concepciones, poderes tanto locales como regionales y nacionales y que, por lo demás, involucra una buena cantidad de actores ligados a la vida municipal: partidos, gremios locales, organizaciones sociales y de

pobladores, organizaciones sectoriales, centros académicos y profesionales, autoridades y burocracia municipal, etc.

La vinculación de los actores es también diferenciada y depende de los procesos de asimilación y compromiso con la descentralización. No todos los actores juegan un papel dinamizador, por el contrario, a menudo hay actores que se oponen a su desarrollo y a su implementación.

El municipio es una creación que además de identidades históricas está conformado por una base económica, por unas identidades sociales, unas fiestas patronales y ocupa un lugar con relación al entorno regional-departamental y nacional.

En su interior se mueven grupos y organizaciones sociales, partidos políticos, gremios, organizaciones juveniles, etc. que son la concreción de procesos propios y particulares.

La administración municipal ha sido el producto de un proceso que, en el caso colombiano, lo había despojado de recursos y de capacidad de acción frente a funciones y atribuciones que la legislación le había conferido.

La administración es muy diferente y su complejidad interna también lo es dependiendo de su tamaño, de sus recursos, de sus características económicas y sociales. La realidad del municipio es muy diferenciada. Bajo el genérico de municipio están encerrados varios tipos que son muy diferentes en materia económica, política, social y cultural, que no sólo dependen del tamaño poblacional sino, lo más importante, de su estructura económica y de su propia ligazón con la economía regional y nacional.

Esta última determina también buena parte de los procesos locales y se establecen nexos de ligazón y dependencia con las estructuras económicas y políticas tanto regionales como nacionales.

Una primera dificultad que muestra el proceso de la descentralización en Colombia tiene que ver con la pertinencia de la legislación y su aplicabilidad a los diversos municipios del país.

En esta materia hay que señalar que la legislación no toma en cuenta la diversidad de municipios que existen en Colombia y algunas de las normas presentan dificultades para su aplicación en una buena parte del territorio. La reforma no introdujo tipos de municipios que permitieran enfrentar creativamente el proceso de la descentralización. Hay que tomar en consideración que, por ejemplo, en Colombia hay municipios que no reúnen ni siquiera las características exigidas para su creación desde el punto de vista poblacional.

Al mismo tiempo no se establecen categorizaciones desde el punto de vista, por ejemplo, de su infraestructura de servicios públicos y sociales o de las condiciones económicas de su población. Estas variables fueron ignoradas en la legislación de 1986 y sólo en la Constitución de 1991 se mencionan las variables de población y necesidades básicas insatisfechas para el reparto del 60% de las transferencias.

En Colombia el proceso de la descentralización ha marchado de manera desigual. Es más profundo el proceso en las grandes ciudades y en las ciudades intermedias que en las pequeñas.

Hay un mayor nivel de asimilación y de lucha por la descentralización en las organizaciones populares que en gremios profesionales, económicos o académicos. Los partidos políticos no apalancan uniformemente en todo el territorio los procesos descentralistas, dado que carecen de programas comunes que los liguen al impulso de determinadas políticas en el orden municipal; y el Estado en muchas regiones y en algunos de sus organismos apoya, mientras que otros no sólo no apoyan sino que se oponen a la descentralización.

Así por ejemplo, los Concejos Municipales que deberían entregar funciones a las Juntas Administradoras Locales no lo hacen y tienen que ser las propias organizaciones populares las que asuman la lucha por funciones y recursos para las Juntas Administrativas Locales, que son organismos mucho más próximos a la comunidad.

El Fortalecimiento del Municipio

La descentralización en su conjunto ha fortalecido al municipio colombiano. No es exagerado decir que lo ha vuelto a crear o que está en el proceso de recrearlo. La reforma lo dotó de recursos económicos; antes recibían el 5.3% del total de los ingresos corrientes de la nación, en 1992 recibieron el 12% y según la Nueva Constitución recibirán el 22% en el año 2002.

Estos recursos no son suficientes para cubrir el conjunto de las necesidades y de las atribuciones legales, pero, es indudable que han llegado nuevos recursos y nuevas obras a la comunidad. Los municipios han invertido más en obras y han ido bajando los costos de la burocracia. La tendencia nacional comprobada es que los gastos de inversión han venido aumentando significativamente.

