

La investigación en gestión del riesgo de desastres



Cortesía Javier Ángel

«(...) uno de los principales intereses del Instituto es el de visibilizar aquellas afectaciones a los derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia, por ello resultan de alto interés investigativo las situaciones que conducen a las afectaciones que los desastres provocan sobre los derechos y, en general, sobre la vida de las personas (...).»

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR DEL IEMP

Como parte del ministerio público, el IEMP, a lo largo de estos años, se ha preocupado por desarrollar programas de capacitación y de investigación orientados a promover la defensa de los derechos de la población. Los estudios, por ejemplo, han permitido proteger los derechos al develar problemáticas que ameritan ajustes en la acción institucional de la Administración Pública encargada del asunto estudiado.

El marco normativo y el Plan Estratégico del IEMP han contribuido con un conjunto importante de actividades de investigación sobre ámbitos sociales, políticos y económicos que aportan conocimientos de diferentes condiciones de vulnerabilidad a las que puedan enfrentarse nuestros conciudadanos.

Este proceso no solo corresponde a la observación y análisis de la legislación, de la implementación de las políticas públicas o de las macro decisiones que nuestros gobernantes y funcionarios implementan a diario, sino que, además, implica la generación de propuestas

que abran espacios para que estas leyes, políticas y decisiones encuentren tierra fértil sobre la cual germinar oportunidades de desarrollo y crecimiento nacional.

En este sentido, uno de los principales intereses del Instituto es el de visibilizar aquellas afectaciones a los derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia, por ello resultan de alto interés investigativo las situaciones que conducen a las afectaciones que los desastres provocan sobre los derechos y, en general, sobre la vida de las personas, es claro que estos eventos minan incluso las mismas posibilidades de desarrollo que tiene el país.

Hoy es claro que los desastres no son hechos fortuitos y que la mano del hombre tiene mucho que ver con su ocurrencia, fruto de la interacción entre los fenómenos naturales o antrópicos, con las dinámicas humanas, surgen las condiciones para que las tragedias ocurran; sin embargo, también hoy es claro que los impactos de estos eventos pueden ser menores cuando conocemos los riesgos, conjuramos sus causas sociales, políticas y económicas estructurales, y estamos prepara-

NÚMERO 27 • OCTUBRE DE 2016

Ciencia y creencia,
multiplicidad de realidades
en el riesgo y los desastres **3**

Reflexiones de la relación:
ambiente - sociedad -
políticas públicas y gestión
del riesgo **14**

Buenas prácticas de
reducción del riesgo en
comunidades vulnerables **22**

La construcción del
concepto de infancia para
el desarrollo sostenible **30**

Capacidades y
vulnerabilidad sociocultural
coproducción desde el aula **33**

La sociedad del riesgo
mundial **40**

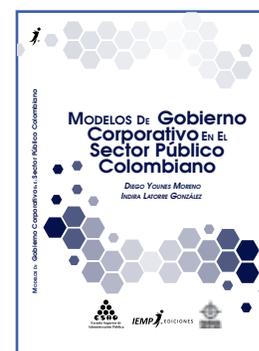
Gobernabilidad y
gobernanza en la gestión
del riesgo en Colombia **44**

Afectación causada por
las MAP, las Muse y los
AEI en Colombia **63**

La línea de emergencias 123,
instrumento para la gestión
del riesgo de desastres **70**

La unión hace la fuerza **80**

Novedades editoriales



Modelos de gobierno corporativo en el sector público colombiano

Publicación de los autores Diego Younes Moreno e Indira Latorre González.

Costo: \$30 000.

dos para responder adecuadamente a las emergencias.

En este sentido, el Estado expresó su máxima preocupación por desarrollar herramientas de conocimiento, reducción, prevención y atención de desastres, que permitan mitigar los efectos negativos de estos eventos en el territorio, con la expedición de la Ley 1523 de 2012. En forma positiva estos esfuerzos requieren del apoyo de todas las instituciones estatales, empresariales y civiles para así integrar los intereses generales a fin de lograr mejores resultados.

El IEMP en la gestión del riesgo de desastres

El aporte del IEMP radica en la creación de una línea de investigación especializada en estos eventos, dedicada enteramente al estudio de la gestión del riesgo de desastres, esfuerzo que no ha sido aislado y que, gracias al empeño, cuenta con la cooperación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), e incluso ha contado con recursos de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias).

Los resultados son notorios, en cuatro años de trabajo mancomunado existen tres boletines **INNOVA** especiales sobre el tema. Así mismo, en labores conjuntas con una red de centros de investigación articulada desde el IEMP y con nodos en la Universidad Sergio Arboleda y la Universidad Reformada se han producido dos libros de resultados de investigación.

Igualmente, con la financiación del IEMP, de la ESAP y de Colciencias es publicada una tercera obra sobre desplazamiento ambiental, por parte

de la Universidad de Caldas, con otro nodo de investigadores. En este momento está en impresión una cuarta obra del IEMP sobre desastres, ambiente y sociedad que será pronto entregada al país.

Este programa de investigación ha impartido cuatro Cátedras Carlos Mauro Hoyos sobre desastres, en las ciudades de Barranquilla, Santa Marta y Bogotá; a nivel internacional se impartió una conferencia sobre riesgos en zonas de bajamar y se participó en el lanzamiento del libro sobre riesgos en ciudades costeras. En el presente año serán impartidas dos nuevas cátedras sobre el tema. Es de notar que todos estos eventos han contado con la participación de profesores e investigadores reconocidos y de una nutrida e interesada asistencia.

A partir de estos procesos de investigación y discusión académica pública han sido evidenciados los vacíos que la implementación de la política de gestión del riesgo aún debe resolver, así como los retos que implica considerar factores profundos en la sociedad que no habían sido tenidos en cuenta y la necesidad de desarrollar referentes que posibiliten dicho ejercicio.

El propósito es que el país comprenda que los desastres no son solamente una cuestión física, estructural, sino que estos son producto de un proceso de construcción sociopolítica de factores de vulnerabilidad que ante las amenazas generan una mayor exposición, con el subsecuente aumento de los daños que puede generar un fenómeno.

Por tal razón, una de las apuestas del Instituto es la de observar los múltiples focos y características que componen este campo de estudio para validar posibles soluciones que, también, puedan ser construidas desde las bases sociales y de forma horizontal, en esquemas de gobernanza.

Uno de estos aspectos a tener en cuenta es incluir la vulnerabilidad social en el estudio del riesgo, como variable para definir su magnitud; esto, porque las capacidades sociales permiten reducir los impactos, al incrementar las posibilidades que tiene la sociedad para sobreponerse a los hechos.

Observar este tipo particular de vulnerabilidad invita, a quienes estudian los riesgos, no solo a considerar los factores físicos expuestos sino tam-



Cortesía Javier Ángel

«(...) Los desastres no son solamente una cuestión física, estructural, sino que estos son producto de un proceso de construcción sociopolítica de factores de vulnerabilidad que ante las amenazas generan una mayor exposición, con el subsecuente aumento de los daños que puede generar un fenómeno».

bién la calidad de vida, los medios de vida con que se cuenta, las oportunidades así como la relación de cada individuo, de cada hogar, con el territorio que habita. Además, este reto implica considerar, de manera profunda, las particularidades de los hogares colombianos, para así intentar medir su resiliencia ante eventos desafortunados.

En esta línea se ha hablado también del impacto psicosocial de los desastres, de cómo los esquemas de atención, como la creación de albergues temporales, pueden contribuir a la resistencia social.¹ Adicionalmente, se han analizado situaciones como el vínculo entre las zonas de bajamar y las construcciones palafíticas, y las afectaciones en términos de gobernabilidad de tales áreas de ocupa-

¹ Ver *Innova* n.º 18. La resiliencia social: una propuesta para integrar dentro de las políticas públicas de gestión del riesgo.

ción, la gestión del riesgo de desastres, los procesos sociales y culturales que estas prácticas implican.

Cada uno de estos esfuerzos ha representado triunfos para el Instituto, que se ha convertido en un referente nacional en estos temas, por ello ha sido invitado a formar parte de la Comisión Nacional Asesora para la Investigación de Gestión del Riesgo de Desastre, espacio al que concurren los principales académicos de este campo para contribuir con ideas, para pensar el norte de los aportes que las ciencias pueden hacer al país en la salvaguarda de nuestras formas de vida, de nuestros recursos, y en forma institucional, en la preservación de las condiciones para el ejercicio de los derechos en el marco de las normas constitucionales.

Vale además mencionar que estas investigaciones han generado recursos para el IEMP, además de los fondos de coope-

ración aportados por Colciencias y por la ESAP, el IEMP ha logrado ingresos, por la relevancia de este tema, de otras entidades públicas.

De forma interinstitucional, el IEMP está posicionado en espacios científicos en el campo del estudio de los desastres; gracias a los hallazgos de nuestros investigadores es posible aportar a la construcción de nuevas perspectivas y herramientas eficaces para garantizar el bienestar general.

De esta manera, el Instituto de Estudios cumple su compromiso con la nación, por ello continuará contribuyendo cada vez más para que sean menores las afectaciones físicas, sociales, económicas y culturales al momento de un desastre. Así mismo, proseguiré con el fortalecimiento de los vínculos con todos los órganos del Estado que requieran de sus servicios de investigación para la generación de conocimiento científico útil al Estado y a la sociedad. **i**

Ciencia y creencia, multiplicidad de realidades en el riesgo y los desastres

CLAUDIA PATRICIA COCA GALEANO¹

En Colombia, como en el resto del mundo, grandes desastres, además del impacto socioeconómico, han generado cambios normativos e institucionales de diverso orden. Por ejemplo, la avalancha de Armero, que tuvo un costo equivalente al 1.02% del PIB, motivó la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres; el terremoto del Eje Cafetero, cercano al 1.01%, condujo a la inclusión del tema en el plan nacional de desarrollo, y el fenómeno de La

Niña, con un 2.2%, conllevó a una Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres articulada a procesos de desarrollo. Desde el punto de vista de las finanzas del Estado, de acuerdo con el Banco Mundial (2012), durante los últimos 40 años los desastres han ocasionado pérdidas que alcanzan los US\$ 7 100 millones, es decir, un promedio anual de US\$ 177 millones.

Medir, cuantificar y contar los efectos sociales, económicos y ecológicos de los desastres y transportarlos a una cifra, gráfica o indicador, como se muestra en los ejemplos mencionados, no solo se constituye en una forma normal de construir una «realidad» cuya construcción ha sido tan bien armada que difícilmente resulta cuestionable, sino que responden a una serie de conceptos normativos, de taxonomías y de métodos que ante todo tienen un carácter político y una forma de comprensión. ¿Qué tipo de realidad se construye a través de cifras, datos o indicadores como estos? ¿Qué se hace visible y qué no, qué se elude, qué desconoce?

En las formas de comprensión del riesgo y los desastres ha prevalecido la dicotomía sujeto - objeto, problemáticas sociales - fenómenos naturales, sociedad - naturaleza, privilegiándose el conocimiento científico especialmente sobre los fenómenos, y poca voz y visibilidad a las implicaciones de las estructuras de poder y la cultura en su «construcción». Por ello, desde un enfoque de la coproducción de conocimiento es relevante «reconocer que la producción de orden en la naturaleza y en la sociedad tiene que ser discutido en un lenguaje que no le reste, ni siquiera de forma accidental o sin intención, primacía a alguna de las dos» (Jasanoff, 2004, p. 9).²

De esta manera, es posible hacer visibles las conexiones entre los objetos «naturales» y los objetos «sociales», evitar caer en determinismos en las explicaciones del mundo, reducir supresiones y omisiones de multiplicidad de realidades que se en-

¹ Doctoranda del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL), magister en medio ambiente y desarrollo, especialista en pedagogía y en gerencia social, Licenciada en filología e idiomas. Se ha desempeñado en temas de gestión del riesgo de desastres especialmente en los campos de investigación y educación en entidades como el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (Idiger), la UNAL, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá (UAECOB), Ecopetrol y la Secretaría de Educación Distrital (SED). Ha realizado alrededor de 15 publicaciones en la materia y se ha desempeñado como catedrática en la Universidad de los Andes, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y la Escuela de Posgrados de la Policía. Actualmente trabaja en la Subdirección para el Manejo de Emergencias y Desastres del Idiger. Correo: coca.claudia@gmail.com

² Traducción libre del autor.

samblan en la cotidianidad, propiciar nuevas formas de pensar acerca del poder del conocimiento, la experticia, la técnica y los objetos materiales en las relaciones de formas de autoridad (*ibid.*). Estas son algunas de las perspectivas que contribuyen a ampliar el riesgo de desastres en el marco de la política y la cultura, de lo público y de lo privado.

Las realidades sobre el riesgo y los desastres

Normalmente, el lugar de enunciación sobre el riesgo y los desastres parte de una postura epistemológica que produce una verdad; sin embargo, la apuesta justamente es darle el mismo trato a los enunciados científicos y a los «no expertos», lo cual implica no otorgar estatus de verdad a ninguno. El debate sobre la realidad y la verdad aún no ha sido superado; por ello, desde un enfoque de simetría es posible darle salida a la problemática presentada entre la versión única y la multiplicidad de versiones; si bien no se trata de decir la última palabra tampoco se trata de dejar por fuera el resto.

Lo relevante, como plantea Law (2004), es pensar cómo se construye, cómo se ensambla, cómo se hace y se deshace la realidad, pues es claro que la visión que se tenga de ella está restringida por las cosas que cada persona conoce, piensa y cree del mundo y eso incluye a quienes producen conocimiento científico. Este mismo texto es una construcción de realidad de

quien la escribe. Lo anterior, máxime si partimos como dice Law de un mundo que es «resbaladizo, indistinto, complejo, elusivo, difuso, desordenado, texturado, vago, inespecífico, confuso, emocional, doloroso, placentero, esperanzado, horrendo, perdido, redimido, visionario, angelical, demoníaco, mundano, intuitivo, corredizo, impredecible»³ (2004, p. 7).

Existen limitaciones para intentar comprender el mundo, disciplinariamente se han determinado objetos de estudio y formas de teorizar sobre ellos produciendo explicaciones de fenómenos y de la «realidad», excluyendo aquellas que se quedan por fuera del alcance científico, principalmente.

«El discurso sobre la realidad natural es un medio para producir conocimientos relativos a esa realidad, de reunir consensos y de delimitar dominios seguros en relación con otros más inciertos» (Shapin, 1995, p. 41). En el contexto del riesgo, el conocimiento experto y científico sobre el análisis y la evaluación del riesgo supone las consideraciones sobre las causas, fuentes de generación, consecuencias, la probabilidad de ocurrencia y, consecuentemente, las medidas de mitigación y prevención de las amenazas, cuando sea posible, y de la vulnerabilidad existente. De esta manera, se han institucionalizado y producido realidades sobre los fenómenos de origen natural y antrópico, tipificándolos como

3 Traducción libre del autor.

amenazantes; pero realidades incipientes en relación con la vulnerabilidad y su correlación con el riesgo.

De acuerdo con el World Disaster Report (2014) para las comunidades ubicadas en «zonas de riesgo» existen una serie de beneficios que no visibilizan el riesgo que ve el experto. Estos beneficios tienen que ver con los medios de vida, activos sociales y beneficios inmateriales vinculados a su espiritualidad, satisfacción emocional, identidad, autoestima y capital social, los cuales normalmente no hacen parte de los análisis de riesgo. En este sentido, por qué esperar desde la racionalidad científica e institucional que la gente cambie todo esto por el hecho de recibir información experta si existe un lente cultural distinto. La aceptación de un conocimiento experto puede significar para la gente anular o reducir identidades, negar o alterar las comprensiones existentes o subestimar valoraciones de algo que no les significa necesariamente riesgo, pues las interpretaciones sobre el peligro están influenciadas por la cultura y profundamente inscritas en su cotidianidad en donde riesgo y medios de vida se funden.

Como la lava de un volcán, lo social se comporta como el modelo rizomático, pues existen multiplicidad de realidades que se hacen y deshacen permanentemente, sin versiones únicas. Desde el punto de vista sociológico se ha identificado la agencia⁴ como la capacidad que posee una persona u otra identidad para actuar o conectarse con la estructura social y el mundo; concepto que desde la Teoría Actor Red (TAR) de Latour (1991) se ha ampliado a la capacidad de agencia de actantes humanos y no humanos. Analizar la agencia del qué, quién, cómo, cuándo, dónde y por qué se produce, transforma, usa, moviliza, incluye y excluyen conocimientos, es muy relevante tanto en los análisis de las amenazas como de vulnerabilidad.

En este contexto uno de los análisis que puede resultar asombroso es la capacidad de agencia de instrumentos de inscripción como las estadísticas, las redes y observatorios vulcanológicos y sismoló-

4 Agencia: etimológicamente del latín *agentia*, palabra compuesta, integrada por el verbo *agere* que traduce «actuar» y el sufijo «ia» indicativo de cualidad; así, *agencia* tiene que ver con la cualidad de aquel que actúa o hace algo.



▶ «(...) la avalancha de Armero, que tuvo un costo equivalente al 1.02% del PIB, motivó la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres».

Mónica Vega Solano - IEMP



Mónica Vega Solano - IEMP



► En la política de gestión del riesgo de desastres «(...) se han definido como factores de riesgo por un lado la amenaza, como factor de riesgo externo, que incluye no solo los fenómenos naturales como los sismos, sino también aquellos de origen socionatural como las inundaciones y los antrópicos no intencionales como los incendios». En las imágenes incendio forestal en el cerro de Monserrate, Bogotá, D. C.

gicos, los mapas temáticos, los pronósticos meteorológicos, por citar algunos ejemplos. Entonces la pregunta es, ¿cómo se da el proceso de «agenciamiento» del conocimiento del riesgo de desastres en el país? Los documentos científicos producen «realidad» y por la forma como están armados, especialmente a través de fuentes visuales que imitan la realidad, como es el caso de un mapa de zonificación de amenaza volcánica o sísmica, reducen la desconfianza y movilizan testimonios produciendo esa realidad (Shapin, 1995). Comunican hechos que parecen independientes y reales.

Un segundo punto de observación es cómo desde el Estado, a través de la política de gestión del riesgo de desastres, se establece un compromiso con la planificación, el ordenamiento territorial, la inclusión del riesgo en la inversión pública para la protección de la vida, el mejoramiento de su calidad y el bienestar y la sostenibilidad del desarrollo. Para ello en la política, institucional y normativa, se han definido como factores de riesgo por un lado la amenaza, como factor de riesgo externo, que incluye no solo los fenómenos naturales como los sismos,

sino también aquellos de origen socionatural como las inundaciones y los antrópicos no intencionales⁵ como los incendios.

Y, por otra parte, la vulnerabilidad, como factor de riesgo interno, que se expresa como la «susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente» (Ley 1523, 2012). Estos conceptos, a través de un proceso de purificación del conocimiento científico, separan naturaleza - cultura y conducen a una gestión de la naturaleza, desde el ámbito científico, y a una gestión de la sociedad en el ámbito político; aunque realmente en la cotidianidad no están separados, por el contrario, están mezclados y configuran multiplicidad de híbridos que, como menciona Latour (1991), dibujan madejas de ciencia, política, economía, derecho, religión, técnica y ficción que se multiplican y que es necesario escudriñar en el cómo se producen para me-

⁵ Las amenazas antrópicas intencionales no están incluidas en la normativa colombiana asociada al riesgo de desastres. Tal es el caso del conflicto armado, los ataques terroristas y el bombardeo de oleoductos.

jorar la gestión que se hace en torno al riesgo.

Los aportes de la TAR, por una parte, dan cuenta de la existencia de actantes no humanos con capacidad de agencia como es el caso de los instrumentos de inscripción mencionados, estos no son simplemente «*infelices portadores de una proyección simbólica*» (Latour, 2005, p. 26). Por otra, en lo que toca a lo humano, desde este mismo enfoque teórico, se presenta una nueva forma de relacionar «lo social» pues este ha sido encogido y limitado a aquello que queda después de que la política, la biología, la economía, el derecho y la psicología han tomado lo suyo.

En este sentido se redefine lo social como «un movimiento muy peculiar de reasociación y reensamblado» (*ibid.*, p. 21), en donde lo fundamental es cómo nuevas instituciones, normas, procedimientos y conceptos son capaces de reunir y volver a relacionar lo social y de propiciar nuevas asociaciones de actantes humanos y no humanos capaces de agenciar. Este es un tercer elemento a través del cual, a propósito de la participación, se reivindica la impopular y menoscabada idea de lo político y la representación

para «canalizar nuevas pasiones políticas, en nuevos ámbitos de pensamiento, nuevas retóricas, nuevos modos de estar interesados, indignados, movilizados y pacificados» (*ibid.*, p. 39).

En el caso particular en torno al riesgo y los desastres, se trata de revitalizar la «agencialidad» de lo social activo, comprendido como asociaciones y «reensambles» humanos y no humanos, que como actantes relevantes actúan y llevan a hacer cosas y sin cuyo ensamble no sería posible la acción humana «aparentemente» racional – científica que ha sido purificada de lo social. Aquí nos queda un cabo suelto y es cuestionar por qué no hay participación, asunto que se abordará un poco más adelante.

El «agenciamiento» del conocimiento del riesgo de desastres produce dispositivos, emplea normas, conceptos expertos e institucionalidades que organizan y reorganizan a la sociedad y al territorio de cierta manera y con ciertos fines, los cuales no están aislados de acciones políticas y de poder que es necesario reconocer. Dentro de la diversidad de formas de «agenciamiento» resultaría interesante ver, por ejemplo:

- Cómo es el tratamiento que se da a los registros de las redes de monitoreo de fenómenos, a las zonificaciones de amenaza, las fórmulas que se emplean, los diseños de ingeniería que se proponen y poder evidenciar si estos pueden «decir todo o casi nada» (Latour, 1990, P. 82).
- Cuáles son los lugares de enunciación de comunidades, académicos, consultores y funcionarios, qué alianzas se establecen, cómo se transmite y reconoce la autoridad frente a lo que se enuncia. Es decir, qué movilizaciones, agrupaciones, intereses y tendencias se presentan, por qué y para qué.

- Qué nuevos objetos o propiedades de objetos existentes surgen, cuánto tiempo permanecen, qué hacen visible, qué combinan entre sí.

El ensamble de estos «agenciamientos», que conforman híbridos, permite pensar en el riesgo de otra manera pues se hace visible la potencia que entrañan. El poder de los híbridos o cadena de asociaciones de humanos y no humanos está no en «una idea que se hace realidad, sino en una traducción que transforma completamente a todo aquello que arrastra... la cual tiene que ver con la inclusión en las narrativas, no solo de

lo real, sino también de lo posible, lo irreal, lo realizable, lo deseable, lo utópico, lo absurdo, lo razonable o lo costoso» (*ibid.*, p. 125).

Las creencias irracionales sobre el riesgo de desastres

En el marco de la importancia de las narrativas, un cuarto aspecto de análisis son las creencias sobre el riesgo y la pregunta es: ¿qué lugar y rol se les da a las narrativas de lo irreal, imposible, utópico y deseable? Un par de narrativas adaptadas puede ilustrar por qué es necesario darles voz, desde un principio de simetría:

Fuente: elaboración propia



Foto : https://es.wikipedia.org/wiki/Terremoto_del_1o_de_Diciembre_de_2004

El tsunami asiático ocurrido en la madrugada del 26 de diciembre de 2004 asoló varios países de la región: Sumatra, Indonesia, Tailandia, Sri Lanka, India y las Islas Maldivias. Allí era donde se concentraba una multitud de turistas procedentes de todos los países del mundo en búsqueda de placeres sexuales ilícitos, como la prostitución, pederastia, pornografía, homosexualidad, drogadicción, embriaguez, etc. Murieron 200 000 personas de 34 nacionalidades distintas, que estaban pecando sin respetar la fecha del Nacimiento del Salvador y Redentor Nuestro Señor Jesucristo. Murieron ahogadas bajo las olas de más de diez metros de altura. Es conveniente decir que también murieron muchas víctimas totalmente inocentes.



Foto : <http://www.bbc.co.uk/staticarchive/7e722b7166b87ef6a01edbc91c0898fd1611a070.jpg>

Con el terrible terremoto de Haití, me viene a la memoria una imagen que representa la triste y desgraciada realidad: la pobreza, la esclavitud, el hambre, la plaga del Sida (de allí salió hacia EE. UU. y el mundo), los tres huracanes del 2008 que dejaron un millar de muertos. ¿A qué se debe tanta desgracia? No podemos echarles la culpa a los conquistadores españoles, ni a los colonos franceses, ni tampoco a los EE. UU., pues a pesar de ser la primera colonia europea en obtener la independencia, desde entonces lleva los no pocos 200 años de una terrible maldición, que subyace en las profundidades del satanismo y la magia negra como segura causa primigenia. Es el único país consagrado al demonio, y donde se le sigue rindiendo culto a él y a sus huestes satánicas en las diversas modalidades del vudú y la santería.



Foto : <http://www.eluniversal.com.co/colombia/30-anos-despues-de-la-tragedia-armero-sigue-oliendo-flores-210909>

La catástrofe de Armero sepultó a 20 000 seres humanos. Algunos supervivientes recordaron la maldición del padre Pedro María Martínez. El 9 de abril de 1948 cuando las noticias informaban sobre «El Bogotazo» una horda de violentos atacó al sacerdote, lo asesinaron a machetazos y lo arrastraron hasta el cementerio. Lo mataron porque en Armero se concentraban prostíbulos y el sacerdote exhortaba al pueblo a la conversión. De hecho, varias prostitutas bailaron alrededor del cadáver y una multitud iba a asesinar a seis monjas que querían impedir la danza macabra. El arzobispo declaró la parroquia en entredicho y excomulgó a los asesinos.

¿Qué lugar le darían los centros de cálculo asociados al riesgo de desastres a estos tres ejemplos? ¿Cómo es que se produce la realidad de Haití por fuera de la noción de haber sido la colonia más próspera de Europa? ¿Cómo ocurre lo propio en Armero por fuera del contexto político de una guerra civil en Colombia o de una misión italiana que un año antes anunció lo que iba a pasar? Se esperaría que fuera fácilmente comprensible y explicable desde las ciencias sociales; sin embargo, esas narrativas, ciertas o no, tampoco tienen un lugar, aunque están presentes en la memoria y en las creencias.

Desde la teoría cultural, Mary Douglas establece que es rara la comunidad que no echa la culpa de sus desgracias y estas, a la vez, actúan como palanca para elevar el nivel de solidaridad; esta tesis «es una extensión de la tesis de Durkheim acerca de los usos políticos del crimen hacia los usos políticos de la desgracia» (Douglas, 1992. p. 6).

Durkheim entiende el crimen como:

(...) el acto que ofende estados fuertes y precisos de la conciencia colectiva, y al criminal como un agente imprescindible para la revitalización de la cohesión social por cuanto su punición posibilita la reafirmación normativa del lazo social. Para él, el castigo penal constituye un ritual público y violento que, interpellando sentimientos y creencias comunes, ratifica la posición trascendente de los valores en los que un conjunto se reconoce como tal (Durkheim, 1986) citado en (Tonkonoff Costantin, 2012. p. 112).

En este sentido, las personas que forman una comunidad no es que decidan

conscientemente tener uno u otro patrón de culpa, sino que los peligros que afectan su vida e integridad física se dibujan en diálogos que van constituyéndose espontáneamente y que se decantan en patrones y creencias puntuales.

La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, uno de los actantes más importantes en la transformación conceptual del tema en Colombia y Latinoamérica, en una de sus publicaciones del sitio web,⁶ indica que para entender, prevenir y recuperarse de los desastres es necesario desprenderse de una serie de **malinterpretaciones que turban las mentes** e impiden actuar acertadamente, de esa «**deformación**» de «suponer que el desastre se debe a fuerzas naturales poderosas o sobrenaturales que actúan irremediamente contra los humanos» y de «conciencia mágica» que transfiere la causa de los acontecimientos reales y cotidianos hacia un nivel suprahumano, imposible de penetrar racionalmente, que puede ser un dios o algo semejante.

Las creencias no tienen voz porque son irracionales e ilógicas a la luz del conocimiento científico. Pero, por qué y para qué anular, desconocer e invisibilizar esta carga sociocultural cuando se piensa en el riesgo de desastres, cómo lograr interesar sin ellas. Es necesario rescatar el carácter político activo de la participación ciudadana y el llamado a los académicos y políticos, que son los autorizados para decidir y tomar decisiones, para que incorporen a quienes va dirigido el conocimiento que producen. A la luz de estos sencillos ejemplos, el lugar de la

asamblea quizá no sea solo la academia o los centros de cálculo sino la iglesia, el supermercado o los confesionarios, pues la realidad no es estática sino que, por el contrario, está permanentemente haciéndose y rehaciéndose, con o sin religión, con o sin maldiciones, con o sin investigación.

La multiplicidad de realidades producidas por la gente, algunas impensables y otras invisibles, así como las producidas a través de aparatos, redes, conceptos técnicos, se ensamblan y de manera generativa producen lo que esta aquí o presente, lo que está ausente pero manifiesto y lo que está ausente pero que es otro, a saber: oculto, reprimido o no interesante.

En suma se trata de, por una parte, dar curso a una perspectiva «transdisciplinar» de los análisis de riesgos, en donde se aplique el principio de simetría, que permita superar las dicotomías, principalmente la de naturaleza y cultura que han separado los conocimientos exactos y el poder que entrañan, que han puesto a un lado el conocimiento de las cosas, y al otro el interés, el poder y la política. También de darle cabida a las redes que siendo reales,

colectivas y discursivas permiten atar naturaleza y cultura (Latour, 1991 – 2007). Se trata de hacer visibles los engranajes, las redes que se mueven y producen un orden social, situado y relacional. Pero, además, lo más importante es identificar elementos que permitan superar lo que Jasanoff (2004) denomina las tecnologías de la arrogancia en científicos, los técnicos y los expertos dado que cuando hablan a nombre de los fenómenos naturales, los representan en un sentido político y técnico marcando explícitamente quiénes son los que lo pueden decir, dejando a su paso de una vez claro que todo conocimiento distinto a su lugar de enunciación es irracional e ilógico.

Dificultades en la aplicación del conocimiento

Dicho lo anterior, en el contexto de la gestión del riesgo de desastres esto es fundamental pues existen amplias brechas entre la producción de conocimiento científico y su aplicación en las políticas públicas. Spiekermann y colaboradores (2015) han identificado que existen barreras en la copro-



» «(...) aunque ha aumentado la producción de conocimiento sobre riesgos de desastre, la toma de decisiones a partir de ella aún es muy baja a la vez que siguen aumentando las pérdidas asociadas (Spiekermann et al., 2015)». Imagen de Ocha Colombia (Candelaria, Atlántico), inundación por ruptura del canal del Dique (2010).

⁶ Recuperado de (2016, 16 de agosto) <http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsh/html/cap1.htm>

ducción, intercambio y uso del conocimiento para la gestión del riesgo que inciden en el cómo se dan los procesos institucionales y los recursos técnicos, financieros y humanos para su estudio y abordaje.

Se le suma al debate el hecho de que, como plantea Lampis (2013, p. 19), «la no-neutralidad de la ciencia y su relación con diferentes posturas políticas, como de comprensión de la realidad, hacen del tema de las definiciones un punto álgido en el proceso de intercambio entre ciencia y política pública (...) y (...) definir de una manera o de otra un fenómeno puede implicar evidenciar o descartar como irrelevantes sus efectos e implicaciones». Se han establecido los factores que obstaculizan el uso de información y conocimiento científico y las barreras estructurales para la coproducción, intercambio y uso del conocimiento; y aunque ha aumentado la producción de conocimiento sobre riesgos de desastre, la toma de decisiones a partir de ella aún es muy baja a la vez que siguen aumentando las pérdidas asociadas (Spiekermann *et al.*, 2015).

Las brechas existentes tienen que ver en cómo los hallazgos de las investigaciones son trasladados a las políticas y programas, con las diferencias en la comprensión de lo que las personas comunes y corrientes tienen sobre una amenaza, o cómo dimensionan el desarrollo y las medidas de prevención o mitigación. De otro lado, el mismo autor indica que el conocimiento producido por las entidades técnicas no le sirve a los niveles locales porque supuestamente tienen poca capacidad técnica para interpretar estudios y tomar decisiones. Alrededor de esta problemática el mismo autor plantea

la necesidad de reconocer que puede ocurrir lo siguiente:

- La información existe, pero se ignora su existencia.
- El conocimiento está disponible pero no se usa de manera efectiva por falta de capacidad para implementar el conocimiento en la política y en la práctica.
- El conocimiento existe, pero no hay habilidad para seleccionar la información correcta para decisiones o propósitos específicos.
- La forma como se transforma el conocimiento no es inadecuada y por tanto sus aplicaciones prácticas tampoco lo son.
- El conocimiento está disponible, se usa de manera efectiva, pero toma mucho tiempo en tener efecto.
- El conocimiento está disponible, se usa de manera efectiva, pero es anulado por el incremento de la vulnerabilidad.
- Existe incapacidad de las entidades para comunicar el conocimiento que producen y transforman.
- Existe incapacidad en las comunidades porque no pueden entender lo que se les «transfiere», o porque sus producciones domésticas, valores, creencias y mentalidades no son tenidas en cuenta.

Para cerrar, es preciso decir que quizás la causa estructural que imposibilita la coproducción de conocimiento y por tanto su agencia es, como indica Latour, que se emplea un lenguaje tan técnico que hace cada vez más indiscutible cualquier tema de riesgo, por tanto, es menos probable intentar adelantar cualquier clase de cuestionamiento. En esta misma línea, la arrogancia del lenguaje sin duda puede ser la

causa de que la gente pierda interés y competencia para entender, genera exclusión y anula la posibilidad de un debate político en torno al tema.

Por ello, los científicos deberían ser capaces de «volver a traer» para poder hablar en «asamblea» de los problemas que, como el riesgo, afectan a las comunidades. Volver el tema político es fundamental para reducir el riesgo pues mientras se mantenga en el campo de lo científico o técnico no tendrá esa posibilidad. También es necesario que las instituciones amplíen la visión y busquen nuevas formas alternativas de consulta y de participación que vinculen las preocupaciones reales de la gente. Entonces, se trata de ser capaces de mirar a ambos lados, al de la ciencia y al de la creencia, para volver a estar interesados. **i**

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2012). *Análisis de la gestión del riesgo en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial.
- Congreso de la República (2012). Ley 1523. *Diario Oficial* (48411). Bogotá.
- Douglas, M. (1992). *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*. Cap 1. London: Routledge.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2014). *World Disasters Report. Focus on Culture and Risk*. Lyon, Francia.
- Jasanoff, S. (2004). Ordering knowledge, ordering society. En: Jasanoff, S. (Ed) *States of knowledge: The co-production of science and social order*. Traducción al castellano (2004). (PP. 13-45). New York: Routledge.
- Lampis, A. (2013). Vulnerabilidad y adaptación al cambio climáti-

co: debates acerca del concepto de vulnerabilidad y su medición. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 22 (2).

- Latour, B. (1991). *Nunca fuimos modernos*. Argentina: Siglo XXI Editores.
- Latour, B. (1991). La tecnología es la sociedad hecha para que dure. En: Domènech, M. & Tirado FJ., (Eds). *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad* (PP. 109-142). Traducción 1998. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Latour, B. (1999). *La esperanza de Pandora*. Traducción 2001. Barcelona, España: Editorial Gedisa.
- Latour, B. (2005), From Realpolitik to Dingpolitik or How to Make Things Public. En Latour, B. & Weibel, P., (Eds). *Making things public; atmospheres of democracy*. (PP. 14-41) Cambridge, Mass: MIT Press.
- Latour, B. (2005). *Reensamblando lo social. Una introducción a la teoría del actor red*. Traducción 2008. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial SRL.
- Law, J. (2004). *After method, mess in social science research*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Shapin S. (1995). Una bomba circunstancial. La tecnología literaria de Boyle. *Cuadernos del Seminario*. 1 (1) (PP. 41-84).
- Spiekermann R., et al. (2015). The disaster knowledge matrix, reframing and evaluating the knowledge challenges in disaster risk reduction. *International Journal of Disaster Risk Reduction*.
- Tonkonoff Costantin, S. E. (2012). Las funciones sociales del crimen y el castigo. Una comparación entre las perspectivas de Dürkheim y Foucault. *Sociológica*, 77(27), 109-142. Retrieved from <http://search.ebscohost.com.bdigital.ces.edu.co:2048/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=86957638&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

Ciento por ciento responsables

CLAUDIA MIGUEL ORTEGA¹

La Ley 1523 de 2012 que define las políticas colombianas en materia de gestión del riesgo de desastres sostiene que «(...) la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano» (P. 13). Encuentro extremadamente fascinante que bajo esta afirmación literalmente se nos obligue, al menos, a un tipo de responsabilidad desde un precepto legal, sobre todo cuando en varios frentes de la sociedad se perciben índices preocupantes de irresponsabilidad como en la paternidad y la maternidad, en el manejo de la salud, en el trato a la enfermedad, en la protección del derecho a la vida y el respeto de la misma, en materia de movilidad, entre otros. Así pues, plasmar el sentido de la responsabilidad taxativamente frente a un tema en particular son palabras mayores.

La gestión del riesgo de desastres es un frente de trabajo árido, agreste, duro como la roca. Allí solo hay antiguos problemas de difícil solución que durante lustros, décadas, han requerido que ese sentido de responsabilidad colectiva poco a poco comience a zanjar un nuevo camino de conductas sociales, moldeadas desde la perspectiva de los atributos de la gobernabilidad y la gobernanza, como la única ruta posible para

la construcción social del desarrollo sostenible.

Al respecto, el Plan de Manejo Integral Laderas Occidentales de Barranquilla (2015) sostiene que:

Entendiendo la Gestión del Riesgo de Desastres como una política de desarrollo “indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo” (Ley 1523/2012) y [como] un proceso social en el que todos somos responsables, la propuesta de su manejo requiere de dos atributos: uno es la **governabilidad**, vista esta como aquella capacidad del Estado para responder y actuar en los diversos frentes y situaciones, y el otro atributo, la **gobernanza**, que alude a estructurar ese proceso social capaz de comunicar, identificar roles y definir la responsabilidad de los diferentes actores del proceso; cuando se conjugan una gobernabilidad estatal confiable frente a la gestión del riesgo y una gobernanza orientada a fijar responsabilidades con los roles institucionales y comunitarios muy bien definidos y esclarecidos, se logra así, una construcción social del riesgo y su gestión, y se materializa como el **proceso social** que finalmente de alcance al espíritu de la ley 1523 de 2012 (P. 10).

La acción ciento por ciento responsable aplicada individual o grupalmente desde cualquier órbita, ya sea la estatal, social, educativa, gubernamental, comunitaria o empresarial tiene el

efecto de la gota de agua que cae y cae lentamente hasta llegar a horadar la piedra. La responsabilidad, de la mano con la perseverancia, son dos cualidades con las que se pueden sortear terrenos de tránsito complicados en las organizaciones, donde es una constante encontrarse con la indiferencia, la incomprensión, la miopía y la sordera de dirigentes y directivos; estas dificultades obstaculizan la concreción de los procesos de gestión del riesgo de desastres en el país.

Las nuevas necesidades de corresponsabilidad, de interacción múltiple o pluralismo interactivo con miras a construir redes de gobernanza, nos convence de la gran valía que tiene para la organización el trabajo encomendado de formular el **plan de laderas**, muy específico, muy técnico. Este plan estuvo a cargo de un pequeño grupo de profesionales, capaces de diseñar conjuntamente una estrategia de proceso social del conocimiento y reducción del riesgo para garantizar el tan sonado desarrollo sostenible, que no es nada diferente a la necesidad de estar convencidos de que, definitivamente, entre todos debemos participar de manera comprometida para así garantizar la permanencia en el territorio que ocupamos.

También es cierto que luego de varios años de desempeño profesional en estos terrenos germinan y prosperan la **creatividad** y la **recursividad** como dos grandes cualidades, que aunadas a la responsabilidad permiten hallar nuevas propuestas que —a manera de hilo conductor— dan salida a los multidimensionales laberintos de problemas que presentan los

Mapa de amenazas ladera occidental de Barranquilla



► «(...) en la tercera parte del territorio urbano de la ciudad [Barranquilla], la cual comprende una superficie de 3.044 hectáreas y donde se asientan 75 barrios, los movimientos en masa representan un escenario de amenaza constituyéndose en una problemática de inmensas proporciones con alto costo social y fiscal».

entes territoriales en materia de gestión del riesgo de desastres, como es el caso de la amenaza siconatural por **movimientos en masa** en la ciudad de Barranquilla. Así, en la tercera parte del territorio urbano de la ciudad, la cual comprende una superficie de 3044 hectáreas y donde se asientan 75 barrios, los movimientos en masa representan un escenario de amenaza consti-

¹ Abogada de la Universidad del Atlántico, especialista en derecho administrativo de la Universidad Libre Seccional Atlántico. Profesional especializado del distrito de Barranquilla, con amplia experiencia en la aplicación de la normativa que regula la gestión del riesgo en la administración distrital. Participó en los procesos de atención humanitaria en la situación de desastre decretada en diciembre de 2010 con motivo del fenómeno de La Niña, con funciones de coordinación administrativa en esta área. Correo: cmiguel@barranquilla.gov.co / Twitter @claumigor

tuyéndose en una problemática de inmensas proporciones con alto costo social y fiscal.

Para atenderla, entre noviembre de 2013 y mayo de 2014 se llevaron a cabo varias mesas técnicas en las que participaron el Ministerio de Vivienda, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), el distrito de Barranquilla y la comunidad. Se concluyó que la problemática exigía un **plan de manejo** en el que quedarán integrados unos lineamientos orientados por la UNGRD como máximo órgano de dirección del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

¿Cómo hacer este plan? y ¿cuánto costaba hacerlo?

Fueron interrogantes válidos planteados durante la reunión del Consejo Distrital de Gestión del Riesgo en junio de 2014. La respuesta a estos interrogantes fue surgiendo de los aportes colectivos de las entidades asistentes; los delegados del Servicio Geológico Colombiano (SGC) comentaron acerca de la experiencia que venían apoyando en Bucaramanga y los municipios de Cáqueza y Soacha en Cundinamarca, con escenarios similares. Igualmente, nos compartieron la manera en la que se venía haciendo el ejercicio de acompañamiento al plan de trabajo en estas entidades.

Además, se habló sobre la necesidad de fijar compromisos como solicitar al SGC acompañamiento y apoyo para la apropiación del conocimiento del estudio de *Zonificación de amenaza por movimientos en masa de las laderas occidentales de Barranquilla a escala 1:5 000* (2011), con el fin de implementarlo

en la estructuración del plan de manejo para el escenario de movimientos en masa.

No obstante, en su momento se sabía que estas acciones por sí solas no bastaban puesto que no era muy preciso quiénes se apropiarían del apoyo y acompañamiento del conocimiento geocientífico solicitado al SGC. De hecho, dado que las ciencias geológicas son áreas del saber y de gestión bastante complejas, se hizo necesario hacer obligatoria la tarea a través de un acto administrativo que ordenara integrar un comité para estructurar el plan de manejo de las laderas de Barranquilla, con el fin de hacer de este instrumento una herramienta dinamizadora que generara la obligatoriedad y el compromiso institucional para realizar el proyecto.

Fue así que se expidió el Decreto 0473 de 2014 «Por medio del cual se integra comité para estructurar el Plan de Acción Integral Laderas Occidentales de Barranquilla y se dictan otras disposiciones», como un acto de autoridad que dispuso la integración de un comité que estructurara un plan de manejo para el escenario de la amenaza provocada por movimientos en masa asociados a amenazas por inundación en la ladera occidental de Barranquilla, con el apoyo y acompañamiento del SGC. Es decir, el proyecto se realizaría en una modalidad novedosa que no significaba una cuantiosa contratación para la entidad territorial.

En agosto de 2014 se iniciaron las mesas técnicas de trabajo integradas con un equipo interdisciplinario de funcionarios y contratistas vinculados al distrito de Barranquilla en sus diversas dependencias y entidades distritales. En el transcurso del proceso fluyeron la creatividad y la recursividad de la que se hace



Cortesía Claudia Miguel Ortega

► «Poco a poco, de reunión en reunión, se generó una sinergia de conocimientos, saberes, experiencias y aportes, que en la medida en que avanzó el tiempo fueron enriqueciendo cada vez más el trabajo. De igual modo, se llegó a experimentar desespere, preocupación, cierto escepticismo y también agobio por el peso de la responsabilidad».

gala cuando hemos trabajado en áreas que históricamente no han gozado de preponderancia en las agendas de gobierno, como es el caso de la gestión del riesgo. En consecuencia, nos vimos avocados a la coordinación de un proceso en el cual, si bien se tenía claramente definido el objetivo contenido en el Decreto 0473 de 2014, inicialmente hubo titubeos para abordar la tarea en los aspectos relacionados con el cronograma metodológico dada la complejidad de la temática. Así, tratándose de una amenaza socionatural, la estrategia propuesta debía contener medidas de corto, mediano y largo plazo coherentes con los componentes ambientales, biofísicos, financieros y sociales incorporados al plan.

Poco a poco, de reunión en reunión, se generó una sinergia de conocimientos, saberes, experiencias y aportes, que en la medida en que avanzó el tiempo fueron enriqueciendo cada vez más el trabajo. De igual modo, se llegó a experimentar desespere, preocupación, cierto escepticismo y también agobio por el peso de la responsabilidad.

Hubo mesas técnicas de largas horas en las que solo se escuchaban las palabras propias de la terminología del

estudio del fenómeno de movimientos en masa de Barranquilla como deslizamientos, geología, geomorfología, pendiente, topografía, arcillas expansivas, formación Perdices, estructura urbana, de manera que se sentía la densidad de aquellos temas. Para muchos en las mesas estos asuntos representaban un acercamiento profesional a un tema nuevo y desconocido hasta el momento.

Uno de los resultados de estos encuentros de trabajo fue generar «(...) una propuesta de delimitación de polígonos de amenaza por barrio, a partir de los niveles de amenaza; alta y muy alta, media y baja, observándose que algunas zonas altas y muy altas sobrepasan los límites barriales, esto se estableció así priorizando el criterio de inestabilidad». (Plan de Manejo Integral Laderas Occidentales de Barranquilla, 2015, p. 17).

Concertados y definidos muchos criterios, finalmente se obtuvo un trabajo bien fundamentado propuesto para ejecutar durante 16 años que corresponden a cuatro períodos de la administración local, al cual había que asegurarle nacimiento en la vida jurídica mediante otro instrumento legal que lo adop-

tara. Para ello, se expidió el Decreto 0959 de diciembre de 2015 «por medio del cual se adopta el plan de manejo integral de laderas de barranquilla y se dictan otras disposiciones».

A partir del primero de enero de 2016 inició en Colombia un nuevo período constitucional para alcaldes y gobernadores por lo que, cumplida la parte de formulación y adopción del plan de manejo integral de las laderas de Barranquilla, al actual mandatario local le compete el iniciar su ejecución mediante la incorporación en el Plan de Desarrollo Distrital 2016-2019.

A modo de conclusión, puede decirse que este ejercicio deja buenas reflexiones: 1) el proceso no fue objeto de una cuantiosa contratación; 2) las entidades necesariamente deben construir su propia gobernanza interior a partir del respeto y la validación de la experiencia y el conocimiento profesional específico del recurso humano; 3) trabajando con el ciento por ciento de responsabilidad, perseverancia y gota a gota se podrá horadar la piedra de la voluntad política ya que, finalmente, esta tiene que ceder a los intereses generales en cuanto al riesgo de desastres se refiere, y porque al fin y al cabo frente al desastre la naturaleza no discrimina; 4) debido al resultado positivo y exitoso de esta experiencia vale la pena que el ejercicio se replique, de hecho, actualmente en la administración se está trabajando la misma metodología para la construcción del Plan Distrital de Gestión del Riesgo; 5) participar en la gestación y materialización de estos procesos ha sido satisfactorio, compartir la experiencia a través del presente artículo es muy gratificante.

El regreso de La Niña

El país se prepara para la inminente llegada del fenómeno climático de La Niña a partir de septiembre. La situación de desastre decretada en el país con ocasión de la fuerte temporada de lluvias presentada durante 2010-2011 dejó duras lecciones registradas en el trabajo de investigación ordenado por el Gobierno nacional, a través del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a Fedesarrollo, contenido en el libro *Evaluación de los programas para la atención del fenómeno de La Niña 2010-2011* (2013), en el cual, como evidencia del diagnóstico de la situación de la población antes de la intervención del fondo a través de la subcuenta Colombia Humanitaria, quedó consignado:

La vulnerabilidad de la mayoría de las poblaciones, tras el paso del Fenómeno de la Niña, llegó a un nivel extremo: la pérdida de bienes materiales fue absoluta; el único acceso que tenían a ropa, habitación y alimentación era el que recibían de la ayuda humanitaria. [En cuanto a la] Inestabilidad política y social (...) era imposible que el poco personal con el que contaban algunos municipios pudiera responder a una eventualidad como la ocurrida (p. 4).

Bajo estas circunstancias quedó al desnudo la situación de vulnerabilidad de los asentamientos humanos formales e informales en zonas de amenaza de inundación y/o movimientos en masa, como el caso de la gran ladera de Barranquilla. De igual modo se evidenció la pobre infraestructura vial que tenía el país.

Durante la ola invernal 2010-2011 el SGC detectó 65

zonas de deslizamientos activos en la ladera, debido a que para ese tiempo se encontraba en plena ejecución el estudio de zonificación de la amenaza. Esto permitió una oportuna e inmediata respuesta por parte de las autoridades locales de gestión del riesgo del momento, que amparadas en la normativa contenida en el Decreto Legislativo 4674 de 2010 ordenaron evacuación preventiva de varias zonas. Así mismo, se dio aviso a empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios para activar planes de contingencia, sobre todo a las de redes de gasoducto. Un punto a favor para la ciudad es que, hasta la fecha, no se ha registrado ni una pérdida de vida humana por causa de deslizamientos por movimientos en masa.

La ciudad ya cuenta con una larga historia por el complicado escenario de movimientos en masa. Como cualquier paciente de psicoanálisis en proceso de negación, no le queda más remedio que aceptar la realidad de su enfermedad. A partir de la formulación del Plan de Manejo Integral Laderas Occidentales de Barranquilla, que acoge las disposiciones legales que en ma-

teria de gestión del riesgo regula la Ley 1523/2012, se debe escribir una nueva historia que revierta los resultados manifestados en la ola invernal 2010-2011, producto de fallas institucionales por errónea consideración a las restricciones y condiciones que podía ofrecer el terreno.

El regreso de La Niña representa todo un reto en materia de gobernabilidad y gobernanza para todos, pues «los desastres no son eventos de la naturaleza perse, sino el resultado de la aplicación de estilos o modelos inapropiados de desarrollo que no consideran la interrelación sociedad-naturaleza, y se manifiestan en condiciones de vulnerabilidad creciente» (Banco Mundial, 2012, p. 3).

Sin el fortalecimiento de estos atributos no podemos pretender tampoco acercar gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, teniendo en cuenta que «una política de gestión del riesgo exige acciones de carácter integral con los fenómenos del cambio climático y sus estrategias de adaptación, vinculadas al ámbito sectorial y territorial» (*ibíd.* pp. 75-76), por lo que solo a partir de la ade-



► «La vulnerabilidad de la mayoría de las poblaciones, tras el paso del Fenómeno de la Niña [años 2010-2011], llegó a un nivel extremo: la pérdida de bienes materiales fue absoluta; el único acceso que tenían a ropa, habitación y alimentación era el que recibían de la ayuda humanitaria». *Evaluación de los programas para la atención del fenómeno de La Niña 2010-2011* (2013)



«El regreso de La Niña representa todo un reto en materia de gobernabilidad y gobernanza para todos, pues "los desastres no son eventos de la naturaleza perse, sino el resultado de la aplicación de estilos o modelos inapropiados de desarrollo que no consideran la interrelación sociedad-naturaleza, y se manifiestan en condiciones de vulnerabilidad creciente"» (Banco Mundial, 2012, P. 3).

cuada armonización de estos dos grandes componentes, gestión del riesgo y cambio climático, será posible la planificación sostenible del territorio encaminada a la protección de las futuras generaciones.

A pesar de la situación complicada del desastre, el país avanzó con el marco legal contenido en la Ley 1523/2013, con su enfoque de:

(...) gestión por procesos, que permite implementar la gestión en un sentido transversal, e incluye así competencias y actividades que otrora estaban separadas y enclaustradas en cada entidad. Además, el enfoque por procesos es la herramienta metodológica más adecuada al proceso que empieza por el conocimiento del riesgo, continúa como reducción del riesgo y eventualmente se concreta en el manejo del desastre (Ley Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, 2012, P. 10).

Adicionalmente, la transversalidad también posibilita la construcción de gobernanza, pues estos procesos al interior de las entidades oficiales privilegian la gobernanza como un mecanismo de interrelación entre diferentes niveles, que configuran un nuevo esquema orientado hacia la consolidación de un proceso so-

cial convencido de la importancia de gestionar el riesgo otorgando papeles vitales a los actores no estatales, y fortaleciendo redes con capacidades para emprender acciones efectivas y tomar decisiones en pro del bienestar común.

Pretendemos creer que las lecciones están aprendidas y que hay historias que no se deben repetir. Sin embargo, la experiencia de La Niña 2010-2011 aún no está del todo superada, sabemos que el tiempo marcha a una gran velocidad y las gestiones públicas jamás van parejas al paso del tiempo. Las alarmas están encendidas en el sur del Atlántico, los deslizamientos en la ladera de Barranquilla se activan enormemente al contacto con el agua, y la tierra continuará moviéndose. De cualquier modo, los niveles de responsabilidad aumentan, se sienta activa la participación de los diferentes niveles del gobierno local en el asunto, y finalmente va calando el principio de responsabilidad.

Ciento por ciento responsables

Hoy por hoy, en Colombia la responsabilidad en materia de gestión del riesgo es una exigencia legal. Más allá de esto, consideramos que con relación al tema debe haber un sentido del ciento por ciento

de responsabilidad, entendido como el criterio subjetivo determinante de la sustentabilidad de la especie humana, del planeta y todas las formas de vida que lo habitan.

Ciento por ciento de responsabilidad sumado a la gobernanza, debe generar un nuevo diálogo social de autorregulación, cooperación, solidaridad y consenso por el respeto a los dictados de la naturaleza, que posibilite los medios instrumentales para lograr la coexistencia de todos en un mundo con mayor justicia territorial, en el que existan acuerdos equitativos entre la pluralidad de intereses sociales y económicos, y donde las dinámicas de los cambios sean más benignas frente a la existencia humana. En un mundo donde en palabras del filósofo George Steiner:

El dinero nunca ha gritado tan alto como ahora. El olor del dinero nos sofoca, y eso no tiene nada que ver con el capitalismo o el marxismo. Cuando yo estudiaba la gente quería ser miembro del Parlamento, funcionario público, profesor... hoy incluso el niño huele el dinero, y el único objetivo ya parece que es ser rico. Y a eso se suma el enorme desdén de los políticos hacia aquellos que no tienen dinero. Para ellos, solo somos unos pobres idiotas. Y eso Karl Marx lo vio con mucha anticipación. En cambio, ni Freud ni el psicoanálisis, con toda su capacidad de análisis de los caracteres patológicos, supieron comprender nada de todo esto (Steiner, 2016). 

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Barranquilla (2015). Plan de Manejo Integral Laderas Occidentales de Barranquilla.
- Banco Mundial (2012). *Análisis de la Gestión del Riesgo en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogotá D. C., Colombia: Banco Mundial.
- Congreso de la República. (2012). Ley 1523. *Diario Oficial* (48411). Bogotá.
- Núñez, J. (2013). *Evaluación de los programas para la atención del fenómeno de La Niña 2010-2011*. Bogotá D. C., Colombia: Fedesarrollo.
- Steiner, G. (1 de Julio de 2016). Estamos matando los sueños de nuestros niños. (H. Borja, entrevistador) *El País* de España.

¿Vemos todo lo que se puede venir abajo?

NANCY VELÁSQUEZ OSORIO¹

La inestabilidad de taludes tanto superiores como inferiores de algunas carreteras nacionales es una dificultad que enfrenta el sector transporte para garantizar el tránsito seguro en los corredores viales. Esta situación se resalta en las vías de la red nacional que fueron trazadas desde la época prehispánica, y han sido ampliadas, corregidas, mantenidas, proyectadas y recorridas hasta hoy.

Al presentarse un evento de remoción en masa por un detonante como lo es la lluvia, se interrumpe el tránsito del corredor vial. Ante ello, el Estado tiene la función de restablecer el paso en el menor tiempo posible y su operación normal, mediante la activación de procesos de atención de la emergencia. El Instituto Nacional de Vías (Invias) cuenta con una estructura emergente, con un conjunto de procesos, protocolos y equipos humanos y de equipamientos que se activan ante el incidente, además de aquellos que de manera proactiva existen para la prevención.

La atención de un evento conlleva riesgos para quienes la ejecutan, de manera que la situación de peligro aumenta en razón a las condiciones de inestabilidad que suponen una amenaza para quienes entren en la zona de impacto. Por ello, la primera persona que responde es quien más se ve comprometida, incluso, muy a pesar de las medidas de seguridad que sean tomadas, en algunos procesos de atención y/o durante la rehabilitación, se pueden presentar afectaciones a personas, la pérdida de vidas de operarios dedicados a estas labores y, en otras circunstancias, de usuarios o transportadores que actúan como primer respondiente, lo que termina por aumentar el impacto negativo del evento.

¹ Ingeniera civil de la Universidad del Quindío, especialista en gerencia para ingenieros de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, candidata a Msc Gestión del Riesgo y Desarrollo de la Escuela de Ingenieros Militares, Bogotá D. C., Colombia. Correo electrónico: navegando_naveo7@yahoo.es



Dibujo elaborado por Julián Velásquez Osorio

► El dibujo ilustra el riesgo de una segunda remoción en masa en una vía de la red nacional. Dibujo elaborado por Julián Velásquez Osorio. Cortesía de Nancy Velásquez Osorio

Estudiar los eventos y su manejo permiten el avance en la práctica de la gestión del riesgo de desastres; así, acontecimientos

como los ocurridos en el caso de la vía Quibdó - Medellín en el Kilómetro 112+0900 sitio conocido como La Mansa, y en el kilómetro 20 de la misma vía, son útiles para comprender las cadenas causales y mejorar prácticas. Sin embargo es necesario resaltar que ante la complejidad de los eventos, la urgencia del rescate y la incertidumbre del comportamiento de los elementos implicados, siempre se generan riesgos.

En definitiva, algunos eventos adversos generan pérdida de vidas, de maquinaria y de ecosistemas. El dibujo indica dos huellas en la ladera: la primera marcada con estacas y cuya observación posibilita la realización de acciones de prevención tales como cierres parciales de la vía —lo que seguramente podría evitar pérdida de vidas y de bienes—, y la segunda huella,



Actualidad

Detalle del Programa

Sígalo en: @lafm

Política | Internacional | Justicia | Economía | Orden Público | Deportes | Tecnología | Entretenimiento

Encuentran otro cuerpo y una extremidad tras derrumbe en la vía Quibdó - Medellín

6 14 2016

Fuente: La FM



Foto suministrada a La F.m. por Rafael Elías Zapata Córdoba

► Deslizamiento de tierra en el kilómetro 20 vía Medellín - Quibdó, 9 de junio de 2016.

ubicada unos metros más arriba, pronostica una nueva remoción de material sin indicaciones del tiempo en que puede ocurrir el desprendimiento, incertidumbre que podría desencadenarse incluso durante las operaciones de rescate de un primer derrumbe; además, esta situación no puede ser observable desde la carretera, dado que hay puntos de avistamiento, incluso subterráneos y, por ende, ocultos a la vista.

Estamos ante el panorama de una dificultad a la que se enfrenta el sector de transporte por la inestabilidad de los taludes y cuyos impactos serían cada vez más recurrentes dada la vulnerabilidad de la red vial nacional, ante el incremento de su exposición por el aumento de la pluviosidad en algunas regiones del país, de acuerdo con los pronósticos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam). Esta circunstancia se

atribuye al cambio climático y a la variabilidad climática, cuya ocurrencia podría ser incrementada por la presencia del fenómeno de La Niña que en su última manifestación impactó severamente al sector transporte durante los años 2010-2011.

Existen circunstancias observables desde la óptica de la gestión del riesgo en un evento de este tipo. Lo primero es que las emergencias, en la red vial nacional, son visualizadas como una necesidad de devolver el tránsito en el menor tiempo posible, interés no solo institucional sino también de los usuarios y transportadores que requieren reactivar sus actividades sin demora. Ello origina exposiciones adicionales al evento, teniendo en cuenta además que allí, en ocasiones, la presencia de las autoridades para evitar el tránsito no es bien recibida.

Hay consecuencias que se generan a partir de lo que no vemos, que a su vez

resultan difíciles de determinar en el momento. Emergencias como la ocurrida en el kilómetro 20 de la vía Medellín – Quibdó el día 9 de junio de 2016, en donde en un segundo deslizamiento se presentan víctimas mortales dentro de los que se encontraban quienes atendían un primer deslizamiento al ser sorprendidos por un nuevo alud de tierra, ejemplifican estos obstáculos.

Todo ello indica que a partir del *conocimiento de las amenazas y vulnerabilidades existentes* es posible incrementar las capacidades estatales para actuar preventivamente. Además, si bien la mitigación sobre las causas que originan el evento son claves, la experiencia institucional para generar respuestas adecuadas a las nuevas emergencias debe constituirse en una praxis de gestión del conocimiento de los involucrados, en este caso en la infraestructura vial. **i**

Reflexiones de la relación: ambiente – sociedad - políticas públicas y gestión del riesgo

ANDRÉS PÁEZ RAMÍREZ

Las capacidades básicas para que el ser humano pueda desarrollarse son: tener una vida larga y saludable, disponer de educación y tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno. Otras capacidades incluyen la participación en la vida comunitaria y en la política de la sociedad (PNUD, 2005). La revolución industrial produjo el advenimiento de tecnologías poderosas capaces de alterar de manera rápida y radical el entorno físico y socioeconómico, de igual manera la capacidad tecnológica para transformar masivamente la naturaleza vino acompañada por una fuerza socioeconómica igualmente poderosa: la empresa privada (Jacobs, 1995).

Entre tanto, la globalización se ha caracterizado por enormes avances en el campo de la tecnología, el comercio y las inversiones, así como por un impresionante aumento de la prosperidad de algunos individuos. En tal proceso, el

progreso en el desarrollo humano ha sido menos importante y gran parte de los países más pobres han quedado a la zaga. Las ya marcadas diferencias en desarrollo humano entre ricos y pobres van en

aumento. Es cierto que el desarrollo tecnológico que ha tenido la humanidad ha sido de grandes connotaciones, en cuanto a mejorar la calidad de vida de todas las personas que habitan el planeta, pero



▶ «(...) algunos autores como Crutzen (2008) indican que nos encontramos en el periodo Antropoceno, momento de la historia terrestre desde el que las actividades humanas han tenido un impacto global negativo significativo sobre los ecosistemas terrestres (siglo XVIII). En la imagen el río Cauca, Valle del Cauca, municipio de Santiago de Cali, corregimiento Hormiguero.

ese desarrollo tecnológico y la inequidad en la distribución son dos factores que han impulsado al planeta a una degradación ambiental (Field, 2006). Enrique Leff propone que para tener un conocimiento de la relación hombre - naturaleza hay que tener en cuenta tres tipos de razones (ambientales, utilitarias y sociales) ligadas al materialismo histórico, para así entender la profundidad entre ecología y antropología (Cervantes, R. & Fernández, A. 2004).

El conocimiento occidental se ha construido sobre la base de que la naturaleza no hace parte integral del hombre, sino que está para el servicio del mismo, para que este satisfaga las necesidades físicas y de alguna manera también las espirituales. De esta concepción errónea y antropocéntrica surge con el correr de los siglos, y en especial a finales del siglo xx, la mayor crisis ambiental que haya enfrentado la humanidad, donde gran parte de esta (crisis socioambiental) pudo haberse evitado si los gobiernos del mundo, desde inicios de los años 70, hubieran desarrollado y acogido dentro de las políticas de Estado la gestión del riesgo.

De lo anterior, algunos autores como Crutzen (2008) indican que nos encontramos en el periodo Antropoceno, momento de la historia terrestre desde el que las actividades humanas han tenido un impacto global negativo significativo sobre los ecosistemas terrestres (siglo XVIII).

El acentuado deterioro ambiental se evidencia en problemas tan graves como: (i) el cambio climático, (ii) el efecto invernadero, (iii) la explosión demográfica, (iv) el desequilibrio de las cadenas tróficas, (v) el desbalance y deterioro de los ecosis-

temas (terrestres y marinos), (vi) la acidificación de los océanos, (vii) la crisis alimentaria y (viii) el recurso hídrico.

La calamidad nacional del fenómeno de La Niña

En conexidad con lo anteriormente señalado, al bajar de escala a nivel país (Colombia), se encuentra que este y su población fueron víctimas del fenómeno de La Niña¹ acontecido entre los años 2010 - 2011 el cual dejó, de acuerdo a investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo - BID y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal (2012), un total de 3.219.239 personas damnificadas; entre la población de los departamentos más afectados se tienen: *Chocó, Magdalena, Bolívar, Cauca, Sucre, Córdoba, La Guajira y Cesar.*

Debido a dicho fenómeno natural el país tuvo pérdidas por un valor de \$11.2 billones de pesos (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, s.f.). De lo anterior, se puede indicar que la crisis humanitaria y económica que generó no solo estuvo determinada por la naturaleza misma del fenómeno, a ello habría que sumarle la inexistencia de una normativa específicamente dirigida a la temática referente a la gestión del riesgo, que para la fecha (años 2010 - 2011) el país carecía.

A su vez, es de anotar la ejecución de políticas inapropiadas y la aplicación ineficiente en las formas de gestión y administración de los recursos

1 «La Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de Estados Unidos - NOAA, por su sigla en inglés) ha calificado el fenómeno de la Niña para el periodo julio-agosto 2010 a marzo-abril 2011 en categoría fuerte, lo cual lo ubica entre los seis eventos más importantes de este tipo desde 1950 (...)» (BID & Cepal, 2012).



► En la imagen departamento de Boyacá, municipio de Rondón.

naturales² del país por parte del Gobierno central, por más de cinco décadas. En este tiempo, se fueron abriendo de manera gradual puertas de amplio espectro e intensidad, con motores de cambio que determinan hoy día una fuerte transformación de los paisajes (ecosistemas), y con esto, un cambio negativo sobre la estructura, función y dinámica de los mismos, lo cual conlleva a que el país haya perdido gran parte de los servicios ambientales (provisión, regulación y soporte) que estos (paisajes) proveen,³ afectando de mane-

ra directa a la población y especialmente a los grupos sociales de bajos recursos económicos, a saber: (i) campesinos, (ii) comunidades indígenas y (iii) negritudes.

Solo posterior a la calamidad nacional que supuso La Niña (2010 - 2011) para el país, en abril del 2012, el Congreso de la República expidió la Ley 1523 de 2012 «Por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se Establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones». Esta ley en el artículo 1, parágrafo 1, determina que:

(...) La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo (Congreso de la República, 2012).

Aunado a lo anterior, la Ley 1450 de 2011, señaló que en lo que se refiere a la gestión del riesgo, se implementará una política que promueva un cambio de cultura encaminado a la gestión preventiva y a tomar medidas que permitan anticipar y enfrentar los efectos adversos

2 «En Colombia de los 311 ecosistemas continentales y costeros existentes, el ecosistema continental de mayor área es el Bosque natural del Zonobioma húmedo tropical de la Amazonía - Orinoquia con 29'388.782 ha, seguido por los Herbazales del peñoboma de la Amazonía - Orinoquia (6'972.311 ha), Bosques naturales del litobioma de la Amazonía - Orinoquia (6.545.016 ha), Bosques naturales del helobioma de la Amazonía - Orinoquia (6.167.279 ha) y Bosques naturales del orobioma bajo de los Andes (5.188.863 ha)» (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia - Ideam, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, et al. 2007).

3 Ver Estado de los recursos naturales y del ambiente de la Contraloría General de la República (2007 - 2008) y los documentos de la Procuraduría General de la Nación: *Ordenación de cuencas hidrográficas* (2007), *Situación de los Páramos en Colombia frente a las actividades antrópicas y el cambio climático* (2008), *Páramos para la vida* (2009), *Bosques nacionales: soporte de diversidad biológica y cultural* (2010), *Inventario nacional de áreas protegidas de Colombia* (2010), *Gestión del cambio climático en Colombia: Sistema Nacional Ambiental- Sina* (2011) y *Río Cauca: situación actual, acciones para su recuperación y protección por parte de las gobernaciones y corporaciones autónomas regionales* (2015).

de los fenómenos de variabilidad y cambio climático. En este sentido, se desarrollará una estrategia sectorial de adaptación al cambio climático, en la que se identifiquen las amenazas, vulnerabilidades y medidas de adaptación que deban ser implementadas (Congreso de la República, 2011; Procuraduría General de la Nación, 2012).

Así mismo indicaba:

(...) el ajuste a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para la incorporación de la gestión del riesgo, los procesos de reasentamiento identificados para la atención de la población afectada por la ola invernal 2010/2011, así como la ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable y aplicar instrumentos de control urbano (PGN, 2012, pág. 11).

Entre tanto, la Ley 1753 de 2015, en el artículo 155, señala la inclusión del Fondo de Adaptación en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) en términos de la Ley 1523 de 2012, hecho relevante en el marco de la estructuración y ejecución de proyectos relacionados con la reducción del riesgo frente a desastres y la adaptación al cambio climático.

Como es posible observar, en teoría el país se ha venido preparando desde el año

2012 en la estructuración del SNGRD de cara a prevenir y mitigar otros posibles efectos de un evento como el fenómeno de La Niña ocurrido entre los años 2010 – 2011.

Así las cosas, dada la experiencia que dejó el fenómeno en el país, y consecuentemente con ello, los ajustes realizados por el Gobierno nacional de cara a la promulgación y ejecución de la Ley 1523 de 2012, se esperaba que ante un próximo evento la nación y las instituciones estén en la capacidad administrativa y económica de enfrentarlo, minimizando al máximo los desastres que pudiesen ocurrir y los damnificados que se tuvieren.

Si bien el país no debe oponerse al desarrollo, es necesaria la reformulación o creación de nuevas políticas públicas integrales que coexistan con las Leyes 1523 de 2012 y 388 de 1997, políticas que no respondan solamente al plano económico, sino que tengan en cuenta lo ambiental y social, como una prioridad de Estado, máxime si los ecosistemas son la base de la economía nacional y el soporte del bienestar humano. 

Referencias bibliográficas

- BID & Cepal (2012). Valoración de daños y pérdidas: ola invernal en Colombia 2010-2011.

- Cervantes, R. & Fernández, A. (2004). La relación humanidad-naturaleza desde la perspectiva del marxismo clásico fundador. PDF.
- Congreso de la República. (2012). Ley 1523. *Diario Oficial* (48411). Bogotá.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1450. *Diario Oficial* (48102). Bogotá
- Crutzen, P. (2008). *A Pioneer on atmospheric chemistry and climate change in the anthropocene*. Mainz, Alemania: Springer.
- Field, B. (2006). *Environmental economics: an introduction*, 4th edition, McGraw Hill, (with Martha K. Field).
- Ideam – MAVDT, et al. (2007). *Ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia*.
- Jacobs, M. (1995). *The green economy. Environment, sustainable development and the politics of the future*. United Kingdom.
- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (s. f.). Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático PNACC. Obtenido de <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=476:plantilla-cambio-climatico-32>
- PNUD. (2005). *Informe de Desarrollo Humano. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Ediciones Mundi-Prensa.

Línea de acción y proyecto marco enfocados a la docencia e investigación de la gestión del riesgo en Bolonia, Usme

BLANCA ELVIRA OVIEDO TORRES MSc¹
CARLOS EDUARDO RODRÍGUEZ PINEDA
PHD²

El Programa Social Prosofi, de la Pontificia Universidad Javeriana, ha venido

¹ Ingeniera de sistemas, master science en geociencias – meteorología. Coordinadora del Programa Social Prosofi. Docente de la Facultad de Ingeniería, Pontificia Universidad Javeriana. E-mail: b.oviedo@javeriana.edu.co

² Ingeniero civil, magister en geotecnia, PhD en ingeniería civil. Profesor asociado del Departamento de Ingeniería Civil, Pontificia Universidad Javeriana. E-mail: crodriguez@javeriana.edu.co

trabajando en el sector de Bolonia, localidad de Usme, Bogotá D. C., desde el año 2010, por medio de proyectos académicos que aportan a procesos gestados desde la comunidad. El marco de los proyectos planteados entre los años 2010 y el 2015, se da en seis líneas de acción definidas conjuntamente con la comunidad por medio de procesos participativos. Iniciando el año 2015, la comunidad hace evidente la necesidad de definir proyectos enfocados en la gestión del riesgo, lo

que motiva a la creación de una séptima línea de acción.

La nueva línea de acción, denominada Gestión Integral del Riesgo, da paso a la formulación de actividades centradas en la evaluación de amenazas naturales, en el análisis de vulnerabilidad física y social, así como en la definición de proyectos más robustos que incluyan diagnósticos de vulnerabilidad y estrategias de mitigación. Se incluyen entre las estrategias de mitigación capacitaciones y

formación de la comunidad en temas de autoconstrucción y de instalaciones eléctricas básicas.

Las actividades enmarcadas en esta línea de acción se adelantan como parte de diferentes asignaturas de los programas de Ingeniería Civil y Arquitectura, principalmente, así como en el desarrollo de tesis de Maestría en Ingeniería Civil, Estudios Ambientales y Salud Pública.

Este artículo presenta los antecedentes académicos que dan lugar a la formulación de la línea de acción para Prosofi, Gestión Integral del Riesgo, y el enfoque metodológico desde el cual se está formulando la evaluación del riesgo. Así mismo, se describen los alcances y los resultados de las actividades que se han venido desarrollando bajo la sombrilla de esta nueva línea, en el sector de Bolonia, en donde la participación de la comunidad ha sido de gran importancia para la formulación y desarrollo de estrategias de mitigación.

Introducción

La Facultad de Ingeniería coordina el Programa Social Prosofi, Sabiduría al Beneficio de la Comunidad, el cual busca, por medio de proyectos académicos, fortalecer y/o crear capacidades en comunidades que permitan generar y sostener procesos de desarrollo autogestionados (Prosofi, 2014).

En el año 2010 Prosofi inició actividades con comunidades, definió la estructura organizacional y estableció su plan estratégico. Entre los objetivos misionales promulgados se encuentra el fortalecimiento de la proyección de la universidad hacia la sociedad; generación de espacios de interdisciplinariedad e interinstitucionalidad; apoyo al enfoque social de la academia en docencia, investigación y servicio; y por último, acompañar y fortalecer comunidades.

Prosofi trabaja articuladamente con carreras de varias facultades de la Pontificia Universidad Javeriana estructurando proyectos enmarcados en líneas de acción que se construyen con la comunidad de un territorio específico mediante la aplicación de técnicas de las ciencias sociales como lo son la investigación-par-

Gráfico 1. Líneas de acción de Prosofi para el sector Bolonia, Usme



Fuente: Sandra Méndez, 2010

ticipación-acción y la planeación prospectiva (Oviedo-Torres & Pérez, 2015).

El territorio seleccionado por Prosofi para actuar desde la academia es el sector de Bolonia, en la unidad de planeación zonal Gran Yomasa de la localidad de Usme. Las líneas de acción (Sandra Méndez, 2010), construidas en el año 2010 (ver gráfico 1) con la participación de habitantes de 13 de los 16 barrios que en ese momento comprendían el sector Bolonia.

La universidad aportó a las líneas de acción desde sus funciones sustantivas y el voluntariado e, igualmente, encontró un espacio para la labor social como apoyo y complemento de las actividades y proyectos desarrollados en el programa.

Así mismo, este se fundamentó en cuatro principios, a saber: *i)* docencia, investigación y servicio; *ii)* responsabilidad social universitaria y empresarial; *iii)* interdisciplinariedad e interinstitucionalidad, y *iv)* sostenibilidad y gestión social participativa.

El objetivo principal, relacionado con el cuarto principio, fue promover el interés de desarrollo y productividad de los individuos que, debido a los esquemas culturales y a la política pública asistencialista, basaban sus ingresos en subsidios y ayudas otorgadas por instituciones, en un marco de no estigmatización de la población, así como en la inclusión social que se opone a la marginalización de las personas.

Como estrategia coherente, la estructuración de las líneas temáticas de acción del programa fue el resultado del

trabajo con pobladores de los barrios que se vincularon en la primera fase de implementación, durante el año 2010. Algunos de estos barrios fueron: Rosal Mirador, San Andrés Alto, La Esperanza Sur, Bulevar Sur, Compostela I, Compostela II, Compostela III, Sierra Morena y El Bosque.

Desde el año 2010 se han estructurado diferentes proyectos que responden a las líneas de acción y, por ende, a las problemáticas definidas por la comunidad del sector Bolonia. Las líneas de acción 1, 2 y 6, que se observan en la gráfica 1, son las que más desarrollo han tenido puesto que, por su misma naturaleza, han permitido la realización de acciones, actividades y proyectos que generan capacidades en las personas, organizaciones y microempresas de los barrios del sector. De manera especial, el acompañamiento en los espacios de participación y la asesoría permanente a representantes de los barrios, ha promovido la autogestión ante las instituciones públicas y privadas así como la consolidación de tejido social en torno a las juntas de acción comunal y líderes de los barrios que hacen parte del territorio Bolonia.

La forma en la que puede participarse en los proyectos constituidos, dentro de las líneas de acción, es a través de la docencia, la investigación y la extensión como, por ejemplo, la prestación de un servicio o realización de cursos no formales, y el voluntariado. Es así como docentes y estudiantes de diez facultades de la universidad se han vinculado a los proyectos de Prosofi, desde asignaturas, gru-

pos de investigación, trabajos de grado o por interés personal, permitiendo que la academia permee la sociedad de manera pertinente y brinde soluciones a problemáticas reales y sentidas por la comunidad.

La selección del territorio de intervención, el diagnóstico participativo con la comunidad, la creación de las líneas de acción, la gestión de proyectos, la gestión social y la evaluación del programa hacen parte del modelo que Prosofi propone para que la universidad llegue de manera oportuna y pertinente a las comunidades.

Con la gestión social que se realiza desde el programa, parte fundamental del modelo Prosofi y que permite la operatividad de los procesos de investigación-acción-participación, los pobladores del territorio se encuentran en permanente comunicación con el equipo social de Prosofi, que diariamente recogen percepciones, necesidades y problemáticas expuestas por la comunidad, a partir de las cuales se estructuran los proyectos. Esta comunicación se garantiza por medio de diálogos individuales y por aquellos que surgen en espacios de participación ciudadana como la Mesa Territorial de Bolonia, la Comisión Ambiental Local,

la Mesa Basura Cero, el Consejo de Sabios y el Comité Local para Política Pública, entre otros.

Entre las temáticas expuestas por los pobladores se encuentran de manera recurrente aquellas relacionadas con la gestión del riesgo, en especial con el conocimiento, a través de la identificación de amenazas y la evaluación de la vulnerabilidad física y social, dado que la población se encuentra ubicada en zonas de deslizamientos, el territorio está cruzado por varias quebradas y las unidades de vivienda no han sido construidas conforme a normas de mismo resistencia.

Es así como a partir del acompañamiento permanente a la comunidad, se detectó que era necesario definir una séptima línea de acción que acogiera los proyectos de Gestión Integral del Riesgo tales como la evaluación de amenazas naturales, el análisis de vulnerabilidad física y social, estrategias de mitigación dirigidas a mejorar la calidad de la vivienda, capacitaciones, entre otros.

Materiales y métodos

La línea de acción de Gestión Integral del Riesgo nace de la

expresión de las necesidades sentidas por la comunidad del sector Bolonia, entre las cuales se encuentran:

- a. Interés por el conocimiento del riesgo según las amenazas presentes en el territorio; amenazas frente a las cuales el territorio es vulnerable en alguna medida.
- b. Necesidad de definir esquemas de prevención del riesgo, principalmente por las amenazas asociadas con remociones en masa, inundaciones, incendios forestales e inseguridad.
- c. Disposición comunitaria por incrementar su capacidad de respuesta para atender emergencias.
- d. Cuantificar la vulnerabilidad social de la población marginada, como resultado de la gestión social realizada por Prosofi en el territorio.

La figura 1 permite ilustrar las características predominantes del sector Bolonia en Usme.

Como experiencias previas a la definición de esta séptima línea de acción enfocada a la gestión integral del riesgo, se han trabajado los siguientes proyectos: vivienda digna, recuperación de quebradas, dise-

ños participativos, escuela segura, formación en autoconstrucción y estudios de riesgo por deslizamientos.

Proyecto vivienda digna.

Se creó en el año 2010 como parte de la línea de acción «2. Espacio Público, Vivienda y Equipamiento Comunitario», y como resultado de las sesiones de planeación prospectiva participativa realizadas con la comunidad. Así, diferentes grupos manifestaron que, de manera recurrente, la calidad y la legalidad de las viviendas era una problemática que se presentaba en todos los barrios. El objetivo del proyecto era brindar asesoría técnica en aspectos asociados con la vivienda que incidían en el mejoramiento de la calidad de vida de las familias.

La asignatura Proyecto Social Universitario, de Ingeniería Civil, realiza diagnósticos estructurales a viviendas a partir de la observación y modelación de respuesta estructural de las mismas, con el acompañamiento de un equipo social que establece el enlace con cada familia antes de la visita técnica y facilita la entrega de los resultados.

La carrera de Arquitectura, por su parte, realiza diagnósti-

Figura 1. Fotografías del sector Bolonia



Figura 2. Fotografía de la quebrada Bolonia



cos de habitabilidad en viviendas, detectando posibilidades de mejora en iluminación, ventilación, manejo de espacios, corredores de circulación, salubridad, estructura y accidentalidad. Las visitas de arquitectura se iniciaron una vez se estableció contacto con el equipo social, tal y como se procura con cada disciplina que trabaja con Prosofi.

En algunos semestres se han logrado integrar los resultados de las visitas técnicas de ingeniería civil y las de arquitectura, lo que ha permitido elaborar diagnósticos conjuntos. De manera especial, en el segundo semestre de 2015, la carrera de Ingeniería Industrial enriqueció los diagnósticos incluyendo recomendaciones de mejora de las instalaciones eléctricas de las viviendas visitadas.

En alianza con la Secretaría Distrital del Hábitat, por medio de la Caja de Vivienda Popular, se propusieron 100 viviendas para ser beneficiarias de un subsidio de mejoramiento, a partir de los informes elaborados por los estudiantes, de las cuales el 10% cumplió con los requisitos para hacerse acreedoras.

Recuperación de quebradas. Este proyecto fue formu-

lado en la línea «3. Medio Ambiente, Saneamiento Básico y Desarrollo Sostenible» en el año 2012. El riesgo por inundación, junto con las problemáticas sociales asociadas al mal uso de la ronda de las quebradas Bolonia y Yomasa, dieron sentido a este proyecto, en donde los habitantes de barrios aledaños a la quebrada aportaron las principales ideas de intervención y de educación en la conservación de cuerpos de agua en un esquema colaborativo comunidad-universidad (Méndez, 2012). En la figura 2 se muestra una fotografía de la ronda de la quebrada Bolonia en un tramo que está afectado por la incorrecta disposición de residuos sólidos, lo cual incrementa la vulnerabilidad por inundación y el riesgo por la cantidad de viviendas construidas cerca a los cuerpos de agua del sector.

Diseños participativos. Este proyecto se crea en el año 2011 con el objetivo de generar ideas conjuntamente con la comunidad, para el embellecimiento y apropiación comunitaria del espacio público (parques y senderos peatonales) como parte de la línea de acción «2. Vivienda, Espacio Público y Equipamiento Comunitario», ante la escases

de espacios de recreación y la oportunidad de mejora de las vías secundarias que tienen un uso prioritariamente peatonal.

Se han realizado diseños participativos de parques para los barrios Compostela I, Compostela III, San Isidro y Yomasita. En el año 2015, se realizó el diseño e intervención del parque El Curubo con la participación activa de los habitantes del sector y estudiantes de arquitectura. En la intervención se unieron a la comunidad voluntarios de Rotaract, el equipo base de Prosofi y el Colectivo Juvenil Guaguas Morochos (Prosofi). Se contó con el aporte de pinturas por parte de la Caja de Vivienda Popular y con 450 arbustos donados por la Unidad Local de Atención Técnica y Agropecuaria (ULATA) de la localidad de Usme. Este proyecto fomentó la participación ciudadana en procesos de autogestión para hacer las obras a partir de los diseños.

Escuela segura. El megacolegio I. E. D. Ofelia Uribe de Acosta atiende aproximadamente 2700 niños del sector Bolonia y de barrios aledaños. En correspondencia con la Carta de la Niñez para la Reducción del Riesgo de Desastres, dirigida a las instituciones educativas en el

marco de Escuelas Seguras —en donde se prioriza la atención a los niños al promulgar que «la protección de la niñez debe ser una prioridad antes, durante y después del desastre» (Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2011)—, se planteó en el año 2015 un esquema de capacitaciones en primeros auxilios para docentes, padres de familia y directivos de esta institución, a cargo de estudiantes de la asignatura Gerencia en Enfermería; iniciativa que logró la reactivación del comité de emergencias en el colegio. La figura 3 presenta una jornada de capacitación en primeros auxilios para docentes.

Formación en autoconstrucción. Tradicionalmente, las viviendas se han construido mediante procesos de autoconstrucción —valga la redundancia— por etapas sin incluir estudios de suelos, diseño de cimentaciones, diseños estructurales basados en vulnerabilidad sísmica y, en la mayoría de los casos, ni licencia de construcción. Lo anterior incrementa la vulnerabilidad de las viviendas ante las amenazas naturales, por lo que resulta pertinente la formación de la comunidad en autoconstrucción de viviendas de

Figura 3. Fotografía de una capacitación en primeros auxilios



uno y dos pisos bajo la línea de acción «2. Vivienda, Espacio Público y Equipamiento Comunitario».

Este proyecto, creado en el año 2010, tuvo un doble enfoque. El primero, relacionado con la forma de construcción de las viviendas estructurado por etapas, la mayoría de veces por los dueños y/o vecinos, produciendo viviendas con deficiencias en la calidad técnica y, consecuentemente, incrementando la vulnerabilidad frente a sismos, deslizamientos, accidentalidad y salubridad.

Esta situación hizo indispensable crear una estrategia en búsqueda de la reducción de la vulnerabilidad física de las viviendas, mediante la creación del Curso de Autoconstrucción, que tenía por objetivo enseñar a la población las técnicas de construcción en mampostería, y los requerimientos establecidos por la normativa en construcción sismo resistente, el cual fue dictado por los estudiantes de ingeniería civil y arquitectura. Para impartir este curso se escribió una cartilla que sirvió de soporte técnico (Magallón-Gudiño, López, & Rodríguez, 2014). Igualmente, la comunidad pudo complementar la formación a través del Curso en Instalaciones Eléctricas Básicas a cargo de estudiantes de ingeniería electrónica.

El segundo enfoque consistió en fortalecer las habilidades de construcción de los pobladores, incrementando sus aptitudes y, así mismo, aumentando la posibilidad de emplearse. Estudiantes de ingeniería civil de últimos semestres fueron los encargados de producir gran parte del material didáctico del curso, así como de dirigir la capacitación a la comunidad incluyendo visitas a los laboratorios de la universidad en donde se pusieron a prueba maquetas realizadas durante el desarrollo del curso en mesas vibratorias, y donde se verificó la consistencia de diferentes mezclas y materiales.

Estudio de riesgo por deslizamiento en Altos del Pino. La trayectoria de Prosofi, y el trabajo conjunto entre la comunidad y la universidad, permitió que el presidente de la Junta de Acción Comunal Barrio Altos del Pino contactara a Prosofi para que, como universidad, emitiera un concepto técnico acerca de la posibilidad de realizar obras de mitigación de riesgos asociados con procesos de remoción en masa en un

área que colinda con el Parque Ecológico Distrital de Montaña Entrenubes.

Esta solicitud se atendió en el marco del proyecto de la línea «3. Medio Ambiente, Saneamiento Básico y Desarrollo Sostenible», del año 2014. Desde el quehacer académico e investigativo del programa de Ingeniería Civil, se resolvió la problemática cumpliendo con los objetivos de la asignatura Proyecto Social Universitario con estudiantes de pregrado, estudiantes del grupo internacional estudiantil de Ingeniería sin Fronteras, y mediante la realización de trabajos de grado. Como resultado de esta iniciativa se obtuvo el diseño de obras de estabilización que permitieron proteger a la comunidad expuesta.

Definición de la línea de acción «Gestión Integral del Riesgo»

Las experiencias descritas anteriormente, generadoras de conocimiento en la comunidad, y de procesos participativos y de gestión social, aportaron suficiente información para la implementación de una nueva línea de acción por parte de Programa Social Prosofi, dirigida a abordar el riesgo de manera integral y focalizada.

En este aspecto se definieron proyectos centrados en el conocimiento y la prevención del riesgo aplicados a la comunidad objetivo, definida por Prosofi. Así, por ejemplo, la línea de gestión del riesgo, liderada por el programa de Ingeniería Civil, planteó como objetivo generar propuestas de mitigación del riesgo en la comunidad analizada, motivo por el cual se formularon las siguientes actividades:

- Elaboración de mapas de amenaza por deslizamientos e inundaciones.
- Elaboración de mapas de vulnerabilidad física.
- Elaboración de diagnósticos de vulnerabilidad social a nivel predial y barrial.
- Estimación de los niveles de riesgo y evaluación del riesgo.
- Establecimiento de estrategias de mitigación.
- Desarrollo de proyectos para implementar las estrategias propuestas.

En esta nueva línea el programa plantea desarrollar un conjunto de proyectos

(ver tabla 1) para ser ejecutados en los siguientes dos años, con base en los logros obtenidos en los proyectos anteriores.

La metodología empleada involucra un fuerte trabajo y acompañamiento social para que la comunidad comprenda los alcances del trabajo académico, entienda la importancia y se motive a generar dinámicas que conviertan las recomendaciones y diseños elaborados por la universidad en obras y acciones dirigidas por ellos.

Resultados

Se creó una nueva línea de acción en el Programa Social Prosofi denominada «7. Gestión Integral del Riesgo» desde la cual se plantearon, inicialmente, cinco proyectos para desarrollar en la localidad de Usme, teniendo en cuenta las solicitudes e intereses de los habitantes del sector Bolonia. El gráfico 2 contiene el mapa de líneas de acción para Prosofi en el sector Bolonia.

En esta línea de acción se logró vincular a investigadores, docentes y estudiantes de las facultades de Ingeniería, Arquitectura y Diseño con el concurso de asignaturas como Proyecto Social Universitario de Ingeniería Civil, Maestría en Hidrosistemas, Proyecto Social Universitario de Ingeniería de Sistemas, Proyecto de Vivienda Popular de Arquitectura, Doctorado en Arquitectura y trabajos de grado en ingeniería civil.

El estudio de Altos del Pino se desarrolló en alianza con la junta de acción comunal, el Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático (Idiger), empresas privadas del sector y la Alcaldía Local de Usme.

Adicionalmente, se definió un proyecto piloto en el barrio El Curubo, en Usme, en torno a la vulnerabilidad física, ambiental y social de viviendas. Docentes y estudiantes de ingeniería civil, arquitectura, trabajo social, odontología e ingeniería industrial aportaron diagnósticos estructurales de las viviendas, respecto a las condiciones de habitabilidad y salubridad, de vulnerabilidad social y de salud, y de riesgo por deficiencias en instalaciones eléctricas residenciales.

Con estos diagnósticos se buscará para el año 2017, determinar el grado de vulnerabilidad de los habitantes del barrio, para

Tabla 1. Listado de proyectos iniciales para la línea de acción Gestión Integral del Riesgo

Proyecto	Objetivo	Logros	Por hacer
Geotecnia	Formular una propuesta de obra de mitigación para deslizamientos y remoción en masa en el barrio Altos del Pino, localidad de Usme.	Se realizó un diseño de obra para mitigación de riesgo por deslizamientos de tierra.	El sector tiene varios taludes que deben ser estudiados.
Análisis de vulnerabilidad social	Determinar los principales factores de riesgo social en el sector Bolonia de Usme y evaluar la vulnerabilidad asociada.	Se tiene información de aproximadamente cien familias.	Determinar vulnerabilidades y factores de riesgo social.
Reconocimiento del área de protección ambiental del parque Entrenubes	Conocer nacederos de agua, especies vegetales y zonas que han sido invadidas para construcción de vivienda informal. Ofrecer información a la administración local que le permita realizar obras de protección en la zona.	Se realizó un inventario de nacederos de agua.	Inventario de fauna y flora del parque Entrenubes. Hacer un análisis de imágenes satelitales de los últimos 50 años con el objeto de encontrar las áreas del parque Entrenubes que han sido afectadas y recuperadas.
Encontrar factores de vulnerabilidad en viviendas	Determinar los principales factores de vulnerabilidad en viviendas del sector Bolonia de Usme.	Se tiene información estructural y arquitectónica de aproximadamente 90 viviendas.	Determinar los principales factores de vulnerabilidad en viviendas del sector Bolonia de usme, con base en la información recolectada, y proponer un esquema de intervención factible para la comunidad.
Encontrar factores de vulnerabilidad geotécnica y ambiental debido a la minería en canteras	Entender la problemática de las canteras del sector de Usme desde el punto de vista de riesgo geotécnico, ambiental y social.		Inventario de los puntos de extracción de gravas, y otros, en las montañas del sector urbano de Usme, encontrar vulnerabilidades y proponer soluciones para evitar riesgos asociados a deslizamientos y factores ambientales. Involucrar el aspecto social.

Fuente: Elaboración propia.

así obtener mapas de vulnerabilidad y riesgo por deslizamientos mediante el uso de la metodología oficial desarrollada por el Servicio Geológico Colombiano (Universidad Nacional de Colombia - UNAL; Servicio Geológico Colombiano - SGC, 2015).

El apoyo en la gestión social se ha tenido del equipo base de Prosofi, que cuenta con dos gestoras sociales y, eventualmente, con practicantes profesionales del programa de Trabajo Social de la Universidad Minuto de Dios.

Más de diez docentes y 130 estudiantes han participado en los proyectos definidos en esta línea de acción, incluyendo una investigación doctoral en arquitectura que busca proponer construcción de vivienda con materiales en tierra para evitar las construcciones por etapas; práctica común en el sector dado los altos costos de la

construcción en mampostería, y que redundan en el aumento de vulnerabilidad ante sismos.

A partir del desarrollo de las diferentes líneas de acción, se ha logrado reunir información fundamental para la elaboración de estudios de vulnerabilidad social en aproximadamente 110 familias, e información arquitectónica y/o estructural de más de 90 viviendas y 14 diseños participativos de vías y parques. Sumado a esto, se han ofrecido cinco cursos de autoconstrucción de viviendas de uno y dos pisos, y de tres instalaciones eléctricas básicas.

Respecto al componente ambiental, se realizaron estudios sobre la calidad de agua de las quebradas Bolonia y Yomasa, con el propósito de determinar los posibles usos. Del mismo modo, se trabajó con la comunidad en la preservación de las rondas.

Discusión y conclusiones

1. La gestión integral del riesgo es una temática pertinente para desarrollar en el aula de clase, debido a que involucra diversas áreas del conocimiento, permite el trabajo interdisciplinar y trata aspectos relevantes en las dinámicas físicas y sociales que se dan en un territorio.
2. Entre los principales factores de riesgo en la comunidad

del sector Bolonia se encontró la vulnerabilidad física de las viviendas, consecuencia de malas prácticas de autoconstrucción. De ahí, que una de las principales estrategias de mitigación definidas desde la academia contemple la capacitación, no solo en temas de autoconstrucción sino también en temas de gestión del riesgo. Dichas estrategias requieren de los aportes de estudiantes y profesores rea-

Gráfico 2. Líneas de acción de Prosofi para el sector Bolonia, Usme



Fuente: (Oviedo - Torres & Rodríguez - Pineda, 2016)

lizados desde los cursos y proyectos de investigación.

3. Aunque para la legalización de los barrios del sector el distrito adelantó estudios de riesgo, estos ya estaban desactualizados y no cumplían con la normativa vigente. Este vacío constituyó una ventana de oportunidad para que, a través de trabajos de grado y los cursos de ingeniería civil, se participara en la actualización del estudio de riesgo, validando la aplicabilidad de la metodología propuesta por el SGC (Universidad Nacional de Colombia - UNAL; Servicio Geológico Colombiano - SGC, 2015).

4. Proyectos interdisciplinarios en gestión del riesgo de desastres permiten que, desde diferentes programas académicos, los estudiantes de pregrado, posgrado y participantes en grupos de investigación aporten y participen activamente.

5. Es necesario generar alianzas con la Administración Pública para que la universidad aporte a los procesos desarrollados por el distrito o el Estado, con el objetivo de evitar que las universidades reemplacen parcialmente a las instituciones públicas en aspectos que no son de su competencia y, a la vez, evitar que se dupliquen esfuerzos.

6. La sociedad debe participar directamente en los proyectos de gestión integral del riesgo apropiando conceptos y aportando historia y conocimiento para garantizar el reconocimiento y la recepción adecuada de los procesos. **i**

Referencias bibliográficas

- Consejo Directivo Universitario, Pontificia Universidad Javeriana. (2013). Acuerdo n.º 576 del 26 de abril de 2013. Pontificia Universi-

dad Javeriana. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

- Magallón-Gudiño, J. A., López, C. T., & Rodríguez, C. E. (2014). *Cartilla de autoconstrucción para vivienda de uno y dos pisos*. Bogotá, Colombia: Prosofi.
- Méndez, S. (2012). *Apropiación comunitaria para la conservación de quebradas en Bolonia, Usme*. Bogotá, Colombia: Prosofi. Pontificia Universidad Javeriana.
- Oviedo - Torres, B. E., & Rodríguez - Pineda, C. E. (2016). La gestión integral del riesgo físico como elemento dinamizador de aplicación de técnicas ingenieriles en asignaturas de pregrado y maestría en ingeniería civil. Encuentro Internacional de Educación en Ingeniería Acofi. Cartagena: Acofi.
- Oviedo-Torres, B. E., & Pérez, B. C. (2015). Prosofi: Reflexión de facultad que se convierte en referente para la universidad. *AJ*, 16-21.

- Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2011). *carta de la niñez para la reducción del riesgo de desastres*. Retrieved 10 de 07 de 2016 from http://www.eird.org/escuelas-hospitales/ejemplo/campaign_files/cc.pdf
- Prosofi. (2014). Programa Social Prosofi. Misión y visión. Retrieved 15 de 11 de 2015 from <https://sophia.javeriana.edu.co/prosofi/es/mision-vision>
- Sandra Méndez, A. L. (2010). Planeación Estratégica de Prosofi 2010-2016. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Universidad Nacional de Colombia - UNAL; Servicio Geológico Colombiano - SGC. (2015). *Guía metodológica para estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo por movimientos en masa*. Colección Guías y Manuales Servicio Geológico Colombiano. Bogotá, Colombia.

Buenas prácticas de reducción del riesgo en comunidades vulnerables

Una experiencia significativa en la ciudad de Medellín

DIANA CECILIA ADARVE VARGAS¹

Las buenas prácticas de reducción del riesgo están asociadas al conjunto de acciones ejemplares desarrolladas para el mejoramiento constante y la prevención que, entendida como una medida de mitigación restrictiva o prospectiva, evita la generación de un nuevo riesgo en el territorio.

El objetivo de este documento es presentar una reflexión sobre el proceso de construcción colectiva del conocimiento y reducción del riesgo, desde el estudio de caso «Programa de conocimiento y reducción del riesgo de desastres, convenio USAID-OFDA²-A14-0026, “Mi casa como espacio seguro”», como referente de buenas prácticas para una adecuada gestión del riesgo, implementado en cuatro barrios de Medellín, a sa-

ber: Santo Domingo Savio n.º 1 y El Compromiso, de la comuna 1, y Llanaditas y El Pinal de la comuna 8 (ver ilustración 1).

Introducción

La gestión del riesgo, entendida como un proceso social orientado al conocimiento y reducción del riesgo y al manejo de desastres (Ley 1523, 2012), busca mejorar las condiciones de vida de las personas a través de la definición de acciones concretas que permitan vincular la participación de los actores que conviven en determinada comunidad. En este orden de

ideas, las acciones emprendidas en la materia le han apostado a la mejora continua de las estrategias y medidas que se definen en una comunidad para una adecuada y oportuna gestión del riesgo.