Las comunidades pueden influir de manera mucho más directa en el tipo de obras que deberán financiarse por parte de los municipios y ya hay un buen sector de organizaciones y ciudadanos que participa en los debates locales sobre el presupuesto municipal. Hay incluso experiencias en las cuales los proyectos de presupuesto han sido sometidos previamente a discusión con las organizaciones más representativas de la comunidad local.

El municipio colombiano no existía como realidad administrativa moderna. La mayor parte de los organismos imposibilitados para cumplir con sus obligaciones vegetaban en el marasmo de papeles inoficiosos y en estructuras administrativas arcaicas. A partir de la reforma en la mayor parte de los municipios del país se ha iniciado un proceso lento de reestructuración y reforma administrativa de los gobiernos municipales.

Se han sistematizado las nóminas, los presupuestos, las rentas propias y las transferencias. Se han creado empresas municipales para la prestación de los servicios públicos y entidades para atender las distintas funciones que la Constitución y las leyes

les han entregado. Esta modernización es lenta y choca con obstáculos mayúsculos en el seno de una clase política tradicional acostumbrada a los abusos de poder y aún a la corrupción y el despilfarro.

En base a los textos constitucionales que definen tales funciones, así como las atribuciones de los Concejos Municipales, los Alcaldes y las Juntas Administradoras Locales, es posible señalar las siguientes cuatro funciones esenciales del Municipio colombiano:

- a) Promover el mejoramiento económico, social y cultural de sus habitantes.
- b) Prestar los servicios públicos.
- c) Construir obras para el progreso local.
- d) Ordenar el desarrollo del territorio municipal.

Para el cumplimiento de estas funciones, el municipio dispone, a través de sus diferentes organismos, de atribuciones para:

Adoptar planes y programas de desarrollo económico y social.

Expedir presupuestos de ingresos y gastos de la acción municipal.

Votar tributos locales.

Definir estructuras, funciones y escalas de remuneración del municipio y, en general, lo relativo a su organización administrativa, dentro de los límites señalados por la constitución y las leyes.

Reglamentar los usos del suelo y establecer los controles pertinentes; asegurar el control, preservación y defensa del patrimonio ambiental.

Estas listas, que no son exhaustivas contienen, sin embargo, lo esencial de las funciones y atribuciones del municipio. Enunciadas en esta forma, permitirán examinar en qué medida la ciudadanía participa en el ejercicio de tales funciones y atribuciones.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL

El nuevo marco institucional de la participación lo constituye la Nueva Constitución Política de 1991. Se podría aventurar la hipótesis de que la participación es el hilo conductor del nuevo texto y el principio que orientó a la mayoría de los constituyentes en su labor de reforma. La Constitución la da un tratamiento al tema en tres niveles: el de los principios, el de los derechos y el de los mecanismos.

El principio del cual parte la Nueva Constitución Política es el de la soberanía popular, esto es, el reconocimiento expreso de que el poder político en Colombia tiene su fundamento y su legitimidad en la participación ciudadana.

El concepto de democracia es ampliado en el artículo primero de la Carta Constitucional con las dimensiones del pluralismo y la participación. "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista..." (Art. 1). La participación y la democracia aparecen como principios constitutivos de la organización del Estado, como parte de su nueva identidad. La apelación a la participación en el fundamento mismo del ordenamiento político puede ser interpretado además como el fundamento de la distinción entre la democracia participativa y la democracia representativa.

Los principios se traducen en el reconocimiento de un conjunto de derechos y deberes ciudadanos. La Constitución es prolija en el enunciado sobre los derechos sociales y políticos. La participación es considerada en la Constitución como un derecho y como un deber. Es entonces una contribución derivada de la condición de ciudadano, pero, es al mismo tiempo una obligación de ciudadanía.

Desde el punto de vista de la participación social la Constitución es menos explícita que para la participación política. El primero es el derecho a la libre asociación para el desarrollo de distintas actividades (Art. 38 y 39) y se estipula que el Estado "contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, juveniles, beneficiarios de utilidad común no gubernamentales" (Art. 103). En otras palabras, el Estado debe fortalecer el tejido organizativo existente y propiciar la organización de los sectores que aún no cuenten con ese instrumento de defensa de sus intereses y de relación con otros sectores sociales y del Estado.