La apuesta ha sido por el mejoramiento o cualificación de las *buenas prácticas en gestión del riesgo*, como aquellas medidas básicas necesarias que buscan disminuir las afectaciones a las comunidades, ocasionadas por situaciones de emergencia, a partir de la participación comunitaria hacia la construcción colectiva del conocimiento del riesgo en el territorio.

¹ Geóloga de la Escuela de Administración, Finanzas y Tecnología (Universidad Eafit), especialista en gestión ambiental de la Universidad de Antioquia, maestrante en gestión del riesgo y desarrollo de la Escuela de Ingenieros Militares (Esing). Correo electrónico: dadarvev@hotmail.com

² Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés) - The Office of U. S. Foreign Disaster Assistance (OFDA).

Ilustración 1. Panorámica de los barrios beneficiados con el programa



Cortecía Diana Adarve, fuente USAID, Global Communities, s. f.

► El «Programa de conocimiento y reducción del riesgo de desastres, convenio USAID-OFDA- A14-0026, "Mi casa como espacio seguro"», fue implementado en cuatro barrios de Medellín, a saber: Santo Domingo Savio I, El Compromiso, Llanaditas y El Pinal.

Un aspecto clave a señalar del «Programa de conocimiento y reducción del riesgo de desastres» es que fue desarrollado a partir de un enfoque metodológico orientado al barrio que, en términos de Fals Borda, se configura como un «bioespacio» donde se palpa la vida colectiva en su cotidianidad: «aparece como respuesta a procesos locales y regionales de desarrollo social, económico y político que vinculan actividades vitales de producción y reproducción con los recintos en que se ejecutan y de donde se derivan elementos de continuidad social y diversidad cultural» (2000).

Esta experiencia es significativa en la medida en que se convierte en un referente para la reducción del riesgo de desastres en comunidades

vulnerables, ya que vincula a la comunidad como actor fundamental del conocimiento y tiene la potencialidad de orientar el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que habitan los barrios localizados en zonas de alto riesgo en la ciudad de Medellín.

Hablar de buenas prácticas permite reflexionar sobre el conocimiento adquirido y la identificación de aquellos elementos que determinan la pertinencia y oportunidad de la acción definida. Dorta, Martín, Romero y Simancas conceptualizan una *buen práctica* como un:

(...) conjunto de acciones y procesos que adquieren un carácter ejemplar y destacado. Son iniciativas viables técnica, social, ambiental, económica y

financieramente que tienen el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas, siendo el resultado del trabajo efectivo y coordinado entre diferentes sectores de la sociedad civil (2008).

Esta definición presentada identifica una buena práctica como un conjunto de acciones y procesos (de carácter ejemplar). Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) amplía esta definición en dos sentidos: primero vincula principios, objetivos y procedimientos apropiados, y segundo, resalta la importancia de la eficacia y utilidad de estas prácticas en contextos concretos (OPS, 2006), para el caso comunidades vulnerables.

Las buenas prácticas de reducción del riesgo de desas-

tres pueden definirse como aquellas que se encaminan a la disminución de las condiciones de riesgo existentes, es decir, las que incorporan el mejoramiento constante y la prevención, entendida como una medida de mitigación restrictiva o prospectiva, dirigida a evitar un nuevo riesgo en el territorio.

De acuerdo con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres la planificación, inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial son los instrumentos esenciales de la prevención (Ley 1523, 2012). «Mi barrio como espacio seguro» combina estos elementos, a través del enfoque de barrio que articula la participación de la comunidad y profundiza el conocimiento del riesgo para la construcción de barrios seguros. Es clave resaltar que este proyecto se desarrolló con el apoyo técnico y financiero de una entidad de cooperación internacional y con actores del orden local que no hacían parte de la administración municipal.

El marco normativo de la reducción del riesgo de desastres

Con la adopción de la Ley 1523 de 2012, que establece la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, se definieron nuevos conceptos que incorporan la gestión del riesgo basada en procesos; allí, un resultado se alcanza eficientemente cuando las actividades y recursos se ejecutan en el marco de un proceso. Es por esto que la gestión del riesgo se fundamenta en los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.

En cuanto a la reducción del riesgo, contempla las medidas de mitigación y preven-

ción con el objetivo de «reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos» (Congreso de la República, 2012, Art. 4).

A su vez, el Decreto 308 de 2016, por medio del cual se adopta el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD), se construye con el objetivo de orientar las acciones del Estado y de la sociedad civil en cuanto al conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres en cumplimiento de la política, para que estas contribuyan a la seguridad, bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible del territorio nacional (Presidencia de la República, 2016).

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) en Marzo de 2015, precisa el compromiso de abordar la reducción del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia de los territorios; la prioridad n.º 3 se orienta a la inversión en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.

Además, prioriza las inversiones públicas y privadas para la prevención y reducción del riesgo de desastres mediante medidas estructurales y no estructurales, esenciales para aumentar la resiliencia económica, social, sanitaria y cultural de las personas, las comunidades, los países y sus bienes, así como del medio ambiente. Esas medidas impulsan la innovación, el crecimiento y la creación de empleo, a la vez que son eficaces en función del

costo y fundamentales para salvar vidas, prevenir y reducir las pérdidas, y asegurar la recuperación y rehabilitación efectivas (Organización de Naciones Unidas - ONU, 2015).

De lo anterior, se concluye que las acciones de prevención y mitigación hacen parte fundamental de la reducción del riesgo de desastres. En las siguientes líneas se describe una experiencia de buenas prácticas en reducción del riesgo enfocada en la prevención que está siendo desarrollada en la ciudad de Medellín.

«Programa de conocimiento y reducción del riesgo de desastres»

El programa es liderado por la organización no gubernamental (ONG) internacional Global Communities, con los socios implementadores, a saber: la Universidad Pontificia Bolivariana, la Corporación Ayuda Humanitaria y la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco) Antioquia. Ellos han venido trabajando con actores públicos y privados para

reducir la vulnerabilidad urbana frente a los desastres en los barrios Santo Domingo Savio n.º1, El Compromiso, Llanaditas y El Pinal. «Con una inversión de más de un millón setecientos mil dólares, el programa ha impactado cerca de 56.304 personas en forma directa e indirecta» (Medellín, 2016).

Para seleccionar estos barrios beneficiados se definieron como criterios: i) la frecuencia en la ocurrencia de emergencias y desastres, ii) el periodo comprendido entre el año 2001 al 2015 por el Departamento Administrativo de Gestión de Riesgos de Desastres (DAGR), iii) la base de datos del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén), y iv) la encuesta de calidad de vida (EVC) 2015. Con base en lo anterior, se identificaron los barrios con mayor incidencia de movimientos en masa, inundaciones y otro tipo de eventos, particularmente en las temporadas de lluvias que se presentan en la ciudad.

El programa fue estructurado en tres líneas de trabajo, la primera se denominó «polí-

tica y planeación en gestión de riesgos» que estuvo encaminada a fortalecer la capacidad de planificación y preparación de las organizaciones comunitarias en gestión del riesgo de desastres y fomentar las asociaciones público privadas (APP), la segunda fue la «recuperación económica y sistemas de mercado» que pretendió aumentar la capacidad de recuperación y resiliencia de los sistemas de mercado, y la tercera línea fue «vivienda y asentamientos, mi casa como espacio seguro» orientada a reducir la vulnerabilidad de espacios vecinales propensos a desastres a través de la apropiación subjetiva del espacio por parte de la comunidad.

En el desarrollo del proyecto fueron identificados el DAGRD; la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos; la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), y el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (Isvimed), como los principales actores institucionales relacionados con la gestión del riesgo, de igual forma se logró la participación activa de estos en el proceso.

Ilustración 2. Mi casa como espacio seguro



► El «programa se planteó con el objetivo de dar a conocer a la comunidad la manera en que pueden tener mayor seguridad en los hogares».

«Mi casa como espacio seguro»

La reducción del riesgo de desastres es un proceso fundamental de la gestión del riesgo que involucra a una gran variedad de actores, tanto al Estado como a la sociedad civil. Conocer las iniciativas y acciones que en materia de prevención se han desarrollado en Colombia permite un marco de referencia oportuno y necesario para avanzar en el mejoramiento de las políticas de gestión del riesgo y desarrollo sostenible. En este orden de ideas, se presenta el caso de las comunidades asentadas en algunos de los barrios más vulnerables de la ciudad de Medellín, con el fin de aumentar la resiliencia frente a los riesgos climáticos, ambientales y sociales.

Este programa se planteó con el objetivo de dar a conocer a la comunidad la manera en que pueden tener mayor seguridad en los hogares, previniendo y minimizando los riesgos a los que están expuestos como deslizamientos de tierra, incendios estructurales, inundaciones, terremotos, entre otros, con el fin de que se tome conciencia para que planeen y gestionen los propios riesgos y disminuyan los impactos económicos y sociales de los desastres.

La estrategia vinculó el desarrollo de las siguientes actividades:

- Construcción de una línea del tiempo sobre emergencias o desastres ocurridos en la comunidad.
- Mapeo participativo mediante cartografía social.
- Registro de puntos críticos identificados en la comunidad (vincula la identifica-

ción y análisis de las amenazas y sus causas, y las posibles consecuencias).

- Realización de recorridos de campo para reconocimiento de los puntos críticos.
- Realización de mesas de trabajo para definir medidas de reducción de desastre.

«Mi casa como espacio seguro» logró la construcción de una cartilla con el mismo nombre, para la mejora de la gestión del riesgo de desastres mediante la aplicación de la metodología «Enfoque Barrio», la cual se fundamenta en la participación sólida de las comunidades en la planificación y la preparación de los planes de gestión del riesgo (USAID. Global Communities, s. f.).

Las actividades mencionadas fueron realizadas en tres niveles, es decir, inicialmente, un facilitador contratado por el proyecto visitaba una vivienda y con los integrantes del hogar desarrollaba cada una de las actividades que, a su vez, estaban en las cartillas. Posteriormente, una vez estas actividades fueran realizadas por

los integrantes de la vivienda, asumían el compromiso de visitar a dos vecinos para replicar la experiencia, bajo la premisa «juntos los vecinos podemos reducir el riesgo». Así, los miembros de la comunidad se convertían en agentes comunitarios. Con esta estrategia fueron impactados 2200 hogares, con un promedio de cuatro integrantes por hogar, para alcanzar un total de 8800 personas beneficiadas por el programa.

Como actividad complementaria del proyecto, en los cuatro barrios seleccionados se llevó a cabo un festival denominado **Mi Barrio como Espacio Seguro** para propiciar el encuentro e interacción entre las entidades, las organizaciones comunitarias, los habitantes de los sectores intervenidos, las instituciones educativas, entre otros, fortaleciendo los procesos comunitarios en torno a la reducción de riesgo de desastres.

Durante la jornada del festival se socializó con la comunidad los planes barriales de gestión del riesgo —cons-

truidos durante el proceso de ejecución del proyecto—, las estrategias implementadas en el programa, las obras de mitigación, el proceso formativo y el fortalecimiento a los comerciantes, como un conjunto de acciones que apuestan de manera integral y contribuyen a la resiliencia y a la cultura de la gestión del riesgo de desastres. Mediante la difusión y la sensibilización fue promovida la responsabilidad y la participación de los actores comunitarios para desarrollar, en forma conjunta, las acciones de prevención de incendios forestales y estructurales.

A través de actividades lúdicas se dio a conocer el concepto de cambio climático y sus efectos. Se socializó con la comunidad el funcionamiento del Sistema de Alerta Temprana del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Siata) que, de manera oportuna y en tiempo real, alerta sobre la posibilidad de ocurrencia de un evento que puede causar daños. Igualmente, las acciones y protocolos de atención del número único de emergencias 123 de la ciudad de Medellín. Finalmente, se realizó la difusión dentro de la comunidad de la ruta que deben conocer las personas víctimas de emergencias, así como las acciones en atención sicosocial y ayuda humanitaria que se brinda.

Conclusiones

Teniendo en cuenta que la reducción del riesgo de desastres es un proceso fundamental de la gestión del riesgo y que nos incumbe a todos, es decir, al Estado pero también a la sociedad civil, es necesario conocer las iniciativas y acciones que en materia de prevención se han desarrollado en las

Ilustración 3. Cartilla *Mi Casa como espacio seguro*



Cortesía Diana Ardave, fuente USAID, 2016.

► «Mi casa como espacio seguro» logró la construcción de una cartilla con el mismo nombre, para la mejora de la gestión del riesgo de desastres mediante la aplicación de la metodología «Enfoque Barrio», la cual se fundamenta en la participación sólida de las comunidades en la planificación y la preparación de los planes de gestión del riesgo».

Ilustración 4. Festival Mi Barrio como Espacio Seguro



► El festival Mi Barrio como Espacio Seguro «A través de actividades lúdicas (...) dio a conocer el concepto de cambio climático y sus efectos. Se socializó con la comunidad el funcionamiento del Sistema de Alerta Temprana del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Siata) que, de manera oportuna y en tiempo real, alerta sobre la posibilidad de ocurrencia de un evento que puede causar daños».

comunidades vulnerables, con el fin de que puedan ser replicadas en otros territorios.

Si bien el programa de conocimiento y reducción del riesgo aún no termina, este ha tenido gran acogida por parte de los actores institucionales que han participado del desarrollo de la estrategia «Mi barrio como espacio seguro», pues han identificado las acciones de su quehacer diario que contribuyen con la reducción del riesgo de desastres.

Los actores comunitarios y los habitantes de los sectores priorizados que se han beneficiado con el proyecto no solo son participantes y espectadores de otro proyecto en la co-

muna o en el barrio, sino que se benefician ampliamente de la información recibida, las obras de mitigación y la cercanía de las instituciones municipales.

Iniciativas de prevención como la mencionada anteriormente, permiten entender que la resiliencia no solo se construye en situación de desastre, sino que es una capacidad que se desarrolla, que puede ser adquirida y que se puede adaptar, para lo cual se requiere contar con oportunidades de construcción de capacidades, el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas que permitan a las sociedades aprender de otros, innovar y crecer. **1**

Referencias bibliográficas

- Congreso de la República (24 de abril de 2012). Ley 1523 de 2012, «Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones». Recuperado el 22 de mayo de 2016, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47141>
- Dorta, P., Martín, S., Romero, C., & Simancas, M. (2008). *Manual de buenas prácticas para la gestión del riesgo de desastres a escala local*. España: Proyecto Inseguridad Colectiva y Auto-protección.
- Fals Borda, O. (2000). *Acción y Espacio. Autonomías en la nueva república*. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Medellín, A. d. (12 de mayo de 2016). Boletín de prensa. Recuperado el 22 de mayo de 2016, de <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://...>
- ONU, U. (18 de Marzo de 2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Recuperado el 22 de mayo de 2016, de www.unisdr.org
- OPS, O. P. (2006). Concepto de buenas prácticas en promoción de la salud en el ámbito escolar y la estrategia escuelas promotoras de la salud. Recuperado el 22 de Mayo de 2016, de <http://www.ops.org.bo/textocompleto/prensa/concurso-buenas-practicas/conceptos.pdf>
- Presidencia de la República (24 de febrero de 2016). Decreto 308 de 2016, «Por medio del cual se adopta el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres». Recuperado el 22 de mayo de 2016, de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20308%20DEL%2024%20DE%20FEBRERO%20DE%202016.pdf>
- USAID. (2016). *Mi casa como espacio seguro*. Medellín: USAID.
- USAID. Global Communities. (s. f.). Presentación del programa de conocimiento y reducción del riesgo de desastres. Medellín: USAID.

Por qué los derechos de infancia y adolescencia son útiles como orientadores e indicadores de la dirección del desarrollo¹

Si como resultado de un proceso o proyecto de desarrollo se generan condiciones que hacen más posible el cumplimiento de los derechos de infancia y adolescencia, toda la sociedad se beneficia. Y por el contrario, si se afecta negativamente esa posibilidad, todo el conjunto social se perjudica.

GUSTAVO WILCHES-CHAUX²

¹ Este artículo fue publicado originalmente en el blog Aguaceros y Goteras el 17 de noviembre de 2014.

<http://enoaquiwilches.blogspot.com.co/2014/11/por-que-los-derechos-de-infancia-y.html>; el cual es cedido por el profesor Gustavo Wilches-Chaux para esta publicación.

² Consultor nacional e internacional, especialista en gestión del riesgo y gestión ambiental, exdirector de la Corporación Ecofondo y de la

Cuando en 2008-2009 estaba elaborando con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por su sigla en inglés) un documento sobre

Corporación Nasa Kiwe y autor de más de 20 libros sobre temas ambientales y gestión del riesgo.

cambio climático y derechos de infancia,³ Olga Isabel Isaza, funcionaria de ese organismo internacional, me hizo ver, con

³ Gustavo Wilches-Chaux, «Corriendo el cerco - Inclusión de los derechos de la infancia y la juventud en las Políticas Hídrica y de Adaptación al cambio climático y otros temas relacionados». UNICEF, julio 2009 – Inédito.

cifras en la mano, que «la mayoría de los pobres en Colombia son niños y que la mayoría de los niños de Colombia son pobres».⁴

⁴ De acuerdo con los datos que maneja UNICEF (2009), en el caso de Colombia el 40% de la población se encuentra entre los 0 y los 18

A partir de esa frase, en ese documento propusimos de manera expresa que los derechos de la infancia y la adolescencia se utilizaran como **principios orientadores** al momento de diseñar y ejecutar proyectos relacionados con reducción de pobreza, gestión integral de recursos hídricos y adaptación al cambio climático. Consideramos entonces, y personalmente considero todavía (y supongo que también UNICEF), que los derechos de infancia y adolescencia constituyen herramientas prácticas para avanzar de manera armónica en la reducción de todas las formas de pobreza y en la construcción de territorios integralmente seguros.

Más allá de lo anterior, seguimos *corriendo el cerco* y propusimos que las estrategias encaminadas a la adaptación al cambio climático y a la reducción de la pobreza en los medios rurales y urbanos, se deberían «estructurar de manera que generen oportunidades concretas para la infancia y la adolescencia: educación pertinente y de alta calidad, recreación y salud, conectividad, participación, gestión integral y participativa del agua, saneamiento ambiental, etc. En general, en todas las estrategias y políticas públicas debe estar subyacente el objetivo de crear condiciones para el ejercicio efectivo del derecho a la vida y de todos aquellos derechos estrechamente ligados a este».

años de edad (lo cual técnicamente quiere decir que están en la infancia). Además, el 45% de la población está por debajo de la línea de pobreza, al tiempo que el 67% de los niños y niñas de Colombia se encuentran por debajo de esa misma línea. Estos datos se refieren exclusivamente a la dimensión económica de la pobreza; no entran a considerar, por ejemplo, la pobreza ambiental de los entornos en donde crecen los niños y niñas, ni el empobrecimiento cultural de una sociedad que pierde aceleradamente su memoria, su identidad y sus valores esenciales, ni la pobreza emocional y afectiva derivadas de pertenecer a familias o a comunidades en crisis.



► «(...) los derechos de infancia y adolescencia constituyen herramientas prácticas para avanzar de manera armónica en la reducción de todas las formas de pobreza y en la construcción de territorios integralmente seguros».

A partir de allí, resultaba obvio y necesario avanzar hacia nuevas recomendaciones para la política hídrica que en ese momento estaba diseñando el Gobierno colombiano.

Esas recomendaciones hoy se extienden a todo proyecto de desarrollo, tenga o no tenga una relación directa con la infancia:

- Que se base en un enfoque de derechos, a partir del cual el derecho a la vida, el derecho al agua y el derecho a la biodiversidad resultan inseparables.
- Que reconozca la prevalencia de los derechos de la infancia y la adolescencia en cuanto se refiere al derecho al agua, al derecho a la biodiversidad y en general a la gestión del desarrollo (que incluye gestión ambiental y social, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático).
- Que se concreten mecanismos institucionales y sociales a través de los cuales los

niños, niñas y adolescentes (y otros actores a nombre de ellos) puedan EXIGIR el respeto a sus derechos, incluido el derecho al ambiente sano, que incluye el derecho al agua, el derecho a la biodiversidad («A la hora de la verdad dependemos de la biodiversidad») y el derecho a la gestión del riesgo y a la adaptación al cambio climático («El cambio climático es un hecho, la adaptación es un derecho»).

- Que se establezcan espacios y herramientas que propicien la verdadera participación de niños, niñas y jóvenes en el proceso de construir colectivamente y de llevar a la práctica las estrategias a través de las cuales se garantizará la efectividad de estos principios.

Nos encontramos en un momento crítico de la historia humana y de la vida en la Tierra, marcado por el hecho de que el planeta se ha visto obligado a poner en funciona-

miento todos sus mecanismos de autoorganización como respuesta a las transformaciones que el «desarrollo» ha introducido en la atmósfera, en los suelos, en los cuerpos de agua, en los ecosistemas marítimos y terrestres y en general en la biosfera, lo cual ha generado una serie de consecuencias que englobamos bajo el nombre de «cambio climático».

Posiblemente en este momento (cuando coincidentalmente se cumplen exactamente 55 años desde que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración de los Derechos del Niño), encuentre suelo fértil la propuesta de que los derechos de infancia y adolescencia no solamente se utilicen como **principios orientadores** de las políticas de reducción de pobreza, de gestión hídrica y de adaptación al cambio climático, sino en general como **indicadores** que permitan saber de manera cualitativa y cuantitativa si el desarrollo avanza hacia eso que se ha dado en llamar «desarrollo sostenible» o si por el contrario apunta en la otra dirección.

Los principios-derechos consagrados en esa Declaración son:

1. El derecho a la igualdad, sin distinción de raza, religión o nacionalidad.
2. El derecho a tener una protección especial para el desarrollo físico, mental y social del niño.
3. El derecho a un nombre y a una nacionalidad desde su nacimiento.
4. El derecho a una alimentación, vivienda y atención médicos adecuados.
5. El derecho a una educación y a un tratamiento especial para aquellos niños que sufren alguna discapacidad mental o física.

6. El derecho a la comprensión y al amor de los padres y de la sociedad.

7. El derecho a actividades recreativas y a una educación gratuita.

8. El derecho a estar entre los primeros en recibir ayuda en cualquier circunstancia.

9. El derecho a la protección contra cualquier forma de abandono, crueldad y explotación.

10. El derecho a ser criado con un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos y hermandad universal.

En este más de medio siglo que ha transcurrido desde que las Naciones Unidas expidieron la convención citada, se han ido entendiendo mucho mejor sus implicaciones.

De acuerdo con el documento titulado *Marco para las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio* – Guía para alcaldes,⁵ publicado en 2007 por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los niños, las niñas y los adolescentes tienen todos los derechos de cualquier ser humano y, además, algunos **derechos adicionales** establecidos para garantizar su protección y desarrollo durante el comienzo de la vida. Esos derechos son:

A la existencia: que tengan las condiciones esenciales para preservar su vida.

Al desarrollo: que tengan las condiciones básicas para

progresar en su condición y dignidad humanas.

A la ciudadanía: que sean tratados como ciudadanos (es decir, como personas participantes y con todos los derechos) y que tengan las condiciones básicas para la vida en sociedad y para ejercer la libertad.⁶

A la protección: que no sean afectados por factores perjudiciales para la integridad humana.

Nuestra propuesta de que los derechos de infancia y adolescencia se utilicen como ORIENTADORES e INDICADORES del rumbo de todo proyecto o proceso de desarrollo (incluyendo proyectos productivos, obras de infraestructura, etc.) se basa en la presunción de que si como resultado de ese proceso o proyecto se generan condiciones que hacen más posible el cumplimiento de esos derechos, toda la sociedad se beneficia. Y por el contrario, si se afecta negativamente esa posibilidad, todo el conjunto social se perjudica. Lo anterior, decía nuestro docu-

⁶ En un texto anterior mencioné que así como hoy existe —o como existió en algún momento— la asignatura de «Civismo y Urbanidad», debería existir también la asignatura de «Campesinismo y Ruralidad». El hablar de «Ciudadanos» como condición genérica muestra hasta qué punto estamos incluidos por la visión urbana de la existencia y hasta qué punto esa visión establece nuestras prioridades.

mento, parte del reconocimiento de que el cumplimiento efectivo de los derechos humanos universalmente consagrados, incluyendo los derechos de infancia y adolescencia, solo es verdaderamente posible si en el territorio del cual un ser humano forma parte existen condiciones reales que posibilitan el ejercicio de ese derecho. La existencia de esas condiciones objetivas y subjetivas determina que el derecho no se quede solamente consagrado en las normas, sino que se convierta en una característica intrínseca del respectivo territorio y de las relaciones de los individuos y comunidades con el mismo.

El abordaje del desarrollo desde la óptica de los derechos humanos implica conocer las características de los mismos:

- Están **centrados en los seres humanos**, es decir, que la primera consideración rectora de cualquier actividad se debe realizar con referencia a la calidad de vida de las personas, sin descuidar que lo anterior tiene que interpretarse sin desconectar a la gente de los territorios de los cuales forman parte. Es decir, por ejemplo, que el derecho a la alimentación no justifica la pesca con dinamita, ni el derecho a la libertad de empre-

sa, o al trabajo, justifican la depredación de los ecosistemas.

- Son **universales**, lo cual quiere decir que están constituidos y reconocidos a favor de todo individuo perteneciente a la especie humana, sin importar su origen nacional o étnico, género o edad, creencias o condición económica, política o social.

- Son **indivisibles e interdependientes**, o sea que se reconoce que así como en nuestro esquema de la seguridad territorial cada factor constituye un prerrequisito para la efectividad de los demás, así en el campo de los derechos humanos cada uno constituye un prerrequisito para que puedan ejercerse plenamente los otros derechos. No es posible ejercer el derecho a la vida si se desconocen los derechos ambientales de las personas o si se les impide ejercer actividades tendientes a satisfacer sus necesidades económicas, sociales o culturales, o ejercer su libertad personal. **Por eso, aun cuando no se reconociera que el derecho al agua es un derecho humano fundamental, difícilmente alguien podría demostrar que sin acceso al agua en la cantidad y con la calidad necesaria es posible ejercer los demás derechos humanos, empezando por el derecho a la vida.**

- Son **irrenunciables**, lo cual significa que una persona no puede renunciar, por ejemplo, a su derecho a vivir en un ambiente con calidad, como «precio» por el derecho a trabajar y en consecuencia a obtener ingresos que le permitan sustentarse y a su grupo familiar. O una mujer y unos niños no pueden —o no deben— renunciar a su derecho al buen trato y a la dignidad, a cambio de la aparente seguri-



► «(...) el derecho a la vida, el derecho al agua y el derecho a la biodiversidad resultan inseparables».

⁵ DNP, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Protección Social, Bienestar Familiar, *Marco para las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio* – Guía para alcaldes. Bogotá, 2007.

dad económica que les ofrece el jefe del hogar. Los seres humanos tampoco estamos en condiciones objetivas ni subjetivas de renunciar al derecho al agua que nos otorga nuestra condición de seres vivos.

- Son **exigibles**, es decir que la sociedad a la que pertenece o en la cual se encuentra temporalmente una persona, debe proveer mecanismos institucionales eficaces a través de las cuales se pueda reclamar el respeto a los derechos humanos, exigir que cesen las violaciones de que puedan estar siendo objeto, y obtener el debido restablecimiento y reparación cuando hayan sido violados.

Además de las anteriores, los derechos de la infancia y la adolescencia poseen dos características adicionales:

- Son **prevalentes**, lo cual quiere decir que en caso de presentarse dilemas de cualquier naturaleza (jurídica, presupuestal, social, política, operativa, etc.) estos deben resolverse siempre a favor de los derechos de la infancia.

- Son **fundamentales**, lo cual constituye un reconocimiento expreso al hecho de que sin el reconocimiento de los derechos de la infancia es imposible el ejercicio de los derechos de que los integrantes de este segmento de la población, son titulares en su condición de seres humanos.

Decía nuestro documento de 2009, y lo repito ahora, que el abordaje de la gestión del riesgo y de la adaptación al cambio climático desde un enfoque de derechos tiene, además, un significado práctico importante: es **una manera de promover una posición proactiva frente a esos temas por**

parte de la población. Una persona está dispuesta a reclamar y a defender lo que identifica como un derecho a favor de sí misma, de su comunidad, de su familia. Usualmente la gente se moviliza efectivamente cuando sus intereses más fundamentales están amenazados y no para defender un ideal o un concepto, a menos que estos últimos estén ligados a esos derechos e intereses. Es importante ligar, y que la gente ligue, la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático como procesos sin los cuales sus derechos — empezando por el derecho a la vida— no podrán ser ejercidos de manera plena.

Por ejemplo: fácilmente reconocemos que nuestros hijos e hijas tienen derecho a que el establecimiento escolar en que se encuentran matriculados les ofrezca unas condiciones mínimas de respeto y de seguridad que garanticen que estarán seguros en caso de ocurrir un sismo, una inundación o una alteración del orden público, pero no reconocemos que también tienen derecho a que cuando se tome

una decisión que puede generar un impacto ambiental considerable (como construir una carretera o una represa, o expedir la autorización para una explotación minera) se tengan en cuenta consideraciones de carácter ambiental y de gestión del riesgo que eviten que con esa obra se generen condiciones que pueden determinar que, años después, se produzca un desastre que les quite la vida, o que se queden sin agua.

Por qué se justifica armar un discurso para la adaptación y la política hídrica desde estos derechos

Responder a esta pregunta implica dos consideraciones:

1. Como se dijo anteriormente, los derechos de la infancia y la adolescencia son prevalentes y fundamentales, o sea que deben tener prioridad sobre los demás derechos. El pleno ejercicio de esos derechos HOY, requiere que HOY MISMO existan en el territorio condiciones concretas que los hagan posible.

2. Pero además de lo anterior, los efectos más dramáticos del cambio climático, que se prevén para los alrededores del año 2050 (si es que no se concretan antes de esa fecha, como parece que va a ser el caso), deberán ser enfrentados por quienes HOY se encuentran en la infancia y en la adolescencia, y por quienes todavía no han nacido. Por una parte, entonces, es necesario intervenir DESDE AHORA sobre los factores de riesgo existentes o potenciales, con un triple objetivo:

- Reducir al máximo la magnitud de los mismos, porque están poniendo en peligro la vida, las condiciones de existencia y las oportunidades que el territorio les debe ofrecer a sus habitantes para el libre desarrollo de sus capacidades.
- Evitar en lo posible que les dejemos *facturas ambientales y sociales sin pagar* a las generaciones que nos siguen.
- Garantizar en lo posible que los niños, las niñas y quienes hoy son adolescentes, así como quienes todavía no han nacido, crezcan con las condiciones físicas, ambientales, sociales, intelectuales, emocionales, afectivas y culturales necesarias para **formar seres humanos integralmente capaces de enfrentar los retos que deben afrontar hoy y los todavía mayores que deberán afrontar en el futuro.**

¿Qué va a requerir la humanidad en el futuro? Seres humanos que puedan vivir armónicamente en y con ese nuevo planeta en que se está convirtiendo la Tierra como consecuencia del cambio climático y de las demás crisis que hoy confluyen en la sociedad y en la biosfera. ¿Cómo comenzar a formar esos seres humanos desde ahora? **i**



▶ «(...) los derechos de la infancia y la adolescencia son prevalentes y fundamentales, o sea que deben tener prioridad sobre los demás derechos».

La construcción del concepto de *infancia* para el desarrollo sostenible

NATALIA SÁENZ RENGIFO¹

Sobre la infancia: una construcción histórica

Sin duda alguna, la concepción que se tiene sobre el *niño* es el resultado de sucesivos cambios en diferentes momentos históricos. De hecho, la noción de *infancia*, entendida como una fase del desarrollo de las personas, no revestía de trascendencia alguna por lo que la distinción entre niño y adulto era casi que inexistente, pese a que esta concepción varió en diversas ocasiones.

De acuerdo con el historiador francés Philippe Ariès, en la antigua Roma los niños nacían dos veces: la primera vez cuando nacían del vientre de su madre y eran colocados en el suelo, y la segunda cuando eran «elevados», es decir, recogidos y deseados por sus padres y reconocidos como hijos.

Por su parte, aquellos niños que no eran deseados corrían con otra suerte: eran abandonados, condenados a muerte o bien eran sometidos a la esclavitud. Esta concepción del niño cambiaría más adelante, como resultado del apogeo del cristianismo y del surgimiento de una nueva moral en el que el modelo de familia adquirió relevancia con la figura del matrimonio, de manera que, consecuentemente, los niños fueron vistos como el «fruto» de esta institución (1979, p. 2).

La importancia que alcanza la figura del niño desde el augo del cristianismo hasta el

siglo vi se mantiene prolongadamente pues, por un lado, entre más numerosa fuera una familia más se le consideraba como poderosa, y por otra parte, durante mucho tiempo se observó el nacimiento de niños —varones— como una garantía para la continuidad de la familia.

Como resultado de esta perspectiva, el infanticidio, junto con el aborto, se criminalizaron y empezaron a considerarse como delitos altamente castigados (Ariès, 1979, p. 3). Aún así, se estima que para la época el infanticidio era una práctica común, sobre todo en niños abandonados o que padecían de enfermedades o deformidades. Para ilustrar, en palabras del autor:

El niño desaparecía víctima de una desgracia que no era posible evitar: caía dentro de la chimenea encendida o dentro de una tinaja y nadie había podido sacarlo a tiempo. Moría asfixiado en el lecho donde dormía con sus padres sin que éstos se hubiesen dado cuenta (...) Todavía en el siglo xviii fueron acusados de brujería individuos que penetraban en las habitaciones (pero ¿cómo podía suceder eso sin el consentimiento de los amos de la casa?), exponían a los pequeños a las llamas del hogar, y volvían a ponerlos en el lecho, donde a poco morían con los pulmones abrasados. Este era el destino reservado a los niños deformes o inválidos, pero quizá también [el de] los no deseados (Ariès, 1979, p. 4).

en la Roma de la época imperial cambió durante la Edad Media, en el sentido en que empezó a percibirse como un hombre pequeño, con características semejantes a los adultos, y que además desempeñaba las mismas actividades, ello no impidió que se edificara un vínculo entre los conceptos de infancia y escuela. En efecto, puesto que al niño del monasterio se le reconocía como el futuro arzobispo, este gozaba de educación escolástica, toda vez que se contemplaba la infancia (en parte) como aquella etapa en la que el niño obtenía aprendizajes esenciales para la vida adulta.

Posteriormente, la correlación entre educación e infan-

cia se reforzaría entre el siglo xvii (principalmente en Francia) y el siglo xx, como resultado de las reformas suscitadas en el pensamiento durante la Ilustración. De esta forma, surge una nueva percepción de la infancia, en la que si bien se observaba al niño con ternura e inocencia, la educación rigurosa también se hizo imprescindible —con severidad, amenazas y castigos físicos— a la par que se institucionalizaron formas de comportamiento vistas como deseables.

Fue así que durante este periodo se forjó una dicotomía respecto a la noción de infancia que perduraría hasta mediados del siglo xx: por un lado, la infancia entendida



Grffiti calle 19 con carrera 3, La Candelaria, Bogotá, D. C. (s. f.) Autor desconocido. Foto Mónica Vega Soliano - IEMP

► «De acuerdo con el historiador francés Philippe Ariès, en la antigua Roma los niños nacían dos veces: la primera vez, cuando nacían del vientre de su madre y eran colocados en el suelo, y la segunda, cuando eran "elevados", es decir, recogidos y deseados por sus padres y reconocidos como hijos».

¹ Politóloga e investigadora del IEMP. Correo: natalia.saenzrengifo@gmail.com

Aunque el significado otorgado a la imagen del niño

como una etapa del desarrollo de las personas, donde la familia y la educación juegan un rol fundamental en el establecimiento de «pautas de crianza» socialmente aceptadas, y por otro lado, «el de la minoridad», es decir, aquellos grupos de niños —malcriados— que no respondían a dichas pautas y se mantenían en una situación irregular que la educación y la severidad buscaban evitar (Frigerio & Diker, 2008, p. 20). No obstante, por mucho tiempo a la figura del niño no se le otorgó significado alguno. Para ilustrar:

(...) Niños malcriados, niños golpeados, tanto unos como otros dominaron el siglo XIX y los comienzos del siglo XX. (...) Durante siglos, el fallecimiento de un muchacho fue una cosa sin importancia, algo que enseguida se olvidaba; aunque la madre se desgarraba de dolor, la sociedad no se hacía eco de su lamento y esperaba a que se calmase (Ariès, 1979, p. 7).

Posteriormente, ya en el siglo XIX y principios del siglo XX se cuestionarían las bondades de la educación severa y, del mismo modo, comenzaría a verse al niño como la esperanza del futuro, conllevando ello a que su muerte —que durante mucho tiempo fue irrelevante— pasara a ser intolerable, y a que los lazos de afectividad entre adultos y niños se fortalecieran.

De igual manera, en el siglo XX fueron varias las ideas que prevalecieron sobre la *infancia*. Por una parte, durante los primeros años los niños y las familias numerosas fueron deseados. Tras las guerras y las crisis económicas (de entre guerras y posguerra), la natali-

dad en las familias disminuyó en razón al descenso de recursos económicos y de las condiciones de vida, mas no por falta de motivaciones.

De manera contraria, en la década de los 60 se produjo un declive de la natalidad que obedeció a diferentes motivos entre los que se encuentran las transformaciones en los roles al interior de la familia, el replanteamiento y cuestionamiento de los roles asociados con el género, y por último, la incidencia de la confluencia de condiciones —sociales, políticas y económicas— de las que se derivó la insostenibilidad de las familias numerosas a mediano y largo plazo.

Sobre los derechos de infancia y adolescencia

Paralelo a los cambios suscitados en el siglo XX, respecto a la noción de *infancia*, en 1989, durante la Convención sobre los Derechos del Niño, los derechos de infancia fueron reconocidos como tal por parte de las Naciones Unidas. De hecho, las intenciones por brindarle un reconocimiento a estos derechos datan de 1924 cuando el tema se trató durante la V Asamblea de la Sociedad de las Naciones y, posteriormente, cuando en la Declaración de Ginebra de 1959 se adoptó la Declaración Universal de los Derechos del Niño, en la que se subrayó la importancia de implementar los primeros instrumentos jurídicos dirigidos a su amparo.

Es así que, a través del desarrollo normativo en el tema, se han reconocido como fundamentales, para el buen desarrollo de la infancia, la relación entre el niño y la familia, y la posición que debe asumir el Estado frente a su protección mediante la promulgación de



► «En un mundo en el que los recursos se hacen cada vez más escasos, y en el que los procesos de industrialización, urbanización y de auge y apogeo de las economías de mercado extractivas —en nombre del progreso y el desarrollo— han traído consigo efectos nocivos en el medio ambiente, el aumento de la polución, el cambio climático producido por el calentamiento global y el agotamiento de los recursos naturales, es necesario reconsiderar la relación entre medio ambiente y economía, de forma tal que la inserción de los procesos económicos respondan a los procesos de conservación que requiere el plantea».

políticas sociales centradas en la garantía y promoción de los derechos, así como las responsabilidades que deben asumir los padres (Cillero, 1997).

Es evidente que la concepción de infancia subyace a una construcción social e histórica, en la que las transformaciones históricas —valga la redundancia—, políticas, económicas y culturales han condicionado el desarrollo de las nociones de *niñez e infancia*. Y no es para menos, el hecho de que los niños sean ahora sujetos de derechos y vistos como ciudadanos, a quienes se les reconoce como imprescindible garantizar una serie de condiciones que les permita su adecuado desarrollo e inserción en la sociedad, ratifica esta posición, dado que el concepto responde a lógicas propias del mundo occidental (liberal) y globalizado; de ahí que los derechos de infancia persigan su efectiva garantía, independientemente de las particularidades ideológicas de los contextos sociales y culturales en los que se encuentre inmerso el niño.

Nuevos enfoques de desarrollo: infancia y desarrollo sostenible

En un mundo en el que los recursos se hacen cada vez más escasos, y en el que los procesos de industrialización, urbanización y de auge y apogeo de las economías de mercado extractivas —en nombre del progreso y el desarrollo— han traído consigo efectos nocivos en el medio ambiente, el aumento de la polución, el cambio climático producido por el calentamiento global y el agotamiento de los recursos naturales, es necesario reconsiderar la relación entre medio ambiente y economía, de forma tal que la inserción de los procesos económicos respondan a los procesos de conservación que requiere el plantea.

Como es posible observar, a partir del enfoque de desarrollo sostenible —definido como una forma de interacción en la que cohabitan el crecimiento económico, la conservación del planeta, el uso adecuado de los recursos naturales y la provisión de unas

condiciones de calidad de vida que garanticen el bienestar en la población—, es esencial que el territorio le provea a todos los niños y niñas una serie de condiciones que les permita vivir en un ambiente apropiado que propicie su adecuado desarrollo y crecimiento.

No en vano, la figura de infancia y niñez ha adquirido una connotación cuyo rol se ha configurado como trascendental en la construcción que se haga del territorio y en las responsabilidades que se asumen, sean estas frente a la responsabilidad compartida para prevenir y mitigar los riesgos de desastre, o bien para aunar esfuerzos dirigidos hacia la conservación y el cuidado del medio ambiente, en tanto el niño denota esperanza para el futuro; esperanza que se constituye a través de su adecuada educación y formación como sujeto de derechos, pero también de responsabilidades compartidas, sobre todo cuando se admite que:

Muy lejos de toda política de protección del mundo y de la infancia, las formas modernas de desarrollo económico han puesto al planeta al borde del desastre ecológico (cambio climático, deforestación, contaminación de agua, aire y suelos, extinción acelerada de especies, etc.), [han] condenado a la pobreza, al hambre, a la enfermedad y a la falta de educación a buena parte de la humanidad (...). (Frigerio & Diker, 2008, p. 9).

Como resultado del modelo de desarrollo proyectado bajo la interacción de ciertas lógicas, constituidas por unas relaciones entre Estado y mercado, la aceleración de los procesos de industrialización y ur-

banización, y la extracción de los recursos, se han agudizado las relaciones de dependencia entre países, y el incremento de la pobreza y la desigualdad se han visto agravados, lo que ha conllevado a la obstaculización del goce efectivo de derechos —principalmente sociales y económicos— por parte de comunidades carentes de recursos y oportunidades.

Según el informe sobre el *Estado mundial de la infancia* del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), del año 2006, estas dificultades han afectado notablemente a niños y adolescentes en la medida en que se han visto sometidos a privaciones de sus necesidades. Solo para ejemplificar:

Más de mil millones de niños y niñas sufren a causa de una o más formas extremas de privación de necesidades, tales como una nutrición adecuada, agua potable, instalaciones decentes de saneamiento, servicios de atención de la salud, vivienda educación e información (Frigerio & Diker, 2008, p. 9).

Ciertamente, en diferentes regiones del mundo caracterizadas por padecer dificultades como pobreza, desigualdad, problemas en la institucionalidad, corrupción y situaciones de guerra, es evidente que los niños conviven bajo circunstancias de inequidad dado que persisten dificultades en las intervenciones estatales — en materia de programas, proyectos y demás— destinados a superar las dificultades en la provisión de sus derechos.

De hecho, actualmente hay más de 150 millones de niños trabajando, 59 millones de niños en edad escolar primaria que no gozan del acceso a la

educación y «37 millones de niños que viven en países afectados por alguna crisis [que] no van a la escuela primaria o secundaria» (UNICEF, 2016, p. 86). La situación no es mejor para aquellos niños que viven bajo circunstancias de guerra o conflicto y que, por lo tanto, se ven obligados a vivir en la marginalidad y en la criminalidad o ilegalidad.

Partiendo de la máxima según la cual es necesario que los niños crezcan en entornos que favorezcan su desarrollo personal, las Naciones Unidas ha incluido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) la necesidad de desarrollar políticas que busquen superar dificultades como «el trabajo infantil, el trabajo forzoso, la esclavitud moderna y la trata de seres humanos», puesto que es imperioso ofrecerle a los niños derechos equitativos y condi-

ciones de vida (con calidad) inclusivas (UNICEF, 2016, p. 86). La relevancia de estos objetivos reside en que, justamente, reconocen la relación infancia y desarrollo sostenible, toda vez que esta última tiene un alcance y se ve prolongada gracias al aprendizaje y la educación apropiada durante la infancia.

Es claro que la inversión de los gobiernos en la educación contribuye en la reducción de la pobreza, en la medida en que la educación supone un medio para el progreso y un instrumento para la consecución de las capacidades que le permiten llevar a una persona una vida digna.

Teniendo en cuenta este supuesto, resulta fundamental que los gobiernos atiendan «criterios de desarrollo sostenible» que mitiguen las desigualdades posibilitándose el acceso equitativo a la



► «Más de mil millones de niños y niñas sufren a causa de una o más formas extremas de privación de necesidades, tales como una nutrición adecuada, agua potable, instalaciones decentes de saneamiento, servicios de atención de la salud, vivienda educación e información (Frigerio & Diker, 2008, p. 9)».

educación, la salud y demás derechos que garanticen condiciones de vida digna para los niños, pues hay que recordar que de ellos depende el devenir del mundo.

No hay que olvidar que el cumplimiento efectivo de los derechos humanos y de infancia y adolescencia solamente es posible si en el territorio, del cual el niño hace parte, existen

condiciones reales que posibiliten el ejercicio sus derechos. **f**

Referencias bibliográficas

- Ariès, P. (1979). *La infancia*. Consultado en: http://www.terras.edu.ar/biblioteca/5/PDGA_Aries_Unidad_3.pdf
- Frigerio, G. & Diker, G.(2008). *Infancia y derechos: las raíces*

- de la sostenibilidad. Aportes para un porvenir*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe OREALC/ UNESCO. Consultado en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001611/161137S.pdf>
- Cillero, (M. 1997). *Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios*. Consultado

- en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/cillero.pdf>
- UNICEF (2016). *Estado mundial de la infancia 2016. Una oportunidad para cada niño*. New York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Consultado en: http://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_SOWC_2016_Spanish.pdf

Capacidades y vulnerabilidad sociocultural: coproducción desde el aula

OMAR VIVAS CORTÉS¹

El aula es el espacio propicio para que los escolares adviertan lo valiosa que es la investigación sociocultural, pues la comprensión del comportamiento social les permite ampliar sus posibilidades individuales y familiares. La inteligencia social permite que el sujeto se ubique en las dimensiones espacio-tiempo, individuo-sistemas, identidad-desarrollo, vulnerabilidad-capacidad y expectativas-realidad, en la consabida resolución de tensiones dialógicas propias de la socialización y los procesos de significación de la realidad.

La maduración de las prácticas sociales, de sus convenciones, en esquemas cognitivos que partan de la autorreferencia, le permite al escolar la objetivación localizada de su ser. Esta es una competencia social básica para articular su proyecto de vida con las capacidades fami-

liares, los activos con los lazos afectivos primarios y los medios de vida a su alcance; finalmente, desde allí la comunidad escolar se apropia del entorno. Una mirada prospectiva de su ser, además, transforma la significación de su medio, que deja de ser un determinante para convertirse en una posibilidad de desarrollo y expresión de libertades.

Si bien este camino no es infalible, es decir, que el desarrollo de competencias de indagación sociocultural conduzca indefectiblemente a que las condiciones sean positivas para el escolar, lo que si resulta cierto es que el desconocimiento del entorno y la ausencia de objetivación situada del ser provoca mayor vulnerabilidad individual y colectiva, a la vez que reduce las posibilidades potenciales del escolar.

Las competencias investigativas en lo social son el resultado de un proceso de construcción de capacidades que parten en nuestro contexto del aula. En ese sentido, la impronta del profesor de educación primaria y secundaria es contribuir con los procesos de crea-



► «La maduración de las prácticas sociales, de sus convenciones, en esquemas cognitivos que partan de la autorreferencia, le permite al escolar la objetivación localizada de su ser. Esta es una competencia social básica para articular su proyecto de vida con las capacidades familiares, los activos con los lazos afectivos primarios y los medios de vida a su alcance (...).»

ción de sentido y significación de los escolares quienes, a su vez, aportan conciencia social a sus familias a partir de la ciencia.

Problemas y problema

Las nociones de desarrollo y crecimiento riñen con la identidad que emerge como una condición antropológica de las comunidades, en las dialógicas <identidad - masificación> y <consumismo - sostenibilidad>, donde quedan comprometidas

las características de referencia que nos hacen ser diferentes a otros grupos humanos; la homogenización de una sociedad en crecimiento económico parte de la igualación sobre la imagen de la capacidad adquisitiva.

El fuerte arraigo a una identidad social y cultural ha generado marginalidad en los esquemas de apropiación de recursos. Los medios de vida son igualmente marginales y de sustento básico, lo cual es evidente en las comunidades

¹ Administrador público, magíster en estudios políticos y candidato a doctor en estudios políticos. Líder del Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos. Ética de lo Público, Instituciones y Derechos Humanos del IEMP. Profesor e investigador. Correo: oavivasc@procuraduria.gov.co

ancestrales, de manera que una menor propensión al consumo por razones de identidad socio-cultural es acompañada de una menor inserción en los procesos económicos.

Los episodios de depredación que se derivan de procesos extractivos y de acciones irresponsables, con daños evidentes a los medios de vida de las comunidades asentadas en zonas de influencia de ecosistemas, tales como un río o la Ciénaga Grande del Magdalena, esto en razón de la minería ilegal o de los diques ilegales, respectivamente, son en sí mismos acciones que pueden convertirse en desastres por la dinámica recurrente que deteriora, persistentemente, las dotaciones y habilidades de recuperación de ecosistemas y comunidades.

Tal y como ocurre con el agua de calidad y la biodiversidad, los servicios naturales de los ecosistemas de río o ciénaga son aprovechados por las comunidades como sustento en esquemas inicialmente sostenibles, dado la lógica de equilibrio y armonía que marca su cosmovisión, salvo algunas prácticas inconvenientes como las quemadas.

El gobierno y la lógica de apropiación de bienes comunes por las comunidades, parte de reglas que se configuran en las interacciones socioespaciales, las cuales son formas de autorregulación instituidas autónomamente por la sociedad; tema que ha sido de interés para académicos como Elinor Ostrom y Juan Camilo Cárdenas.

Las instituciones son adquiridas por los escolares en los procesos de socialización, para el caso, enmarcada en la identidad que se coproduce a partir de su territorio, que es la unidad de significación y dife-

renciación de otros a partir de la espacialidad.

En algunos casos, las familias inmersas en lazos de solidaridad alcanzan la gobernanza de sus medios de vida, es decir, gozan de una relativa autonomía; por supuesto que esta armonía no es perfecta y que los procesos de homogenización promueven la pérdida de prácticas ancestrales y artesanales en beneficio de la escala de producción.

Sobra advertir que los desastres y las alteraciones provocadas por el cambio climático, que intensifica la variabilidad climática, afectan directamente los medios de subsistencia de comunidades fuertemente vinculadas con ecosistemas susceptibles, pues allí la autonomía, el arraigo, el tejido social y el sentimiento de seguridad se pierden.

La ocurrencia de un evento de gran magnitud como las inundaciones de la «Ola Invernal 2010 - 2011», o la persistencia de un evento crónico como la alteración de los ciclos del ecosistema de la Ciénaga Grande del Magdalena, afectan a las familias cuyos medios de vida son impactados, condenándolos a ser considerados damnificados o desplazados ambientales; la pérdida de autonomía les lleva a recurrir a las redes primarias de solidaridad, a la ayuda humanitaria o al asistencialismo para proveerse de los elementos mínimos necesarios.

El mismo efecto se tiene por la alteración que provoca la minería ilegal sobre los medios de vida, la contaminación de las fuentes hídricas condena a las comunidades al asistencialismo, al desplazamiento o a la afectación en su salud.

Como corolario, preocupa el aumento en la frecuencia de eventos de afectación y la in-



Mónica Vega Solano - IEMP

► «(...) vulnerabilidad social es alguno de los niveles de configuración o agrupación humana, bien sea el ser, el hogar, la familia o la comunidad, necesariamente arraigada en una localización cierta: la zona, el barrio o la vereda».

tensificación de las amenazas que encuentran en la vulnerabilidad las condiciones propicias para potenciar las pérdidas; tanto los desastres como los daños provocados por la incapacidad de adaptación al cambio climático o por causas antrópicas derivadas de acciones irresponsables como la de la Ciénaga Grande del Magdalena o la minería ilegal, alteran los medios de vida, en especial de aquellas comunidades cuya subsistencia está vinculada con los servicios ambientales del agua y la biodiversidad.

Preocupa también que las comunidades que registran condiciones de mayor marginalidad tengan en común procesos socioculturales no enmarcados en la lógica del consumo sino, más bien, en prácticas en general más sostenibles y próximas a la idea del gobierno de los bienes comunes de Elinor Ostrom.

Elementos teóricos

De acuerdo con la Ley 1523 de 2012, Art. 5.º, se entiende por vulnerabilidad la:

Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social,

ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos.

La vulnerabilidad es una realidad, la amenaza una probabilidad y el riesgo una percepción sobre el peligro que vive una comunidad por la relación amenaza/vulnerabilidad; percepción que es mediada por operadores culturales y procesos de construcción social de imaginarios y representaciones. De este modo, la vulnerabilidad es una condición o situación del ser que habita y que significa su espacialidad, con lo cual construye el territorio al dotarlo de significados y apegos.

Por su parte, aproximarse a la definición de la vulnerabilidad social requiere un camino complejo. En primer lugar, «la vulnerabilidad se define como una función inversa de la capacidad de los individuos, gru-

pos, hogares y comunidades de prever, resistir, enfrentar y recuperarse del impacto o efecto de eventos que implican una pérdida de activos materiales e inmateriales» (Lampis, pág. 71). De ahí que la vulnerabilidad social no se defina en función de la comunidad expuesta a una amenaza o un fenómeno amenazante, sino a una condición propia de los hogares y comunidades en sí mismos, con un carácter ontológico. Por ello, la unidad de análisis de la vulnerabilidad social es alguno de los niveles de configuración o agrupación humana, bien sea el ser, el hogar, la familia o la comunidad, necesariamente arraigada en una localización cierta: la zona, el barrio o la vereda.

En definitiva, la vulnerabilidad social no es definida por el fenómeno amenazante sino por los procesos sociales, políticos, económicos y culturales que dotan o restringen las dotaciones y activos de las familias, y de manera agregada, por las comunidades localizadas. La vulnerabilidad, en la comprensión más convencional, tiene tres dimensiones, a saber: la exposición, la fragilidad y la resiliencia.

La exposición se refiere a los bienes o activos que son alcanzables por el impacto de una amenaza materializada, es decir, aquello que es objeto de daño; la fragilidad es entendida como el nivel de resistencia esperado ante un evento, esto es, el nivel de daño, y la resiliencia es la capacidad de asimilación y recuperación, en otras palabras, la persistencia de un sistema.

Estas dimensiones están asociadas con las capacidades de cada grupo humano de manera que, en general, cuando la comunidad tiene mayores capacidades sociales y humanas, es de prever una menor afectación ante un desastre, contrario a lo

que sucede en otra con menores competencias sociales.

En cuanto a los desastres, las capacidades sociales se refieren a los recursos con los que cuenta la comunidad y las familias para prevenir, mitigar y responder a eventos, sea que se configuren como desastres, calamidades o solo emergencias.

A partir de la nueva semántica de los desastres, el carácter prospectivo de la gestión del riesgo implica que las comunidades tengan también capacidad de incidencia sobre los procesos de ordenamiento del territorio, el diseño de macroproyectos, la determinación de procesos extractivos, entre otros, para tener voz en la determinación de inversiones que alteren las condiciones de sus medios de vida y la búsqueda de alternativas cuando sea requerido.

Una comunidad vulnerable es aquella sorprendida por desastres ocasionados por amenazas que desconocen, de modo que ante el evento responden de manera pasiva, inadecuada y desordenada, y como consecuencia, el nivel de afectación es mayor en razón a la fragilidad de sus activos y medios de vida, algunos de los cuales incluso, en forma previa, habían sido alterados por la misma comunidad y sometidos a prácticas avasalladoras de propios y extraños, en especial sobre los servicios naturales y de biodiversidad, tal que los amortiguamientos naturales ya eran precarios.

Es característico de la mayor vulnerabilidad que sean incipientes el capital social y el capital humano, con baja capacidad de agencia e incidencia en la atención de problemas sociales, lo que indica, al mismo tiempo, que la demanda social es igualmente rudimentaria por orientarse al

asistencialismo con olvido de la generación de capacidades.

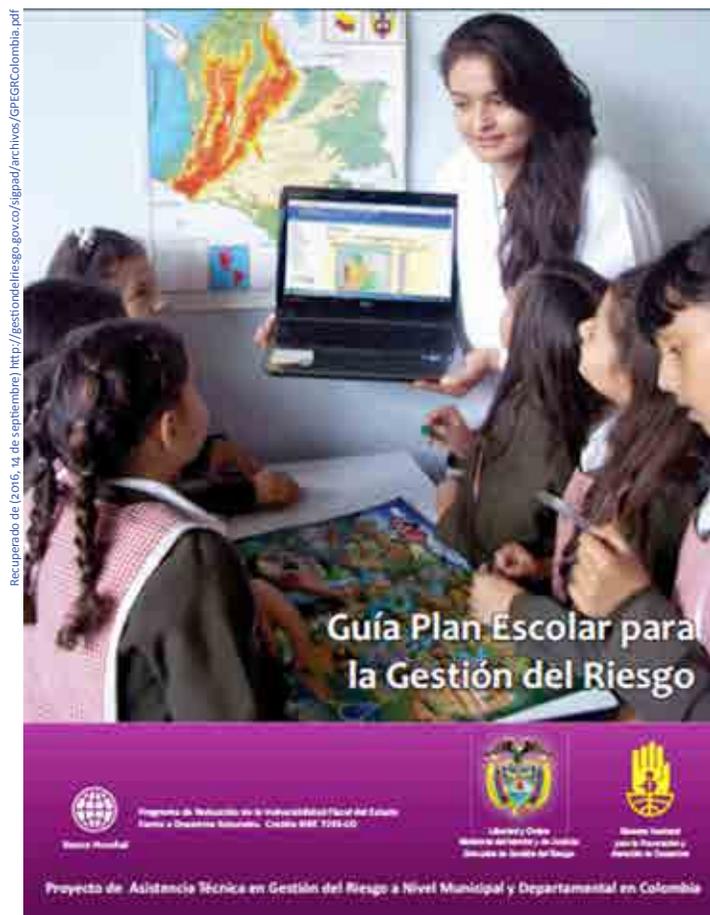
Por su parte, una comunidad que ha desarrollado capacidades conoce las amenazas y los peligros que coexisten en el entorno, actúa de manera activa y proactiva frente a eventos, posee mecanismos de alerta temprana, ubica espacialmente las zonas de alto riesgo y las zonas seguras, actúa de manera ordenada ante un evento y cuenta con activos y medios de vida más resistentes a eventos, en razón a que existe un nivel de conocimiento de riesgos, preparación, aseguramiento y, finalmente, de opciones.

Así, dado que el nivel de afectación es menor en comunidades que cuentan con mayor capital social y capital humano, es de esperar que estas comunidades valoren la

preservación de los entornos y la sostenibilidad, e intervengan para que el amortiguamiento ambiental sea funcional.

También existe un mayor dinamismo de las autoridades sobre el problema social de los desastres, en razón a que la demanda social sabia exige su inclusión como problema público en las agendas políticas y de gobierno, con inversiones en reducción y mitigación que brinden condiciones seguras en el territorio. Finalmente, una comunidad activa busca esquemas de gobernanza que transforman las acciones públicas.

El desastre es una construcción social, es el resultado de [causas de fondo] tales como una estructura social, económica y política que propicia [presiones dinámicas] de crecimiento poblacional, rápida urbanización,



Recuperado del (2016, 14 de septiembre) <http://gestiodelriesgo.gov.co/signad/archivos/GPECRColombia.pdf>

► «En Colombia existen orientaciones institucionales para la inclusión de la gestión del riesgo de desastres en las actividades de las escuelas con lineamientos, instrumentos, cartillas e instructivos, la definición de la forma de articulación con los gobiernos escolares, así como la solicitud de elaboración y aplicación de planes escolares de gestión del riesgo».

alteración y daño de ecosistemas, que en lo cotidiano han sido posibilitadas por relaciones y transacciones que son mediadas por reglas y convenciones que, en mucho, se alejan de una semántica de lo sostenible y devienen del consumo como expresión de estatus; esto, sumado a un entorno de [condiciones inseguras] por localización, procesos constructivos inseguros, propician que la materialización de un evento [amenaza] convierta las vulnerabilidades en un desastre. Inferencia que corresponde a mi interpretación del modelo presión y liberación de los desastres de Blaikie (citado por Narváez, Lavell & Pérez, 2009).

La gestión del riesgo de desastres es una acción pública estructurada desde referentes que provienen de distintas formas de conocimiento y acción, sean ancestrales, técnicas, sociales, políticas que, en últimas, operan en lo local como un conjunto de quehaceres basados en el principio de prevención o de precaución. Al respecto, determinar en qué medida estos quehaceres tienen relación con líneas de política o una búsqueda planeada de comportamientos es difícil, sin embargo, sí es presumible que la educación, como operador cultural, permite la apropiación de nociones que contribuyen a la construcción de un sentido de realidad que sea revelador de riesgos.

Los conceptos permiten representar la realidad de los riesgos, en razón a que la cognición humana se basa en representaciones e imágenes de lo observado, las denotaciones de los hechos y los objetos permiten observaciones estructuradas que son más objetivas cuando se soportan en el conocimiento científico. Con ello, llamo la atención sobre la utilidad de la observación estructurada de los escolares para incentivar su capacidad de interpretación.

La gestión del riesgo de desastres es un sistema conceptual, que aporta una perspectiva de estudio de la realidad que busca explicar las interacciones que se dan entre fenómenos amenazantes, exposición y vulnerabilidad, en un contexto de cambio, y con la finalidad de preservar el desarrollo en su acepción sostenible, de manera que la gestión del riesgo de desastres está íntimamente asociada con la adaptación al cambio climático. Ambas aproximaciones valoran el conocimiento como capacidad clave.

Partir del supuesto de la construcción social de la realidad (Berger P. & Luckmann N, 2003) conduce a estudiar, en forma alternativa, las representaciones sociales (Moscovici, 1979) que se forman en torno al desastre y su prevención; al desarrollo y sus condiciones de sostenibilidad; a la identidad (Melucci, 2010) y su vinculación con prácticas sostenibles; o al imaginario social (Castoriadis, 1993) que, con un carga axiológica, dotan de significado la acción social (Weber, 2002) que conduce al desastre o, por el contrario, a la presencia de condiciones seguras que posibilitan el desarrollo, en este caso, cargado de una ideología o al menos de una posición política; o a partir del sujeto, sobre la estructura cognitiva (Piaget) y el aprendizaje significativo que se da en una realidad situada, que sirve para la generación de competencias sociales útiles para lograr una armonía con el entorno y, subsecuentemente, una existencia sostenible.

Situación

En Colombia existen orientaciones institucionales para la inclusión de la gestión del riesgo de desastres en las actividades de las escuelas con lineamientos, instrumentos, cartillas e instructivos, la definición de la forma de articulación con los gobiernos escolares, así como la solicitud de elaboración y aplicación de planes escolares de gestión del riesgo. De igual manera, hay orientacio-

nes internacionales sobre escuelas seguras e inclusivas, buenas prácticas, contenidos pedagógicos, modelos y procesos de referencia que, en particular, llaman la atención sobre los factores físicos estructurales y los no estructurales como la realización de simulacros, y de actividades docentes con recursos propios de la pedagogía o la didáctica para la enseñanza-aprendizaje del tema.

Las escuelas son consideradas un servicio. Desde el referencial sectorial, en términos de Muller (Muller, 2010), se tiene que las escuelas no pueden continuar convirtiéndose en albergues temporales, pues, dado que el proceso de recuperación implica una rápida puesta en operación de las escuelas, se produce deserción y ausentismo escolar, que debe evitarse o reducirse al máximo con ocasión de los eventos.

De hecho, las instituciones escolares colombianas despliegan una actividad en torno a los planes escolares de gestión del riesgo de desastres, la realización de simulacros, la vinculación de estos temas y la adaptación al cambio climático con los proyectos educativos institucionales (PEI).

En particular, la investigación desde el aula, entendida más como una práctica de aprendizaje, busca indagar sobre lo observado en un esquema epistemológico de implicación del observador en lo observado, sobre temas sociales, culturales, ambientales, tecnológicos, de emprendimiento, y otros.



▶ «El estudiante investigador busca conciencia sobre su situación en el entorno, a partir de un proceso social particular de identidad individual y colectiva (...).»

Los campos de indagación sociocultural pueden incluir el conocimiento y saberes culturales y ancestrales; la historia, memoria y tradición, y las ciencias sociales y del comportamiento; diseño que hace parte de la apuesta de formación orientada a la apropiación de la investigación como una competencia de los escolares, que resulta ser un reto de amplio compromiso para los educadores.

Las líneas que agrupan la temática sociocultural son excepcionalmente exigentes por constituir cada una un conjunto de opciones de indagación académica, que van desde la apropiación de lo físico hasta lo simbólico. Así, discernir un problema de estudio que sea fundamental y transversal, relevante para un proceso de afianzamiento de competencias de investigación en escolares y desde el aula, debe partir de lo más íntimo de la motivación humana, desde su realidad situada.

El estudiante investigador busca conciencia sobre su situación en el entorno, a partir de un proceso social particular de identidad individual y colectiva; allí, la variabilidad climática, los desastres derivados de eventos siconaturales, antrópicos o naturales alteran instantáneamente o de manera sistemática sus medios de vida, los activos familiares, las capacidades y oportunidades y, en general, el ejercicio de su libertad.

La acción colectiva se articula de distintas maneras, pero ella es más sabia cuando parte de una ruptura generacional de conciencia, de la autorreferencia lograda por el conocimiento reflexivo. Los escolares tienen la gran virtud de transformar los lazos íntimos del tejido social a través de su comunicación, de sus preguntas, de sus llamados morales.

Cuando el aula invita a pensar de manera distinta sobre lo cotidiano, mediado por el juicio moral del escolar, la familia vive una revelación. Allí se denotan con otra connotación y simbología los elementos materiales, el espacio, la apropiación del suelo, los lugares, los servicios ecosistémicos, la flora, la fauna, los equipos y herramientas, desvelando lo que estaba bajo la sombra de convenciones sociales, reglas, prácticas y cosmovisiones que opacan el entendimiento y limitan las posibilidades humanas.

La investigación es el camino para interrogarse, hacer pesquisas, sumergirse y

hacer apuestas intelectuales para percibir de manera estructurada, es el ethos del aula.

Experiencias significativas de indagación desde el aula en temas socioculturales orientados a la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático

Para los educadores, los espacios de intercambio de prácticas orientadas hacia diferentes ambientes de aprendizaje son posibles gracias al reconocimiento de experiencias significativas de formación-aprendizaje, como procesos que han mostrado sus bondades en la promoción de competencias investigativas desde el aula.

Los criterios de selección de las experiencias significativas incluyen algunos de los siguientes factores: el impacto alcanzado en el afianzamiento de competencias de indagación de los escolares, la generación de nuevo conocimiento sociocultural, la incidencia o trascendencia tenida en el entorno familiar y sociocultural, la sistematización y documentación de la experiencia, y la vinculación con un proceso de investigación de los educadores sobre la educación y competencias de investigación.

En materia de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, la sistematización de lo que hacen, viven, saben y sienten los participantes, requiere de la utilización de métodos de documentación de intervenciones sociales para lograr que las vivencias queden expuestas, con el fin de evidenciar el saber hacer sociocultural que se despliega en entornos que exigen adaptación, resiliencia y capacidad. Este referente sirve para procesos similares con los ajustes que el contexto exija.

La documentación de la experiencia en sí es una buena práctica, con una actitud centrada en la investigación de problemas que indica, al menos: 1. nombre de la experiencia, incluye el tema; 2. identificación: grado, participantes, localización, orientadores, apoyos; 3. contexto general, incluye la memoria histórica de eventos, las principales variaciones o impacto del cambio climático, las principales amenazas naturales, siconaturales y antrópicas, la situación económica, los medios de vida, las principales prácticas culturales que pueden

incidir para la prevención o manejo de causas y efectos de eventos; 4. descripción de la experiencia, entendida como una narración secuencial sobre los objetivos, las actividades, los instrumentos o ayudas utilizadas, la puesta en escena de las actividades, los cuidados tenidos que, adicionalmente, pueden contar con registros fotográficos, tablas, datos, mediciones u otras evidencias; 5. obstáculos enfrentados en el proceso; 6. ¿por qué esta experiencia es positiva?, cuáles fueron los resultados tenidos y el impacto; 7. análisis pedagógico de la experiencia, y 8. didácticas de la experiencia.

Conclusión

La indagación escolar en la perspectiva sociocultural enfatiza en la comprensión fundamentada del comportamiento social, de los elementos culturales profundos que determinan las relaciones y posibilidades. Además, la conciencia escolar sobre el entorno invita a mantener una orientación social hacia lo sostenible y hacia la dotación de recursos que sirvan para generar capacidades. 

Referencias bibliográficas

- Berger P. & Luckmann N. (2003). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Castoriadis, C. (1993). La institución imaginaria de la sociedad. En Colombo, *El imaginario social*. Montevideo: Altamira y Nordan Comunidad.
- CUN. (2016). Proyecto educativo. Montevideo: CUN.
- Lampis, A. (s.f.). La Red. Recuperado el 30 de 08 de 2016, de http://www.desenredando.org/public/varios/2010/2010-08-30_Lampis_2010_Pobreza_y_Riesgo_Medio_Ambiental_Un_Problema_de Desarrallo.pdf
- Melucci, A. (2010). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México D. F.: El Colegio de México.
- Moscovici, S. (1979). *El psicoanálisis, su imagen y su público*. Buenos Aires: Editorial Huemul S.A.
- Muller, Pierre. (2010). *Las políticas públicas* 3a Ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

El enfoque de la resiliencia socioecológica

DANIEL RICARDO CALDERÓN RAMÍREZ¹

En América Latina la administración del desastre dejó de ser la principal respuesta de los Estados ante la ocurrencia de amenazas y catástrofes ambientales. Los desastres dejaron de ser considerados como un evento natural, al reconocer la *construcción social del riesgo* que predispone al desastre. De esta manera, la percepción y el reconocimiento tanto de las amenazas como de las vulnerabilidades y la capacidad de adaptación y resiliencia de la sociedad, conllevan a una *construcción social del riesgo*, donde factores como los modelos de desarrollo, la gestión ambiental y la planificación territorial influyen sobre el riesgo de desastres.

La *construcción social del riesgo* incluye el estudio de la vulnerabilidad social y los procesos de adaptación y resiliencia que la sociedad pueda llegar a generar. De ahí que los estudios de vulnerabilidad hayan empezado a incluirse en la gestión del riesgo, a partir del reconocimiento de la vulnerabilidad como un proceso social e histórico temporal, que se relaciona con los aspectos económicos, los medios de vida y las capacidades individuales y colectivas. Así mismo, la equidad, la igualdad y la distribución del poder son dimensiones políticas importantes para contextualizar la vulnerabilidad, concluyendo que esta es diferente a través del tiempo y en distintos grupos sociales (Adger, 1999).

De esta manera, las nuevas conceptualizaciones y estrategias de la gestión del riesgo de desastres incluyen una perspectiva sistémica y compleja, que enmarca diferentes dimensiones y procesos de planificación territorial. Esta dimensión sistémica permitió entender que la sociedad puede tener un papel importante en la reducción de la vulnerabilidad social, por medio de la mitigación, adaptación y resiliencia.

La resiliencia en la gestión del riesgo tiene una dimensión socioecológica, donde se establece una articulación multiescalar de diferentes tipos de actores, junto a la diversidad del conocimiento ecológico, entendido como las diferentes prácticas de relación con la naturaleza, que se manifiesta en acuerdos de cooperación y gestión del medio ambiente (Adger, *et al.*, 2005, p. 1036). Por lo tanto, la resiliencia socioecológica incluye instituciones para la acción colectiva, sistemas de gobernanza robustos y diversidad de elecciones de medios de vida que promuevan la organización social, la protección del medio ambiente y la convivencia armónica con el territorio.

La dimensión socioecológica de la resiliencia

Las relaciones entre la sociedad y los bienes y servicios ecosistémicos han permitido la existencia de la humanidad, configurando el concepto de medio ambiente. La construcción social del medio ambiente depende de las estructuras político institucionales que no solo regulan las relaciones de la sociedad, sino



Recuperado de (2016, 5 de septiembre) (<http://goo.gl/M8KQyo>)

► «Tanto el concepto de gobernanza del riesgo como la resiliencia socioecológica hacen referencia a la organización de la sociedad para enfrentar fenómenos de perturbación ambiental, siendo más resistentes y menos vulnerables a cambios ambientales».

también, establecen las relaciones sociedad naturaleza.

A partir de la relación sociedad ecosistema se establece una dependencia, donde la resiliencia ecológica depende de la sociedad, mientras que la resiliencia social depende de los ecosistemas. Por lo tanto, las instituciones sociales que regulan el uso de los bienes y servicios ecosistémicos permiten los procesos naturales de resiliencia de los ecosistemas.

La gestión del riesgo de desastres se convierte en un asunto político donde se pueden identificar unas estructuras, interdependencias e interrelaciones que articulan múltiples actores —tanto públicos como privados—, hacia un fin sociopolítico, a saber: reducir las amenazas y la vulnerabilidad que afectan al capital construido, social y natural. Por otra parte, la gestión del riesgo demanda una comprensión de la complejidad del territorio como un sistema socioecológico (sse), que posibilita observar mejor las relaciones entre los procesos sociales, la forma

y uso de los recursos naturales y los ecosistemas que los sustentan.

Dentro de la perspectiva de los sse, las relaciones entre sociedad y ecosistemas conducen a una vulnerabilidad del territorio hacia los desastres, que dependen de las instituciones sociales, políticas, ambientales y económicas que sustentan el uso de recursos. Por otro lado, según Adger (2000), las instituciones sociales pueden llevar a una resiliencia socioecológica, la cual se sustenta en la coordinación de un gobierno en múltiples niveles y escalas, dentro de una institucionalidad que configura una *gobernanza del riesgo*.

Tanto el concepto de gobernanza del riesgo como la resiliencia socioecológica hacen referencia a la organización de la sociedad para enfrentar fenómenos de perturbación ambiental, siendo más resistentes y menos vulnerables a cambios ambientales. Frente a los fenómenos naturales que causan desastres como terremotos, inundaciones o deslizamientos de tierra, y bajo el aumento de

¹ Ecólogo, magister en desarrollo rural de la Pontificia Universidad Javeriana, candidato a doctor en planificación y gestión territorial, Universidad Federal del ABC, Brasil. Correo electrónico: danielcalderon137@hotmail.com

las amenazas biofísicas, producto de la variabilidad climática como los fenómenos de El Niño y La Niña, la sociedad establece una institucionalidad capaz de generar una resistencia y adaptación a las amenazas, mediante la organización, con el objetivo de generar una sociedad resiliente. Para Metzger y Robert (2013, p. 27), un sistema social es resiliente cuando es capaz de absorber choques mediante la reducción de los impactos, desarrollando capacidades de adaptación mediante la organización.

De esta manera, los riesgos, producto de la variabilidad climática, pueden ser gestionados por medio de la integración del Estado, la sociedad civil y las acciones individuales. Esto permite reconocer que «la capacidad de los sistemas humano-naturales para hacer frente y adaptarse a las amenazas relacionadas con el clima no es un asunto solamente científico» (Lampis, 2013, p. 18). Adger, et al., (2012), propone que se debe establecer un contrato social que permita generar una adaptación a los eventos meteorológicos relacionados con el cambio climático y las amenazas biofísicas.

Este contrato social, se basa en la complementariedad que puede tener el Estado en la gestión del riesgo, al articularse con la percepción del riesgo de la sociedad civil. «En otras palabras, para que se reduzca el riesgo es necesario superar la lógica del logro de la capacidad técnica de detectar la amenaza, para que se afiance una lógica de la necesidad de colaborar entre el Estado y la comunidad en la construcción de políticas públicas efectivas frente al riesgo» (Lampis, 2013, p. 22). La idea de un contrato social, que permite la generación de estrategias de adaptación y resiliencia al cambio climático, es parte de una

coevolución entre la complementariedad de la gestión del riesgo por parte del Estado y la percepción del riesgo por parte de la sociedad civil.

De esta manera, la resiliencia sugiere instituciones que conlleven a la organización de la sociedad para ser más resistentes frente a los fenómenos naturales. El reconocimiento de esos cambios de comportamiento por parte de la sociedad, definidos como una adaptación deliberada o planificada (IPCC, 2007, p. 869), deben ser reconocidos dentro de las políticas públicas de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres, de manera que puedan ser incentivados y potencializados.

Así mismo, la resiliencia socioecológica está inmersa dentro de una «dimensión cultural del cambio climático» (Adger, et al., 2005), donde las diferentes acciones que contribuyan a la adaptación deben articularse dentro de una gobernanza multinivel. De esta manera, la respuesta de la sociedad en participar de la gestión del riesgo de desastres está influenciada por la cultura, la identidad, la cohesión de la comunidad y el sentido de lugar.

Pueden existir instituciones formales o informales que conlleven a la movilización de la sociedad para la conformación de una acción colectiva que genere una estructura social capaz de adaptarse a los cambios ambientales y resistir las amenazas naturales. Los diferentes tipos de instituciones, basados en una dimensión cultural y local, permiten la generación de sistemas robustos de gobernanza ambiental, dando como resultado la generación de una resiliencia bajo una dimensión socioecológica.

En el caso de Colombia la articulación Estado sociedad, empieza a ser una de las estra-

tegias innovadoras en la gestión del riesgo de desastres, en donde la organización de un conjunto de actores sociales trabajan mancomunadamente hacia la generación de una resiliencia socioecológica, por medio de programas que permiten la sostenibilidad ambiental del territorio.

Estos programas, que van más allá de la visión científica clásica de la gestión del riesgo, integran problemas como la gestión de residuos sólidos, la educación ambiental, la seguridad alimentaria, el ecoturismo y la justicia ambiental. De esta manera, se construye una gestión del riesgo, coherente a la relación de la sociedad con el medio ambiente, pretendiendo tener una visión sistémica y compleja de los problemas ambientales que aumentan la vulnerabilidad social. 

Referencias bibliográficas

- Adger, N. (2000). Social and ecological resilience: are they related? *Progress in Human Geography*, V. 24 (3), PP. 347–364.
- Adger, N. (1999). Social Vulnerability to Climate Change and Extremes in Coastal Vietnam. *World Development*, V. 27 (2), PP. 249 – 269.
- Adger, N., Houghers, T., Folke, C., Carpenter, S., Rockstro, J. (2005). Socio Ecological resilience to coastal disasters. *Science*, V. 309, PP. 1036 – 1039
- Adger, N., Quinn, T., Lorenzoni, I., Murphy, C., Sweeney, J. (2012). Changing social contracts in climatechange adaptation. *Nature, Climatic Change*, V. 3, 330 -333.
- IPCC. (2007). Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds, Cambridge University Press, Cambridge, UK, P. 976.
- Lampis, A. (2013b). Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: debates acerca del concepto de vulnerabilidad y su medición. *Cuadernos de Geografía - Revista colombiana de Geografía*, V. 22, (2), P. 17-33.
- Metzger, P. y Robert, J. (2013). Ciudades y resiliencia: riesgo, vulnerabilidad y adaptación en América Latina. Elementos de reflexión sobre la resiliencia urbana: usos criticables y aportes potenciales. *Territorios*, V. 28, PP. 21-40.



► Grupo de Gestión Ambiental y Gestión del Riesgo del Cañón del Combeima, Tolima.

La sociedad del riesgo mundial



dumbre y vulnerabilidad en la época de la globalización.

Introducción

La sociedad del riesgo mundial es un paradigma fundamental de la seguridad, que aparece tras el desplome de la guerra fría y la bipolarización en la cual los Estados ya no amenazan a los Estados, sino que los peligros de la sociedad del riesgo mundial se perciben como riesgos transnacionales o globales. Es decir, que las probabilidades de destrucción a nivel planetario se universalizan, frente a lo cual solo existe una expresión de la interdependencia global y la globalidad reflexiva, pues su potencial de destrucción se asemeja a una guerra sin guerra, sin actores estatales, pero con peligros considerablemente «desterritorializados», frente a los cuales no existen reglas, ni en la política nacional o internacional (Beck, 2008, PP. 15, 47).

Son tres los componentes de los riesgos globales y responden a tres tipos de problemas de la sociedad mundial del riesgo: 1. los conflictos provocados por los **riesgos ecológicos** que desatan una dinámica global; 2. los **riesgos económicos** globales materializados en la pobreza, que primero son individualizados y nacionalizados, y 3. la amenaza de las **redes terroristas**, que actúan de forma anónima y transnacional con el propósito de sembrar el miedo en toda la humanidad y minar los fundamentos de la libertad y la democracia.

En el primer caso, se trata de una amenaza física como la destrucción del medio ambiente a consecuencia de la pobreza, el deterioro de la capa de ozono y el efecto invernadero que produce el **cambio climático global**. En segundo lugar, los riesgos económicos globales contienen grandes contradicciones, pues fluctúan entre la lógica de la **distribución de bienes e ingresos**. Las crisis económicas ya han hecho visibles sus consecuencias catastróficas, sobre todo en la política, y ningún subsistema juega un papel tan importante en las sociedades modernas como la economía. En tercer lugar las redes terroristas, que son organiza-

ciones no gubernamentales de la violencia, son amenazas transnacionales de actores y redes subestatales en manos de fanáticos que desafían a los Estados, y evidencian la **vulnerabilidad de nuestra civilización** (Beck y Grande, 2004, PP. 286-288).

Ulrich Beck se acerca a los problemas de la sociedad mundial de la actualidad, que no son los mismos que describía la sociología de las sociedades precedentes, y encuentra una fuente de incertidumbre, inseguridad y riesgos, pues estos no pueden considerarse como simples amenazas externas sino que han de entenderse como consecuencias, hechos e inseguridades creados por la civilización, que pueden elevar la conciencia global de incertidumbre y desconcierto.

Beck identifica ocho características: 1. los riesgos causan daños sistemáticos a menudo irreversibles, 2. el reparto e incremento de los riesgos sigue un proceso de desigualdad social, 3. riesgo, negocio con doble causa; riesgo y oportunidades de mercado, 4. hay un vacío político e institucional, 5. los movimientos sociales son la nueva legitimación, 6. las fuentes que daban significado colectivo a los ciudadanos están en proceso de «desencantamiento», 7. en las nuevas sociedades recae en el individuo un proceso de «individualización» a través de una desvinculación de las formas tradicionales de la sociedad industrial y una «revinculación» con otro tipo de modernización, y 8. las fuentes colectivas que dan significado a la sociedad se agotan y el individuo busca una identidad en la nueva sociedad.

En situaciones de riesgo la conciencia determina el retorno de la incertidumbre; es decir, el riesgo como reconocimiento de lo impredecible y de las amenazas de la sociedad industrial. En la sociedad reflexiva, la sociedad se convierte en un problema para sí misma. Estos conflictos pueden llegar a desintegrar la base de la racionalidad de la sociedad, de la ciencia, del derecho, de la democracia y, por lo tanto, la sociedad tendría que discutir sus fundamentos sin fundamentos, cayendo en una desestabilización en que todas las decisiones fundamentales, los derechos sociales, el derecho a

► «Ulrich Beck se acerca a los problemas de la sociedad mundial de la actualidad (...), y encuentra una fuente de incertidumbre, inseguridad y riesgos, pues estos no pueden considerarse como simples amenazas externas sino que han de entenderse como consecuencias, hechos e inseguridades creados por la civilización (...).»

JULIO ARMANDO RODRÍGUEZ ORTEGA¹

Este artículo define y caracteriza la llamada sociedad del riesgo, contextualizada como un paradigma en el que se perciben los riesgos transnacionales o globales, que evidencian las probabilidades de una destrucción global como consecuencia de un amplio potencial de destrucción que se asemeja a una guerra sin guerra, sin actores estatales.

Este planteamiento ha sido ampliamente difundido por U. Beck, quien afirma que frente a los riesgos de la sociedad mundial como el desastre ecológico, el terrorismo, el manejo financiero y la pobreza no existen reglas, ni formas convencionales de prevención. Al respecto, solo son identificables los componentes de dichos riesgos, a los cuales está abocada la sociedad mundial, dando lugar a una permanente incerti-

¹ Doctor en derecho. Universidad Nacional de Colombia. Par académico del Ministerio de Educación desde el año 2000. Formación posdoctoral en derechos humanos Bolonia (Italia), posdoctorado en procesos sintagmáticos de la ciencia y la investigación.

la libertad y a la igualdad podrían ser motivo de conflictos políticos, objeto particularmente de un paradigma como el derecho reflexivo.

Este debe emerger casi de manera urgente y necesaria, por cuanto el poder de los movimientos de la sociedad civil es el resultado de las contradicciones en que se enredan las instituciones que producen y administran los peligros; contradicciones que tales movimientos han puesto al descubierto y que tienen que ver con las situaciones extremas de pobreza, los ataques al medio ambiente, lo mismo que la falsa y peligrosa seguridad de una sociedad autodenominada democrática y los demás peligros que amenazan la convivencia.

La sociedad actual asume una carga de riesgo en su propia identidad que encierra una grave contradicción: el peligro de supervivencia de la especie. Los medios de comunicación, que tienen un papel muy importante en la representación de los riesgos y en la búsqueda de soluciones, incrementan el poder y el control social. El pensamiento de Beck está marcado por las constantes de una sociedad sometida a fuertes riesgos y a procesos de individualización. Para él la actualidad se forma con las noticias de las catástrofes ecológicas, las crisis financieras, el terrorismo, el hambre global y las guerras preventivas (*ibid.* p. 35).

Los riesgos a los que está expuesta la sociedad en la globalización no tienen ante-

cedentes ni presupuestos ético filosóficos, sino quizá una frase similar a la pronunciada por Sócrates que constituye una evidencia fatal: no sabemos que no sabemos, pues no se encuentran tales peligros muy alejados de las predicciones apocalípticas, como se puede observar entre otras imágenes las de los tsunamis, las de las torres gemelas, y el comportamiento de las crisis económicas en Grecia y España, los atentados en Francia, Bélgica, Niza y Turquía que nos hacen pensar hasta qué punto los riesgos globales son, en la historia universal presente y futura, una fuerza que nadie puede controlar.

Principios de la sociedad del riesgo

La sociedad del riesgo mundial considera una política para el futuro enmarcada en el realismo político cuyos principios fundamentales son los siguientes:

1. La sociedad del riesgo tiene una lógica histórica según la cual ninguna nación puede solucionar sus problemas por sí sola sino sobre la base del realismo cosmopolita.
2. Los problemas mundiales crean comunidades transnacionales y los Estados nacionales ya no son las unidades primarias de la solución de los problemas, locales o globales, sino que se impone la interdependencia como requisito para la supervivencia, y en todos los casos la efi-

cia y la legitimidad surgen de la cooperación entre los Estados, ya no como un medio sino un fin.

3. Las organizaciones internacionales son la continuación de la política nacional por otros medios y están llamadas a modificar, maximizar, ampliar y religar los intereses nacionales creando nuevos espacios transnacionales de poder.

4. La legitimidad de la política mundial del riesgo se basa en la credibilidad en las Naciones Unidas y la Unión Europea, en su capacidad de generar un consenso público mundial.

5. El unilateralismo es antieconómico y se requiere protagonismo del realismo cosmopolita basado en la responsabilidad compartida, y en la soberanía compartida, de tal forma que los Estados trabajen en común (Beck, 1998, pp. 279-281).

Han quedado sin fundamento en la sociedad del riesgo mundial los ideólogos de las utopías radicales y de las metáforas de la revolución, que pretendían cambiar intencionalmente la estructura fundamental de la sociedad, y las utopías restantes que proclamaban el final de la historia. Al igual que las apelaciones vagamente universalistas, estas no tendrán efecto alguno. El saber global sobre el potencial moral y físicamente catastrófico de la sociedad del riesgo mundial hará posible suprimir las diferencias entre lo nacional y lo internacional y abrir nuevos espacios de responsabilidad transnacional en los que intervengan múltiples actores.

Todos los fenómenos de crisis en los países occidentales, tales como la crisis del Estado de bienestar, la crisis de los paradigmas jurídicos tradicionales, la crisis en la democracia, la crisis en la aplicabilidad de los derechos sociales, las dudas sobre la ciencia y la racionalidad de los expertos, la globalización de la economía, el terrorismo, la crisis ecológica, y con ella el cambio climático, conducirán necesariamente a la discontinuidad de las instituciones básicas en el curso de un proceso en el que, sin embargo, los principios básicos de la humanidad siguen vigentes. No obstante, la supervivencia solo será posible con la ayuda de entrelazamientos, interdependencias, responsabilidad, solidaridad y en general comunidades de



Recuperado de (2016, 22 de agosto) <https://pixabay.com/en/earth-globe-birth-new-aise-405096/>

▶ «(...) la supervivencia solo será posible con la ayuda de entrelazamientos, interdependencias, responsabilidad, solidaridad y en general comunidades de destino más allá de las fronteras nacionales.»

destino más allá de las fronteras nacionales.

Los principios kantianos, los procedimientos marxistas y el pensamiento de Nietzsche, que dividían a la humanidad en grupos cerrados de carácter étnico, económico religioso o territorial, y que daba fundamento a los constructores de la autoperpetuación de la sociedad burguesa, se han convertido en un idealismo retrógrado que en la sociedad del riesgo mundial carecen de sentido, pues el orden mundial ha tomado otros rumbos y la soberanía nacional ha sido reemplazada por la cooperación transnacional, en aras a la propia supervivencia.

William Ospina, de la Universidad de Antioquia, afirma con mucha razón que:

(...) los grandes inventos no son los artefactos, ni las cosas que nos hacen más eficaces, ni más veloces ni más capaces de destrucción y de intimidación, ni más capaces de acumulación y de egoísmo. Los grandes inventos son los que nos hicieron humanos en el sentido más silvestre del término: El que utilizamos para decir que alguien es generoso o compasivo o cordial o capaz de inteligencia serena o capaz de solidaridad (Ospina y Bonnett, 2012, pp. 28 - 29).

En palabras de Bonnett, el gran riesgo en Colombia es que:

Ante la visión desoladora de la corrupción y el saqueo despiadado del dinero público, del cinismo político, de la penetración corruptora del crimen, de la perpetuación de la guerra y la debilidad del Estado es natural que el individuo se sienta abrumado e impotente. Esa impotencia puede hacerle creer que como ciudadano es víctima

de un determinismo histórico frente al cual no hay acción posible (*ibid.*, p. 28)

Desde la perspectiva adoptada por los autores se afirma que una doctrina del crecimiento económico, que no solo encumbra a unos países en la opulencia y el derroche, en el saqueo de los recursos planetarios y en la producción de basuras irreductibles, que abisma a la mayor parte de la humanidad en la precariedad y la indigencia, y que cada vez precipita crisis más amplias y absurdas, es una doctrina que sujeta a las propias naciones opulentas a temporales de riesgo y depresión.

Los riesgos de nuestra era se caracterizan por un modelo de producción y de comercio, cuyo frenesí de velocidad y de productividad, de consumo y de obsolescencia de los objetos, precipita la alteración de los ciclos del clima y la transformación del planeta en un organismo impredecible. Igualmente, un desequilibrio creciente del acceso a los recursos, al conocimiento, a la iniciativa, convierte las clásicas tensiones del poder y de la sociedad en escenarios del terror y de la arbitrariedad. Una

doctrina del poder corroída por el fracaso de los valores históricos que fundamentaron toda moral y toda ética convierten nuestro planeta en un escenario de miedo, de incertidumbre, de sensación de impotencia y de riesgo permanentes.

No es la ignorancia, es el conocimiento lo que nos ha hecho tan peligrosos, pues a pesar de estar en manos de la razón nunca hubo tanto miedo, ni tanta incertidumbre frente al designio de las transformaciones. El terrorismo, la corrupción, el saqueo de la naturaleza, como ya se dijo, junto con la subordinación de los intereses de la humanidad a los intereses particulares de la industria, las finanzas, las oligarquías y plutocracias legales y de las mafias que son reflejo en los espejos deformantes de la ilegalidad, ilustran lo que es la sociedad mundial del riesgo en la globalización.

También existe una tendencia en la teoría del derecho que mira a la globalización como un peligro constante que sirve para reforzar la supuesta seguridad que estaría en manos de los guardianes del mundo y sus aliados, por lo que la razón de Estado y el Estado de excep-

ción permanente se globalizan proponiendo el trasplante del derecho penal del enemigo a nivel global.

Con lo anterior, la globalización a nivel jurídico se polariza, se mercantiliza, dado que para combatir al enemigo los países deberán invertir recursos; además, permite administrar la restricción de libertades y derechos, justifica el incremento de controles y, lo peor de todo, genera más incertidumbre, desconfianza y la criminalización de la sociedad. La cultura del Estado nación, aunque sigue existiendo, adquiere el carácter cosmopolita que se identifica con regímenes transnacionales, movimientos sociales, Estados expertos, que combinan sus reflexiones para dar respuestas a riesgos globales.

La sociedad del riesgo

Los riesgos tienen la misma fuerza destructiva que las guerras y se extienden a todos los ámbitos. Lo inédito de la sociedad del riesgo mundial es la escenificación de los riesgos y su utilización con fines políticos. Como resultado se tiene entonces, que el miedo se convierte en un sentimiento que acompaña nuestras vidas. La seguridad desplaza a la libertad y la igualdad en la escala de valores. «La sociedad del riesgo» ha contribuido a un nuevo enfoque sociológico que intenta comprender las amenazas por las que atraviesa la humanidad a partir del último cuarto del siglo xx.

En la época presente, nada de lo que ocurra en nuestro planeta podrá ser un suceso localmente delimitado, sino que todos los descubrimientos, victorias y catástrofes afectarán a todo el mundo de

Recuperado de (2016, 23 de agosto) <http://goo.gl/C3wXkP>, Aurora Francy Rodríguez



► «El terrorismo, la corrupción, el saqueo de la naturaleza (...), junto con la subordinación de los intereses de la humanidad a los intereses particulares de la industria, las finanzas, las oligarquías y plutocracias legales y de las mafias que son reflejo en los espejos deformantes de la ilegalidad, ilustran lo que es la sociedad mundial del riesgo en la globalización».

Triptico El Juicio final de El Bosco (1482). Recuperado del 2016, 23 de agosto http://goo.gl/21YVEH



► «Los daños ambientales no han sido provocados por la naturaleza, sino por el género humano (...) la civilización se pone en peligro a sí misma, cosa que no es imputable a Dios, a los dioses, ni a la naturaleza, sino a las decisiones humanas y los efectos industriales, es decir, a la tendencia de la civilización a configurar y controlar todo».

forma tal que los habitantes del planeta deben reorientar y reorganizar sus vidas y quehaceres, así como las organizaciones e instituciones, como consecuencia del ensanchamiento del campo geográfico y la creciente densidad del intercambio internacional, así como el carácter global de la red de mercados financieros y del poder cada vez mayor de las multinacionales.

Como el resultado de la revolución permanente en el terreno de la información y las tecnologías de la comunicación, al igual que con la exigencia universal de respetar los derechos humanos, y ante los problemas de la pobreza global, los daños y atentados ecológicos globales y los conflictos transculturales, el concepto de globalización se describe como un proceso que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, que revaloriza culturas locales, y que trae a primer plano terceras culturas.

La globalidad y la globalización constituyen una sociedad del riesgo como una

característica de la dinámica social, cuyos componentes son las amenazas fundamentalmente ecológicas, aunque estén condicionadas por motivos políticos; el peligro nuclear, los actos terroristas, las grandes desigualdades sociales y la miseria que redundan en una sobre explotación de los recursos naturales conllevan al calentamiento global y la contaminación de los suelos.

La noción de la sociedad del riesgo mundial es pertinente en un mundo que se puede caracterizar por una pérdida de distinción clara entre naturaleza y cultura. Esas amenazas, y esos riesgos, no pertenecen a un solo país o región ni a una sola clase social, sino que son globales, planetarios. Es decir, si hay algo que es global y globalizador es el riesgo: no respeta fronteras, es universal por excelencia, no es patrimonio de un lugar sino del planeta. En consecuencia, los riesgos afectan más tarde o más temprano a quienes los producen o se benefician de ellos.

Los daños ambientales no han sido provocados por

la naturaleza, sino por el género humano a través de la ciencia y la tecnología. El uso de estas en lugar de salvar a la humanidad más bien amenaza con extinguirla. Beck formula esto claramente afirmando que se trata de un caso en el que la civilización se pone en peligro a sí misma, cosa que no es imputable a Dios, a los dioses, ni a la naturaleza, sino a las decisiones humanas y los efectos industriales, es decir, a la tendencia de la civilización a configurar y controlar todo.

Esos riesgos y los miedos que producen «unifican» a la humanidad, constituyéndose una «sociedad global». Esta sociedad global se constituye primero, porque los daños ambientales afectan a la totalidad del planeta, y segundo, porque hay una toma de conciencia mundial de que esos daños pueden acabar con el planeta. El miedo al «fin del mundo» se generaliza frente a lo que se formula: la necesidad de hacer algo al respecto. Se trata de una teoría sociológica que, a diferencia de las

anteriores, trata de explicar lo que sucede actualmente en el mundo a partir de lo ecológico o ambiental. Pero lo ecológico no se limita solamente a plantas y animales, reino vegetal y reino animal, sino que incluye hombres y mujeres, y el desplazamiento de ellos y ellas a lo largo y ancho del planeta. En otras palabras, las migraciones, uno de los grandes problemas de la humanidad en la sociedad global.

Conclusiones

En las sociedades contemporáneas, una proporción bastante elevada de los riesgos está directamente relacionada con la tecnología y el sistema productivo, y se caracteriza porque se trata de riesgos difícilmente detectables por los sentidos humanos. La contaminación química, la modificación genética de organismos o los efectos del cambio climático son algunos ejemplos de nuevos riesgos ambientales que se vienen a sumar a las terribles consecuencias provocadas por la contaminación industrial, en las últimas décadas del siglo xx. Sin embargo, el análisis no sería completo si no añadiéramos a la lista de riesgos el peligro latente de ruptura social, que la globalización y los nuevos procesos de transformación económica están provocando en el seno de nuestra sociedad.

La progresión y el aumento de estos nuevos riesgos, incluidos el terrorismo y las migraciones, están teniendo consecuencias políticas en la implementación, por parte de los gobiernos, de políticas orientadas al control y a la reducción de los riesgos. Es necesario afirmar que la sociedad del riesgo se origina allí donde los sistemas normativos y las



▶ «La progresión y el aumento de estos nuevos riesgos, incluidos el terrorismo y las migraciones, están teniendo consecuencias políticas en la implementación, por parte de los gobiernos, de políticas orientadas al control y a la reducción de los riesgos».

instituciones sociales fracasan a la hora de conseguir la necesaria seguridad ante los peligros desencadenados por la toma de decisiones. Son ya numerosas las contingencias futuras cuyos resultados producen efectos dañinos a grandes sectores de la población mundial, que no descartan las grandes catástrofes que afectan la sociedad actual fuera de las ya tradicionalmente conocidas como las catástrofes nucleares, el efecto invernadero y el terrorismo que se ha acentuado en los últimos días.

Los grandes riesgos en la era de la globalización total se manifiestan en la economía, en las comunicaciones, en el cambio climático, pero, especialmente, lo que más caracteriza a la nueva sociedad mundializada es, precisamente, la internacionalización de los grandes riesgos de los que es imposible aislarse pues, cada vez más, los hechos producidos en una parte del mundo se encuentran interrelacionados de manera directa con el resto del planeta y no hay, pues, posibilidad de darle la espalda a estas nuevas situacio-

nes de peligro. Los avances científicos y tecnológicos han expuesto a la totalidad de la población mundial a unos riesgos que van aparejados a ciertos beneficios que solo disfrutaban unos pocos y esta es, precisamente, una de las mayores paradojas de la sociedad actual. ❶

Referencias bibliográficas

- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización?*, Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2008). *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. y Grande E. (2004). *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*. Vicente Gómez (Trad.). Barcelona: Paidós.
- Beriain, J. (Comp.) (1996). *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos.
- Castells, M. (1999). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza editorial.
- Douglas, M. (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona: Paidós.
- Giddens, A. (1999). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza editorial.
- López J.A. y Luján J.L. (2000). *Ciencia y política del riesgo*. Madrid: Alianza editorial.
- Ospina W. y Bonnett, P. (2012). Para qué la cultura en tiempos de penuria. En Alma Mater. Universidad de Antioquia. N.º 612. (PP. 28-29).
- Ramonet, I. (1996). *Un mundo sin rumbo*. Madrid: Editorial Debate.
- Ramos R. y García, S. (1999). *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Gobernabilidad y gobernanza en la gestión del riesgo en Colombia

EDGAR MAURICIO ARBELÁEZ SÁNCHEZ¹

El presente artículo se orientó desde la perspectiva de la gobernanza y la gobernabilidad en el escenario de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Igualmente, buscó identificar la normativa vigente

como herramienta técnica y los organismos encargados de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, observando la institucionalidad emergente como actor funcional en los diferentes escenarios de desastres en el entorno nacional.