Finalmente, en la Constitución se establecen los mecanismos de participación. Estos mecanismos son clasificados en mecanismos de consulta, mecanismos de iniciativa, mecanismos de fiscalización y mecanismos de decisión.

Conforme a la filosofía política que expresa la Constitución de 1991, la acción del Estado, la nueva organización territorial y los métodos y técnicas de planeación y de gestión en el sector público, deben estar inspirados y resultar consistentes con:

- * la revalorización de los derechos humanos;
- * la plena utilización de los nuevos canales de participación;
- * la realización de los principios y objetivos propios del Estado social de derecho.

Así, la filosofía política de la democracia participativa:

- * envuelve un ejercicio de relegitimación del Estado; y
- * debe permitir un reencuentro entre el Estado y la sociedad civil.

En esta perspectiva, cualquier proyecto de desarrollo institucional que acometa el país debe ser consistente con el propósito de radicar esta filosofía política en el ámbito de la cultura penetrando:

- * las formas de vida y de organización;

- * los conceptos corrientes sobre formación y valor de las normas;
- * las nociones de autoridad, libertad y justicia; y,
- * las prácticas de ejercicio del poder.

En este sentido, la Constitución envuelve una propuesta de desarrollo político y de cambio cultural.

Se trata, entonces, de crear escenarios para cultivar valores y potenciar instrumentos de participación y de defensa de derechos.

Las comunidades locales, el municipio y el departamento, se revalorizan como los escenarios apropiados para:

- * Inducir cambios en la cultura política;
- * Radicar nuevos valores y actitudes;
- * Familiarizar en el uso de los instrumentos constitucionales;
- * Crear la base social y el soporte político necesario para que la Constitución no quede como ejercicio puramente literario, sino que suscite una adhesión afectiva y racional de los colombianos.

ORGANIZACIÓN CON MIRAS A FACILITAR LA PARTICIPACIÓN

Es indudable que una comunidad organizada no sólo encuentra más fácilmente los espacios de participación que le son abiertos institucionalmente, sino que está en mejores condiciones para abrir nuevos espacios si ello fuere necesario y que normalmente está en capacidad de actuar de una manera más coherente y eficaz para el logro de los objetivos ciudadanos, que un conjunto de habitantes desorganizado y carente de objetivos comunes.

A fin de estimular el surgimiento de organizaciones ciudadanas y su incorporación a los procesos de desarrollo municipal, se ha iniciado un apoyo a los municipios en la realización de las siguientes actividades:

Definición del papel y de los espacios de las organizaciones ciudadanas en las fases de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades puestas bajo la responsabilidad de los municipios.

Promoción del surgimiento de nuevas organizaciones susceptibles de contribuir de manera constructiva al desarrollo municipal. La formación y la capacitación de las comunidades en tal sentido y la definición del rol de las organizaciones son los instrumentos esenciales de tal promoción. Cabe señalar al respecto el interés de promover la creación de sociedades para el desarrollo, que buscan asegurar en el interior de la comunidad la memoria de su evolución y la permanencia y enriquecimiento permanentes de un acervo de información, conocimientos y experiencias aplicables al desarrollo futuro de la vida ciudadana.

Política Social y el Papel de las ONGs

El universo de los ONGs en Colombia, es posiblemente, el más variado de América Latina. Los ONGs son la expresión de una inmensa diversidad regional del país pero además del resultado de innumerables vacíos que creó el Estado centralista a lo largo y ancho del territorio nacional.

La Confederación Colombiana de Organismos No Gubernamentales surgió, con el apoyo del PNUD, como un intento consciente por corregir la atomización de acciones y para otorgar coherencia a los impulsos que continuamente se generan en la sociedad civil.

A partir del decenio de los ochenta el Estado colombiano emprendió un profundo proceso de ajuste institucional orientado a hacer más eficientes sus acciones, especializando funciones de acuerdo con los niveles de competencia más apropiados.