Los eventos naturales y antrópicos que han sido registrados en la historia colombiana, citando entre ellos los de mayor impacto (terremoto de Popayán en 1983, avalancha de Armero en 1985, sismo en el Atrato medio en 1992, sismo y

avalancha del río Páez en 1994, terremoto del Eje Cafetero en 1999 y la avalancha de Salgar - Antioquia como la más reciente en mayo de 2015), han servido como base fundamental en la estructuración y promulgación tanto de normativas jurídicas como de políticas públicas que dan soporte a la cultura proactiva en función de la gestión del riesgo de desastres.

La gobernabilidad y gobernanza son dos conceptos que comparten simetría al interior de las formas de gobierno y sus roles orientadores. Para Luis

Fernando Aguilar Villanueva, la **governabilidad** se define como «una cuestión que se plantea sólo con referencia al gobierno y que no atañe a la sociedad» (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, 2007), cuyos aspectos se reflejan en las capacidades, estructuras y herramientas técnicas con las que cuenta un Estado para dar respuesta a las necesidades de la sociedad.

Por otro lado, la **governanza**, en palabras del mismo autor, es concebida como el proceso «de dirección de la so-

¹ Profesional en ciencias militares (oficial del Ejército). Administrador de empresas y profesional en relaciones internacionales y estudios políticos. Especialista en gerencia integral de obras y en docencia universitaria. Estudiante de Maestría en Gestión del Riesgo y Desarrollo, en la Escuela de Ingenieros Militares. Correo: edgar-mauricioarbelaezsanchez@gmail.com

ciudad que ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno y en el que toman parte otros actores, [en otras palabras] un proceso directivo post-gubernamental más que anti-gubernamental” (*ibid.*), perspectiva que se relaciona con la calidad de la respuesta dada bajo el empleo de las herramientas, instrumentos técnicos y normativos en sinergia con las estructuras sociopolíticas, con el ánimo de satisfacer y responder las necesidades manifiestas.

Colombia ha venido dando pasos agigantados en la estructuración de la norma y herramienta jurídica con miras a otorgar al Gobierno nacional los instrumentos adecuados, eficaces y eficientes que permitan desarrollar la gobernabilidad y gobernanza ante futuros eventos de desastre, no solo

previando acciones de respuesta sino adelantando procesos que permitan anticiparse al acontecimiento de los eventos con la finalidad de evitar pérdidas de vidas humanas y plantear escenarios de intervención, asistencia y desarrollo en las comunidades que se encuentran en inminente riesgo ante posibles eventos de origen natural como antrópicos.

Las experiencias mencionadas, infortunadamente se constituyeron en lecciones aprendidas que mostraron el atraso y deficiencia del Estado colombiano en políticas públicas, legislación y normativas. Ello, condujo a la revisión de los aspectos que interactúan en el desarrollo de la sociedad, en función de las vulnerabilidades, exposiciones y amenazas de los entornos manifiestos en el di-

namismo del Estado colombiano de manera holística.

Las fallas estructurales del Gobierno nacional y del sistema de atención de desastres en materia financiera, jurídica y de infraestructura para dar respuesta a los eventos, empujó a la creación de instituciones emergentes. Así, a manera de ilustración, para afrontar el terremoto de Popayán el Decreto 2225/1983 creó la Corporación para la Reconstrucción y Desarrollo del Departamento del Cauca (CRC), el Decreto Presidencial 3406/1995 dio origen al Fondo Resurgir para atender el desastre de Armero, tras el evento del río Páez se expide el Decreto 1179/1994 que creó la Corporación Nasa Kiwe para la reconstrucción de la cuenca del río Páez y zonas aledañas; por último, con referencia al terremoto del Eje Cafetero, el Gobierno nacional, mediante el Decreto 197/1999, creó el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (Forec).

Surgen en este acápite preguntas como: ¿por qué tantos organismos emergentes para dar respuesta a cada evento? ¿Por qué no se diseñaron y estructuraron organismos de observancia nacional? ¿Fueron eficientes y eficaces las respuestas dadas por los organismos citados? ¿Los recursos financieros fueron empleados con decoro ético en favor de los damnificados? ¿Los organismos de respuesta fueron los apropiados en el orden de la gobernanza? ¿Se emplearon los instrumentos (leyes, normas, protocolos, instituciones) previstos por el Estado en materia de gobernabilidad?

Los aciertos y falencias que acompañan las acciones de respuesta ante los desastres han dado origen a la formulación,

aprobación e implementación de instrumentos de carácter vinculante. En este sentido, como resultado de la evaluación de los daños y afectaciones del terremoto de Popayán, se promulgó el Decreto Ley 1400 de 1984 sobre construcción con normas sísmo resistentes; posteriormente, bajo el amparo de la Ley 400 de 1997, se expide en 1998 la norma sísmo resistente NSR-98 de 1998; y luego, en el 2010, la NSR-10 (García, 2015).

Creación del SNPAD y de la UNGRD

La avalancha de Armero marca un hito en la preparación del Estado colombiano para enfrentar y afrontar eventos de desastres, de manera que se crea el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), «organizado mediante la Ley 46 del 2 de noviembre de 1988 y estructurado en el Decreto Extraordinario 919 del 1º de Mayo de 1989» (Cardona, 2008). En el año 2011, y con fundamento en el Decreto 4147 del 3 de noviembre, se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD (Presidencia de la República, 2011 - Ver imagen 1. Estructura Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, página 46).

La gestión del riesgo de desastres en Colombia, actualmente cuenta con herramientas y estructuras diseñadas con estándares de rigor jurídico exhaustivo que involucran al poder ejecutivo, al legislativo y al judicial. La promulgación de la Ley 1523 de 2012 se constituye en el instrumento rector de la gestión del riesgo; así mismo, al interior de la norma, se encuentran plenamente identificadas las estructuras del Estado que integran los procesos de cono-

Cortesía Julio Armando Rodríguez Ortega, foto de geóloga Diana Cecilia Adarve Vargas



► Remoción en masa, barrio La Cruz, Medellín. Año 2007.

Imagen 1. Estructura Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres



Fuente: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

cimiento y reducción del riesgo y del manejo de desastres.

Observando los atributos de la Ley 1523 de 2012, se localizan los tópicos diseñados en procura de un correcto desarrollo de los parámetros de gobernabilidad y gobernanza. En este orden de ideas, con relación a la gobernabilidad, es posible afirmar que la ley referida legítima y fortalece el SN-GRD en el escenario colombiano; al unísono, entrega tareas y responsabilidades específicas a los organismos y estructuras de orden nacional, territorial y local.

Como componente integrador de la gobernanza para la gestión del riesgo de desastres, la UNGRD ha planificado procesos y protocolos que le permitan a las entidades territoriales prepararse de manera adecuada en sinergia con las estructuras sociales (juntas de acción comunal, organizaciones no gubernamentales - ONG, entre otras) con espíritu previsor ante eventos que puedan alterar el dinamismo social, administrativo y político por causa de

desastres; dotando los procesos con herramientas que incluyen la cartilla guía para la *Formulación del plan municipal de gestión del riesgo de desastres* (UNGRD, 2012). Justamente este plan obedece a una estructura detallada que permite asumir juegos de roles en procura de identificar amenazas y vulnerabilidades en cada región, departamento y municipio.

El planteamiento de escenarios de riesgo y eventos futuros ofrece realizar trazabilidad entre los planes de gestión del riesgo de desastres y la estrategia para la respuesta a emergencias. Es en este apartado donde se encuentra el punto álgido de la gobernanza, puesto que en el momento en que sucede un evento se ponen en práctica los protocolos de entrenamiento, conocimiento y capacitación que se han realizado con antelación, como también las coordinaciones con los estamentos (Fuerzas Militares y de Policía, Defensa Civil, Comité Cruz Roja Colombiana, ONG, organizaciones sociales). Ello se constituye en la prueba

de fuego y en el indicador de la calidad de la respuesta dada.

Así las cosas, se observa que Colombia actualmente cuenta con la jurisprudencia que puede llegar a garantizar la gobernabilidad en la gestión del riesgo de desastres; a su vez, la norma confiere elementos, instrumentos, organizaciones y estructuras que serán las encargadas de dar una respuesta con rasgos de calidad y eficacia en el marco de la gobernanza, como escenario donde confluyen los aspectos operativos y en el que se enfrentan a la realidad de contener y afrontar las exigencias propias de los desastres.

Como reflexión final, resulta fundamental invitar al lector a responder los siguientes interrogantes: ¿la Ley 1523 de 2012 reúne el pensamiento del sector académico y técnico de la gestión del riesgo de desastres? ¿El seguimiento a las labores desarrolladas por los entes territoriales por parte de la UNGRD es el indicado? ¿Están preparados los entes territoriales en sinergia con el SN-GRD para realizar de manera acertada la gobernanza ante un desastre? ¿Resultan apropiadas las estructuras diseñadas en la Ley 1523 de 2012 para realizar los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de desastres? ¿Los entes de control del Estado colombiano han realizado la tarea encomendada en la Ley 1523 de 2012? **i**

Referencias bibliográficas

- Cardona, O. D. (2008). Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia. Recuperado el 17 de junio de 2016, de www.gestiondelriesgomunicipales.com/index.php?...sistema-nacional-para-la-prevencion-

- CLAD, R. d. (octubre de 2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. Recuperado el 18 de junio de 2016, de <http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>
- Colombia., P. d. (3 de noviembre de 2011). Decreto 4147 del 3 de noviembre de 2011. Recuperado el 17 de junio de 2016, de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/DECRETO%204147%20DEL%203%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202011.pdf>
- García, L. E. (18 de febrero de 2015). Desarrollo de la normativa sismo resistente colombiana en los 30 años desde su primera expedición. Recuperado el 17 de Junio de 2016, de <https://ojsrevistaing.uniandes.edu.co/ojs/index.php/revista/article/view/785/938>
- UNGRD, U. N. (julio de 2012). Cartilla guía para la *Formulación del plan municipal para la gestión del riesgo de desastres*. Recuperado el 17 de junio de 2016, de http://www.gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/archivos/FormulariosPMGRD2012/Guia_PMGRD_2012_v1.pdf

Novedades editoriales



50 reflexiones y recomendaciones en conmemoración de los 40 años del Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974)

PVP Distribución gratuita.

Relación estratégica de las organizaciones con las comunidades y el marketing para la gestión del riesgo en desastres

FERNANDO JUÁREZ¹

Introducción

Los fenómenos de desastres presentan una gran complejidad debido a las diferentes perspectivas lógicas que sustentan las narrativas de los actores involucrados y la necesidad de una relación más estrecha de las organizaciones con las comunidades.

No es posible considerar la gestión del riesgo en desastres como un asunto exclusivamente técnico-normativo, ni siquiera aunque se incorpore la comunidad en el lenguaje de dicha gestión como un elemento más de las capacidades socio-técnico-legales. Todo eso se fundamenta en una argumentación lógica explicativa impregnada de mecanismos lineales causales, los cuales asumen que conocidos los factores de riesgo es posible, con la ayuda de todos, prevenir el daño.

Lo anterior, constituye un socio-tecnocentrismo descontextualizado que supone que los actores involucrados tienen una visión del mundo similar. Es decir, la imagen y narrativa del mundo es la misma para todos los habitantes, al menos de una misma localidad. Si esto fuera así, la gestión del riesgo y la prevención de los desastres sería un asunto relativamente sencillo, pero actualmente no lo es.

Debido a ello, en este trabajo se considera la perspectiva de la complejidad y el caos en presencia de diferentes mundos simultáneos, donde la relación entre los actores en la comunidad es una interacción de lógicas y narrativas diversas. Esto conduce a la necesidad de generar unos mecanismos preventivos estratégicos inmersos en la comunidad, contemplando las diferentes visiones del mundo y promoviendo el desarrollo dentro de unas lógicas y narrativas contextualizadas.

La clasificación y situación de riesgo en Colombia

El Índice de Adaptación Global (ND-GAIN, por su sigla en inglés) evalúa la vulnerabilidad y la resiliencia ante cambios climáticos y otros tipos de riesgos naturales (University of Notre Dame, s. f.). En este indicador, la vulnerabilidad consiste en la exposición y sensibilidad a los estresores climáticos, de población, infraestructura y recursos, mientras que la resiliencia se refiere a la capacidad para mejorar

EL UNIVERSAL

Cartagena Socorro Socorro Deportes Regional Opinión Política Palenque Clasificados Seccións

Home - Regional -

El invierno castigó a Colombia en el 2011

COLOMBIA | @ELUNIVERSALCtg | Bogotá | 1 de Enero de 2012 12:01 am



Una grave situación también enfrentó Sucre. Los municipios San Benito Abad, San Marcos, Calambo y Sucre vivieron dificultades con las inundaciones. y aovivo

► «(...) según los registros de esta unidad [UNGRD], se han producido más de 28.000 desastres entre los años 1970 a 2011, el 60% de ellos a partir de los 90 y, además, entre 2010 y 2011 se produjo la cuarta parte de los registros y muertos de los diez años anteriores (Campos et al., 2012, P. 3)».

la adaptación a esos estresores, la cual incluye factores sociales, económicos y de gobierno (University of Notre Dame, s. f.).

El índice ND-GAIN sitúa a Colombia en la posición 69, por debajo de México, Costa Rica y Chile, y por encima de Brasil, Panamá, Argentina, Perú, Paraguay y Venezuela, entre otros países latinoamericanos (Regan, et al., 2014). Es una posición intermedia y Colombia ha mejorado la puntuación en este índice de manera sistemática a través de los años. El país también ha ocupado posiciones críticas e intermedias, de acuerdo a una estimación proyectiva, en el indicador de déficit por desastres, el cual incluye desastres locales, vulnerabilidad

y gestión de riesgo (Cardona, 2005). Por otra parte, Colombia tiene una buena red de cooperación y apoyo internacional en materia de desastres.²

Sin embargo, las estadísticas de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD, 2015) muestran que en 2015 hubo 3 683 eventos, mientras que en 2010 se reportaron 2 445, y en 2000 fueron 537. Aunque en estos datos, sin duda, influye el mejoramiento de los mecanismos de registro de eventos, en lo relacionado con incendios forestales y aspec-

¹ Licenciado y doctor en psicología de la Universidad Autónoma de Madrid, y MBA de la University of Miami. Es autor de más de 100 publicaciones científicas y más de 200 documentos técnicos. Ha diseñado diferentes programas de especialización y maestría y coordinado procesos de selección de personal con base en competencias profesionales y comportamentales en instituciones públicas del Estado colombiano. Fundador y editor de la revista *International Journal of Psychological Research* hasta el año 2009. Miembro de consejos editoriales de diferentes revistas científicas. Ha realizado diseños y ha sido asesor en diferentes propuestas y proyectos de instituciones públicas y privadas. Trabaja como profesor e investigador en la Escuela de Administración de la Universidad del Rosario y pertenece al Grupo de investigación en Dirección y Gerencia de la escuela donde dirige el proyecto de investigación denominado «Relación de las organizaciones con el medio y marketing». Ha participado como ponente en congresos, simposios y reuniones nacionales e internacionales, y recibido diversos premios y reconocimientos.

² Para una descripción de la red ver Ministerio de Relaciones Exteriores [MRE], Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia [APC Colombia], Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres [UNGRD], 2013.

tos estructurales, según la Asociación Nacional de Rociadores de Agua Contra Incendios (ANRACI, 2016), los datos de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia superan en más del doble las cifras reportadas por la UNGRD. En este mismo sentido, según los registros de esta unidad, se han producido más de 28 000 desastres entre los años 1970 a 2011, el 60% de ellos a partir de los 90 y, además, entre 2010 y 2011 se produjo la cuarta parte de los registros y muertos de los diez años anteriores (Campos *et al.*, 2012, p. 3). Estos mismos autores señalan que se ha pasado de 5 657 registros entre 1970 y 1979, a 9 270 entre 2000 y 2009.

Finalmente, con base en la revisión de estadísticas entre 2006 y 2014 se ha señalado que uno de cada cuatro colombianos es víctima de desastres, siendo el total de la población afectada del 26% con preponderancia de las inundaciones (Portafolio, 2015). Las pérdidas, cada vez más frecuentes, han sido puestas de manifiesto también en el análisis de la gestión de riesgo en el país (Grandolini, 2012), especialmente los daños

a la propiedad, infraestructura y los medios de subsistencia (Campos *et al.*, 2012, p. 3), indicándose la necesidad de modificar radicalmente las políticas de desarrollo, así como las prácticas de gestión territorial y sectorial (Grandolini, 2012).

En este mismo sentido, entre las recomendaciones realizadas en el marco estratégico de cooperación internacional se encuentran la consolidación de instrumentos de planificación, una intervención de los diferentes agentes incluyendo la población, menor vulnerabilidad financiera y la construcción de una sociedad adaptativa (Ministerio de Relaciones Exteriores, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia - APC Colombia, & UNGRD, 2013, p. 14).

Esto pone de manifiesto tanto la necesidad de realizar reformas en el sistema como la diversidad de los contextos de gestión de riesgo existentes, donde los cambios deben orientarse a diferentes esferas sociales y administrativas y no solo a la legislación. De acuerdo con las cifras presentadas, el problema se encuentra lejos

de ser resuelto; esto se debe no solo al diseño de los mecanismos legales o la ineficacia de algunos procedimientos, sino a la ausencia de participación de todos los actores y a que se circunscribe la realidad a una sola, dejando por fuera otras argumentaciones y narrativas.

La inclusión de las comunidades, como un agente activo, exige conocer no solo sus expresiones de dolor o solidaridad, sino también sus dinámicas e intereses y la narración temática que realizan sobre los riesgos y desastres.

El discurso narrativo legal y la comunidad

La legislación existente elabora un amplio sistema de principios, responsabilidades y definiciones entre las que se encuentran el principio participativo y de diversidad cultural (Congreso de la República, 24 de abril de 2012, Ley 1523 de 2012, Art. 3). También se establece, en el mismo artículo, el principio de oportuna información, el cual alude a la necesidad de proporcionar la información adecuada a todas las personas naturales y jurídicas, e igualmente se adopta el principio de sostenibilidad en referencia a la necesidad de tener en cuenta las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo. Por otra parte, la dimensión preventiva se expone ampliamente en el artículo 4 (*ibid.*) donde se incluye la intervención correctiva y prospectiva y la mitigación del riesgo, entre otros.

Aunque se ha comentado el carácter articulado y organizador que tiene la estructura administrativa elaborada en la legislación (Villegas, 2015), la misma resulta complicada y no pierde el carácter técnico dentro una organización jerar-

quizada, que puede resultar poco operativa. No obstante, la participación comunitaria es esencial, al definirse como uno de los actores fundamentales en el sistema (Ley 1523, Art. 8), pero no resulta convincente ni protagonista en dicha estructura administrativa, a no ser que por comunidad se entiendan sus órganos de gobierno. Además, aunque el sistema de información de riesgos elaborado en el artículo 45 (Ley 1523) alude a la necesidad de las actividades de prevención, estas resultan tratadas de manera insuficiente en el mismo y adoptan un carácter inespecífico. El espíritu de la ley es sin duda de interés, pero el protagonismo de la comunidad es inexistente.

Lo anterior puede deberse a que existe un concepto restringido del apoyo de la comunidad en situación de desastres, especialmente en lo relacionado con la prevención, y también a que se desconocen los sistemas y culturas que la conforman, asignándole un rol estático, pasivo en la prevención. No solo eso, sino que se asume una posición única jerárquica donde no existe la consideración de otras interpretaciones posibles sobre el mundo. En otros términos diríamos que, dentro de la estructura existente, la comunidad no agrega mucho valor al sistema.

La necesidad de examinar los diferentes mundos y lógicas, el caos y la complejidad

Como se ha indicado, las recomendaciones en materia de riesgo deben dirigirse a los aportes académicos y las políticas públicas en materia de inversión (Villegas, 2015). En este sentido, el debate académico debe comenzar por un análisis de conceptos nucleares,



▶ «(...) el hecho de que un alto porcentaje de la población colombiana (83%) tenga la percepción de estar expuesta a algún riesgo, pero solo el 61% considere que debe adoptar alguna medida y únicamente el 35% la lleven a cabo (Campos *et al.*, 2012, p. 305), puede dar la sensación sesgada de que existe una cierta desidia en la población, pero en realidad lo que señala es la existencia de una argumentación subyacente ante el riesgo, la cual no se ha tenido en cuenta».

Cortecía Angie Guerrero Bayón



► «(...) lo local adquiere gran trascendencia en la prevención y comprensión de los desastres y constituye el centro mismo de la prevención. Incluso la legislación, en su pretensión de universalidad, se vuelve local a través de los dominios subjetivos y la narración que las personas y las comunidades hacen».

tal como el de la realidad de la comunidad ante los desastres.

El concepto de comunidad requiere una elaboración objetiva y también una construcción subjetiva. De esta forma, la realidad admite diferentes definiciones o narraciones, dependiendo de las formas descriptivas subjetivas. Incluso un sistema jerárquico, tal como el elaborado legislativamente ante un hecho, aparentemente objetivo, definido como desastre, constituye un lenguaje caracterizado por una subjetivación realizada por el sujeto sobre el objeto.

En las posiciones conceptuales ante los desastres, las cuales tienen implicaciones prácticas trascendentales, existen distintas lógicas argumentativas. Una de ellas es la que sustenta la racionalidad de obtener una solución correcta cuando existe el conocimiento y las buenas prácticas, desde el punto de vista técnico. Sin embargo, esta lógica resulta descontextualizada cuando se aplica a entornos complejos, con diferentes actores interesados y distintas culturas.

Por otra parte, el hecho de que un alto porcentaje de la población colombiana (83%) tenga

la percepción de estar expuesta a algún riesgo, pero solo el 61% considere que debe adoptar alguna medida y únicamente el 35% la lleven a cabo (Campos *et al.*, 2012, P. 305), puede dar la sensación sesgada de que existe una cierta desidia en la población, pero en realidad lo que señala es la existencia de un argumentación subyacente ante el riesgo, la cual no se ha tenido en cuenta. De nuevo, la explicación de dichas cifras utiliza una lógica lineal con una racionalidad, atribuible a la población, que insiste en que la información, la concientización y un sistema de incentivos son suficientes para que la población utilice las medidas pertinentes, lo cual puede no ser correcto.

Igualmente, también se señala que el 40% de la población considera que otros agentes deben ocuparse del manejo del riesgo (Campos *et al.*, 2012, p. 307) y que, dadas las oportunidades de participación, las personas colaborarían (*ibid.*, p. 308). Esto sigue reflejando un distanciamiento entre el lenguaje de la existencia y el lenguaje normativo técnico-jurídico el cual asume una relación simple entre diferentes hechos.

Sin duda, dicha concepción secuencial y lineal del problema forma parte de una visión de la realidad en la cual la ayuda de todos, junto con los mecanismos adecuados, llevaría a desarrollar las acciones necesarias. Se trata así de medios, acciones y voluntad. Sin embargo, si no se proporcionan dichos medios o no se toman las acciones pertinentes es porque existen argumentaciones y narrativas distintas sobre el mismo hecho. El desastre es una construcción social y la amenaza se debe analizar en contexto, es decir, en el grupo social (Gellert-de Pinto, 2012); esto mismo ocurre para el riesgo, del cual se ha indicado que es una construcción sociopolítica (Valencia, 2014; Vivas, 2014) teleológica y un referente colectivo (Vivas, 2014). Así, la subjetividad existente en la relación sujeto-objeto determina los diferentes contextos para los cuales se produce el evento, el cual es subjetivado y construido.

Este fenómeno da lugar a distintas visiones del mundo subjetivamente construidas. De esta forma, se constituye una realidad «policontextual» con base en dicha subjetividad, tal como la define Günter (1979), que se aleja del pensamiento único normativo causal. La forma en la cual se ve el mundo pertenece a la subjetividad individual, aunque eso no impide la existencia de dominios intersubjetivos cognitivamente semejantes o la construcción social de la realidad.

El dominio subjetivo adquiere numerosas características individuales o grupales, particularizándose la narración y volviéndose individual o local. De esta forma, lo local adquiere gran trascendencia en la prevención y comprensión

de los desastres y constituye el centro mismo de la prevención. Incluso la legislación, en su pretensión de universalidad, se vuelve local a través de los dominios subjetivos y la narración que las personas y las comunidades hacen. El riesgo, la amenaza y el desastre se vuelven locales mediante la trilogía sujeto-objeto-subjetivación, pero esta localidad subjetiva no está reflejada en los procedimientos administrativos.

Sin duda, las preguntas clave sobre desastres elaboradas por Maturana (2011) son relevantes, pero la universalidad de las mismas, como por ejemplo: ¿qué se entiende por gestión integral del riesgo?, debe contextualizarse. Otro ejemplo deseable de localidad, se tiene en lo que constituye la gestión del conocimiento en desastres. La gestión en este tipo de eventos está sistematizada (Medina, López, Méndez, & Bernal, 2014) y, según estos autores, un proceso de conocimiento del riesgo debe comenzar con una definición del contexto de acuerdo a los objetivos de las organizaciones.

Esto, desde un punto de vista local, y de acuerdo a los principios enunciados anteriormente, es asumir una posición «heterárquica» donde lo organizacional/institucional es un dominio más en el contexto comunitario y se permea por las subjetividades existentes. Así, la identificación, co-creación, almacenamiento, compartición y uso del conocimiento (Medina, *et al.*, 2014) deben contextualizarse de acuerdo a los principios lógicos expuestos, para promover unas acciones preventivas y correctivas coherentes con el contexto.

Los dominios de interpretación cognitiva y la relación

entre el objeto o hecho, el individuo y la subjetividad generan numerosas interpretaciones y contextos, por lo que no es de extrañar que la realidad se vuelva compleja y caótica; se podría decir que diferentes mundos coexisten en una misma localización geográfica con una causalidad no lineal y presentando fenómenos de múltiples interacciones y de emergencia de nuevos procesos, lo que constituyen las características de la complejidad. No solo eso, sino que distintas narrativas pueden poseer propiedades contrarias en una relación dialógica (ver Juárez, 2016). La caracterización dialógica ha sido también señalada en la relación entre la gestión del riesgo y algunos aspectos del desarrollo (Vivas, 2014). Finalmente, la recurrencia caótica ha sido observada en distintos fenómenos del desarrollo (ver Juárez, 2014a, 2014b; Juárez, Mesa y Farfán, 2014).

La perspectiva de la relación estratégica con las comunidades y el marketing en la prevención de desastres

Aunque la comunidad está presente en el discurso sobre la gestión del riesgo, así como

en la importancia de incluir, en el análisis prospectivo, la percepción que la comunidad tiene de los peligros (Batista, 2014), en la corresponsabilidad para evitar que se incrementen los niveles de vulnerabilidad (Guerra, 2014), o en la resiliencia social (Amar, Madariaga, Sanandres, Utria, & Martínez, 2014), también se señala lo extraño que resulta la poca apropiación social del conocimiento del riesgo por la población (Vivas, 2014). La contradicción que existe entre un discurso de gestión del riesgo, que incluye el término comunidad, y la experiencia cotidiana de las comunidades es un distanciamiento narrativo que impide una acción coordinada.

Ante esto, es necesario afirmar la agregación de valor en la prevención que constituye un enfoque de comunidad. La prevención se configura como una acción primordial, a raíz de la secuencia de desastres producidos (Sáenz, 2014), y se ha destacado la importancia de los grupos humanos como gestores de una cultura de la prevención (Ávila-Toscano, 2014). No obstante, para conseguir estos objetivos, con base en la argumentación anteriormente desarrollada, se requiere no solo un discurso

convinciente sino también una aplicación que permita una diversidad de lógicas, narrativas y subjetividades en un marco interpretativo complejo. Además, se debe integrar la coexistencia de opuestos y la gestión de la circularidad causal en las narrativas. Esto último es lo que se denomina dialógica (Morin, 2007).

La prevención también requiere de una estrategia subjetiva persuasiva, ya que no se adoptan comportamientos preventivos por el hecho de que desde una perspectiva simple y lineal de la realidad se asuma su necesidad para evitar el daño. El riesgo se convierte en una necesidad a resolver (Valencia, 2014) requiriendo una comunicación social contextualizada de las formas resolutivas, es decir, se necesita un mercadeo de la prevención. El marketing social y comunitario se dedican específicamente a aspectos de interés para la comunidad, por ejemplo en la forma de programas sociales de prevención, mientras que el marketing relacional se dirige a mantener las relaciones con todos los actores de la comunidad, para generar comportamientos perdurables (para una exposición y crítica ver Juárez, 2011).

En este sentido, el enfoque de relación estratégica comunitaria y el marketing es un avance en el concepto de relación y tiene precisamente como objetivo establecer fuertes lazos con la comunidad, así como el uso extensivo de técnicas de marketing para promover el desarrollo de las comunidades y de las organizaciones (Juárez, 2016, para la génesis y evolución de este concepto ver Juárez, 2011, 2014c). Este concepto se desarrolla desde un enfoque de comunidad para obtener beneficios en sectores sociales y económicos, pero focalizándose en el desarrollo conjunto organizaciones-comunidad.

Por otra parte, aunque el discurso legal no reconoce de manera clara la participación activa de la comunidad, esta no es extraña a la intervención en desastres. Existen experiencias de la gestión de riesgo basada en la comunidad orientadas al diseño de estrategias de gestión del conocimiento, de reducción de la vulnerabilidad y de evitación del daño (Priyadi, Argo, Mariani, & Parlan, 2011). Estas estrategias se han utilizado en contextos tales como alertas tempranas, inundaciones, gobierno urbano, gestión del riesgo en amenazas múltiples, participación en respuestas de emergencia, etc.³ No obstante, dichas estrategias no son de uso común en todos los contextos y también requieren la consideración de la subjetividad narrativa y de los factores mencionados anteriormente. La riqueza de las mismas no consiste en su aporte estructural-material, sino en la inclusión de esos factores, los cuales deben reconocerse expresamen-



► «La relación estratégica comunitaria y el marketing promueve la comunicación de distintas narrativas y el uso de conceptos de comunidad incluyentes de todos los actores, así como de estrategias comunitarias tales como construcción de comunidad, empoderamiento, liderazgo comunitario, coaliciones, etc., las cuales son de gran utilidad en las campañas de prevención».

³ Para una aplicación de estas estrategias ver Osti & Miyake, 2011.

te en la legislación, los procedimientos y las técnicas a utilizar.

La relación estratégica comunitaria y el marketing hacen uso extensivo de conceptos y estrategias comunitarias. Los principios constituyentes que subyacen al enfoque de relación estratégica de las comunidades y el marketing en la prevención en desastres son los siguientes (Juárez, 2016): 1) es una estrategia conducente al desarrollo de las comunidades y organizaciones, 2) existe una gran confianza en las capacidades y el potencial de las comunidades para abordar sus problemas, 3) se tiene una firme creencia en que las organizaciones son miembros de las comunidades y no meros proveedores de recursos, 4) se asume que el destino de las organizaciones está vinculado al de las comunidades, y 5) se utilizan extensamente los conceptos y estrategias comunitarias. Estos principios promulgan la inseparabilidad de las organizaciones, ya sean públicas o privadas, y las comunidades, así como el protagonismo de las comunidades y el uso de herramientas comunitarias como eje central del análisis contextual.

Por otra parte, una gran parte del apoyo para este enfoque proviene de los conceptos definidos anteriormente, los cuales son: a) una lógica objeto-sujeto-subjetividad que provee diferentes contextos o «poli-contextualidad», b) una dialógica que posibilita la existencia de opuestos y la circularidad en las diferentes narrativas, y c) un enfoque de caos y complejidad que reconoce la interrelación de diferentes visiones de la realidad, comportamientos, sistemas, etc.

Con estos elementos nucleares, en la gestión de riesgo en desastres se puede propiciar la creación de metanarrativas transformadoras más

eficaces. La relación estratégica comunitaria y el marketing promueve la comunicación de distintas narrativas y el uso de conceptos de comunidad incluyentes de todos los actores, así como de estrategias comunitarias tales como construcción de comunidad, empoderamiento, liderazgo comunitario, coaliciones, etc., las cuales son de gran utilidad en las campañas de prevención.

Conclusiones

Sin duda, los avances realizados en materia de gestión de riesgo en desastres han sido importantes desde el punto de vista técnico-legal-administrativo, pero la vivencia cotidiana y los datos muestran que se requieren nuevas herramientas y un mayor protagonismo de las comunidades. Sin embargo, estas herramientas y protagonismo exigen incorporar nuevos conceptos y análisis, tal como se ha realizado en la exposición anterior. De esta manera, los conceptos de complejidad, caos y «poli-contextualidad», así como las diferentes argumentaciones lógicas, dentro de un enfoque de relación estratégica de las organizaciones con la comunidad y el marketing, contribuyen a ofrecer una visión más profunda de la realidad y una metodología de relación con las mismas y, por lo tanto, crean nuevas posibilidades de prevención. **f**

Referencias bibliográficas

- Amar, J., Madariaga, C., Sanandres, E., Utria, L., & Martínez, M. (2014). La resiliencia social: una propuesta para integrar dentro de las políticas públicas de gestión del riesgo. *Innova. Boletín informativo del IEMP*, 18, 34-39.



Cortesía Aníge Guerrero Bayón/IEMP

► «Aunque la comunidad está presente en el discurso sobre la gestión del riesgo, así como en la importancia de incluir, en el análisis prospectivo, la percepción que la comunidad tiene de los peligros (Batista, 2014), en la corresponsabilidad para evitar que se incrementen los niveles de vulnerabilidad (Guerra, 2014), o en la resiliencia social (Amar, Madariaga, Sanandres, Utria, & Martínez, 2014), también se señala lo extraño que resulta la poca apropiación social del conocimiento del riesgo por la población (Vivas, 2014)».

- ANRACI (2016). Estadísticas de la UNGRD en el 2015. Recuperado el 17 de julio de 2016 de <http://anraci.org/blog/estadisticas-de-la-unidad-nacional-para-la-gestion-del-riesgo-de-desastres-en-el-2015/>

- Ávila-Toscano, J. (2014). La realidad social de las poblaciones damnificadas por desastres invernales: una reflexión desde los alcances de la política de gestión del riesgo. *Innova. Boletín informativo del IEMP*, 18, 32-34.

- Batista, M. (2014). La gestión del riesgo, componente clave del ordenamiento territorial. *Innova. Boletín informativo del IEMP*, 18, 25-27.

- Congreso de Colombia (24 de Abril de 2012). Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se Establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se Dictan Otras Disposiciones. (Ley 1523).

- Guerra, B. M. (2014). La gestión de riesgos costeros como paradigma ante los desastres. *Innova. Boletín informativo del IEMP*, 18, 12-15.

- Campos, A., Holm-Nielsen, N., Díaz, C., Rubiano, D. M., Costa, C. R., Ramírez, F., & Dickson, E. (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial Colombia.

- Cardona, O. D. (2005). *Indicadores de riesgo de desastre y gestión de riesgos*. Washington, EE. UU.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Gellert-de Pinto, G-I. (2012). Latín-A: El cambio de paradigma: de la atención de desastres a la gestión del riesgo. *Boletín Científico Sapiens Research*, 2(1), 13-17.

- Grandolini, G. (2012). Prefacio. En A. Campos, N. Holm-Nielsen, C. Díaz, D. M. Rubiano, C. R. Costa, F. Ramírez, & E. Dickson (Eds.), *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas* (pp. 5-6). Bogotá, Colombia: Banco Mundial Colombia.

- Günther, G. (1979). *Life as poly-contextuality: beiträge zur grundlegung einer operationsfähigen dialektik*. Hamburg: Meiner Verlag.

- Juárez, F. (2011). A critical review of relationship marke-

www.procuraduria.gov.co/iemp



- ting: Strategies to include community into marketing in development contexts. *African Journal of Business Management*, 5(35), 13404-13409.
- Juárez, F., & Chacón, A.M. (2013a). Community strategies that replace marketing in the relationship between continuing education organizations and the community. *Educational Research*, 4(3), 231-238.
 - Juárez, F., & Chacón, A.M. (2013b). Relationship with the community instead of marketing: A continuing education case. *Educational Research*, 4(3), 239-248.
 - Juárez, F. (2014a). Fixed Assets-Infrastructure and Financial Health in Hospitality Industry: A chaotic effect in Emerging Markets. *WSEAS Transactions on Business and Economics*, 11, 499-506. SCOPUS. ISSN: 1109-9526, E-ISSN: 2224-2899.
 - Juárez, F. (2014b). La influencia de la complejidad y la dinámica de caos en la gestión salud y riesgo en las finanzas corporativas. Encuentro de Investigación Universidad del Rosario, 4, 23-29. ISSN 2382-4069.
 - Juárez, F. (2014c). The community in Business: Strategic Relationship between companies and environment and marketing. *International Journal of Psychological Research*, 7(1), 8-11.
 - Juárez, F., Mesa, F., & Farfán, Y. (2014). Monetary Policy and the Chaotic Structure of Net Cash Flow from Investment-Operating and Liquidity. *WSEAS Transactions on Business and Economics*, 11, 416-429. SCOPUS. ISSN: 1109-9526, E-ISSN: 2224-2899.
 - Juárez, F. (2016). Community Strategic Relationship and Marketing to Foster the Development of Communities and the Sustainability of Organizations. *International Journal of Psychological Research*, 9(1): 113-125.
 - Maturana, A. (2011). Evaluación de Riesgos y Gestión en Desastres. 10 preguntas para la década actual. *Revista de Medicina Clínica CONDES*, 22(5), 545-555.
 - Medina, V. H., López, J. F., Méndez, G. A., & Bernal, H. D. (2014). *Gestión del conocimiento en riesgos de desastres*. Twelfth LACCEI Latin American and Caribbean Conference for Engineering and Technology (LACCEI'2014). Excellence in Engineering to Enhance a Country's Productivity" July 22 - 24, 2014, Guayaquil, Ecuador.
 - Ministerio de Relaciones Exteriores, APC Colombia, UNGRD (2013). Plan Estratégico de Cooperación Internacional. Bogotá, Colombia: UNGRD.
 - Morin, E. (2007). Complejidad restringida y Complejidad generalizada o las complejidades de la Complejidad. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 12(38), 107-119.
 - Osti, R., & Miyake, K. (Eds.). (2011). *Forms of community participation in disaster risk management practices*. New York: Nova Science Publisher.
 - *Portafolio* (2015). Uno de cada 4 colombianos es víctima de desastres naturales. Recuperado el 17 de julio de 2016 de <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/colombianos-victima-desastres-naturales-38224>
 - Pribadi, K. S., Argo, T., Mariani, A., & Parlan, H. (2011). Implementation of community based disaster risk management in Indonesia: Progress, issues and challenges. En R. Osti & K. Miyake (Eds.), *Forms of community participation in disaster risk management practices* (pp. 1-15). New York: Nova Science Publisher.
 - Regan, P., Chawla, N., Chen, Ch., Murillo, M., Dogherty, M., Hellman, & Noble, I. (2014). *University of Notre Dame - Country Rankings*. Recuperado el 17 de Julio de 2016 de <http://index.gain.org/ranking>
 - Sáenz, N. (2014). La gestión del riesgo de desastres: Un instrumento para la consecución del desarrollo y el amparo de los Derechos Humanos. *Innova. Boletín informativo del IEMP*, 18, 28-31.
 - UNGRD (2015). Emergencias 2015. Recuperado el 17 de julio de 2016 de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Consolidado-Atencion-de-Emergencias.aspx>
 - University of Notre Dame (s.f.). *About the Index*. Recuperado el 17 de julio de 2016 de <http://gain.org/about-the-index>
 - Villegas, E. (2015). La armonización territorial: su incorporación en la planificación y gestión administrativa mediante la gestión del riesgo. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8(16), 148-165.
 - Valencia, J.C. (2014). Entre la sociedad del riesgo y la teoría de desarrollo tradicional: un nuevo camino por recorrer. *Innova. Boletín informativo del IEMP*, 18, 40-44.
 - Vivas, O. (2014). La construcción sociopolítica del riesgo Los riesgos no existen, solo son una idea para gobernar. *Innova. Boletín informativo del IEMP*, 18, 23 - 24.

El ejercicio del derecho a la comunicación como herramienta de gestión de riesgo

CARLOS ALBERTO PELÁEZ GARZÓN¹

La Ley 1523 de 2012 implicó un cambio en la forma como se atienden las emergencias en Colombia. La normativa buscó pasar de una cultura reactiva a un modelo de gestión donde se incorpore al ciudadano en la responsabilidad de prevenir la ocurrencia de eventos adversos.

Para que este nuevo paradigma tenga éxito es necesario modificar la forma en que fluye la información al interior del sistema, dejando de lado el manejo —más que exclusivo, casi excluyente— que se tenía sobre las amenazas que se ciernen sobre el territorio y buscando una construcción en doble vía donde se impartan políticas desde la cumbre, pero se conozca el territorio desde la base.

La comunicación como un derecho

El derecho humano a la comunicación ha sido reconocido en diversas formas y por múltiples instrumentos internacionales como la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1789), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), entre otros.

De igual forma, el derecho a la comunicación tiene un ámbito de aplicación y un significado más amplio que el derecho a la información, como lo plantea claramente Alfonso Gumucio Dagron al manifestar que «articula y engloba al conjunto de los otros derechos relativos, como son el acceso a la información, la libertad de opinión, la libertad de expresión, la libertad de difusión (...)» (Dagron, 2012).

En el ámbito de la gestión del riesgo este derecho adquiere especial relevancia, ya que brinda a las comunidades herramientas para exigir de las autoridades una oportuna información frente a las posibles

amenazas a las que se ven expuestas o sobre los comportamientos esperados, en caso de materializarse un evento adverso.

Como todo derecho implica un deber es menester corresponder a esa información recibida con acciones que permitan mitigar el riesgo. Este cometido puede lograrse a través de estrategias de organización comunitaria enfocadas al conocimiento del entorno y a la adopción de conductas proactivas frente a la reducción de sus vulnerabilidades, bien sea directamente o gestionando proyectos de intervención por parte de las autoridades competentes.

Por lo anterior, toma especial relevancia lo contenido en el artículo 2 de la Ley 1523 de 2012, el cual establece que «por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades» (Congreso de la República, 2012).

No obstante, podemos afirmar que una falencia que presenta la mencionada ley es el concepto sobre la información, evidenciado en el artículo 3, numeral 15, en el que se define el principio de oportuna información, el cual estipula que «(...) para todos los efectos de esta ley, es obligación de las autoridades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, mantener debidamente informadas a todas las personas naturales y jurídicas sobre: Posibilidades de riesgo, gestión de desastres, acciones de rehabilitación y construcción así como también sobre las donaciones recibidas, las donaciones administradas y las donaciones entregadas» (Congreso de la República, 2012). Como es posible observar, en definitiva la responsabilidad de informar como un acto unidireccional parte de las autoridades sin buscar respuesta por parte del ciudadano.

Por otra parte, dejando de lado los medios de comunicación tradicionales como radio, prensa y televisión, encontramos que el panorama es desalentador.

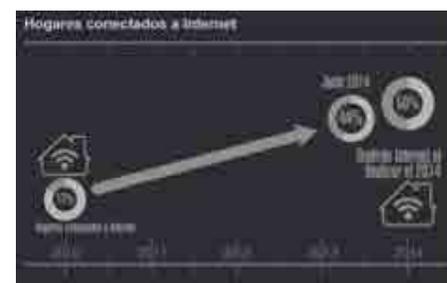


▶ Carlos Alberto Peláez Garzón es miembro del grupo USAR de la Defensa Civil Colombiana.

La brecha digital

Las nuevas tecnologías de la comunicación y el avance de las redes sociales son una realidad que ha venido generando cambios en la sociedad. Así, de 17% de hogares conectados a internet en 2010 se pasó a un 44% en junio de 2014, de acuerdo con las proyecciones del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (Mintic).

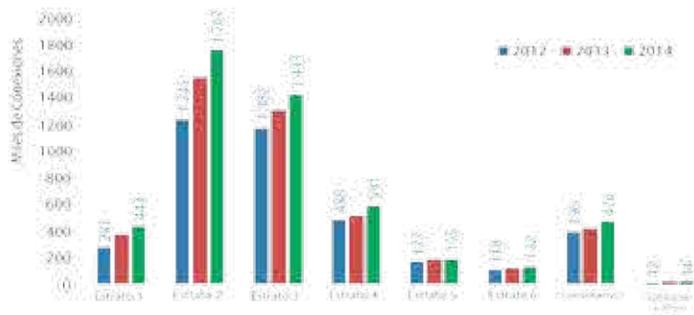
Ilustración 1. Hogares conectados a internet (Mintic, 2016)



La cifra anterior contrasta con el reporte de la industria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) que indica que hay alrededor de un millón setecientos mil conexiones en estrato dos y un millón cuatrocientas en estrato tres (CRC, 2015). Esto, frente a 48 millones de habitantes, es una situación cuya circunstancia conlleva a la reflexión, más aún, cuando el estrato uno solo alcanza 443 000 conexiones, sin entrar en detalles sobre el acceso de la población rural o las zonas del país donde difícil-

¹ Comunicador social – periodista, técnico auxiliar de enfermería; miembro del grupo USAR de la Defensa Civil Colombiana.

Ilustración 2. Conexiones a internet por estrato (CRC 2015)



mente tienen energía eléctrica 24 horas (ver ilustración 2).

Infraestructura vial

Frente a las dificultades de acceso marcadas por una topografía quebrada, donde las redes viales secundaria y terciaria constituyen cerca del 90% de las vías del país, y en donde según los estimativos del Centro de Investigación Económica y Social (Fedesarrollo), para tres modos de transporte (carreteras, vías férreas y puertos), se requiere el 3,1% del producto interno bruto (PIB) en inversión en infraestructura de transporte por año hasta 2020 (Yepes, 2013).

En este contexto, el acceso a las nuevas tecnologías se convierte en un reto que les permitiría a las comunidades más apartadas acceder en tiempo real en temas de alerta temprana y respuesta oportuna en caso de desastre. Sin embargo, mientras se da dicho cambio es necesario generar estrategias que suplan las falencias mencionadas.

Espectro radioeléctrico

A pesar de ser poseedores de una franja de la órbita geoestacionaria, por nuestra posición en el globo terráqueo, las investigaciones necesarias para posicionar allí un satélite que nos

brinde autonomía en temas como monitoreo climático y comunicaciones de emergencia brillan por su ausencia. Hasta el momento solo podemos rescatar la experiencia de Libertad 1 construido por el programa espacial de la Universidad Sergio Arboleda, lanzado el 17 de abril de 2007 con vida útil de seis años.

La paradoja de estar más comunicados pero menos informados

Sin duda alguna, gracias a los avances tecnológicos «la información se ha hecho abundante y la comunicación rara» (Wolton, 2009). De ahí que estemos al tanto sobre lo que está ocurriendo en cualquier sitio del planeta (que cuente con conexión a internet), aunque lamentablemente estemos perdiendo cada vez la posibilidad —o la habilidad— de reconocer nuestro entorno a través del ejercicio de la conversación.

Los ejercicios participativos de desarrollo comunitario quedaron para algunos como una experiencia perdida del modelo de Investigación Acción Participación (IAP) o como la sustentación de planes y programas a los cuales se recurre cuando es necesario justificar la presencia ciudada-

na, pero sin un compromiso real por parte de los ciudadanos para organizarse y ser parte de la solución.

Conclusión

El reto actual de las comunidades consiste en asumir la responsabilidad frente a la solución del problema que plantean los riesgos y las amenazas, participando en la construcción de políticas públicas desde el reconocimiento de las amenazas en el entorno y ejerciendo el derecho de solicitar a las autoridades competentes la información relevante con miras a hacer frente a los desafíos planteados por las realidades del cambio climático.

Por su parte, las autoridades deben reconocer el nuevo papel al que están llamados, tanto por la Ley 1523 de 2012, como por el avance de las nuevas tecnologías, brindando a la ciudadanía un papel de interlocución necesario para que aporte en la solución y se sienta comprometida con los cambios necesarios para construir entornos más seguros.

Todo lo anterior, reconociendo la diversidad étnica y cultural, los diversos usos del territorio y, por qué no, las di-

ferentes cosmogonías presentes a lo largo y ancho del país; esto, con el propósito de que cada uno de los 48 millones de colombianos sienta que puede ser parte de la solución y no un simple espectador del próximo desastre. **f**

Referencias bibliográficas

- CRC (2015). Reporte de industria. Bogotá.
- Congreso de la República (2012). Ley 1523. *Diario Oficial* (48411). Bogotá.
- Dagron, A. G. (agosto – octubre de 2012). El derecho a la comunicación: articulador de los derechos humanos. Obtenido de revista electrónica *Razón y Palabra*: http://www.razonypalabra.org.mx/N/N80/V80/oo_Dagron_V80.pdf
- Mintic, M. d. (julio de 2016). Infraestructura digital en Colombia. Obtenido de <http://micrositios.mintic.gov.co/vivedigital/logros-plan/logro.php?lg=2>
- Wolton, D. (2009). *Informer n'est pas communiquer*. París: CNRS Editions.
- Yepes, T. (2013). *Infraestructura de transporte en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.



Cortesía de Gary Hernández, banco de imágenes adquiridas

► «(...) el acceso a las nuevas tecnologías se convierte en un reto que les permitiría a las comunidades más apartadas acceder en tiempo real en temas de alerta temprana y respuesta oportuna en caso de desastre».

Redulac/RRD + 10

MSc. ING. LUIS CARLOS MARTÍNEZ MEDINA¹

MSc. CORONEL (RA) DARÍO RICARDO ARANGO JUNCA²

El pasado mes de septiembre, la Red Universitaria de Latinoamérica y el Caribe para la Reducción de Riesgos de Desastres, identificada con la sigla Redulac/RRD, conmemoró los primeros diez años de creación. El 28 de septiembre de 2006 se consolidó esta iniciativa, en el marco del Taller Internacional sobre Gestión del Riesgo a Nivel Local «El Caso de Manizales Colombia», la Administración Pública y el Rol de las Universidades, realizado en el Recinto del Pensamiento de esa ciudad, evento patrocinado por la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero (OFDA, por su sigla en inglés), de los Estados Unidos.

No era muy frecuente para ese entonces, que en eventos a nivel de la región relacionados con la gestión del riesgo de desastres, participaran un número importante de docentes académicos de universidades. Para este taller, en particular, se habían congregado 12 especialistas de universidades de América Latina y tres de universidades de los Estados Unidos; profesores que, de alguna manera, estaban abordando el tema de gestión del riesgo de desastres más por iniciativa propia que por voluntad institucional, ya que para esa época el rol de las instituciones de educación superior en el tema no era muy trascendental.



► «El primer capítulo de la red se constituyó en Colombia durante la reunión realizada en la ciudad de Armenia (Quindío), en julio de 2007, denominada Primer Encuentro de Profesores Universitarios que Abordan la Temática en Gestión del Riesgo en Desastres, encuentro que contó con la asistencia de importantes universidades». Logo recuperado de (2016, 26 de agosto) <http://www.redulac.net/>

Dadas estas circunstancias, los docentes visibilizaron una oportunidad única para establecer un mecanismo que les permitiera proyectar líneas de comunicación, y a la vez generar un espacio para compartir los conocimientos sobre el tema, las experiencias significativas y discernir los logros, avances, desafíos, brechas y dificultades del rol de la educación superior en el abordaje de la gestión del riesgo y reducción de desastres, en el quehacer propio de la academia como lo es la docencia, la investigación y la extensión a nivel de la región; además, responder a la confianza y los esfuerzos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/OFDA, por sus siglas en inglés) en el papel de la academia en su accionar frente a la gestión del riesgo de desastres.

Esta iniciativa se plasmó en un acta de intención denominada Declaración de Manizales, la cual fue firmada por los docentes de las universidades presentes de América Latina y el Caribe,³ y contó con el acompañamiento y respaldo de USAID/OFDA⁴ bajo unos considerandos, manifiestos e

intenciones; entre ellas, dar a conocer, socializar e institucionalizar la red bajo su primera denominación, a saber: Red de Universidades de América Latina y el Caribe, para la Gestión del Riesgo en Desastres».

Además, en esa reunión, se designó a un coordinador de la red —responsabilidad que asumió el profesor Luis Carlos Martínez Medina— con dos tareas específicas, la primera fue crear la base de capítulo piloto de país y la segunda establecer contactos y posibles coordinaciones para apoyar la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de la región de las Américas, en especial el Marco de Acción de Hyogo (MAH). Para cumplir con la primera tarea, se asistió al Seminario Internacional sobre Manejo Integrado de Riesgo y Vulnerabilidad en Municipios de América Latina y el Caribe en la ciudad de Panamá, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2006, con el actual presidente de Redulac/RRD, el profesor Víctor García de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

En aquella oportunidad se le presentó a la red al señor Dave Paul Zervaas, quien era el responsable de la época de la Oficina Regional para las Américas para la EIRD. La idea era buscar un espacio de participación dentro de las acciones de la EIRD y un mecanismo

para apoyar el MAH, en especial, frente al cumplimiento de la prioridad número tres que hace referencia al «conocimiento y a la educación en la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD)».

Desde ese momento, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por su sigla en inglés) se convirtió en una aliada y socia estratégica para institucionalizar la red. Además, desde sus inicios, contó con el apoyo incondicional de USAID/OFDA en cabeza del señor Tim Callaghan, coordinador regional; Sidney Velado, asesor regional y Fabián Arrellano quien se desempeñó hasta hace muy poco como gerente técnico del Programa Regional de Asistencia para Desastres (RADP), IRG-USAID/OFDA/LAC, convirtiéndose, estas dos instituciones, en actores claves para el crecimiento e institucionalización de Redulac/RRD.

Nacimiento de la red

El primer capítulo de la red se constituyó en Colombia durante la reunión realizada en la ciudad de Armenia (Quindío), en julio de 2007, denominada Primer Encuentro de Profesores Universitarios que Abordan la Temática en Gestión del Riesgo en Desastres, encuentro que contó con la asistencia de importantes universidades.⁵

Durante el evento, la Universidad Tecnológica de Pereira

¹ Director ejecutivo de Redulac/RRD.
² Director de la Maestría en Gestión del Riesgo y Desarrollo de la Escuela de Ingenieros Militares (Esiing) y miembro de la Junta Directiva de Redulac/RRD.

³ Julio Bardi, Giovanni Peraldo, Mercedes Feliciano, Alexandra Alvarado, Margarita Montoya, Iván Rendón, Alfredo Rodríguez, Víctor García, Luis Rueda, Fernando Mejía y Luis C. Martínez.

⁴ Con la representación de Sidney Velado y Juan P. Sarmiento.

⁵ Universidades del Valle, del Quindío, Tecnológica de Pereira, de Antioquia, del Cauca, La Gran Colombia Seccional Quindío, Antonio Nariño y la EAN.



▶ Participantes del Foro Latinoamericano de RRD en la Educación Superior, «Institucionalizando la Reducción del Riesgo de Desastres en la Educación Superior», realizado en ciudad de Panamá en 2012, evento al que «(...) asistieron alrededor de 65 instituciones y más de 265 académicos de 21 países de la región».

(UTP) asumió la coordinación del capítulo, por petición institucional, a través de la resolución firmada por el rector, quien delegó la representación en el profesor Jesús Herney Moreno, quien es el actual coordinador de Redulac, capítulo Colombia.

La coordinación de la red a nivel regional continuó con la expansión y creación de capítulos en los países de la región, con el propósito de apoyarla y consolidarla como un actor clave en las iniciativas de las políticas y estrategias de país, en lo concerniente a la gestión y reducción del riesgo de desastres. Redulac, además, se fundamenta sobre el concepto de comunidades de conocimiento y práctica, y de red de redes, con el único interés de articular los esfuerzos existentes en la región, con el propósito de sumar capacidades y multiplicar resultados, además de integrar una política de educación superior frente a la gestión y reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la región.

Hoy en día, Redulac/RRD está conformada por 17 capítulos en países como Colombia, Ecuador, Argentina, Bolivia, Perú, Chile, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Brasil, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, México y República Dominicana, en representación de instituciones de educación superior. Cada uno de los capítulos se encuentra en distintos niveles de consolidación, madurez y de actuación, como es el caso de México y Brasil donde, dado que son países con sistema federal, los capítulos están en cabeza de redes existentes. Así, por ejemplo, México cuenta con Unired —que integra alrededor de 80 campos universitarios—, mientras que los capítulos de Brasil funcionan a través de la red de investigadores en reducción del riesgo de desastres.

Redulac/RRD ha sido protagonista en cada uno de los mecanismos de participación que existen a nivel subregional y regional en reducción del riesgo de desastres, como es el caso de su participación

en las plataformas regionales de UNISDR. Aquí, su participación ha resultado fundamental a la hora de empoderarse, junto con otras redes existentes de investigación, sobre el espacio que recibe el tema de la gestión del riesgo de desastres en la de educación superior, sin dejar de trabajar de la mano de otros actores de educación básica y secundaria, al igual que de encuentros hemisféricos.

Este trabajo ha permitido consolidar a Redulac/RRD y tener perspectiva en la plataforma regional de países como Panamá, México, Chile y Ecuador. Precisamente, fue en Ecuador donde por primera vez Redulac/RRD representó la educación superior de toda la región, lo cual conllevó a la generación de iniciativas y compromisos para el cumplimiento de la política global en reducción del riesgo de desastres, frente al tema de la responsabilidad y el deber de las instituciones de educación superior en la materia y en la adaptación al cambio climático.

Redulac/RRD no solamente ha participado en estos espacios como asistente invitado, sino que ha jugado un rol fundamental en tanto que ha logrado el cumplimiento de una de las metas de la Declaración de Manizales, de manera que por primera vez en la historia de la región la red logró construir su propio mecanismo de participación con el apoyo de USAID/OFDA y el respaldo de la UNISDR, y de otras instituciones subregionales.

A la fecha, se han realizado dos Foros Latinoamericanos de Reducción del Riesgo de Desastres en la Educación Superior, con mucho éxito y gran participación, tanto a nivel presencial como de manera virtual. El primero, Foro Latinoamericano de RRD en la Educación Superior, «Institucionalizando la Reducción del Riesgo de Desastres en la Educación Superior», se realizó en ciudad de Panamá, del 28 al 30 de agosto de 2012. Este evento fue organizado por Redulac/RRD con el acompañamiento de la Universidad Especializada de las Américas (Udelas) y del Consejo Superior Universitario Centroamericano (Csuca), con el patrocinio de USAID/OFDA y la UNISDR. A este evento asistieron alrededor de 65 instituciones y más de 265 académicos de 21 países de la región.

El segundo foro mantuvo el nombre del primero para así institucionalizar el evento que, desde entonces, se realiza cada dos años. El foro se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá, del 24 al 26 de noviembre de 2014, bajo el eslogan «De Bogotá a Sendai – Hacia la Conciencia del Riesgo». El evento fue financiado por USAID/OFDA y UNISDR, y organizado por Redulac/RRD y la Escuela de Ingenieros Militares (Esing).

Al encuentro asistieron alrededor de 280 profesores universitarios, académicos, investigadores científicos y expertos de manera presencial de 21 países, cerca de 120 instituciones de educación superior y organizaciones, además de las más de 23 000 visitas en línea de 20 países que intervinieron en la transmisión en vivo vía internet. Es importante mencionar la participación presencial de países del Caribe como Dominica, Santa Lucía, Haití, Barbados y Jamaica.

Este último foro permitió generar un mensaje para dirigirlo a la segunda reunión mundial de reducción del riesgo de desastres y contribuir a la construcción del nuevo marco. Hoy, esa herramienta es conocida como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (MARRD 2015-2030), en donde la educación superior se comprometió a asumir un papel importante para el alcance del cumplimiento del mismo, en especial con relación a la prioridad número uno que hace referencia a la comprensión del riesgo.

A esta importante reunión mundial asistieron en nombre de Redulac/RRD los profesores Víctor Lemus, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y Darío Arango, director de la Maestría en Gestión del Riesgo y Desarrollo de la Esing, hoy miembros de la actual junta directiva de la red, el primero en calidad de presidente.

Redulac/RRD, una institución académica

Redulac/RRD se consolida y se afianza como una institución reconocida en la región de las Américas a favor de la educación superior, y por su deber

frente al tema de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático. Para ello, la red ha venido realizando cambios en su estructura, pero siempre manteniendo la semilla con la que fue fundada, cuyo cimiento se basa en el mandato de la red, su propósito, principios y valores. Los capítulos nacionales son autónomos en su estructura, sin embargo, deben estar bajo la Declaración de Manizales y las Normas Mínimas de la Red de Redes.

En ese sentido, la red comenzó a diseñar el siguiente paso para trascender de una comunidad de conocimiento y práctica ya reconocida en la región, a una organización académica institucionalizada que reúna los requisitos legales para llevar a Redulac/RRD a una institución de alto nivel, que continúe con la congregación de instituciones de educación superior, académicos, investigadores de la región, con el único interés de contribuir a la reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en el mundo. Esto, desde la generación del conocimiento, la investigación y la extensión, sobre todo

abogando y exhortando por un cambio de actitud y conducta de hombres y mujeres frente al tema de los riesgos y los desastres, generando sensibilidad y conciencia en los nuevos líderes y tomadores de decisiones.

Para ello, la red adoptó una nueva estructura que permitiera alcanzar las metas anteriormente señaladas. Es así como en reunión en Lima, Perú, en agosto de 2013, se llevó a cabo la primera reunión regional o asamblea de Redulac/RRD con la asistencia de los miembros fundadores, coordinadores de los capítulos de la red existentes y socios colaboradores. Igualmente, se designó una junta directiva provisional bajo unas normas mínimas, y en el marco de la Declaración de Manizales de 2006 se consolidó la firma de un acta constitutiva del Consejo Ejecutivo de Redulac Regional. La presidencia la asume la UdelaS, mientras que la coordinación regional queda a cargo del profesor Luis Carlos Martínez Medina, docente de la Universidad del Quindío en Colombia. Este consejo directivo, tiene como tarea para los próximos dos

años la creación de los estatutos de Redulac/RRD y legalizar la organización.

La red se reunió en varias oportunidades para redactar el contenido de estatutos y un plan de trabajo para cinco años (de 2013 al 2018) para así, conforme a la **Declaración de Manizales de 2006 y la figura de Comunidad de Conocimiento y Práctica**, elaborar un documento borrador para ser aprobado en primera instancia. Esto se realiza durante la reunión de la IV Plataforma Regional para la Reducción de Riesgos de Desastres en la ciudad de Guayaquil, Ecuador, en mayo de 2013, y se realiza una reunión extraordinaria para votar en primera instancia por el contenido de los estatutos. La segunda asamblea de Redulac se realiza en el marco del II Foro Latinoamericano de RRD en la Educación Superior, donde después de una jornada de trabajo de casi 14 horas se firma y aprueba la primera versión de estatutos de Redulac/RRD.

Dando cumplimiento a las fechas del Consejo Directivo Provisional, se reúne por tercera vez la asamblea general para nombrar la nueva junta direc-



Cortesía de los autores. Recuperado de (2016, 2 de septiembre) <http://www.proteccioncivil.org/>

► «Redulac/RRD se consolida y se afianza como una institución reconocida en la región de las Américas a favor de la educación superior, y por su deber frente al tema de reducción de riesgos de desastres y adaptación al cambio climático».



▶ «Hoy no se descarta la posibilidad de que Redulac/RRD se extienda a países de otros continentes, dado que esta es una red de redes que desea establecer alianzas estratégicas, para trabajar en equipo de manera integral, armónica y coordinada, y consecuentemente, aunar esfuerzos a favor de las políticas, estrategias y usos de herramientas que buscan la reducción de riesgos de desastres y la adaptación al cambio climático a nivel regional y global.»

tiva de acuerdo con los estatutos —por un periodo de tres años— en la ciudad de Panamá, en el mes de septiembre de 2015. Ahí, es elegida la nueva junta directiva con un presidente (Víctor Lemus de la Universidad de San Carlos), un director ejecutivo (Luis Martínez), un coordinador subregional de Centroamérica y México (Jorge Cervantes de Unired), los representantes de la Comunidad Andina (Gina Chambi de la Universidad Continental), del Caribe (Roberto Reina de la Universidad de Santo Domingo), del Cono Sur (Félix Aliaga de la Universidad de la Frontera), con miembros fundadores (Darío Rendón de la Universidad de Antioquia), con redes (Marco Estrada de Csuca), con organismos de cooperación internacional (Sidney Velado de USAID/OFDA) y un representante de las instituciones académicas militares (Darío Arango Junca de Esing).

Redulac/RRD, hoy es reconocida por las autoridades nacionales de gobierno encargadas de la reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático (Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres y de Protección y/o Defensa Civil), entes subregionales y regionales, organizaciones de alto nivel y del sistema de Naciones Unidas, entre otras. Hoy no se descarta la posibilidad de que Redulac/RRD se extienda a países de otros continentes, dado que esta

es una red de redes que desea establecer alianzas estratégicas, para trabajar en equipo de manera integral, armónica y coordinada, y consecuentemente, aunar esfuerzos a favor de las políticas, estrategias y usos de herramientas que buscan la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático a nivel regional y global.

Es relevante señalar que una de las actividades recientes más significativas de Redulac/RRD consistió en coordinar y apoyar, inicialmente con dos miembros de la junta directiva de la red, una visita técnica académica a Ecuador, con ocasión del terremoto del pasado 16 de abril de 2016, que devastó las localidades de Portoviejo, Manta, Pedernales, entre otras.

Así mismo, la comunicación con el Dr. Oswaldo López, coordinador del capítulo Ecuador y docente de la Universidad Estatal de Bolívar (UEB) fue crucial, puesto que facilitó los medios logísticos y las entrevistas con directivos de la Universidad San Gregorio de Portoviejo y la Universidad Técnica de Manabí (UTM), y con los organismos de gestión del riesgo de desastres de Portoviejo y Manta. De estas entrevistas y visitas a las zonas afectadas denominadas como «zona cero», se tomó la decisión de coordinar la participación de la Universidad del Quindío (Colombia) con profesionales expertos en

sismología, sísmica, estructuras y geotecnia, lo que hizo posible difundir sus conocimientos y experiencia obtenidas durante el terremoto del Eje Cafetero en el año 1999.

Igualmente, la Esing apoyó con profesionales expertos en uso de explosivos y técnicas de voladuras para demoliciones en estructuras colapsadas, y docentes y estudiantes de la Maestría de Gestión del Riesgo y Desarrollo participaron como parte de los organismos de rescate enviados por el Gobierno de Colombia.

Por toda la experiencia de estos primeros diez años de Redulac/RRD, en el mes de septiembre de 2016 se realizó el III Foro Latinoamericano de Reducción del Riesgo de Desastres en la Educación Superior, denominado **Redulac/RRD+10 «Hacia la Construcción de la Hoja de Ruta de las IES,⁶ para el MASRRD / 2015-2030»**. El evento se realizó en la ciudad de Guatemala Antigua en las instalaciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con el patrocinio de la dependencia regional para Latinoamérica y el Caribe de USAID/OFDA, la UNISDR y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (Cepredenac). La organización estuvo a cargo de Redulac/RRD – Regional y Redulac capítulo Guatemala, el Csuca y el país anfitrión de Guatemala, en representación de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred).

El foro tuvo como invitados a los coordinadores de los 18 capítulos de Redulac de América Latina y el Caribe, a los socios regionales de la red tales como la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (Udual), el Consejo Internacional para la Ciencia (Icsu) y el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc – UNESCO⁷), entes regionales en reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, el sector académico de educación superior y de investigación, entre otros. **i**

6 Instituciones de educación superior.

7 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Normativa colombiana en salud, gestión del riesgo y la actual declaratoria de emergencia sanitaria en Bogotá

«Los mejores médicos son los que previenen». Zhang Zhong Yin

CLAUDIA PATRICIA MILANÉS ÁLVAREZ¹

En el presente artículo se realiza una revisión cronológica que muestra la evolución del riesgo en la salud, en los aspectos ocupacional y público, estableciendo una comparación con el proceso evolutivo de la gestión del riesgo de desastres a través de una reseña normativa que contextualiza el riesgo en Colombia desde las ópticas de la salud y el desastre. Posteriormente, se contextualiza la reciente declaratoria de emergencia sanitaria en Bogotá, la cual es la primera declarada desde el componente de salud asociada a la sobreocupación y desborde de la capacidad hospitalaria, tanto en las instituciones públicas como privadas, generando una condición de mayor vulnerabilidad ante un posible evento de desastre en la ciudad.

Introducción

Es de sabiduría popular que cuando no se conoce la historia se está condenado a repetirla. Bajo este principio, considero que como participante de una maestría en gestión del riesgo y desarrollo es fundamental realizar un recorrido por la historia para tener una mejor visión de conceptos fundamentales, algunos milenarios que constituyen la base para la generación de normas y políticas en gestión tanto del riesgo de desastre como de la salud individual y colectiva, general, ocupacional y sobre todo social. Precisamente, la actual declaratoria de emergencia sanitaria establecida mediante el Decreto 63 de 2016 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, integra los conceptos de normativa en salud desde un enfoque y contexto diferente a las emergencias sanitarias previamente decretadas, a saber, la



► «La evolución de la noción del riesgo se hace evidente durante la Edad Media con las diferentes epidemias que azotaron a Europa y durante la revolución industrial, dado que el riesgo de morir prematuramente incrementó». La imagen corresponde a la obra *El triunfo de la muerte* de Pieter Brueghel el Viejo (1526/1530–1569). Museo del Prado.

gestión del riesgo en conocimiento y reducción de la vulnerabilidad.

Marco epistemológico

La gestión del riesgo en salud se remonta desde el año 4000 a. c. en la cultura egipcia, donde se tenían cuidados especiales para los embalsamadores debido al entendimiento temprano de los riesgos para la salud y la existencia de legislación en la salud ocupacional.

De manera paralela, en India se desarrollaron los primeros conceptos de salud pública con la construcción de viviendas con sistemas de drenaje y manejo de excretas. Para el año 1500 a. c., en el pueblo hebreo ya existían normas de higiene y salud pública, claramente normalizadas, publicadas y socializadas, cuya evidencia está contenida en la *Biblia*, que hace referencia a las condiciones de aseo e higiene y cuidado perso-

nal, hábitos de vida e incluso vida sexual saludable.

Al igual que la salud, el origen de los desastres ha presentado a lo largo del tiempo un desarrollo desde el concepto mítico religioso, muy marcado en la época del oscurantismo, hasta el enfoque multi-causal que incluye en nuestros tiempos factores socioculturales como la pobreza y la inequidad como factores determinantes del riesgo, no solo para la enfermedad individual o colectiva, sino también frente a un desastre.

La evolución de la noción del riesgo se hace evidente durante la Edad Media con las diferentes epidemias que azotaron a Europa y durante la revolución industrial, dado que el riesgo de morir prematuramente incrementó. El desarrollo científico permitió gestar avances en el conocimiento de temas como la salud y los riesgos al subrayar la relevancia de la prevención y no solo de la curación.

¹ Médica cirujana de la Escuela Colombiana de Medicina. Auditora en salud y gerencia de calidad de la Universidad Cooperativa de Colombia. Candidata Maestría Gestión de Riesgo y Desarrollo, Escuela de Ingenieros Militares. Auditora médica en Secretaría Distrital de Salud de Bogotá

Otro avance significativo de recalcar es el cambio producido en el enfoque de la medicina, que centrado en la responsabilidad del binomio médico - paciente pasó a comprenderse desde un enfoque social, enfocado en la intervención del Estado como partícipe y garante de la salud del pueblo.

Concepciones como la de Vichow ilustran esta posición, pues «la medicina es una ciencia social, y la política no es más que medicina a gran escala». Esta idea ha sido llevada a pronunciamientos relevantes tales como el realizado por la Organización de Naciones Unidas (ONU) a través de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia** (UNICEF, por su sigla en inglés), en la declaratoria de «Alma Alta» cuyo eslogan fue «Salud para todos en el año 2000». Valga la pena mencionar que durante este pronunciamiento se aclararon los conceptos de atención primaria, promoción de la salud, prevención de la enfermedad, curación y rehabilitación, que trasladados a la gestión del riesgo corresponden a nociones como prevención, mitigación, recuperación e incluso resiliencia.

Actualmente, encontramos recomendaciones de orden mundial de instituciones como la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en publicaciones como la del Centro de Conocimiento en Salud Pública y Desastres, donde se reconoce la trascendencia de la intervención del sector salud en la preparación, respuesta y recuperación relacionadas con el desastre, a la vez que se establece que:

Una vez incorporada la reducción de riesgo de desastres en el Plan Nacional del Sector Salud, es necesario establecer un sistema de relaciones que enlace las funciones, los roles y las responsabilidades de cada dependencia del ministerio de salud y de las instituciones y niveles del sector salud” (ops & oms, s. f.).

Para cumplir con este objetivo es necesario que se garantice la participación y exista respaldo por parte del Estado, se trabaje de manera interinstitucional y se elaboren manuales de intervención enfocados en el desarrollo de las competencias personales y laborales adecuadas.

Marco normativo en salud

Como puede constatare, los primeros avances en el tema desde el ámbito normativo se han generado a partir de la necesidad de regular procesos en salud tanto pública como ocupacional. De hecho, el modelo de atención en salud tiene sus orígenes en la promulgación de la carta magna de 1886 y perdura hasta mediados del siglo xx, donde existía el «Modelo Higienista» que limitaba las acciones de salud al tema público y sanitario, mientras la atención individual debía ser financiada por el usuario o por instituciones de caridad o beneficencia.

Posteriormente, se crean instituciones de atención y aseguramiento como la Caja Nacional de Previsión, que se considera responde precisamente al usuario necesitado de la beneficencia; y mediante la Ley 90 de 1946 se crea el Instituto de Seguros Sociales dirigido al usuario trabajador en aras de cubrir riesgos específicos como invalidez y muerte, e incluyendo protecciones de maternidad y vejez.

En los años de 1970 a 1990 el Estado asume una función rectora transfiriendo recursos a la red de instituciones públicas, generando el modelo de financiación de la salud tripartita que incluye Estado-empleador-empleado lo que conlleva a la generación de la Ley 9 de 1979, con la que se definen lineamientos tanto para el reglamento sanitario y la protección del medio ambiente, como en los derechos y responsabilidades asociadas al trabajo.

La Constitución Política de 1991 que define a Colombia como un Estado social de derecho, consagra la vida como el primer derecho fundamental protegido por el Estado, que aun cuando no incluye la salud dentro de estos derechos fundamentales, en el artículo 49 sí establece que «La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado [tal que] se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud». Y señala, además, que la atención básica será gratuita y obligatoria. Adicionalmente, en este artículo se regulan aspectos financieros para apoyar el sistema de salud. De igual modo, el artículo 48 establece el derecho irrenunciable a la seguridad social, del cual el Esta-

do es el responsable y el garante, con la participación de particulares y a través de empresas públicas y privadas para así ampliar progresivamente la cobertura del sistema.

Posteriormente, la Ley 100, con múltiples reformas pero aún vigente, crea el sistema de seguridad social en salud, el sistema pensional, el Fondo de Solidaridad y las garantías con la subcuenta destinada a la cobertura de eventos catastróficos (Ecat), definiendo claramente la financiación, administración y coberturas.

Finalmente, con muchas expectativas aparece la Ley 1751 de 2015 o ley estatutaria, en la cual se define la salud como un derecho fundamental, tanto individual como colectivo, e irrenunciable, que incluye los conceptos de calidad aplicada, y obliga al establecimiento de normas igualmente aplicables que, realmente, garanticen este derecho.

Componente de salud ocupacional

Como se había mencionado previamente, un concepto fundamental en el desarrollo normativo frente al tema son las condiciones ocupacionales. En nuestro país, desde la época de la Independencia, se generaron políticas públicas de protección especial para los militares y sus familias. Así, por ejemplo, en 1915 se aprueba la Ley 57 en la cual se obliga a instituciones como los ferrocarriles y el alumbrado público, entre otras, a generar cobertura en salud e incluso auxilios fu-



Mónica Vega Solano - IEMP

▶ «[...] con muchas expectativas aparece la Ley 1751 de 2015 o ley estatutaria, en la cual se define la salud como un derecho fundamental, tanto individual como colectivo, e irrenunciable, que incluye los conceptos de calidad aplicada, y obliga al establecimiento de normas igualmente aplicables que, realmente, garanticen este derecho».

nerarios a los trabajadores. Ello constituyó la base para el desarrollo posterior de sistemas de seguridad social relacionados con el fundamento laboral, que además plantearon la responsabilidad frente al pago y futuras indemnizaciones por parte del empleador. Igualmente, se incluyen conceptos de riesgo como la imprudencia, el descuido e incluso la embriaguez como condiciones de riesgo en los cuales será el trabajador quien asuma sus propios costos.

Un avance representativo es la regulación y la protección especial que se brindó a la mujer trabajadora al reglamentar la licencia de maternidad remunerada, con la promulgación de la Ley 53 de 1938. Más adelante, con el Código Sustantivo del Trabajo adoptado mediante el Decreto Ley 2663 del 5 de agosto de 1950 —y que aún se encuentra vigente—, se define con claridad la necesidad de proteger de manera especial al trabajador contra accidentes y enfermedades profesionales. Esta protección adicional a la atención inmediata y la prestación de primeros auxilios, en caso de ocurrido un incidente, representa el comienzo de la implementación de procesos de gestión del riesgo en el ámbito laboral.

En las últimas décadas se ha producido un desarrollo considerable de normativas, especialmente por parte del Ministerio del Trabajo, asociadas con los temas de salud y seguridad social, dentro de las cuales cabe resaltar el Decreto 614 de 1989 que plantea las bases y el modelo organizacional de la salud ocupacional y el Decreto Ley 1295 de 1994, por el cual se determinan la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales. Ya, más adelante, con la Ley 1562 de 2012 y el Decreto 472 de 2015, se incorpora el tema de la gestión del riesgo en salud desde el ámbito laboral, de manera transversal, con sanciones ante la falta de actividades de promoción y prevención.

Marco normativo en gestión del riesgo

En Colombia, una de las primeras aproximaciones normativas a la gestión del riesgo, la constituye el Decreto 1355 de 1970, con el que se promulga el Código Nacio-

nal de Policía y se definen claramente las intervenciones de la institución en caso de calamidad pública. Posteriormente, mediante el Decreto 1547 de 1984, se da la creación y regulación del Fondo Nacional de Calamidades definido «como una cuenta especial 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» (Presidencia de la República, 1984, Art. 1).

En 1988, mediante la Ley 46, se crea y se organiza el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), el cual estipula la participación de las entidades públicas y privadas tanto en la prevención, la respuesta y la recuperación de un desastre. En esta ley se otorgan funciones especiales al presidente de la república ante la declaratoria de desastre. En 1989 se publica el Decreto 919 reglamentario de la ley anterior, organizando y especificando funciones e intervenciones.

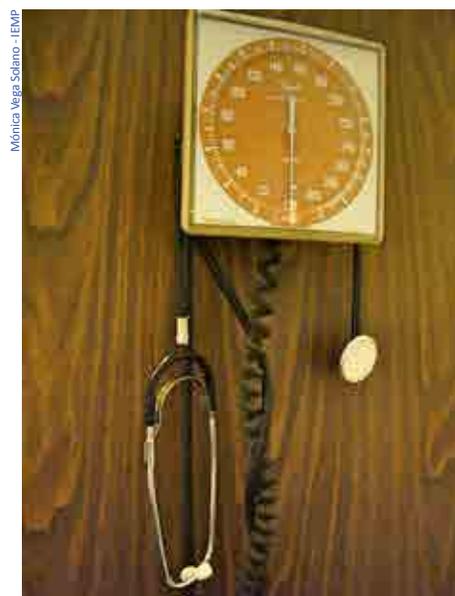
Desde el establecimiento de esas dos reglamentaciones, y hasta la posterior promulgación de la Ley 1523 de 2012, se crea el Sistema Nacional de Bomberos mediante la Ley 322 de 1996, se dictan normas relacionadas con la sismo resistencia con la Ley 400 y, por último, mediante los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) de 2001 y 2004, se plantean estrategias para la consolidación del SNPAD y el financiamiento de programas de reducción de la vulnerabilidad frente a desastres, respectivamente.

Recientemente, con la Ley 1523 de 2012, «se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD y se dictan otras disposiciones». En este orden de ideas, la ley define «Gestión del riesgo», esclarece las responsabilidades y principios, y define los miembros del SNGRD. De igual forma, establece los mecanismos de financiación y subraya la necesidad de diseñar herramientas para el análisis y evaluación de amenazas, así como planes de contingencia y planes de ordenamiento territorial —en las diferentes jurisdicciones.

Declaratoria de emergencia sanitaria en Bogotá

Según documentos de países vecinos, con similares condiciones de vulnerabilidad que ya han atravesado por situaciones de desastre asociadas a terremotos (Morales–Soto 2007), contar con sistemas de asistencia sanitaria fortalecidos y con capacidad de respuesta es fundamental, puesto que permite evitar situaciones como las que se viven cotidianamente en el sector salud de la ciudad de Bogotá. A manera de ilustración, la sobreocupación de los servicios de urgencias, y en general de la red hospitalaria, es un factor que ha contribuido en el aumento de la vulnerabilidad de los ciudadanos ante cualquier situación de emergencia compleja.

Dentro de la gestión del riesgo, en el componente del conocimiento se ha realizado un amplio diagnóstico sobre la problemática del sector sanitario de la ciudad de Bogotá, por parte de diferentes medios de prensa, entes de control social e instituciones científicas. El documento científico sobre «Capacidad de respuesta hospitalaria distrital en Bogotá ante un evento con múltiples víctimas», elaborado por Rosas (2013), evidencia que la ma-



Mónica Vega Solano - FIMP

► «Desde la perspectiva de la gestión del riesgo en salud, la presente declaratoria de emergencia sanitaria es un ejercicio interesante en el cual por primera vez se afronta la problemática de la congestión de los servicios de urgencias —dificultades que no solo afectan al Distrito Capital, sino todo el país, e incluso países de otras latitudes—, con miras a disminuir la vulnerabilidad social en el componente en salud asociado a la capacidad limitada de respuesta en camas hospitalarias frente a una situación de desastre».

yoría de las instituciones hospitalarias de mayor nivel de complejidad se encuentran con niveles de ocupación superiores al 100%, sin mencionar el déficit en planes hospitalarios y condiciones de reforzamiento estructural ante amenaza sísmica.

Prosiguiendo con el recorrido normativo, el 6 de febrero de 2016 se establece desde la Alcaldía Mayor de Bogotá el Decreto 063 por medio del cual se declara la emergencia distrital sanitaria en la capital, con el objetivo de «acoger medidas en procura de evitar o mitigar los posibles efectos que ocasione la sobreocupación de los servicios de urgencias en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud del Distrito Capital» (ver gráfica).

Para que la operación de adopción de los principios de la gestión del riesgo sea exitosa frente al manejo de la emergencia distrital sanitaria en Bogotá, la administración debe tener conocimiento del riesgo, el cual se define como el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la iden-

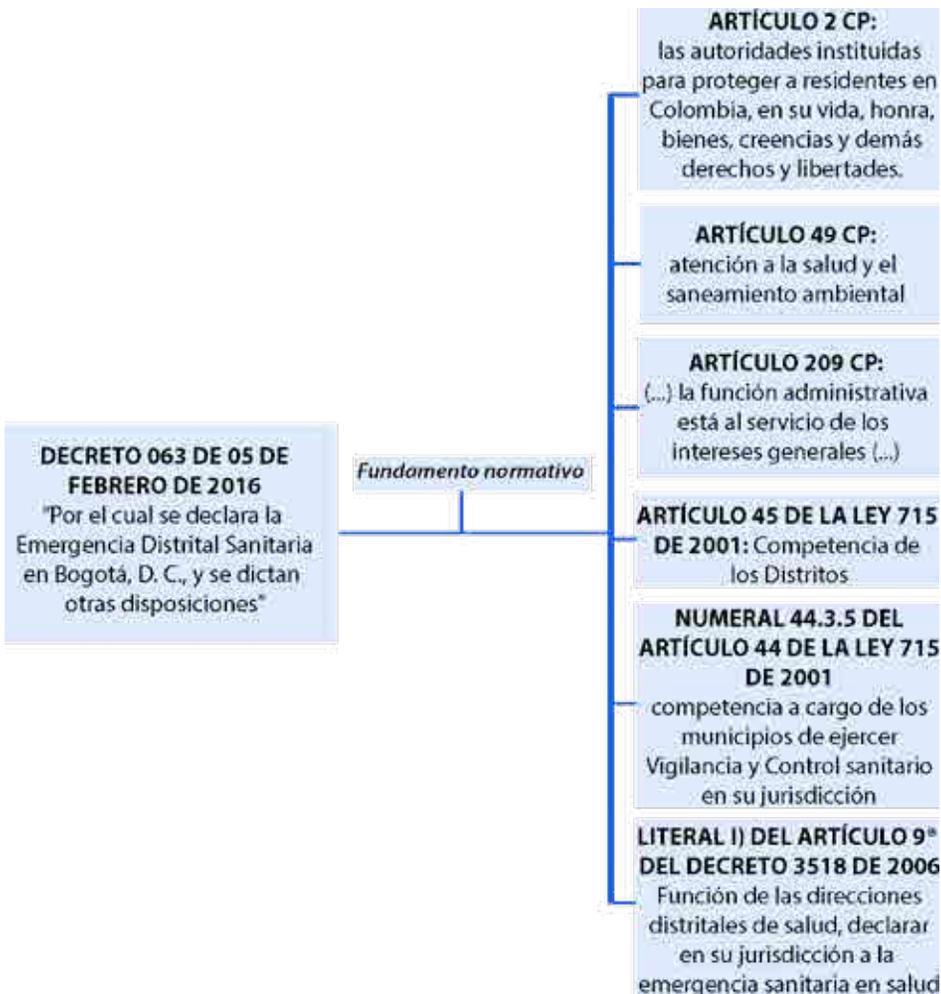
tificación de los respectivos escenarios del riesgo, análisis, evaluación, monitoreo, seguimiento del riesgo y de sus componentes, y la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo que fomenta la alimentación de los procesos de reducción del riesgo y manejo de desastre (Congreso de la República, 2012, Art. 4).

De ahí que el análisis y la evaluación del riesgo conlleve a la consideración de las causas y fuentes del riesgo, con la estimación de consecuencias y probabilidad de acontecimiento de estas (Congreso de la República, 2012, Art. 4). Por consiguiente, el modelo de análisis y evaluación del riesgo constituye un paso fundamental en la identificación de escenarios de riesgo, comparados con los criterios de seguridad establecidos en el tipo de intervención a realizar por parte del ente encargado, a fin de alcanzar la reducción del riesgo y la preparación de respuesta y recuperación, objetivo primordial del Decreto 063 de 2016.

Ahora bien, la administración distrital debe tener conocimiento sobre la reducción del riesgo y el manejo de desastres. Esto será posible si se tienen en cuenta los objetivos del Sistema de Gestión del Riesgo, en el marco de la recuperación y la reducción de riesgo (numerales 20 y 21 del artículo 4, Ley 1523 de 2012), para así identificar escenarios de riesgo y priorizar recursos destinados al análisis y evaluación del mismo, y a fomentar la comunicación entre entidades públicas, privadas y con la población; ello, con fines informativos que contribuyan a la percepción del problema y a la toma de conciencia y, consecuentemente, a la puesta en marcha de acciones de intervención en el manejo del riesgo y, por ende, del desastre.

Conclusiones

- En Colombia existe un desarrollo normativo considerable que soporta el Sistema de Seguridad Social en Salud así como el Sistema de Gestión del Riesgo.
- Como es posible observar a partir de esta revisión, dado que tanto el Sistema de Seguridad Social en Salud como el Sistema de Gestión de Riesgo han gozado de un desarrollo complementario, se esperaría que su desarrollo continuara generándose de manera unida y complementaria, con miras a disminuir la vulnerabilidad ante situaciones de urgencia, emergencia y desastre.
- La actual declaratoria de emergencia constituye un ejemplo sobre cómo se pueden integrar en la normativa las circunstancias que aumentan la vulnerabilidad en el ámbito de lo sanitario, así como la sobreocupación hospitalaria, mediante la implementación de gestión del riesgo en los diferentes procesos de conocimiento, reducción e incluso manejo.
- Desde la perspectiva de la gestión del riesgo en salud, la presente declaratoria de emergencia sanitaria es un ejercicio interesante en el cual por primera vez se afronta la problemática de la congestión de los servicios de urgencias —dificultades que no solo afectan al Distrito Capital, sino todo el país, e incluso países de otras latitudes—, con miras a disminuir la vulnerabilidad social en el componente de salud asociado a la capacidad limitada de respuesta en camas hospitalarias frente a una situación de desastre. 



Fuente: Elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- Congreso de la República (2012). Ley 1523. *Diario Oficial* (48411). Bogotá.
- Presidencia de la República (1984). Decreto 1547. *Diario Oficial* (36681). Bogotá.
- [Http://www.fedicaria.org/miembros/fedasturias/Apartado_7/CONCEPTOS_FUNDAMENTALES_SALUD_HISTORIA_PONTE.pdf](http://www.fedicaria.org/miembros/fedasturias/Apartado_7/CONCEPTOS_FUNDAMENTALES_SALUD_HISTORIA_PONTE.pdf)
- [Http://www.paho.org/disasters/index.php?Option=content&view=article&id=963&Itemid=911&lang=es](http://www.paho.org/disasters/index.php?Option=content&view=article&id=963&Itemid=911&lang=es)
- [Http://www.andi.com.co/seccatla/Documents/Informacion%20de%20Interes/Documents%20POMCA/Anejo%20B%20ogu%20C3%20ada%20t%20C3%20a9cnic%20Resoluci%20C3%20bn%201907%20de%202013%20.pdf](http://www.andi.com.co/seccatla/Documents/Informacion%20de%20Interes/Documents%20POMCA/Anejo%20B%20ogu%20C3%20ada%20t%20C3%20a9cnic%20Resoluci%20C3%20bn%201907%20de%202013%20.pdf)
- [Http://www.saberdonar.info/](http://www.saberdonar.info/)
- [Http://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/bibliotecadigital/RIDE/INEC/SSA/Articulo%201.pdf](http://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/bibliotecadigital/RIDE/INEC/SSA/Articulo%201.pdf)
- [Http://www.cepal.org/colombia/noticias/documentosde-trabajo/4/42314/colombia_case_study.pdf](http://www.cepal.org/colombia/noticias/documentosde-trabajo/4/42314/colombia_case_study.pdf)
- [Http://www.who.int/topics/risk_factors/es/](http://www.who.int/topics/risk_factors/es/)
- [Http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?l=12998](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?l=12998)
- [Http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/386/Antecedentes%20del%20Sistema%20General%20de%20Seguridad%20Social%20en%20Salud.htm](http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/386/Antecedentes%20del%20Sistema%20General%20de%20Seguridad%20Social%20en%20Salud.htm)
- [Http://www.uesp.gov.co/uaesp_jo/images/documentos/mesa/GESTION_DE_RESIDUOS_BIOSANITARIOS_Y_ACCIONES_DE_CONTROL_A_LAS_ACTIVIDADES_DE_APROVECHAMIENTO.pdf](http://www.uesp.gov.co/uaesp_jo/images/documentos/mesa/GESTION_DE_RESIDUOS_BIOSANITARIOS_Y_ACCIONES_DE_CONTROL_A_LAS_ACTIVIDADES_DE_APROVECHAMIENTO.pdf)
- [Http://www.minsalud.gov.co/Normatividad/LEY%200100%20DE%201993.pdf](http://www.minsalud.gov.co/Normatividad/LEY%200100%20DE%201993.pdf)
- [Http://www.saludcolombia.com/actual/htmlnormas/Res412_oo.htm](http://www.saludcolombia.com/actual/htmlnormas/Res412_oo.htm)
- [Http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?l=6945](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?l=6945)
- [Http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1547_1984.htm](http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1547_1984.htm)
- [Http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/LEYES/L46%20DE%201988..htm](http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/LEYES/L46%20DE%201988..htm)
- [Http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?l=47141](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?l=47141)
- [Http://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Ley%201751%20de%202015.pdf](http://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Ley%201751%20de%202015.pdf)
- [Http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?l=33104](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?l=33104)
- [Http://www.medicinainterna.org.pe/revista/revista_20_3_2007/2.pdf](http://www.medicinainterna.org.pe/revista/revista_20_3_2007/2.pdf)
- [Http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?l=61117](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?l=61117)
- Secretaría de Salud. Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan Territorial de Salud Bogotá Distrito Capital 2012 – 2016, Bogotá D.C. Componente urgencias, emergencias y desastres. Bogotá, Colombia. Mayo de 2012. Recuperado de: <http://www.saludcapital.gov.co/ctdlab/Antecedentes%20Normativos/PLAN%20TERRITORIAL%20DE%20SALUD%20MAYO%202012%2002.pdf>
- [Http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?l=64896](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?l=64896)
- [Repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/.../80070157-2015.pdf?...1](http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/.../80070157-2015.pdf?...1)
- [Http://www.saludydesastres.info/index.php?Option=content&view=article&id=319:3-gestion-del-riesgo-en-el-sector-alud&catid=124&Itemid=627&lang=es](http://www.saludydesastres.info/index.php?Option=content&view=article&id=319:3-gestion-del-riesgo-en-el-sector-alud&catid=124&Itemid=627&lang=es)

Afectación causada por las MAP, las Muse y los AEI en Colombia

JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ GALLEGO¹

Este artículo aborda la afectación causada por las **minas antipersonal (MAP)**, las **municiones sin explotar (Muse)** y los **artefactos explosivos improvisados (AEI)** en Colombia. Contempla, además, diferentes tópicos de afectación descri-

biendo el problema mundial, y en Colombia, las lesiones causadas en el organismo por la explosión, la afectación en la salud mental, así como los costos asociados al sector salud. Para ello se revisó la literatura existente, especialmente los artículos relacionados con la atención de pacientes víctimas de explosión de estas armas.

¿Qué son las MAP, las Muse) y los AEI?

Son armas diferentes a las convencionales pues están cons- truidas para explotar por con-

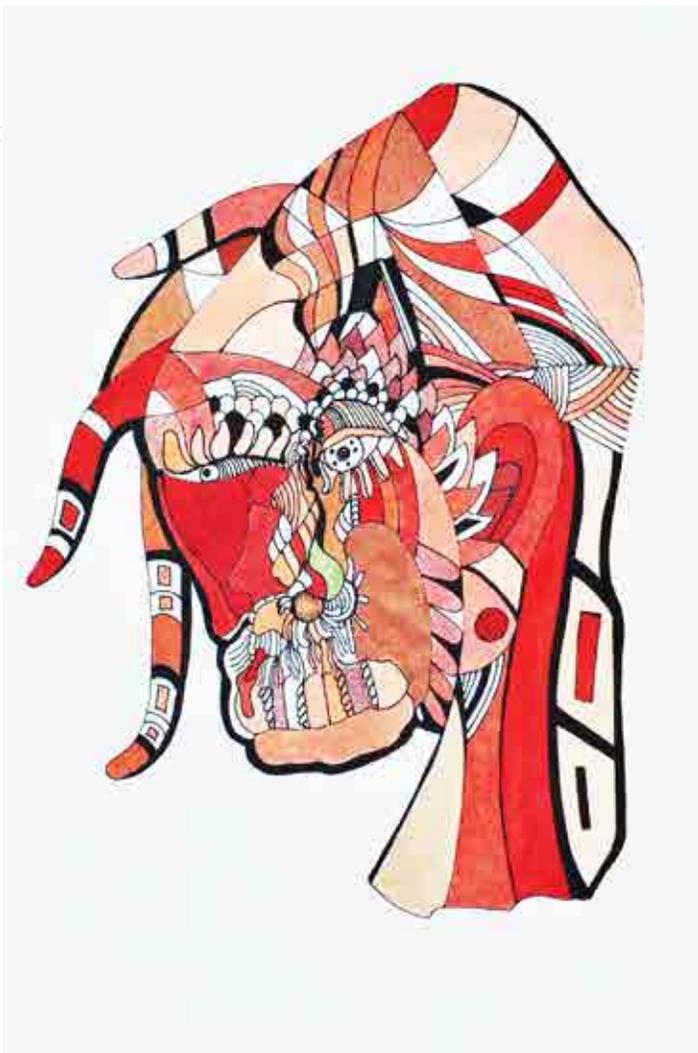


Recuperado de (2016, 6 de septiembre) https://en.wikipedia.org/wiki/File:TM-46_AP-mine.JPG

¹ Médico cirujano de la Universidad de Antioquia, con especialización en gerencia de calidad y auditoría en salud de la Universidad Cooperativa de Colombia, estudiante de último año de Maestría en Gestión del Riesgo y Desarrollo de la Universidad Escuela de Ingenieros Militares, Bogotá. Actualmente vinculado a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá como médico regulador del Centro Regulador de Urgencias Emergencias y Desastres (CRUE). Correo lopez.joseoctavio@gmail.com

► «Colombia ocupa el tercer lugar en el mundo, después de Afganistán y Camboya, en el uso de MAP (Rappert 2012), lo cual ha generado en la población grandes consecuencias a nivel social al incrementar la deserción escolar en la población joven, la pobreza y el desplazamiento forzado, o cambios en las actividades cotidianas debido al temor que estos artefactos generan en la población (...).»

Obra de Fernando Molina Acosta. Tinta sobre papel. Cortesía del autor.



► «Las personas víctimas de lesiones por MAP, Muse y AEI presentan una prevalencia elevada de trastornos psiquiátricos, como sucede en Gales (2006) y Sri Lanka (2014), en donde se aplicó una encuesta epidemiológica sobre la población civil, luego de la guerra, en la que se detectaron secuelas psicosociales en el 64% de la población (...)».

tacto o presencia de personas o animales. Estas minas son pequeñas, letales, y son elaboradas con el fin de matar o generar grandes lesiones a los transeúntes, son de bajo costo, fáciles de construir y su actividad no depende del conflicto armado al mantener su peligro letal hasta que sean desactivadas o removidas, según la definición de la Convención de Ottawa (1997).

A nivel mundial

En los años 90 la Organización de Naciones Unidas (ONU) anunció una crisis global de minas terrestres, equiparable con algunas epidemias por la

cantidad de víctimas puesto que se estimó que había dispersas casi 120 millones de minas en 70 países. Esto sugería entonces la existencia de una mina por cada 50 personas en el mundo (Fariña, 2001), así, según algunas estimaciones durante estos años, cada mes las minas terminaron con la vida de 800 personas e hirieron a 1200 alrededor del planeta.

En Colombia

En el país existen 32 departamentos, de los cuales 31 tienen presencia de minas. La desactivación de estas pueden ocasionar lesiones físicas y hasta la muerte de personas, consi-

derando que por cada 5 000 minas se genera un muerto y dos heridos, con afectaciones físicas, psicológicas y sociales (Hernández, 2003).

Colombia ocupa el tercer lugar en el mundo, después de Afganistán y Camboya, en el uso de MAP (Rappert 2012), lo cual ha generado en la población grandes consecuencias a nivel social al incrementar la deserción escolar en la población joven, la pobreza y el desplazamiento forzado, o cambios en las actividades cotidianas debido al temor que estos artefactos generan en la población; en otras palabras, alteran o impiden el desarrollo normal de comunidades enteras que ya tienen establecidos patrones de comportamiento.

En total, se encuentran registradas 11 440 víctimas, de las cuales 9 182 eran personas heridas y 2 258 personas fallecidas. Durante el periodo de 1990 al 30 de junio de 2016, 3 418 personas afectadas fueron menores de 18 años, 11 207 de los accidentes con minas ocurrieron en zona rural de las cuales 4 425 de las víctimas eran civiles, 379 miembros de comunidades indígenas —112 de ellos fallecieron—, 41 pertenecientes a comunidades afrodescendientes —con diez fallecidos— y 7 015 pertenecían a la fuerza pública. Durante este periodo se reportaron un total de 34 061 eventos con MAP y Muse; de estos, 6 695 fueron accidentes y 27 366 incidentes.