El cambio se inició con las leyes de descentralización político-administrativa, la elección popular de alcaldes, la transferencia de funciones a los municipios, la creación de las regiones de planificación y, muy especialmente, con la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana en todas las decisiones del nivel local.

Con la mayor autonomía de los municipios y de los nuevos recursos transferidos y, últimamente, con los subsidios a la demanda, se abrieron posibilidades para los ONGs y Organizaciones Comunitarias de contratar con los gobiernos locales la gestión y ejecución de proyectos de beneficio común.

A raíz de los cambios constitucionales se profundizó la descentralización con la elección popular de gobernadores y el incremento de recursos y la autonomía regional. Igualmente se reforzaron los postulados de participación ciudadana creando mecanismos de control y ejecución de proyectos.

El desafío de las ONGs frente al nuevo país implica, en primera instancia, la creación de conciencia del nuevo panorama y del papel que, como sociedad civil organizada, tiene en la construcción de una verdadera democracia participativa.

Los ONGs son una nueva variable en la ecuación social en Colombia. La brecha que se abrió entre el ciudadano común y corriente y los asuntos del Estado centralista del pasado se han ido gradualmente cerrando gracias a las iniciativas al nivel de la base y a los ONGs en los últimos años durante el proceso de cambio institucional.

La nueva generación de ONGs proporciona espacios y mecanismos para la participación. En otras palabras, refuerzan la sociedad civil en el nivel de la base con el fomento de las organizaciones comunitarias y la promoción de redes, y a nivel de la interacción con el Estado, con la interlocución y la opción a solución de problemas.

PARTICIPACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES

Históricamente, como consecuencia del centralismo administrativo, los niveles locales ignoraron por años su papel de gestores ambientales y de la prevención, lo cual podría explicar la razón de la indiferencia al deterioro.

Es claro que si no es posible condicionar el propio entorno, porque otras fuerzas externas lo deciden, todo alrededor termina por perder el sentido de lo propio. Cuando un centralismo absorbente se atribuye poderes para controlar la gestión preventiva y los recursos naturales, éstos terminan ni perteneciendo ni interesando a nadie.

El argumento fundamental, dentro del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, de porqué el municipio debe ser responsable de la prevención de desastres y la gestión ambiental a nivel de ejecución, es la recuperación de la conciencia sobre lo regional y sobre lo local, lo cual es también el comienzo de un nuevo concepto sobre el nivel de riesgo admisible y la valoración del impacto ambiental.

Dicha valoración parte del ciudadano y se desarrolla de abajo hacia arriba de acuerdo con los deberes y derechos democráticos.

Aun cuando el sistema es participativo y ha logrado involucrar algunas comunidades en diferentes partes del país, debido a la importancia de muchos otros temas de inmediato interés para los ciudadanos la prevención y la mitigación no se ha logrado incorporar efectivamente en la cultura.

El sistema ha sido particularmente protagónico en momentos de crisis o coyunturas, razón por la cual cuando se le reconoce es en un sentido meramente operativo. Por otra parte, todavía tiene un sesgo muy marcado hacia las ciencias naturales y apenas inicia sus primeras acciones en las ciencias sociales, no obstante que se han realizado esfuerzos en información pública y en educación formal.

De acuerdo con lo establecido por la ley que lo constituye, al interior del Sistema desde su inicio operan algunas ONGs como la Cruz Roja y los cuerpos de bomberos voluntarios; sin embargo, la relación con las ONGs se ha buscado que se establezca fundamentalmente a nivel local con organizaciones comunitarias, asociaciones o entidades que apoyan el trabajo de comunidades, la reubicación de asentamientos humanos en riesgo, la gestión ambiental o la reconstrucción pos-evento.

Recientemente se le dio inicio a un proceso de tejido entre las entidades públicas del sistema nacional y las federaciones de ONGs. A nivel del Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres, máxima autoridad del sistema de nivel ministerial, se encuentra la Confederación Colombiana de Organismos No Gubernamentales, que agrupa en 20 federaciones y 17 sectores de actividad cerca de 2,500 de los 5,400 ONGs que existen en Colombia.