De acuerdo con los datos obtenidos en la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (2016), cinco departamentos concentran el 53% de los eventos por MAP y Muse. Antioquia es el departamento con mayor número de eventos con el 17% y

le siguen Meta (16%), Caquetá (9%), Arauca (6%) y Norte de Santander (5%). Del mismo modo, los cinco departamentos con mayor frecuencia de incidentes fueron Meta (17%), Antioquia (16%), Caquetá (9%), Arauca (7%) y Cauca (6%), mientras que los cinco departamentos con mayor frecuencia de accidentes fueron Antioquia (24%), Meta (9%), Caquetá (9%), Nariño (8%) y Norte de Santander (6%).

La víctima de una explosión por MAP sufre alteraciones físicas que afectan también la parte psicológica, llevando a una posible depresión, falta de confianza, poca interacción con el otro, al aislamiento social y cambios en las funciones integradoras tales como el sentido de identidad, memoria, conciencia, agresión, ansiedad, baja autoestima, estrés agudo y estrés postraumático, ideas de muerte e intentos de suicidio, sensación de minusvalía, lo que acompaña un estado de pánico tanto a nivel individual como colectivo, tornándose un problema de orden público, como se relata en el estudio de caso de Cardona (2010).

Al cumplir con el desminado es posible que se presenten más heridos y muertos, si se considera que por cada 5 000 minas sembradas se genera un muerto y dos heridos, como lo referencia Hernández (2003), por lo cual es necesario que el país se prepare.

El problema se agrava con el desarrollo de AEI por parte de los grupos armados al margen de la ley al eliminar las piezas de metal, o minimizar el uso del mismo en la fabricación de dichos elementos. Debido al bajo contenido de metal o la ausencia de partes metálicas, la detección de las MAP se ve afectada por me-

dio de los sensores, que están basados en la detección de metales, aumentado así la posibilidad de sufrir daño y demora del desminado de los territorios (Hendrickx, Molina, Díaz, Grasmueck, Moreno & Hernández, 2008).

Estudios realizados sobre afectaciones físicas y psicológicas causadas por MAP, Muse y AEI

En el Hospital Universitario de Neiva se estudiaron 41 pacientes que ingresaron a la institución afectados por la explosión del dispositivo, análisis efectuado por Astaiza & Calderon (2009), quienes encontraron que el 76% presentaban lesión de miembros inferiores. Todos los lesionados recibieron manejo médico quirúrgico con amputación de la extremidad lesionada. Los niveles de amputación efectuados con mayor frecuencia fueron a nivel del pie (40%) y a nivel supracondíleo (30%).

La mayoría de los afectados por MAP y Muse son hombres jóvenes militares, cuyos miembros inferiores son los más afectados, la explosión del dispositivo produjo de una a tres lesiones. El 90% de las personas sufrieron solo una lesión; dos tercios de los lesionados amputados iniciaron el proceso de rehabilitación. A estos, igualmente, se les hizo la adaptación de una prótesis.

Por otro lado, en el Hospital Militar se realizó un estudio descriptivo de pacientes heridos por trauma, valorados por el Servicio de Cirugía General, durante el periodo 2003 – 2012 (Quintero, Falla & Aguirre 2013). En el estudio se incluyeron 2 417 pacientes, con edad promedio 25,04 años (+/-

6,34), todos del género masculino y pertenecientes en su totalidad a las fuerzas militares, siendo los más lesionados soldados (66,6%), suboficiales (35%) y oficiales (0,4%).

El mecanismo de lesión más frecuente fue la herida por proyectil de arma de fuego en el 41,5% de los pacientes, seguido por trauma por explosión en 32,1% y minas 22,2%. El sitio anatómico más lesionado fue a nivel del sistema osteomuscular con 38,8%, al que le siguieron afectaciones en los tejidos blandos (37,7%), abdomen (16,3%) y tracto respiratorio (14,5%).

Del total de pacientes, el 26,9% requirieron manejo quirúrgico fuera del Hospital Militar, mientras que el 84% requirieron manejo quirúrgico al interior de la institución incluyéndose en este la cirugía por primera vez y las reintervenciones. La cirugía más común fue la laparotomía exploratoria con un 58%, seguida por toracotomía con 01%. De estos pacientes 17% requirieron manejo en Unidad de Cuidados Intensivos y fallecieron el 26% secundario a complicaciones y severidad del trauma. La secuela más común fueron lo-

comotoras con 3%, seguidas por las estéticas con 9%, las gastrointestinales con 48% y mentales con 40%.

El Hospital Regional San Félix ubicado en la Dorada, Caldas, realizó un estudio sobre trauma por MAP tomando como muestra 11 pacientes que fueron atendidos en el centro médico, con edades promedio de 25 años, +/- 5. El miembro inferior izquierdo fue el principal afectado en un 45%, seguido de miembro inferior derecho con el 36%; solamente una persona presentó compromiso de ambas extremidades lo que equivale al 19%. El 100% de los pacientes presentaron choque al ingreso, tres (27%) con complicaciones mayores y cinco (45%) con complicaciones menores. No se presentaron fallecidos en el estudio. El estudio fue realizado por Puentes (2007), con diez horas de evolución al momento de ingresar a la institución.

En relación a la mortalidad hospitalaria, Restrepo (2010) plantea en el estudio que fue similar a la reportada en otros trabajos publicados, a saber: 3,8% y 7% en pacientes procedentes de conflictos armados de Afganistán, Cam-

boya y Sudán. En cuanto a la afectación de la salud mental, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula que el 10% de las personas que viven experiencias traumáticas suelen tener graves problemas de salud mental como depresión y estrés postraumático, mientras que el otro 10% padece de comportamientos que dificultarán su capacidad para vivir con normalidad (OMS/Organización Panamericana de la Salud – OPS, Acción concertada minas, 1998).

Las personas víctimas de lesiones por MAP, Muse y AEI presentan una prevalencia elevada de trastornos psiquiátricos, como sucede en Galea (2006) y Sri Lanka (2014), en donde se aplicó una encuesta epidemiológica sobre la población civil, luego de la guerra, en la que se detectaron secuelas psicosociales en el 64% de la población tales como somatización (41%), trastorno de estrés postraumático (27%), trastorno de ansiedad (26%), depresión mayor (25%), alcoholismo y problemas relacionados con sustancias (15%) y discapacidad funcional (18%).

Murthy (2006), en su revisión de resultados de las investigaciones de consecuencias de la guerra sobre la salud mental, observó que existe una correlación directa entre la intensidad de la situación traumática y la gravedad de los problemas psicológicos, determinando que a mayor exposición más intensos son los síntomas, y alertando de la transmisión intergeneracional de los efectos de los traumas psicológicos, de la población tanto civil como militar, de las víctimas de lesiones físicas y psicológicas causadas por MAP.

Recuperado de (2016, 6 de septiembre) <https://pixabay.com/es/la-ting%C3%A0-drf/>



► «(...) una persona con heridas producidas por una mina permanece hospitalizada un promedio de 32 días, lo que equivale a 1,78 veces más días de los requeridos para un herido por arma de fuego. Así mismo, este tipo de paciente requiere un promedio de cuatro intervenciones quirúrgicas y 320 unidades de sangre, lo cual eleva el gasto en salud de estas atenciones».

Respecto al tiempo de llegada del paciente a la institución cercana al sitio de la explosión, se encontró en el Monitor de Minas Terrestres (sitio oficial de Landmine Monitor Core Group, citado por Restrepo, 2010), que se requería de un tiempo promedio de 12 horas para que los sobrevivientes de MAP llegaran a un hospital regional en Colombia. El mismo tiempo promedio fue encontrado en su estudio, y se relaciona con dificultades para el rescate y transporte de los lesionados desde el sitio del evento hasta el hospital.

Medina (2009) resalta la relevancia de brindar atención al problema de las minas desde el enfoque de derechos, centrado en la Acción Integral contra Minas para garantizar el desarrollo humano de los sobrevivientes y las comunidades afectadas por dichos artefactos.

Toda esta situación planteada genera cambios en el personal sanitario, tanto asistencial como administrativo, modificando sus actividades —desde la planeación al tener en cuenta comportamientos seguros para el desplazamiento, dejar de visitar sitios, la organización de horarios de acuerdo con la dinámica de la comunidad y el conflicto armado (García, 2014)—, lo cual afecta la prestación del servicio de salud extramural.

Impacto económico

Valles (2000) considera que si se abandonara por completo el empleo de estos artefactos, para eliminar este flagelo sería necesario emplear cerca de 1000 años y US\$33 billones. Según estudios realizados por Restrepo (2010) sobre el perfil clínico y microbiológico de las lesiones por MAP, se reportan como principales gérmenes contaminantes de las lesiones «a Pseudomonas aeruginosa, Escherichia coli, Enterococcus faecalis Staphylococcus Aureus, entre otros, [...] requirieron de tratamiento de varios antibióticos» (Suarez, 2008).

En un estudio de la flora bacteria en pacientes con heridas por MAP atendidos en el Hospital Militar Central, se encontró que en el 60 % de las lesiones por minas predominaban estas especies, frente a lo cual se recomendó la combinación

de antibióticos de primera, segunda y, con mucha frecuencia, medicamentos de tercera generación. Esta situación resulta de la contaminación de dichas armas con material fecal humano y/o animal, lo que aumenta la letalidad de estas armas y genera mayor contaminación en las heridas, y alta severidad en las infecciones. Como resultado, los costos del tratamiento se incrementan.

Sobre este último punto, Lahuerta (2003) hace una descripción de costos directos e indirectos relacionados con la atención de víctimas por MAP, Muse y AEI estimando que una persona con heridas producidas por una mina permanece hospitalizada un promedio de 32 días, lo que equivale a 1,78 veces más días de los requeridos para un herido por arma de fuego. Así mismo, este tipo de paciente requiere un promedio de cuatro intervenciones quirúrgicas y 320 unidades de sangre, lo cual eleva el gasto en salud de estas atenciones.

Conclusiones

- Los estudios muestran que la mayoría de las personas afectadas son personas jóvenes del género masculino, provenientes en su mayoría de zonas rurales. Las principales lesiones son a nivel de miembros inferiores.
- Según registros de la Vicepresidencia el mayor número de afectados son miembros de la fuerza pública.
- Los tiempos de ingreso a los hospitales regionales están en promedio de 12 horas.
- La afectación no es solo en la salud orgánica sino mental causando en su mayoría un gran deterioro de la calidad de vida y gran impacto socioeconómico.
- Murthy (2006) alerta sobre la transmisión intergeneracional de los efectos de los traumas psicológicos de las víctimas de lesiones físicas y psicológicas causadas por MAP, sean estos civiles o militares, situación que requiere de la atención de todas las autoridades y organizaciones científicas en aras de prevenir la transmisión entre generaciones.
- Existe gran interés por la comunidad científica sobre el tema, encontrándose un volumen importante de artículos desde diferentes perspectivas.

- Los cambios encontrados en la fabricación de AEI requieren del desarrollo de nuevas tecnologías que busquen la menor afectación tanto para la población civil como para el personal encargado del desminado tanto militar como humanitario. ⓘ

Referencias bibliográficas

- Astaiza A., G.M. y Calderón R., V.A. (2014). Estudio lesiones por minas antipersona y munición sin explotar, Hospital Universitario de Neiva, 2005-2009.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2003). Convención de Ottawa 1997, recuperado de https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/1997_minas.pdf.
- Consecuencias de la guerra sobre la salud mental: revista de la Asociación Mundial de Siquiatría, WPS. *World Psychiatry*, Galea (2006) y Sri Lanka (2014) 2006.
- Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. www.accioncontra-minas.gov.co.
- Fariña, F. (2001). Campaña chilena contra. Santiago de Chile: Instituto de ecología política.
- García B, J.C, (2014). Efectos en los servicios de salud y educación de dos municipios de Antioquia generados por los territorios contaminados con minas antipersonales en el año 2013. Hablan sus protagonistas. Tesis de grado Maestría de Salud Pública, Universidad de Antioquia
- Hendrickx, J. M. H.; Molina, A.; Diaz, D.; Grasmueck M.; Moreno, H.A.; Hernández, R. D. (2008). Humanitaria IED Clearance In Colombia Humanitaria .Consultado en <http://proceedings.spiedigitallibrary.org/proceeding.aspx?articleid=835447>
- Hernández, G. (2003). Minas antipersonales (M.A) en Colombia. Costo físico y emocional. En *Revista Umbral Científico*. 2. Universidad Manuela Beltrán, Bogotá, Colombia.
- Lahuerta, Y. (2003). Impactos económicos generados por el uso de minas antipersonal en Colombia. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos. Consultado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/235.pdf>
- Medina, C. (2009). Marco normativo nacional de la atención a las víctimas de mi-

- nas: el enfoque de derechos y diferencial en el PAICMA. Presentación en Power Point. Seminario Internacional de Asistencia a Víctimas de Minas. Medellín, Colombia.
- Murthy, R. y Lakshminaryana R. (2006). Forum - Consecuencias de la Guerra sobre la salud mental. En *World Psychiatry*. Revista oficial de la Asociación Mundial en Psiquiatría (WPA). 4 (1): 25-30. Consultado en http://www.wpanet.org/uploads/Publications/WPA_Journals/World_Psychiatry/Past_Issues/Spanish/wpa-04-2006-spa.pdf.
 - OMS-OPS. Acción concertada minas 1998. Recuperado de WWW.pps.who.int/gb/archive/pdf_files/EB101/pdfspa/spar23.pdf.
 - Prieto, L. y Cardona, J. (2010) Mina antipersonal: modificando la identidad social, un estudio de caso. Universidad de San Buenaventura Cali, Facultad de Psicológica. Santiago de Cali.
 - Puentes, F. (2007). Trauma por minas antipersonas en Hospital Regional en Colombia, presentación de casos, Universidad de Manizales. Consultado en http://www.umanizales.edu.co/publicaciones/campos/medicina/archivos_medicina/html/publicaciones/edicion_15/8_trauma_minas_antipersona.pdf
 - Quintero G., A. A.; Falla Q, A. R. y Aguirre B, G. A. (2013). Análisis descriptivo de los pacientes heridos por trauma militar, valorados por el servicio de cirugía general en el Hospital Militar Central, periodo 2003 – 2012. Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Medicina, Trabajo de grado programa de Cirugía General.
 - Rappert, B; Moyes, R. y Lang, L. (2012). The case for addressing explosive weapons: conflict, violence and Health. *Science Direct, social science and medicine*. 75:2047-2054
 - Restrepo A. y López J. (2010). Perfil clínico y microbiológico de las lesiones por minas antipersonal en el Hospital Pablo Tobón Uribe, Medellín, 2003-2005. Laboratorio de Microbiología, Hospital Pablo Tobón Uribe, Medellín, Colombia. En *Revista Biomédica*. 30:338-44.
 - Suárez, F; Satizábal, C.; Calderón, O; Ramírez, V; García, A. y Náquira, L. (2008). Flora bacteriana en heridas de guerra. Experiencia de dos años en el Hospital Militar Central de Bogotá. Servicio de Ortopedia y Traumatología, Programa de Cirugía de Mano, y Miembro Superior, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia. En *Revista med*, 16 (1): 127-133.
 - The Halo Trust, Sri Lanka, 2014
 - Vicepresidencia de la República (s. f.). Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, consultado 23 de junio de 2016. Recuperado de Valles, J. (2000). Desarrollos recientes de la cuestión de las minas antipersonales: ¿el final de un largo proceso? En *Derecho*. Vol. 9.

Gestión del riesgo aplicado a las personas con discapacidades

MARLENY DEL CARMEN NOVOA VARGAS¹

Para empezar a hablar de gestión del riesgo aplicado a personas en condición de discapacidad, primero es necesario familiarizarnos con los términos adecuados con los que debe reconocerse a esta población y que están inmersos en la Ley 1618 del 2013. Las personas con discapacidad no pueden seguir siendo vis-



► «Las personas con discapacidad no pueden seguir siendo vistas como objeto de asistencia social, sino como sujetos con derechos y deberes que necesitan ser incluidos y atendidos en igualdad de condiciones como los demás ciudadanos». En la imagen Luis Emilio Novoa Gutiérrez (2015, 8 de marzo).

tas como objeto de asistencia social, sino como sujetos con derechos y deberes que necesitan ser incluidos y atendidos en igualdad de condiciones como los demás ciudadanos, y reconocer, finalmente, su capacidad, valor y el aporte que le brindan a la sociedad en medio de su diversidad.

En este sentido, la Ley 1618 de 2013, y otros documentos, definen algunos conceptos relacionados con la discapacidad:

Inclusión social: Es un proceso que asegura que todas las personas tengan las mismas oportunidades, y la posibilidad real y efectiva de acceder, participar, relacionarse y disfrutar de un bien, servicio o ambiente, junto con los de-

¹ Administradora de empresas, Universidad de la Amazonía. Especialista en gestión empresarial, Politécnico Gran Colombiano. Docente de la Universidad de la Amazonía y la Corporación Universitaria de Educación Superior (Cun). Funcionaria de la Procuraduría General de la Nación en el área de Bienestar Social Integral y Grupo de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo. Formador de Formadores de la Estrategia Cultura de la Legalidad e Integridad para Colombia (CLIC). Correo mnova@procuraduria.gov.co

más ciudadanos, sin ninguna limitación o restricción por motivo de discapacidad, mediante acciones concretas que ayuden a mejorar la claridad de vida de las personas con discapacidad (Presidencia de la República, 2013, Art. 2).

Personas con y/o en situación de discapacidad: Aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (Ministerio de Transporte, 2015, p. 5)

Discapacidad física (DF): Se entiende como la disminución o ausencia de las funciones motoras o físicas que afectan el desempeño diario de las personas. La más común es la que implica reducción de la movilidad entre ellas se encuentran las personas cuya discapacidad es permanente o tiene probabilidades de aumentar y son las que utilizan silla de ruedas (SR), caminadores, muletas, bastones u otras tecnologías para desplazarse. Por otro lado, están las que tienen discapacidades temporales es decir que su estado funcional tiende a mejorar, por ejemplo las personas enyesadas o las mujeres gestantes (Universidad Nacional de Colombia, 2011, pág. 14)

Discapacidad sensorial (DS): Es aquella que afecta los sentidos. Dentro de la categoría de la DS, encontramos la visual, la auditiva y otros tipos de discapacidades relacionadas con disminución de los sentidos del olfato, el gusto o el tacto. También se pueden encontrar discapacidades sensoriales combinadas como es el caso de la sordo-ceguera en la cual tanto el

sistema auditivo como el visual están comprometidos. (*Ibid.*)

Discapacidad cognitiva/intelectual (DC/I): Es aquella en la que se presentan dificultades en su capacidad de relación con el entorno, en la comunicación y en la comprensión. Se dan dificultades en diversas áreas como por ejemplo para categorizar, conceptualizar, formular o resolver problemas. Pueden tener problema para comprender o procesar los sistemas de señalización en todos los entornos. El nivel de comprensión es menor que el esperado para una persona de esa edad (*Ibid.*)

Discapacidad Mental (DM): Es aquella en la que se presentan trastornos en el comportamiento adaptativo. Por tanto, presentan deterioro en la capacidad de encajar en las actividades propias de la sociedad, la familia y/o los grupos organizados. Se pueden encontrar situaciones de diversa índole en las cuales se pueden presentar crisis tales como de violencia, de pánico, de depresión, etc. (*Ibid.*)

En el cuadro están las expresiones correctas y las incorrectas para referirnos a una persona en condición de discapacidad en el momento de una atención o evacuación.

Recomendaciones para atender personas en riesgo

Uno de los objetos principales de la aplicación de protocolos para la evacuación de personas con discapacidad es conocer las limitaciones de los clientes internos y externos de nuestra institución, para atenderlos o asistirlos en las diferentes emergencias que se presenten en algún momento. Estas son algunas de las

Expresión incorrecta	Expresión correcta
- Discapacitado	+ Persona con discapacidad
- Defecto de nacimiento	+ Discapacidad congénita
- Deforme	+ Persona con discapacidad congénita
- Enano	+ Persona de talla baja + Persona con acondroplasia
- (el) ciego	+ Persona ciega
- (el) invidente	+ Persona con discapacidad visual
- Semoviente	+ Persona con baja visión
- (el) sordo	+ Persona sorda
- Sordomudo	+ Persona con discapacidad auditiva
- Hipoacúsico	+ Personas hipoacusia, baja audición, estas personas no son sordas, pueden compensar su pérdida auditiva con un sistema o mecanismo de amplificación. + Persona con limitación auditiva
- Inválido - minusválido - tullido - lisiado - paralítico	+ Persona con discapacidad física
- Confinado a una silla de ruedas	+ Persona usuaria de silla de ruedas
- Mutilado	+ Persona con amputación
- Cojo	+ Persona con movilidad reducida
- Mudo	+ Persona que no habla en lengua oral
- Retardado mental - enfermo mental - boba - tonto - mongólico	+ Persona con discapacidad intelectual o cognitiva.
- Neurótico	+ Persona con neurosis
- Esquizofrénico	+ Persona con esquizofrenia
- Epiléptico	+ Persona con epilepsia
- Víctima de...	+ Persona que experimento o que tiene.... + Persona en situación de
- Aquejado por... Padece de ... Sufre de...	+ Persona que tiene...

Fuente: Tomado de Fundación Saldarriaga Concha, 2012, citado en Ministerio de Transporte, 2015, PP. 2-3.

recomendaciones que deben tenerse en cuenta para la atención o evacuación de estas personas, según la *Guía práctica de prevención de riesgos laborales para colectivos de trabajadores sensibles* (Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife, Gobierno de Canarias e Instituto Canario de Seguridad Laboral, s. f.):

- **Usuarios de sillas de ruedas.** Estas personas impulsan manualmente la silla de ruedas. Los riesgos más importantes son «las caídas de la silla, ya sea al mismo o a distinto nivel». Otros riesgos importantes son «los golpes y arañazos contra objetos inmóviles debido a la escasez de espacio y también los sobreesfuerzos al tener que salvar barreras arquitectónicas». Según la lesión sufrida ellos pueden presentar pérdida completa de la sensibilidad de las extremidades inferiores.
- **Personas con discapacidad física de miembros inferiores.** Son personas que tienen ayudas técnicas como muletas, bastones o andadores. Los riesgos más importantes son los relacionados con «caídas al presentar un equilibrio más inestable sobre todo ante la presencia de obstáculos», en especial, bajando escaleras o abriendo puertas. Los usuarios de muletas necesitan espacios de paso libre más amplios, lo que supone que, además del riesgo de caídas, estas personas tengan «un mayor riesgo de golpes y choques contra objetos inmóviles». El uso de estas ayudas técnicas «incrementa el riesgo de sobreesfuerzos. También las situaciones de emergencia y evacuación son críticas» ante el posible hecho de moverse con lentitud.
- **Personas con discapacidad física de miembros su-**

periores. Estas personas «presentan el agravamiento de los daños de caída ya que de producirse ésta, tienen dificultad o carecen de la posibilidad para agarrarse, apoyarse o protegerse con los brazos y las manos».

- **Personas con discapacidad visual.** Los mayores riesgos para estas personas lo constituyen las «caídas al mismo y a distinto nivel al carecerse de la información visual. [Los] choques contra objetos inmóviles, así como atropellos o golpes con vehículos», son otros riesgos importantes. En situaciones de emergencia es preciso contar con la ayuda de un brigadista o acompañante para realizar la evacuación.
- **Personas con discapacidad auditiva.** «Muchas personas sordas conocen el lenguaje de los signos y/o son capaces de leer los labios. Estas capacidades obligan siempre a ir mirando fijamente a su interlocutor, lo que incrementa el riesgo de choques y golpes contra objetos inmóviles y móviles». Al no poder percibir las señales acústicas, o ruidos de los vehículos, «presentan un mayor riesgo de atropellos o golpes con vehículos» y en situaciones de emergencia requieren de la existencia de avisos visuales más potentes. Cuando se les hable, el rostro del interlocutor debe estar bien iluminado procurando no taparse la boca con la mano o tener un cigarrillo a la vez. Se deben utilizar frases cortas y gramaticalmente correctas y no hablar varias personas al mismo tiempo.
- **Personas con deficiencia intelectual o cognitiva.** Se hace preciso asegurar que el nivel de información suministrada es la adecuada para las personas. «Las emergencias constituyen situaciones de especial riesgo

(...) debido a la complejidad de estímulos que supone el tráfico, se incrementa en estos el riesgo de atropellos o golpes con vehículos». Normalmente, y según los casos, necesitarán protección en la evacuación, sobre todo en las escaleras, ya que para el manejo de las ayudas técnicas (sillas de ruedas, bastones o muletas) son necesarios varios brigadistas para apoyar el proceso, desde el momento de iniciar el mismo hasta llevarlos al punto de encuentro o al sitio de atención médica si así lo requieren.

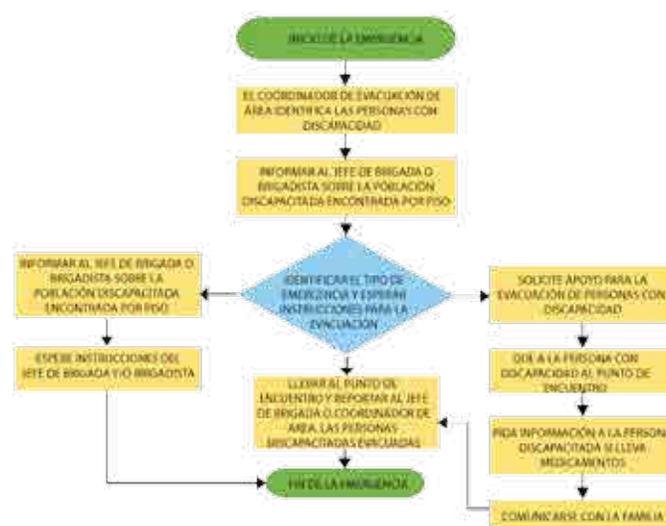
Actualmente, el Grupo de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, de la Procuraduría General de la Nación, tiene el protocolo y consideraciones para la atención de personas en condición de discapacidad física, auditiva, visual, cognitiva o múltiple, por mencionar algunas, el cual se encuentra en el plan de emergencias que está en proceso de actualización. La ilustración (ver figura) contiene el flujograma de atención en emergencias para personas en condición de discapacidad.

Consideraciones para personas con discapacidad

Las personas con discapacidad requieren de un tratamiento con una planificación más detallada para la respuesta frente a un desastre, por tal motivo es importante considerar las siguientes medidas en caso de una emergencia:

- Identifique las personas con discapacidad en el área y tenga listados actualizados.
- Identifique el personal externo con discapacidad en el área.
- Informe a Jefe de Brigada y/o brigadistas sobre las personas con discapacidad para tenerlos en cuenta para la atención de la emergencia.
- Durante la emergencia lleve con usted las personas con discapacidad y si es necesario solicite apoyo a los brigadistas para la evacuación.
- Guíe al personal con discapacidad al punto de encuentro e informe al jefe de

Flujograma de procedimiento para la evacuación de población con discapacidad



Fuente: Positiva Compañía de Seguros, 2016, P. 27.

brigada sobre las personas que evacuaron y su discapacidad.

- En el punto de encuentro mantenga a las personas con discapacidad en calma y espere instrucciones del Jefe de brigada, comunique a la familia si estos se encuentran solos (Positiva Compañía de Seguros, 2016, p. 28).

Para finalizar, todos tenemos en nuestra conciencia ciudadana, en nuestros valores y en nuestro corazón el don de servi-

cio y solidaridad que se debe mostrar en una emergencia o simulacro para la evacuación de personas en condición de discapacidad, y de nosotros mismos, revisemos nuestro actuar y aprendamos para lograr el bien común. **i**

Referencias bibliográficas

- Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife, Gobierno

de Canarias e Instituto Canario de Seguridad Laboral. (s.f). *Guía práctica de prevención de riesgos laborales para colectivos de trabajadores sensibles*. Consultado en: <http://ceoe-tenerife.com/wp-content/uploads/2016/02/04-COLECT-SENSIBLES-PRL.pdf>.

- Ministerio de Transporte (2015). Memorando sobre lenguaje y terminología incluyente. 20154000092553, expedido el 4 de junio de 2015.

- Positiva Compañía de Seguros (2016). Plan de preparación, pre-

vencción y respuesta a emergencias, Procuraduría General de la Nación (Propuesta). Bogotá, Colombia.

- Presidencia de la República (2013). Ley Estatutaria 1618 del 27 de febrero del 2013.

- Protocolos de servicio para el turismo accesible de turistas y visitantes. Jóvenes, adultos mayores y personas en situación de discapacidad http://www.bogotaturismo.gov.co/sites/default/files/Personas_en_discapacidad.pdf

La línea de emergencias 123, instrumento para la gestión del riesgo de desastres

GLORIA AMPARO RICO VILLEGAS¹

«La vida es una prioridad y el Estado está en la obligación de protegerla y salvaguardarla tal como lo establece la Constitución del 91».

La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT), hoy CRC, organizó el Sistema del Número Único Nacional de Emergencias 123, con el fin de dotar a la comunidad de un sistema óptimo de atención y solución de emergencias que articule los distintos organismos, entidades y personas encargadas de prestar auxilio y socorro sobre las bases de la coordinación, la planificación, la gestión de respuesta y la información (CRT, 2000).

A su vez, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), junto con la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD), crearon el Sistema Nacional de Telecomunicaciones de Emergencias (SNTE) como parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), del cual forma parte la comunicación de los individuos (ciudadanos) con las autoridades de gestión del riesgo a través de la línea de emergencias 123 (Ministerio de TIC, 2015). El objetivo de este artículo es analizar los aspectos que se deben tener en cuenta para que la línea de atención de emergencias 123 sea un instrumento de gestión del riesgo, desde la perspectiva del conocimiento y la reducción del riesgo, y del manejo de desastres, teniendo en cuenta el referido marco normativo.



Cortesía de Gary Hernández, banco de imágenes adquiridas

► «Hoy, la mayoría de los países en lugar de establecer un número corto para cada uno de los diferentes servicios de emergencia, han asignado un número único nacional para atender todos los asuntos relacionados con emergencias y seguridad ciudadana».

Introducción

Una vez se ha creado el SNTE, como parte del SNGRD (Ministerio de TIC, 2015), es necesario determinar qué rol cumplen algunos de los integrantes y cómo se articulan.

En este caso en particular, el interés se focaliza en los Centros de Atención de Emergen-

cias (CAE) que hacen parte del SNTE en la categoría de comunicaciones **individuo-autoridad**, y a los cuales corresponde, a través de la línea 123, la recepción y direccionamiento de las comunicaciones de la comunidad hacia las entidades encargadas de atender la emergencia (CRC, 2016).

¹ Tecnóloga en computadores, EAFIT, abogada de la Universidad de los Andes, especializada en derecho de las telecomunicaciones, Universidad Externado de Colombia, estudiante de la Cohorte 7 en la Maestría de Gestión del Riesgo y Desarrollo, Escuela de Ingenieros Militares, contratista del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Correo: gloriarico13@yahoo.com

En este orden de ideas, es importante reflexionar sobre los aspectos fundamentales a tener en cuenta para que la línea de emergencias 123 sea un instrumento de gestión del riesgo de desastres, desde la perspectiva del **proceso de conocimiento del riesgo**, compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, análisis y evaluación del mismo, monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes; desde el **proceso de reducción del riesgo**, compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, a la mitigación y prevención del riesgo; y desde el **proceso de manejo de desastres**, conformado por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación pos-desastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, incluida la rehabilitación (Congreso de la República, 2012).

El desarrollo temático empieza por determinar el contexto nacional e internacional de una línea de emergencias y de los servicios que se ofrecen al ciudadano a través de ella, poniendo de presente los instrumentos legales sobre los que se soporta.

Luego, se vinculan cada uno de los procesos de gestión del riesgo con la línea de emergencias 123, tomando como punto de partida la perspectiva de actores fundamentales como la comunidad y las autoridades territoriales, responsables no solo del funcionamiento del 123, sino de la gestión del riesgo en el territorio de su competencia.

Por último, de manera propositiva, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones que buscan llamar la atención de quienes actualmente

son responsables de las líneas de emergencias 123 en Colombia.

Los CAE, línea 123

De acuerdo con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), organismo especializado de la Organización de Naciones Unidas (ONU), se identifican distintos tipos de servicios de telecomunicaciones de emergencia, cuyo objeto es facilitar las comunicaciones durante situaciones de emergencia, así como proporcionar operaciones de respuesta y de recuperación, para restablecer la infraestructura local y para que la población retorne a las condiciones de vida normales después de serios desastres y de otras emergencias. Entre las comunicaciones se encuentran

aquellas que los individuos dirigen a las autoridades de emergencias o a las entidades encargadas de suministrar servicios de emergencia.

A través de estos servicios, la población puede tener acceso rápido a autoridades de emergencia tales como Policía, bomberos, médicos y servicios de rescate y emergencia. En el ámbito internacional estos servicios se conocen como «Servicios de Emergencia Ciudadana», los cuales se soportan sobre las redes públicas de telecomunicaciones a las que acceden a través de un número corto, por lo general de tres dígitos, fácil de recordar y fácil de marcar (Telecomunicaciones-UIT, 2004).

Hoy, la mayoría de los países en lugar de establecer un

número corto para cada uno de los diferentes servicios de emergencia, han asignado un número único nacional para atender todos los asuntos relacionados con emergencias y seguridad ciudadana. La razón es sencilla, pues no parece razonable que un individuo en situación de riesgo, que pone en peligro su seguridad, tenga que decidir a cuál de estos servicios debe acudir y, por ende, que número debe marcar.

En este sentido, corresponde a las autoridades encargadas de gestionar la emergencia dirigir la solicitud de la persona que llama a la autoridad o entidad que deba atenderla en una primera instancia, bien sea Policía, bomberos, el servicio de salud, defensa civil, entre otros. Cuando ocurren las emergencias es

Recuperado de (2016, 9 de septiembre) <http://tpo.g/ICDp6c>



► «En el país se dio inicio al proceso de establecimiento de los CAE en el año 2000 con una iniciativa del municipio de Medellín. En el año 2005 se implementaron los CAE en Cali, Barranquilla, Manizales y Cúcuta (Rico G., 2011). Bogotá, Distrito Capital, incluyó el Número Único de Seguridad y Emergencias (NUSE) como parte del equipamiento requerido para la atención de emergencias en la ciudad (Alcaldía Distrito Capital, 2003)...».

conveniente que la ayuda llegue lo más pronto posible, puesto que nadie quiere perder tiempo buscando números de teléfono. No hace muchos años, la gente tenía que llamar a un teléfono diferente para cada tipo de emergencia. Así, si se iniciaba un incendio, tenía que llamar a los bomberos; si se producía un acto de delincuencia, tenía que llamar a la Policía; si alguien se hacía daño, tenía que llamar a la ambulancia. Encontrar el número para contactar al personal de cada tipo de emergencia en concreto resultaba confuso, sobre todo si la persona estaba apurada o se encontraba en un lugar desconocido (Kid health from Nemours, 2013).

El número único de emergencias varía de un país a otro. Por lo general se le denomina número de emergencia o número único de seguridad y emergencias. Las telecomunicaciones de emergencia individualmente las inicia una persona empleando recursos de telecomunicaciones para pedir asistencia en caso de emergencia, bien sea propia o de un tercero, o en caso de necesitar ayuda para la mitigación de la misma. Estos recursos de telecomunicaciones pueden ser llamadas a un CAE a través del Número Único Nacional de Emergencias o línea de emergencias 123 u otros medios como el vídeo, correo electrónico, mensajes de texto y mensajería instantánea, o comunicaciones que generen los individuos a través de los medios que establezca la UNGRD en el marco del SNTE para el reporte de emergencias.

Los CAE, en respuesta al requerimiento, entran en contacto con las entidades correspondientes como Policía, bomberos, centros reguladores de urgencias y emergencia (CRUE), oficinas de gestión del



► «Las telecomunicaciones de emergencia (...) pueden ser llamadas a un CAE a través del Número Único Nacional de Emergencias o línea de emergencias 123 u otros medios como el vídeo, correo electrónico, mensajes de texto y mensajería instantánea, o comunicaciones que generen los individuos a través de los medios que establezca la UNGRD en el marco del SNTE para el reporte de emergencias». En la imagen identidad de aplicaciones móviles, de la UNGRD, para reportar incidentes asociados a fenómenos naturales.

riesgo, entre otros, para que se atienda la emergencia reportada (Ministerio de TIC, 2015).

Como se anotó anteriormente, en la actualidad los avances tecnológicos permiten que quien se comunique a la línea de emergencias lo pueda hacer utilizando otros medios ampliando, de esta manera, las posibilidades de acceder a las autoridades para obtener la atención solicitada.

En Colombia, la CRC organizó el Sistema del Número Único Nacional de Emergencias, mediante el establecimiento de los CAE, a los cuales se accede a través de un número único telefónico de rápida marcación y fácil memorización definido como el número único nacional de emergencias, 123, el cual puede ser asignado a la entidad territorial que lo solicite, entendiéndose municipio, grupo de municipios, área metropolitana o departamento.

En el país se dio inicio al proceso de establecimiento de

los CAE en el año 2000 con una iniciativa del municipio de Medellín. En el año 2005 se implementaron los CAE en Cali, Barranquilla, Manizales y Cúcuta (Rico G., 2011). Bogotá, Distrito Capital, incluyó el Número Único de Seguridad y Emergencias (NUSE) como parte del equipamiento requerido para la atención de emergencias en la ciudad (Alcaldía Distrito Capital, 2003), el cual se reglamentó en el año 2005 y entró en operación —bajo el NUSE 123— en mayo de 2007 (Alcaldía Distrito Capital, 2005).

El desarrollo e implementación de CAE a nivel nacional se inició mediante la aplicación del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3437 de 2006, que aprobó la «Implementación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad-SIES de Colombia», uno de cuyos componentes es la línea de emergencias 123. De acuerdo con el citado documento, las administracio-

nes municipales priorizaron los programas de seguridad, convivencia y emergencias, y retroalimentaron el aprendizaje para el manejo de amenazas y situaciones de riesgo, conscientes de que este tema no era un tema de gobiernos de turno, sino de Estado (DNP, 2006).

Así mismo, gracias al desarrollo de una política integral de seguridad y convivencia ciudadana vigente desde el año 2000, la calidad de vida expresada en indicadores de seguridad y convivencia dejó de ser un interés exclusivo de los sectores policiales y de justicia, y pasó a tratarse de manera conjunta con las autoridades administrativas, los organismos de emergencia y seguridad, y la ciudadanía (DNP, 2006).

El Ministerio del Interior y de Justicia desarrolló programas enfocados a la promoción de la seguridad ciudadana y a la convivencia comunitaria, así como para la mitigación de riesgos y la rehabilitación de áreas afectadas. Con el apoyo del Gobierno central y la asistencia de organismos internacionales de cooperación técnica se fortalecieron las entidades dedicadas a las emergencias, el orden y la seguridad haciendo más eficiente y oportuna la capacidad de atención frente a los diferentes eventos que se presentan (DNP, 2006).

Mediante el Decreto 4366 de 2006 se creó el SIES y se reglamentó su operatividad como un sistema que, por medio de una acción coordinada y eficiente, logra atender oportuna y conjuntamente las emergencias naturales y de seguridad para todo el territorio nacional, lo que obliga a dotar a las autoridades de nuevas herramientas para la prevención, disuasión, control y mitigación de estos fenómenos.

Como resultado del documento Conpes mencionado, hoy en el país existen aproximadamente 134 CAE-123 desde los cuales se busca gestionar oportunamente las necesidades de la comunidad en cuestiones de emergencias y seguridad, para disminuir el impacto y las consecuencias que su ocurrencia puede generar.

El 17 de diciembre de 2015 el Ministerio TIC, mediante el Decreto 2434, creó el SNT e estableció que los CAE-123 hacían parte del sistema en la categoría de comunicaciones individuo-autoridad. Igualmente, definió los CAE como los responsables de la recepción y el direccionamiento de las comunicaciones hacia las entidades encargadas de atender la emergencia.

De esta manera, con relación al desarrollo normativo de la línea de emergencias 123, en el país se han tomado iniciativas de gran trascendencia e impacto en la población, que han puesto de presente la relevancia de esta línea como instrumento esencial en la gestión del riesgo de desastres.

La línea de emergencias 123 como instrumento de gestión del riesgo

Si se observa la gestión del riesgo desde la perspectiva de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, descritos en la Ley 1523 de 2012, es posible afirmar que la línea de emergencias 123 se ha convertido en un instrumento que ayuda a cumplir con el propósito de «contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible» (Congreso de la República, 2012).

En primer lugar, es importante anotar que dentro de la estructura del SNGRD, en la línea

de emergencias 123, concurren como integrantes las **entidades territoriales**, como asignatarias del recurso numérico, quienes, además, tienen a su cargo la puesta en funcionamiento de los CAE y la operación de la línea de emergencias 123; y por otro lado, la **comunidad**, quien es la responsable de activar un recurso de telecomunicaciones dirigido a pedir asistencia en el momento en el que la situación de emergencia se presente.

Ahora bien, ¿cuáles serían los aportes de la línea de emergencias 123 como un instrumento en los procesos de gestión del riesgo?

Al **proceso de conocimiento del riesgo**, en los diferentes componentes: **i)** la identificación de escenarios de riesgo, **ii)** el análisis y evaluación del riesgo, **iii)** el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes, y **iv)** la comunicación para promover una mayor consciencia del mismo, los aportes serían a través de los ciudadanos como actores de la sociedad, quienes son agentes activos del mejoramiento continuo y agentes multiplicadores, que se involucran en un momento determinado desde su espacio geográfico, institucional y social con conocimientos y saberes (Protección Civil, España, 2015).

Cuando un ciudadano (individuo) se comunica con la línea de emergencias 123 y advierte sobre una situación inusual como consecuencia, por ejemplo, del uso indebido de las redes públicas de energía, está alertando a las autoridades de emergencia sobre la posibilidad de que no solo su vida corra peligro, sino que ante esta amenaza inminente la comunidad ha quedado expuesta a una situación de vulnerabilidad



«La línea de emergencias 123 es un instrumento fundamental para el compromiso que tanto las autoridades como la población han adquirido en cuanto a la implementación de acciones dirigidas al conocimiento y la reducción del riesgo, pues al momento de presentarse una emergencia, unos y otros serán capaces de responder de manera inmediata e implementar acciones básicas de recuperación y restablecimiento».

que podría terminar en una tragedia (Ochoa, 2002).

El individuo que se comunica con la línea de emergencias 123 es el mejor sensor de los factores de riesgo que existen en el territorio que habita, en la medida en que actúa como un medio para alertar a las autoridades acerca de los diferentes eventos que se están presentando o que pueden llegar a presentarse. De ahí que la información que este individuo entrega al CAE a través de la línea de emergencias 123, se constituye en fuente primaria de los sistemas de información que nutren las decisiones de los conductores del SNGRD en su nivel territorial, es decir, de alcaldes y gobernadores y de las instancias de coordinación territorial como los consejos municipales y departamentales de gestión del riesgo.

En este sentido, las entidades territoriales, quienes tienen a cargo la línea de emergencias 123, a través de las autoridades deben crear una base de datos con información local que, a su vez, debe ser oportunamente compartida con la población. Esta base debe contener información sobre pérdidas asociadas con la ocurrencia de los

desastres, las amenazas y los riesgos, y sobre los niveles de exposición y vulnerabilidad (Protección Civil, España, 2015).

En este proceso de conocimiento del riesgo, existe un aporte de la línea de emergencias 123 de doble vía, comunidad-autoridades, en el que ambos se constituyen en instrumentos de monitoreo y alerta temprana dirigidos a evitar, o al menos disminuir, las condiciones de riesgo existentes.

Como se dijo previamente, la comunicación de la ciudadanía con los CAE se puede hacer utilizando videos, correo electrónico, mensajes de texto y mensajería instantánea, lo que permite que entre unos y otros se compartan imágenes que revelen la realidad de la situación. En este mismo sentido, las autoridades de los CAE, cuando así lo requieran, pueden informar a la ciudadanía con mensajes cortos, a sus teléfonos móviles y fijos, para advertirles de la inminencia de una situación de emergencia e impartirles instrucciones sobre cómo atender la emergencia para así mismo evitar que los efectos se agraven.

La línea también aporta al **proceso de reducción del ries-**

go, desde la intervención correctiva del riesgo existente, prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera dirigida a i) modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes (mitigación del riesgo) y ii) evitar nuevo riesgo en el territorio (prevención del riesgo).

Utilizando los sistemas de monitoreo y alerta temprana que se activan desde los CAE, es ideal implementar, por parte de las autoridades, programas de información preventiva que busquen un cambio cultural dirigido a la reducción del riesgo de desastres mediante el trabajo de los diferentes sectores de la comunidad, a fin de promover una cultura de prevención que permita el desarrollo sostenible. Desde la población se pueden tomar medidas, anticiparse a los desastres, mitigar el impacto y minimizar las pérdidas físicas y sociales protegiendo de esta manera a los integrantes de la comunidad y sus bienes, la infraestructura, el patrimonio cultural y la riqueza medioambiental y económica (Protección Civil, España, 2015).

Los programas de información preventiva, por su parte, deben ofrecerse de manera oportuna y obedecer a esquemas de comunicación que permitan que los ciudadanos adquieran conocimientos sobre posibles amenazas, condiciones de vulnerabilidad y riesgos asociados, convirtiéndose de esta forma en actores activos de la gestión del riesgo (Protección Civil, España, 2015).

En el proceso de reducción, la línea de emergencias 123 es un instrumento de gestión del riesgo en la medida en que permite que se activen los protocolos de intervención correctiva, prospectiva y los instrumentos de protección financiera. Tomando como base el ejemplo del reporte que hace el ciudadano sobre el uso indebido de las redes públicas de energía, las autoridades encargadas de proveer el servicio público despliegan acciones para garantizar que el servicio que prestan a la comunidad sea seguro, oportuno, de buena calidad y acorde con los principios que gobiernan la gestión del riesgo, de precaución, protección y coordinación.

Así mismo, la Información, ya sea la que se recibe en la línea de emergencias como la que se elabora a partir de ella, se convierte en una herramienta preventiva y se puede compartir mediante planes de emergencia

en los que se explica a la comunidad la importancia de los maletines de emergencia, de identificar rutas de evacuación y espacios ideales para encuentros con la comunidad y sus familiares, o de mensajes de alerta, de doble vía, en caso de amenazas, en las que se puede advertir un estado de alerta comunal que activa tanto la acción de las autoridades como la de la comunidad en respuesta a la advertencia, lo cual puede significar la disminución del impacto en esa comunidad (Protección Civil, España, 2015).

Ahora bien, desde la línea de emergencias 123 se pueden impulsar acciones de reducción: i) promoviendo la participación de la población en los simulacros de emergencia a fin de lograr que se involucren en la preparación para la respuesta, y ii) gestionando, como un aporte al sistema educativo, una campaña informativa sobre lo que representa la línea de emergencias 123, como medio de comunicación de la comunidad con las autoridades locales, y viceversa, que permite el apoyo mutuo en situaciones de emergencias y que, además, se convierte en instrumento de prevención y soporte cuando esta se presenta. (Protección Civil, España, 2015)

De otra parte, la línea aporta al **proceso de manejo de desastres** desde la preparación para la respuesta a emergencias y para la recuperación posdesastre, y desde la ejecución de dicha respuesta así como de la respectiva recuperación y rehabilitación.

En muchas oportunidades, cuando ocurren los desastres, a la hora de facilitar la coordinación de los distintos afectados por una situación catastrófica (población, grupos de atención de emergencias, autoridades públicas y entidades privadas, entre otros), es usual que el propio suceso provoque la interrupción de los servicios de telecomunicaciones básicos afectando, entre otras cosas, el acceso a la línea de emergencias 123. Sin embargo, existen medios alternativos para la transmisión de las comunicaciones, incluso hacia el 123, tales como videos, internet, redes sociales, entre otros, que permiten a la población establecer contacto con los equipos de socorro que trabajan en la zona afectada durante las primeras horas y días después de ocurrido el evento (DIRCOM-Min TIC, 2015).

La línea de emergencias 123 es un instrumento fundamental para el compro-

miso que tanto las autoridades como la población han adquirido en cuanto a la implementación de acciones dirigidas al conocimiento y la reducción del riesgo, pues al momento de presentarse una emergencia, unos y otros serán capaces de responder de manera inmediata e implementar acciones básicas de recuperación y restablecimiento.

No obstante, existen situaciones de emergencias cotidianas en las que las redes de telecomunicaciones no se ven afectadas y el individuo implicado puede mantener la comunicación con la línea de emergencias 123. Es precisamente en este momento, en el que las autoridades encargadas de dar la respuesta inicial pueden obtener información de primera mano, que las orienta y dirige a brindar atención efectiva al ciudadano que se encuentra en riesgo. Esa información puede llegar a través de la narración que haga el individuo a las autoridades del 123, de una foto o de un video, de redes sociales o de mecanismos técnicos propios de la red que permitirán, cuando la llamada se establezca, que las autoridades de emergencias localicen con mayor precisión el lugar donde ocurren los hechos reportados y se desplieguen los recursos necesarios para brindar la atención requerida, cuya efectividad dependerá, por supuesto, de la calidad de la preparación (CRC, 2016). De esta forma, pueden reducirse los tiempos de respuesta y movilizarse las entidades especializadas para urgencias puntuales.

Conclusiones y recomendaciones

- La línea de emergencias 123, como recurso de telecomunicaciones para la gestión del riesgo, es un aporte indispensable para la convivencia y la seguridad ciudadana.
- Las instancias de la dirección del SN-GRD, desde el ámbito de su competencia, deben reconocer en la línea de emergencias 123 un mecanismo de coordinación interinstitucional y de identificación de sinergias en materia de gestión del riesgo, en beneficio de las comunidades a las cuales presta su servicio (DNP, 2015).
- El trabajo en conjunto de todas las instituciones de respuesta a emergencias que forman parte de la línea 123, permite que una misma situación sea atendida desde una perspectiva integral logrando

así una respuesta eficaz y oportuna.

- La línea de emergencias 123, para lograr un buen desempeño y ser instrumento efectivo de gestión del riesgo, debe:
 - i) establecer un sistema que permita diferenciar los tipos de emergencias y la probabilidad de ocurrencia, así como los protocolos de atención, dentro de los cuales se debe incluir la realización de simulacros en los que participen las instituciones y la población; ii) contar con una coordinación eficaz, una infraestructura y tecnologías adecuadas, una información veraz y oportuna y unos protocolos de coordinación bien definidos;

- iii) articular, para la gestión del sistema de respuesta, los niveles de operación, información y lenguaje y los procesos de entrenamiento del personal a cargo; y iv) ser entendida como un espacio de formación y preparación de las autoridades y la comunidad a partir de la cual se fortalecen, de manera conjunta, la identificación de los riesgos y la forma de afrontarlos en sus diferentes manifestaciones.