Estas federaciones, que representan la sociedad civil organizada, existen prácticamente en los principales entes territoriales que cuentan con sus respectivos comités regionales de prevención y atención de desastres. No obstante que hasta ahora el trabajo con las ONGs ha sido puntual, con esta integración con el movimiento no gubernamental se

espera un apoyo, respaldo y cooperación mayor entre los entes públicos y privados para la acción preventiva comunitaria.

Las estrategias principales para impulsar la participación de la comunidad en el tema preventivo son la utilización de los canales de fortalecimiento del Programa de Desarrollo Institucional (PDI), la integración con el sistema de ONGs existente y la promoción de representación ciudadana en los comités locales de prevención y atención de desastres, tal como lo indica la ley.

CONCLUSIONES

En relación con las actividades inherentes a la prevención de desastres y la gestión ambiental es inevitable concluir que en la mayoría de los países no han existido organizaciones inter-institucionales coherentes para llevar a cabo dichas actividades.

Por el contrario, se ha presentado una dispersión de entidades que desde diversos sectores y a diferentes niveles han venido ejerciendo una o varias funciones de administración o de control de factores riesgo y de deterioro ambiental.

En consecuencia, se requiere de una adecuada coordinación para la formulación de políticas y para su respectiva ejecución, entre el nivel nacional, provincial y municipal, y entre los sectores comprometidos en la prevención y el manejo de aspectos ambientales, con el fin de evitar contradicciones, discordancias y vacíos que finalmente terminan por perjudicar tanto a los recursos como a sus usuarios.

Una organización institucional de esta naturaleza es el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, el cual fue instituido con las entidades del estado ya existentes en todos los niveles. Este sistema fue concebido para que sus acciones se realicen en forma descentralizada y para que sus actividades de gestión para la mitigación de riesgos y para la rehabilitación de áreas afectadas se lleven a cabo a nivel local, con la participación de la comunidad y con el apoyo del gobierno central, mediante la concertación interinstitucional de entidades gubernamentales y ONGs.

No obstante que lo anterior puede darse dependiendo de las circunstancias históricas y de democratización de cada país, para efectos de la prevención de desastres y la gestión ambiental, podría recomendarse el impulso de organizaciones inter-institucionales similares, compuestas por entidades del sector público y privado relacionadas con el tema, que lleven a cabo en forma organizada y descentralizada, a través de comités regionales y locales, las actividades de prevención no solamente desde el punto de vista operativo sino también desde el punto de vista técnico, científico y de planificación de acuerdo con su competencia; un sistema interinstitucional en el que todas las instituciones tengan definidas sus funciones y responsabilidades a nivel nacional, provincial y local.

Uno de los aspectos fundamentales de un sistema de estas características es la clara función de las instituciones nacionales y provinciales como agentes coordinadores y

asesores de los niveles locales, donde juegan un papel primordial los sistemas nacionales de planeación de cada país, como estructuras que le dan coherencia a la política, y los municipios como entes ejecutores con el apoyo de la sociedad civil organizada y otras modalidades de la participación ciudadana que en el proceso de democratización puedan explorarse para lograr incorporar la prevención de desastres en la cultura.

BIBLIOGRAFIA

CARDONA, O. D. (1993) "Manejo Ambiental y Prevención de Desastres: Dos Temas Asociados". En: *Los Desastres No son Naturales*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), Ediciones Tercer Mundo, Bogotá.

CARDONA, O. D. (1994) "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia". Presentado en el Seminario Internacional Sociedad y Prevención de Desastres, COMECSO/LA RED, UNAM/México, pp. 75-93.

PROCOMUN (1992) "Orientaciones Generales en el Área de Participación Ciudadana". Programa de Desarrollo Institucional de los Municipios, PDI, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

LONDOÑO, L. F. (1992) "Bases para un Documento CONPES sobre ONGs en la Actual Coyuntura". Consejería de Política Social, Presidencia de la República, Bogotá.

RITCHEY-VANCE, M. (1992) "El Arte de Asociarse: Las ONG y la Sociedad Civil en Colombia". Fundación Interamericana, Serie de Estudios de Países: No. 2, Arlington, Virginia.

VARGAS, H. *et al.* (1992) "Acerca de la Naturaleza y Evolución de los Organismos No Gubernamentales, (ONGs) en Colombia, Bases para la comprensión del fenómeno", Fundación Social, Bogotá.