- La línea de emergencias 123 le permite conocer a la comunidad el entorno, las amenazas, sus condiciones de vulnerabilidad, así como anticiparse para evitarlas o minimizarlas.

- Sistemas de información robustos, alimentados por los reportes de ciudadanos a la línea de emergencias 123, permitirán tomar acciones preventivas para mitigar el riesgo, y en caso de ocurrencia de un evento o una emergencia, minimizar el daño y las consecuentes pérdidas.
- Corresponde a las autoridades municipales de gestión del riesgo en cabeza del alcalde, hacer un exhaustivo análisis sobre la información que se obtiene permanentemente a partir de los reportes de ciudadanos a la línea de emergencias 123, y evaluarla, para de esta forma, sobre la base de las conclusiones relevantes, nutrir los planes de gestión del riesgo y las estrategias de respuesta.

La forma en que un país gestiona las emergencias refleja el grado de arraigamiento de los valores de su sociedad, solidaridad, altruismo, heroísmo, capacidad de resiliencia, son factores diferenciadores que determinan la manera en que el país reaccionará ante los hechos adversos que la afectan y la posibilidad o no de reparar oportunamente los daños sufridos, reconstruir la infraestructura afectada y, sobre todo, dinamizar los procesos sociales que cohesionan a la población (Protección Civil, España, 2015). **i**

Referencias bibliográficas

- Telecomunicaciones-UIT, U. I. (Mayo de 2004). <http://www.uitu.int/es/Pages/default.aspx>. Obtenido de <https://www.uitu.int/itu-doc/itu-t/86097-es.pdf>
- Alcaldía, Distrito Capital (21 de diciembre de 2005). Decreto Distrital 451. Bogotá, Distrito Capital.
- Alcaldía, Distrito Capital (30 de diciembre de 2003). Decreto Distrital 503. Bogotá, D. C.

- Rico, G. (2011). Contrato de prestación de servicios n.º 005 – 11. Informe de avance n.º 2.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), (4 de agosto de 2006). Conpes 3437. Bogotá, D. C.
- Congreso de la República (24 de abril de 2012). Ley 1523. *Ley Sistema Nacional de Gestión del Riesgo*. Bogotá, D. C., Colombia: Imprenta Nacional.
- *Kid health from Nemours* (abril de 2013). Recuperado el 30 de mayo de 2016, de <http://kidshealth.org/es/kids/911-esp.html>
- CRT (20 de 12 de 2000). Resolución CRT 337 de 2000, «Por la cual se organiza el sistema del Numero Unico Nacional de Emergencias». Bogotá, D. C.
- CRC (17 de 6 de 2016). Resolución 4972 de 2016, «Por medio de la cual se definen reglas, lineamientos y obligaciones de los PRST frente al Sistema Nacional de Telecomunicaciones de Emergencias (SNTE) en Colombia».
- Ministerio de TIC (17 de diciembre de 2015). Creación del Sistema Nacional de Emergencias SNTE. Decreto 2434 de 2015. Bogotá, D. C., Colombia.
- Rico, G.-C. (2011). *Gestión regulatoria de los centros de atención de emergencias (CAE)*. Comisión de Regulación de Comunicaciones, Bogotá, D. C.
- Protección Civil, España, (junio de 2015). <http://www.proteccioncivil.es/documentos/11803/22691/>. (red «scruzpreventiva»). Recuperado el 13 de agosto de 2016
- DIRCOM-Min TIC (2015). Justificación de política del SNTE. Bogotá, D. C.
- CRC (mayo de 2016). Documento soporte para el SNTE. Bogota.
- DNP (2015). Evaluación Conpes 3437 de 2006. Bogotá, D. C.

Semana
 POLÍTICA ECONOMÍA CULTURA DEPORTES SALUD MUNICIPIOS EDUCACIÓN ENTRETENIMIENTO
 INICIO NOTICIAS ARBERO Y Omayra: "Los años pasan y nada se borra"
 ARBERO Y Omayra: "Los años pasan y nada se borra"
 Por Natalia Jaccard Especial Para Semana.com
 El francés Frank Fournier tomó la foto de Omayra Sánchez que le dio la vuelta al mundo y simbolizó la tragedia de Armero. El periodista le contó a Semana.com cómo capturó la imagen de un desastre que nunca ha dejado de indagarle.
 Me quedé todo el tiempo con ella, desde las ojas y a gusto de la mañana hasta cuando se murió, recuerda el fotógrafo Frank Fournier. Foto: Frank Fournier
 Para el mundo, Armero es Omayra. La mirada profunda de esta niña de 13 años que murió después de 60 horas de agonía en el fango aún angustia a todo aquel que la ve. También revela la magnitud de una tragedia en la que 23.000 personas fueron sepultadas el 13 de noviembre de 1985 por una avalancha del río Lagunilla, que se originó tras la erupción y el posterior deshielo del volcán Nevado del Ruiz.

► «La forma en que un país gestiona las emergencias refleja el grado de arraigamiento de los valores de su sociedad, solidaridad, altruismo, heroísmo, capacidad de resiliencia, son factores diferenciadores que determinan la manera en que el país reaccionará ante los hechos adversos que la afectan y la posibilidad o no de reparar oportunamente los daños sufridos, reconstruir la infraestructura afectada y, sobre todo, dinamizar los procesos sociales que cohesionan a la población (Protección Civil, España, 2015)».

Conciencia, disciplina, sentido común y de autoconservación: pilares para la implementación del SNGRD¹ en Colombia

EDGAR MAURICIO SANTANA GUZMÁN²

La gestión del riesgo de desastres es fundamental para tratar adecuadamente los innumerables anuncios e indicios de malestar del planeta y de nuestro territorio, expresados a través del calentamiento global y los síntomas de grave afectación para la zona tórrida con los fenómenos de El Niño y de La Niña, más extensos e intensos que nunca. Estos fenómenos se ven exacerbados con el ritmo acelerado del consumismo industrial y la indiferencia absoluta frente al medio ambiente, de manera que, indubitable y ostensiblemente, el planeta verá reducida su proyección de vida.

¿Pero qué tiene que ver la **disciplina individual y social** frente a la implementación y puesta en marcha de una política pública para la gestión del riesgo de desastres en Colombia?

En mi experiencia como brigadista de la Procuraduría General de la Nación he podido comprobar que la **disciplina individual, y sobre todo la disciplina social**, es fundamental para poder prepararnos y así enfrentar los retos que día a día representan las amenazas a las que nos encontramos expuestos, producto de la in-

tensidad de la naturaleza y las actividades humanas.

En reiteradas ocasiones, durante las jornadas de capacitación, entrenamiento y los simulacros de evacuación, llevados a cabo en forma preventiva por la entidad, y posteriormente, con las evaluaciones que se han hecho al finalizar dichas jornadas, he logrado comprobar cómo, **ante la ausencia de una disciplina** individual jerarquizada, organizada, socializada y asimilada por el conglomerado, pese a que en dichos eventos ha estado de presente todo un esfuerzo por obtener un manejo adecuado de la situación, la gestión del riesgo de desastres ha estado llamada al fracaso.

Igual que la disciplina y el sentido común, hay otras características que deben adquirir las personas como herramientas para poder implementar los conocimientos que, en atención a las emergencias provocadas por los desastres, han adquirido como individuos y colectivos de un grupo de rescate.

Justamente, el **sentido de autoconservación** es esencial frente a la atención de la evacuación y el rescate en situaciones de crisis ocasionadas por fenómenos naturales o por el hombre. Dicho sentido de autoconservación no solo debe ser puesto en práctica por quienes atendemos este tipo de eventos, sino que debe ser aprehendido por toda la sociedad.

El sentido de autoconservación es inmanente a todo ser vivo, incluido el ser humano, que bajo su «actuar racional» se supone debería hacer mejor

uso de él pero que, tristemente, y muchas veces llevado por la curiosidad, falta de sensatez, observación, precaución, cautela, prudencia y deber objetivo de cuidado consigo mismo y con los menores a su cargo, lo deja de lado, renunciando a su seguridad y a la de quienes lo rodean.

Permítaseme aseverar que, a diferencia de los riesgos ocasionados por la fuerza de la naturaleza, que son pocos, con relación a los riesgos generados por la acción del hombre, actuando bajo un sentido de autoconservación —conscientizarnos y asumir una actitud responsable frente al planeta y nosotros mismos— lograríamos reducir sustancialmente el riesgo de desastres.

Desde la experiencia del ejercicio como brigadista de

la Procuraduría, ganada con la constante capacitación teórico conceptual, pero sobre todo, desde la repetición de una práctica fáctica en terreno, centrada en adquirir las destrezas y habilidades necesarias para saber cómo debo reaccionar frente a escenarios de riesgo, ponerme a salvo, y sin exponerme o exponer a otro, puedo decir que he logrado brindar la ayuda necesaria que es tan relevante ofrecer a los demás seres vivos.

¡Sí, la prevención, la educación y la difusión del conocimiento son las llaves del éxito en muchos escenarios! ¡No veo la razón por la cual no lo sean en el tema de la implementación de la gestión del riesgo de desastres en todo el territorio colombiano! **i**

¹ Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres.

² Abogado con énfasis en política y gestión pública. Miembro de la Red de Formadores del IEMP. Brigadista de la Procuraduría General de la Nación 2006 – 2013. Con 20 años de experiencia en el área contable, financiera y tributaria. Asistente en el III Congreso Internacional de Investigación sobre Gestión Pública IGP 2015: Innovación para el Buen Gobierno y el Servicio a la Ciudadanía.



► «(...) la disciplina individual, y sobre todo la disciplina social, es fundamental para poder prepararnos y así enfrentar los retos que día a día representan las amenazas a las que nos encontramos expuestos, producto de la intensidad de la naturaleza y las actividades humanas».

Análisis de los riesgos en la conservación de los documentos de archivo



Elvia María Soler Olarte

► (...) la historiadora e investigadora mexicana, Ángeles Magdaleno, hace referencia al valor que puede tener el receptáculo de información de una persona, institución y nación como eslabón, espejo y testigo de momentos históricos determinados, lo que le permite al investigador poseer un sitio en donde buscar los datos que el pasado le ha legado». Foto en archivo AGA, Alcalá de Henare, España, 2006.

ELVIA MARÍA SOLER OLARTE¹

Al consultar el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, se puede encontrar que define el *archivo* como el conjunto de documentos que una persona o institución ha almacenado y ordenado, a fin de resguardar la información inherente a su constitución y desarrollo.

De igual forma, la historiadora e investigadora mexicana, Ángeles Magdaleno, hace referencia al valor que puede tener el receptáculo de información de una persona, institución y nación como eslabón, espejo y testigo de momentos históricos determinados, lo que le permite al investigador poseer un sitio en donde buscar los datos que el pasado le ha legado. Así, Ángeles Magdaleno compara el valor de estos mecanismos de organización de documentos con el oro, con la siguiente fra-

se: «Los archivos no relumbran, pero son minas de oro».

En el presente artículo analizaremos la importancia de identificar los riesgos (Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación - Icontec, 2012, p. 60) de deterioro físico, químico y biológico y la consecuente pérdida de información y de documentación que reposan en los archivos; una vez identificados estos, se procederá a *evaluarlos y sugerir estrategias y acciones actualizadas y oportunas* para mitigar, en lo posible, el deterioro, adoptando las acciones preventivas, o en última instancia, adoptando las acciones correctivas pertinentes y necesarias.

En 2014, el Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado expidió el Acuerdo 06, en el cual ratifica la importancia de contar con Sistemas Integrados de Conservación para el uso adecuado del patrimonio documental de la nación (Archivo General de la Nación, 2014). En este mismo sentido, se deben adoptar las buenas prácticas establecidas en las normas NTC ISO 31000 y la GTC 137, que sir-

ven como herramientas para un adecuado análisis del riesgo; teniendo en cuenta, eso sí, las diversas necesidades de cada entidad, ya sea pública o privada, sus objetivos particulares, contexto, estructura, operaciones, procesos, funciones, proyectos, productos, servicios o activos de información y las prácticas específicas. Todo esto con el loable propósito de apoyar a otros sistemas de gestión misionales o como herramienta principal de gestión documental dentro de una organización.

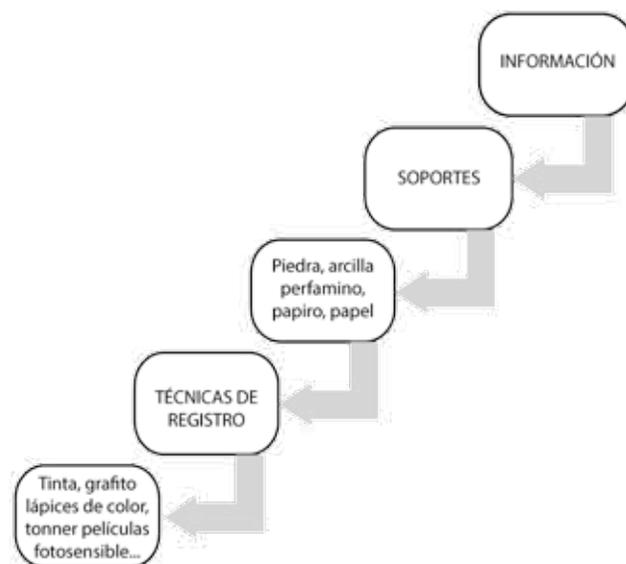
Riesgos en la conservación de los documentos de archivo

Para un adecuado desarrollo del presente escrito, delinearemos un análisis de los *riesgos en la conservación* de los documentos de archivo en las entidades públicas y privadas. Aunque se han generado esfuerzos en la asignación de recursos, en concordancia con las políticas y reglamentación del Archivo General de la Nación,

los recursos no son suficientes para la organización, la *conservación* y el uso adecuado del patrimonio documental, de conformidad con los planes y programas liderados por los directivos de cada entidad. En consecuencia, se requiere del compromiso permanente y responsabilidad (Procuraduría General de la Nación, 2002) de todos los servidores de las entidades en concordancia con el Código Disciplinario Único, que en el artículo 34 establece que «Son deberes de todo servidor público (...) Responder por la conservación».

De otro lado, la Ley 594 de 2000 en el título XI, «Conservación de Documentos», artículo 46, establece con fehaciente claridad lo siguiente respecto a la conservación de los documentos: «Los archivos de la Administración Pública deberán implementar un sistema integrado de conservación en cada una de las fases del ciclo vital de los documentos».

A partir del tipo de **información** y el **soporte** donde



¹ Bibliotecóloga y archivista, especialista en gerencia de documentos y sistemas de información de la Universidad de La Salle y en gestión cultural y comunicaciones de FLACSO de Argentina. Profesional universitaria Grupo GED de la Procuraduría General de la Nación. Correo electrónico: esoler@procuraduria.gov.co



► «En las entidades ubicadas en zonas climáticas húmedas, los documentos tienen un alto riesgo, causado por agentes biológicos (microorganismos, insectos y roedores). Por citar un ejemplo, en la imagen (...) podemos observar cómo termitas, hormigas blancas o comejenes alteran, degradan y deterioran los distintos soportes de la documentación con rapidez». Foto en archivo de Puerto Berrio, Colombia, 2014.

se fija la información, se debe contar con los factores que deterioran y ponen en riesgo la pérdida de la información.

Se deben tener en cuenta las causas que dañan los soportes identificando dos tipos de factores así: **extrínsecos** (externos al documento como los factores ambientales, higroscopicidad, agentes biológicos, desastres) y los **intrínsecos** (inherentes a la naturaleza del

documento como materiales de baja calidad papel, tintas, unidades de conservación).

Las entidades han venido estableciendo medidas de conservación preventiva para asegurar la integridad física y funcional de los documentos de archivo. A continuación, nos detendremos en detalle sobre los factores de riesgos externos de alteración en los documentos de archivo.

I. Riesgos ambientales

Las principales condiciones de riesgos ambientales que abordaremos son:

1. *La humedad relativa*, que como menciona Páez V. (1997), es un factor determinante de conservación de documentos. Teniendo en cuenta que es la relación entre la cantidad de vapor de agua que tiene una masa de aire y la máxima que podría tener, en el territorio colombiano puede fluctuar entre el porcentaje aceptable de humedad que se sitúa entre un 45% y un 60% de humedad relativa. Es importante que no exceda del 5% entre valores, en especial durante los días de lluvia, puesto que si los termohigrómetros registran índices por encima de los 60%Hr es necesario activar los deshumidificadores en las áreas de archivo.
2. *La temperatura* es otra condición ambiental que como factor externo altera los documentos. Por ejemplo, en los do-

cumentos en soporte de papel la temperatura aceptable debe estar entre 15 a 20 grados centígrados con una fluctuación diaria. Así mismo, es fundamental establecer controles periódicos de temperatura en regiones con condiciones climáticas que afectan directamente la conservación de los distintos soportes, en especial el papel.

Es importante controlar las altas temperaturas porque ellas propician básicamente que se generen agentes biológicos que aceleran el proceso de oxidación e hidrólisis, que provocan modificaciones y deterioros altos sobre los documentos originales, en especial la descomposición y el debilitamiento de los documentos.

En otras ocasiones, la presencia de la pulga pulveriza el soporte papel en climas tropicales con temperaturas y humedades altas. De igual forma, los encolados también pueden reblandecerse y ocasionar un problema físico sobre la documentación. Así, es importante que estas

Programas académicos para organizaciones públicas y privadas

Instituto de Estudios del Ministerio Público

Cursos cortos y diplomados

- » Derecho disciplinario
- » Estatuto Anticorrupción
- » Contratación estatal
- » Derechos humanos
- » Técnicas de lógica y argumentación jurídica
- » Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo
- » Autos de cargos
- » La acción de tutela
- » Conciliación
- » Normas NIIF
- » Talento humano
- » Comunicación asertiva

www.procuraduria.gov.co/iemp

Mayores informes:

IEMP, Carrera 5 15-80

PBX 587 8750, ext. 11627 y 11671

temperaturas sean controladas periódicamente y se activen las acciones para mitigar los riesgos.

3. La iluminación. La documentación debe exponerse el menor tiempo posible (horas laborables) a la iluminación artificial. Igualmente, cuando se usen bombillos deben tener filtros para no exponer directamente la documentación y evitar el deterioro.

II. Riesgos bióticos

En las entidades ubicadas en zonas climáticas húmedas, los documentos tienen un alto riesgo, causado por agentes biológicos (microorganismos, insectos y roedores). Por citar un ejemplo, en la imagen del archivo de Puerto Berrio podemos observar cómo termitas, hormigas blancas o comejenes alteran, degradan y deterioran los distintos soportes de la documentación con rapidez.

El comején ataca todo tipo de material provocando perforaciones de entrada en forma de cráter a nivel de encuadernación y galerías irregulares al interior del libro o expediente. Son indicios de actividad la presencia de excremento en forma de bolitas duras de color amarillo o café y presencia de alas. Estos factores demandan la restauración de documentos de manera directa, orientada a asegurar su conservación a través de la estabilización de la materia. Estas acciones son urgentes en los documentos cuya integridad material física se encuentra en riesgo inminente de deterioro o pérdida, como resultado de los daños producidos por agentes internos y externos.

Los principales factores de deterioro en los documentos de archivo básicamente obedecen a un descuido adminis-

trativo y a la falta de programas de limpieza y fumigación. La carencia de personal idóneo y el bajo presupuesto asignado a la adecuación de la infraestructura física de los depósitos destinados para los archivos donde se albergan los documentos, constituyen un ejemplo de estas dificultades.

III. Riesgos antropogénicos

La falta de programas de limpieza permanente incrementa la acumulación de polvo sobre los documentos. Del mismo modo, es importante tener en cuenta el uso de deficientes medios de agrupación (clips, ganchos de cosedora, etc.), unidades de almacenamiento (carpetas, cajas), también los soportes se deterioran por la inadecuada manipulación. Así mismo, la calidad de los soportes, el gramaje del papel (a menor gramaje mayor fragilidad), los dobleces, las manchas y el tipo de tinta son otros factores que ponen en riesgo la pérdida de la información.

La manipulación durante el fotocopiado, el mal almacenamiento y ausencia de unidades de conservación, así como la falta de los depósitos destinados únicamente para la documentación, facilitan que cada vez se pierda más información.

Para contrarrestar estos factores, las entidades cuentan hoy con políticas para no agrupar los documentos con elementos que causan daño como los clips, los ganchos de cosedora, las ligas o bandas, entre otros. Es por este motivo que se recomiendan las carpetas cuatro aletas, en tanto permiten agrupar los documentos en las unidades de almacenamiento dejando libres

► «Los principales factores de deterioro en los documentos de archivo básicamente obedecen a un descuido administrativo y a la falta de programas de limpieza y fumigación. La carencia de personal idóneo y el bajo presupuesto asignado a la adecuación de la infraestructura física de los depósitos destinados para los archivos donde se albergan los documentos, constituyen un ejemplo de estas dificultades». La imagen corresponde al símbolo que identifica la documentación con biodeterioro.



Cortesía de Elvia María Spier Oberte

los folios de manera ordenada cronológicamente sin tener que legajarlos en carpetas.

IV. Riesgo de desastres

Los desastres son riesgos permanentes que afectan los archivos, son riesgos de pérdida total o parcial de información que se agravan ante la ausencia de programas de reprografía como políticas de seguridad de información en las entidades. Los desastres como incendios, terremotos e inundaciones son frecuentes en el territorio colombiano; de hecho, en el año 2010 se presentaron inundaciones en todo el país que conllevaron, entre una de las múltiples consecuencias, a la pérdida de documentación valiosa de archivos en municipios colindantes a las riberas de los ríos Magdalena y Cauca.

Recomendaciones

En virtud a la legislación vigente se recomienda contar con un programa de conservación preventiva realizando las siguientes actividades:

- Capacitación y sensibilización.
- Inspección y mantenimiento de sistemas de almacenamiento e instalaciones físicas.
- Saneamiento ambiental: desinfección, desratización y desinsectación.

- Monitoreo y control de condiciones ambientales.
- Almacenamiento y «real-almacenamiento».
- Prevención de emergencias y atención de desastres. ⓘ

Referencias bibliográficas

- Archivo General de la Nación (2014). Sistema Integrado de Conservación (SIC). Colombia. Acuerdo 006 de 2014.
- Congreso de la República (2000). Ley General de Archivos, Ley 594 de 2000. *Diario Oficial* n.º 44084. Bogotá D. C.
- Cárdenas G., Marta L. (2008). *La restauración del patrimonio documental: experiencia Archivo General*. Bogotá D. C.: Archivo General de la Nación.
- Icontec (2012). Compendio de normas de gestión del riesgo, Bogotá D. C.
- Páez, Fabio E. (s. f.). *Guía para la conservación preventiva de archivos*, Colombia.
- Procuraduría General de la Nación (2000). Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002. *Diario Oficial* n.º 44.699. Bogotá D. C. Notas de vigencia 2013.

Webgrafía

- Acceso julio 2016: http://www.procuraduria.gov.co/...PRO-GD-AM-014_V1_MA.pdf.
- Acceso agosto 2016: <http://www.rae.es/>

La unión hace la fuerza

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR DEL IEMP

El artículo 50 del Decreto 262 de 2000, «Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público (...)\», determinó entre las funciones de la unidad académica:

[el] (...) desarrollo de programas de capacitación orientados a mejorar la gestión administrativa y a promover el conocimiento y el respeto de los derechos consagrados en la Constitución Política. 2. Realizar estudios que tengan por objeto orientar la lucha contra la corrupción administrativa y promover la protección de los derechos humanos, así como estimular las actividades que con el mismo fin realicen otras entidades estatales. 3. Organizar actividades de investigación, cursos y otros eventos académicos sobre los diferentes temas que interesen al Ministerio Público, en los que podrán participar personas ajenas a la entidad».

En este sentido, el artículo 51 de la misma norma señaló la estructura de la unidad académica del ministerio público encargada de definir las necesidades de la entidad y del desarrollo de las actividades requeridas para el cumplimiento de los fines misionales, a saber: el Consejo Académico del IEMP, la Dirección, y las divisiones de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos, de Capacitación, y Administrativa y Financiera.

La normativa permitió al Instituto contar con funciones claras, así como fortalecer y ampliar la oferta de programas académicos y líneas de investigación que desde el año 1995 venía ejecutando, desde su creación mediante la Ley 201 del mismo año.

Dos décadas de trabajo continuo, generando conocimiento y, permanentemente, apoyando la gestión de las distintas dependencias de la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con el diagnóstico de necesidades planteadas por ellas en cada vigencia, por el despacho del procurador general y por el ta-



Mónica Vega Solano - IEMP

► La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, con el apoyo del IEMP, adelantó desde el año 2009 a la fecha dos investigaciones relacionadas con el cambio climático y editó cuatro publicaciones sobre la materia.

lento humano de las áreas misionales del IEMP que concen, por la labor del día a día, los requerimientos en materia de capacitación, investigación y publicaciones.

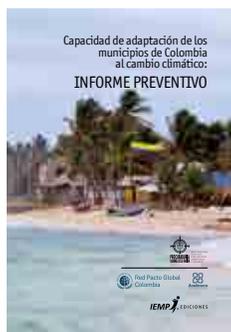
Con el fin de hacer visibles algunos de los estudios académicos y publicaciones que el IEMP ha realizado conjuntamente con otras instancias de este órgano de control, y de evidenciar los productos de calidad que logran la coordinación y colaboración entre dependencias, presentamos a los lectores de **INNOVA** una

breve relación de las investigaciones y obras editadas desde el año 2009 hasta la fecha.

Valga recalcar que son solo aquellas que han sido realizadas juntamente y en compañía de áreas misionales y de apoyo de la Procuraduría General de la Nación, porque la producción del IEMP en alianza con otras entidades u organizaciones, y la que entrega al país gracias a la experiencia de sus investigadores y formadores es copiosa.¹

¹ La información fue compilada por el jefe de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos, Luis Enrique Martínez Ballén.

Publicaciones IEMP



► El artículo 55 del Decreto 262 de 2000 señala como una de las funciones de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos: «Adelantar y apoyar investigaciones científicas, sociales, económicas, históricas, políticas y de otra naturaleza que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y funciones del Ministerio Público». En la imagen, carátulas de publicaciones que han sido producto de investigaciones adelantadas por el IEMP conjuntamente con áreas misionales de la Procuraduría.

Investigaciones y publicaciones académicas

Dependencia	Investigaciones académicas	Publicaciones
Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia	Evaluación de la relación familia y trabajo para elaborar propuestas de política pública (2009-2010).	Brochure de familia (2012).
	Familia y función social. Caracterización de la familia en Colombia (2010-2011).	<i>Vigilancia superior a la Sentencia C-355 del 2006. II informe</i> (2013).
	Diseño de estrategias de prevención para la protección y garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia (2010-2011).	<i>La función preventiva en la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia</i> (2013).
	Investigación sobre la vigilancia superior con perspectiva de género (2010-2011).	<i>Estilos de vida y necesidades de educación sexual</i> (2014).
	Estilos de vida y necesidades de educación sexual (2011-2012).	<i>Informe de vigilancia superior al sistema de responsabilidad penal para adolescentes</i> (2015).
	Vigilancia superior a la prevención y atención de la violencia sexual (2013).	<i>Informe juventud Ley 1622 de 2013</i> (2016).
	Vigilancia superior a la prevención y a la atención de la violencia sexual. Fase II (2014).	
	Investigación sobre los costos de la desintegración familiar (2014-2015).	
	Vigilancia superior a la gestión de los derechos de las víctimas de violencia sexual. III fase (2015).	
	Vigilancia superior a la gestión pública territorial frente a la garantía de los derechos (II/2015 – I/2016)	
Vigilancia superior a la gestión pública territorial frente a la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia Fase II (2016).		
Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social	Diagnóstico y evaluación de los procesos de liquidación de prestaciones económicas en el SSS pensiones (2010-2011).	<i>Dilemas en las decisiones en atención a salud</i> (2009).
	Evaluación y perspectivas de la política pública sobre el cáncer en Colombia (2010-2011).	<i>Pensiones: el costo de la demanda</i> (2011).
	Análisis y perspectiva del desempleo en los últimos 12 años en Colombia (2010).	<i>Control del cáncer en Colombia</i> (2012).
	Desarrollo económico y social: desempleo y pobreza (2011-2012).	<i>Recobros al Sistema General de Seguridad Social en Salud 2008 – 2012</i> (2014).
	Evaluación de lineamientos frente a la salud mental en Colombia (2013-2014).	<i>Evaluación de las políticas públicas de salud mental</i> (2015).
Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles	Factores sociales, políticos, ambientales y económicos, que facilitan la recuperación de los litorales marítimos indebidamente ocupados de las zonas de Tumaco y Buenaventura. Fase I (2008).	<i>Amenazas de desastres – Construcciones palafíticas</i> (2009).
	Ocupación indebida de litorales. Construcciones palafíticas. II fase (2009-2010).	<i>Suelo costero</i> (2010).
	Ocupación indebida de los litorales marítimos - Fase III (2011).	<i>Construcciones palafíticas. Recomendaciones de política pública</i> (2011).
	Ocupación indebida de los litorales marítimos - Fase IV (2012) - Diseño de lineamientos de política pública para zonas de litoral ocupadas indebidamente por construcciones palafíticas.	
	Ocupación indebida de los litorales marítimos – Fase V (2013). Participación de la Procuraduría General de la Nación en el agendamiento de la política pública para la recuperación de los bienes de uso público ocupados indebidamente en los litorales marítimos.	
	Evaluación y seguimiento a políticas públicas para la recuperación de bienes de uso público indebidamente ocupados (2015).	
	Fortalecimiento institucional para identificar y monitorear riesgos de vulneración de derechos en asuntos civiles (2016).	

Dependencia	Investigaciones académicas	Publicaciones
Despacho del procurador general	Evolución del rol de la Procuraduría General de la Nación en Colombia, durante los 180 años ejerciendo el ministerio público (2009-2011).	<i>Justicia disciplinaria</i> (2009).
	Itinerario ético de la personalidad histórica colombiana (2009-2010).	Reimpresión <i>Justicia disciplinaria</i> (2010).
	Investigación ética, derechos y deberes (2010-2011).	<i>Informe de gestión 2009</i> (2010).
	Definición del nuevo ciudadano con miras a diseñar un proceso de formación que contribuya a la consolidación del mismo en Colombia (2011).	<i>Itinerario ético</i> (2010).
	Perspectivas del ministerio público de cara al bicentenario de su constitución (2011-2012).	<i>Informe de gestión del procurador general</i> (2011).
	Análisis audiovisual sobre familia (2013).	<i>El nuevo ciudadano colombiano</i> (2012).
	Análisis de la incidencia de las instituciones de Santander en la consolidación de la República de Colombia (2014).	Reimpresión <i>Justicia disciplinaria</i> (2012).
	Evolución histórica de los conceptos de Estado, Justicia, Economía y Globalización (2015).	<i>7 mitos de la legalización de las drogas</i> (2012).
	Análisis de la problemática de Interbolsa. Aspectos jurídicos y económicos (2015).	<i>Informe de gestión 2011</i> (2012).
	Análisis del posconflicto frente a la defensa y protección de los derechos humanos (2015).	<i>8 mitos de la legalización de las drogas. Segunda edición</i> (2012).
	Análisis de la historia del ministerio público (2016).	<i>Informe preliminar procurador</i> (digital) (2013).
	Análisis del papel de la Procuraduría General de la Nación en procesos de reconciliación y memoria colectiva (2016).	<i>Informe de gestión del procurador</i> (2013).
		<i>Informe preliminar procurador</i> (digital) (2013).
		<i>183 años, Procuraduría General de la Nación</i> (2013).
		<i>8 mitos sobre la legalización de las drogas Tercera edición</i> (2014).
<i>Informe de gestión de la procuraduría</i> (CD) (2015)		
Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales		<i>Concepto n.º 4890 ante la Corte Constitucional</i> (2010).
		<i>Concepto n.º 4876 ante la Corte Constitucional</i> (2010).
		<i>Controversias constitucionales</i> (2013).
		<i>Marco jurídico para la paz</i> (2014).
Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales	Observatorio del Sistema Penal Acusatorio (Continuo desde 2008).	<i>Guía para la intervención judicial</i> (2009).
	Seguimiento y análisis a los trámites judiciales adelantados por los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad (2008-2009).	
Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública	Seguimiento a la participación ciudadana en Colombia (2008-2009).	<i>Justicia disciplinaria</i> (2009).
	Análisis del control social a la gestión pública en la comunidad educativa (2011-2012).	<i>Transparencias del sector eléctrico</i> (2009).
		<i>Interventoría en el régimen subsidiario en salud</i> (2009).
		<i>Cartilla electoral</i> (2015).
	<i>Manual de contratación</i> (2013).	
Despacho de la viceprocuradora		<i>Lecciones derecho disciplinario n.º 11</i> (2009). <i>Lecciones derecho disciplinario n.º 12</i> (2009). <i>Lecciones de derecho disciplinario n.º 13</i> (2009). Reimpresiones de los números 3, 4, 5 y 13.
Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado		<i>El daño especial como título de imputación de la responsabilidad del Estado</i> (2009).

Dependencia	Investigaciones académicas	Publicaciones
<p>Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios</p>	Cambio climático y biodiversidad (2010-2011).	<i>DIH medio ambiente</i> (2009).
	<p>Procesos migratorios: desplazamiento ambiental en Colombia como consecuencia del cambio climático (2012-2013).</p>	<i>Páramos para la vida</i> (2009).
		<i>Bosques nacionales</i> (2010).
		<i>Gestión del cambio climático</i> (2010).
		<i>Gestión del cambio climático</i> (2011).
		<i>Cambio climático, biodiversidad y cultura</i> (2011).
		<i>Bienes patrimoniales de las víctimas</i> (2011).
		<i>Cien reflexiones sobre el Sistema Nacional Ambiental</i> (2013).
		<i>Contaminación atmosférica. Residuos sólidos</i> (2013).
		<i>Río Magdalena</i> (2013).
		<i>Reimpresión Contaminación atmosférica</i> (2013).
		<i>Manejo posdecomiso de fauna y flora</i> (2014).
		<i>Gestión integral del recurso hídrico en Colombia</i> (2014).
		<i>Reimpresión Cien reflexiones sobre el SINA</i> (2014).
		<i>POA Laguna de La Cocha</i> (2015).
		<i>Reflexiones sobre el Incoder</i> (2015).
<i>Río Cauca</i> (2015).		
<i>Capacidad de adaptación de los municipios de Colombia al cambio climático</i> (2015).		
<p>Séptima Delegada ante el Consejo Estado y Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales</p>		<i>Informe electoral</i> (2009).
		<i>Guía de cabildo abierto</i> (2010).
		<i>Informe elecciones 2010.</i>
		<i>Cartilla electoral 2011.</i>
		<i>Informe elecciones 2011.</i>
		<i>Inhabilidades e incompatibilidades para cargos de elección popular</i> (2011).
		<i>Guía de cabildo abierto. Reimpresión</i> (2013).
<i>Cartilla electoral 2014.</i>		
<p>Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos</p>		<i>Protocolo de la asistencia integral para víctimas en el marco de la Ley de Justicia y Paz</i> (2009).
		<i>Régimen disciplinario contra reclusos</i> (2009).
<p>Oficina de Control Interno</p>		<i>Manual de operación de la Oficina de Control Interno</i> (2009).
		<i>Manual control interno</i> (2009).
<p>Procuradurías Delegadas para la Hacienda Pública, para la Función Pública, y para la Descentralización y Entidades Territoriales</p>		<i>Vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales</i> (2010).
<p>Oficina de Relatoría</p>		<i>Código Disciplinario Único</i> (2009).
		<i>Código Disciplinario Único con notas de vigencia 2010.</i>
		<i>Código Disciplinario Único con notas de vigencia 2011.</i>
		<i>Reedición Decreto 262 de 2000</i> (2011).
		<i>Código Disciplinario Único 2012.</i>
		<i>Reedición Decreto 262 de 2000</i> (2013).
		<i>Código Disciplinario Único 2013.</i>
		<i>Gaceta Disciplinaria</i> (2014).
		<i>Decreto 262 de 2000 con notas de vigencia 2014.</i>
		<i>Código Disciplinario Único 2014.</i>
<i>Reimpresión Código Disciplinario Único</i> (2015).		

Dependencia	Investigaciones académicas	Publicaciones
Comisión Procuradurías Delegadas de Economía y Hacienda Pública, para Asuntos del Trabajo, y Ambiental y Agraria		<i>Boletín Intercambio n.º 1 (2011).</i>
		<i>Boletín Intercambio n.º 2 (2012).</i>
Procuraduría delegada para la Economía y la Hacienda Pública		<i>Cartilla potestad disciplinaria (2012).</i>
		<i>Guía de procedimiento verbal, aspectos prácticos (2014).</i>
Grupo de Salud Ocupacional		<i>Cartilla cultura del trato justo y la sana convivencia (2009).</i>
Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos humanos		<i>Guía prácticas de pruebas disciplinarias (2010).</i>
Procuraduría Delegada para la Descentralización y Entidades territoriales		<i>Boletín Ojo Avizor n.º 1 (2009).</i>
		<i>Boletín Ojo Avizor n.º 2 (2010).</i>
		<i>Boletín Ojo Avizor n.º 3 (2010).</i>
		<i>Boletín Ojo Avizor n.º 4 (2010).</i>
		<i>Boletín Ojo Avizor n.º 5 (2011).</i>
		<i>Boletín Ojo Avizor n.º 6 (2011).</i>
		<i>Boletín Ojo Avizor n.º 7 (2011).</i>
		<i>Boletín Ojo Avizor n.º 8 (2011).</i>
		<i>Boletín Ojo Avizor n.º 9 (2011).</i>
		<i>Descentralización y entidades territoriales (2011).</i>
		<i>Boletín Ojo Avizor n.º 10 (2012).</i>
		<i>Boletín Ojo Avizor n.º 11 (2012).</i>
		<i>Boletín Ojo Avizor n.º 12 (2012).</i>
		<i>Boletín Ojo Avizor n.º 13 (2013).</i>
	<i>Boletín Ojo Avizor n.º 14 (2013).</i>	
Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública		<i>Los contratistas de prestación de servicios como sujetos de la acción disciplinaria en Colombia (2014).</i>
Comisión Interinstitucional de la Procuraduría General con Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas		<i>Resumen ejecutivo Ley 1448 de 2011.</i>
Oficina de Cooperación Internacional		<i>La presencia de las entidades públicas colombianas en la cooperación internacional (2015).</i>
Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios		<i>Causales de pérdida de investidura de los congresistas (2011). Tercera edición</i>
Primera Delegada ante el Consejo de Estado		<i>Conciliar antes que demandar (2009).</i>
Procuraduría Delegada para la Policía Nacional		<i>Temática conceptual y doctrinal del derecho disciplinario (2016).</i>

Factores de éxito en teletrabajo

CARLOS ARTURO MORENO

ORDUZ

ASESOR E INVESTIGADOR

DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES

SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS

SOCIOECONÓMICOS

Continuando con la presentación de algunos aspectos relevantes del teletrabajo, es preciso en esta oportunidad detenernos en aquellos factores que llevan al éxito en la ejecución de una actividad laboral en esta modalidad.

Por éxito se entiende todo triunfo, logro o cumplimiento de metas, el éxito es la consecuencia acertada de un emprendimiento asociado con la obtención de la victoria en una faena o actividad propuesta y también es sobresalir de entre los demás, o salir del anonimato. La noción de éxito es subjetiva, pues está íntimamente relacionada con lo que una persona cree que obtuvo de una actividad específica, y por ello también relativa, en cuanto está circunscrita a un marco de referencia dentro del cual se logra un objetivo.

Si se aplica esa noción a la actividad del teletrabajo, habrá éxito cuando la persona vinculada al programa alcanza las metas acordadas, cuando se logran beneficios personales e institucionales, cuando se eliminan los riesgos en los desplazamientos y, en fin, cuando se obtiene el bienestar y la satisfacción personal y familiar.

Como el éxito se logra cuando se arriba al fin propuesto, el mismo depende del grado de satisfacción que se obtenga, pudiendo decirse que aquel se ha alcanzado cuando hay una mejora sensible en la actividad, siendo factor indispensable la

disposición de las herramientas y medios de trabajo adecuados para lograr los objetivos, y desde esta perspectiva, tanto el Estado como las instituciones y organizaciones privadas deben actualizarse en materia tecnológica como presupuesto para alcanzar los objetivos.

La actualización de las organizaciones en materia tecnológica es presupuesto de competitividad, pues el impacto de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la productividad de la empresa le otorga ventajas múltiples respecto de aquellas que no se actualicen en esa materia, pudiendo incluso llegar a no ser competitivas en caso de no implementar las nuevas tecnologías imperantes, que han llevado a la generación de resultados en tiempo real en el proceso productivo.

Éxito en el teletrabajo implementado en la Procuraduría General de la Nación puede predicarse, entonces, del emprendimiento del teletrabajo en general, o de los logros alcanzados por las partes o quienes están vinculados a esa actividad, incluida la parte administrativa, que con entusiasmo ha generado todo el proceso de organización y apoyo a los empleados que fueron vinculados a la modalidad de trabajo a distancia y hoy continúan explorando la mejor forma de que esa modalidad laboral sea una realidad en el futuro próximo, no ya a nivel experimental, sino como forma de trabajo estable.

Son realmente altos los factores que se han detectado, generan satisfacción tanto al empleado como a la organización que implementa esta forma de laborar, y ello se refleja



Cortesía de Gary Hernández, banco de imágenes adquiridas

► «La actualización de las organizaciones en materia tecnológica es presupuesto de competitividad, pues el impacto de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la productividad de la empresa le otorga ventajas múltiples respecto de aquellas que no se actualicen en esa materia (...).»

en beneficios para las partes, que constituyen un verdadero capital al momento de realizar el balance de la gestión.

Logros del proyecto piloto de teletrabajo

Algunos de los éxitos hasta ahora logrados pueden sintetizarse, conforme a lo antes mencionado, de la siguiente manera:

1. En la Procuraduría se empezó a introducir el teletrabajo a partir de la iniciativa de algunas personas, quienes desconocían en qué consistía esa actividad en su fase inicial, de manera que la exploración del tema y los pasos dados hasta la culminación de la prueba piloto, con un grupo de empleados que han laborado en la modalidad de teletrabajo suplementario por espacio de un año desde sus casas sin que se hubieran presentado dificultades institucionales, puede entenderse como el mayor logro alcanzado por la entidad en busca de su inserción en esta modalidad laboral, que hoy se impone como un reto para cualquier institución que pretenda su perma-

nencia en el tiempo, en la medida en que este es factor básico para la supervivencia de cualquier institución que a futuro quiera establecerse o perdurar, frente a los retos que le imponen la sociedad del conocimiento y los avances tecnológicos que le son propios.

2. Las TIC permiten vincular a poblaciones marginadas a las fuentes de empleo que, aunque laboralmente capacitadas para hacerlo, normalmente sus condiciones personales o familiares no les permiten el acceso al empleo regular. Es el caso de personas en condición de reclusión, aislados geográficamente, amenazados, discapacitados y otras personas aquejadas por situaciones similares, a quienes por esa razón se les dificulta o imposibilita realizar trabajo presencial.

3. El trabajo a distancia permite a la empresa la liberación de locaciones (puestos de trabajo), obteniendo comodidad para empleados presenciales, o bien, ampliar la capacidad de su planta física para albergar a otros trabajadores, porque en la modalidad de teletrabajo el

espacio de trabajo presencial debe ser compartido.

4. El poder disponer de algunos cubículos o puestos de trabajo durante los días en que los teletrabajadores laboran desde su casa, disminuye los costos de operación y amplía la capacidad de las instalaciones; hay menor congestión en algunos lugares de concurrencia común como por ejemplo en los ascensores y mayor tranquilidad para los funcionarios que laboran en la modalidad presencial y disminución de los costos de servicios públicos.

5. De igual manera, permite a la institución darse una nueva forma de organización utilizando el trabajo a distancia no solo desde la residencia, sino a través de oficinas satélite y telecentros desde donde pueden laborar los empleados, siempre próximos a sus lugares de permanencia; pero la implementación del teletrabajo es una oportunidad para que la organización oriente el trabajo por objetivos, lo que reclama grandes cambios a nivel de la parte directiva, que debe desprenderse del esquema de cumplimiento de horarios por el de logro de metas, aspecto que no es fácil de asimilar.

6. Uno de los postulados del teletrabajo señala que con esta forma de laborar se logra conciliar la vida laboral con la vida familiar y eso en efecto para el caso experimental o de prueba piloto en la Procuraduría se ha alcanzado, porque cuando un empleado sale temprano de su casa permanece todo el día fuera de ella, cuando llega en la noche los demás miembros de la familia se encuentran descansando y ese trabajador no comparte con ellos o comparte muy poco tiempo, y tiene escasas oportunidades de enterarse de lo que a ellos les pueda estar pasando. En esa forma se recienten

las relaciones entre los miembros del grupo familiar por el poco tiempo que sus miembros tienen para estrechar el vínculo, dialogar y cruzar la información necesaria para que el grupo familiar alcance la armonía que debe tener y que no se reduce solo a la comunicación, sino también a la presencia, el acompañamiento y la solidaridad entre unos y otros.

Si el teletrabajador puede laborar en su casa, así sea de tiempo parcial, su presencia en el hogar aumenta, pudiendo simultáneamente mejorar los lazos familiares con una comunicación más fluida entre los miembros del grupo, mejorando el tiempo compartido con ellos respecto al que puede compartir cuando trabaja en la modalidad presencial; así se pueden estrechar los lazos entre los miembros de la familia y eso le permitirá un muy buen contacto a todo el grupo, pudiendo superar la dificultad que tenía para atender a su familia, y mejorar la comunicación con ellos, al estar pendiente de lo que al resto del grupo les pueda estar afectando.

7. Además, son notorios los cambios observados en la salud y bienestar de los teletrabajadores, y ellos mismos han manifestado su satisfacción, especialmente quienes se encuentran en condición de discapacidad, ya que disminuye la preocupación de sufrir un accidente al abordar y desplazarse en los sistemas de transporte masivo.

El riesgo para estas personas durante esos desplazamientos es latente, causa cierto temor en los demás miembros del grupo familiar, pues de alguna manera se encuentran en desventaja frente a otras personas y, por tanto, son más vulnerables en caso no solo de accidentes, sino también de algún tipo de agresión dirigida contra su seguridad personal o la de sus bienes.

8. Otro aspecto en que se ha manifestado la satisfacción, especialmente de ese mismo grupo, radica en que pueden cumplir con mayor facilidad las citas médicas, y algunos de ellos también han referido que es de su agrado poder esperar a sus hijos al regreso del colegio o la universidad.

9. También por el aspecto económico se ha mostrado algún grado de satisfacción por parte de los teletrabajadores, en la medida en que los días en que hacen teletrabajo, por no tener necesidad de tomar transporte o desplazarse en sus vehículos, se hace algún ahorro económico, como también se obtiene esa ventaja por razón de no tener que vivir durante esos días rigurosamente presentados, como lo están cuando laboran en forma presencial.

10. Junto a las anteriores ventajas, algunos han exteriorizado, además, que se están acostumbrando a laborar solos y a no estar dependiendo de cierto tipo de relaciones con los jefes y compañeros, con quienes en general manifiestan tener muy buenas relaciones laborales.

11. Además de la flexibilidad que conlleva el teletrabajo de manera intrínseca, también se presenta un importante ahorro en tiempo relacionado con los desplazamientos entre la casa y el trabajo de ida y regreso, que en promedio puede ser para cada persona de unas tres horas al día, así como el estrés que con esos desplazamientos se genera, y que se evita quien no tiene que estar haciendo esa actividad, todo ello se traduce en comodidad, descanso y bienestar para el trabajador.

12. Los trabajadores han señalado que la labor realizada en casa facilita mayor capacidad de concentración, pues en el seno de sus hogares regularmente se encuentran durante

gran parte de la jornada laboral solos y, por tanto, pueden obtener una mayor capacidad de concentración, con alto rendimiento en las actividades, optimizando de esa manera el tiempo dedicado al trabajo.

13. Desprendimiento del estrés que se genera en las instalaciones de una entidad como la nuestra; al haber menos preocupaciones en ese sentido el rendimiento es mayor, pues el trabajador no se siente acosado ni impedido por los roles propios del trabajo, ni por atender gran número de requerimientos y de asuntos propios de la relación entre compañeros, que interfieren y alteran su actividad y no le permiten un buen rendimiento, aspectos todos que se superan por ser inexistentes en la modalidad a distancia.

14. También se dan ventajas en la continuidad de las labores que se están realizando, lo que magnifica y valoriza el empleo del factor tiempo para el mejor aprovechamiento y logro de los objetivos trazados en las labores que se estén realizando, ya que el teletrabajador que cumple unas metas previamente acordadas no se ve en la necesidad de interrumpir lo que está haciendo para atender otros asuntos, interrupciones que impiden la concentración y el rendimiento que puede alcanzarse cuando no se da ese tipo de interferencias en su actividad.

15. Se destaca, además, que los teletrabajadores que han suscrito con los jefes inmediatos acuerdos de tareas a realizar en la modalidad de teletrabajo, señalan que se esfuerzan por alcanzarlas a satisfacción y por tanto se muestra mayor puntualidad en la obtención de los resultados laborales.

16. La institución ha abordado el problema de análisis del personal de apoyo al programa de teletrabajo, y para el efec-

to ha dado esa responsabilidad al Comité de Teletrabajo, actualmente liderado por la Secretaría General, pero es preciso continuar afinando el tema, puesto que si bien se tienen identificadas las oficinas que deben colaborar en ese apoyo, aún no son del todo claros los roles que cumplen esas dependencias, aspecto que, aunque no está plenamente clarificado, sí ha sido asumido especialmente en el proyecto de resolución definitiva de teletrabajo.

Por todo ello puede decirse que en la Procuraduría poco a poco se está alcanzando una cultura del teletrabajo, lo que implica un cambio en la forma de pensar tanto de la parte directiva de la organización, así como de teletrabajadores y trabajadores presenciales, que muestra que la institución ha emprendido la senda de la actualización en los altos retos que le generan la sociedad del conocimiento, la globalización y la

automatización que, como se sabe, tendrán una profunda incidencia no solo en la forma de laborar del futuro, sino en una nueva forma de organización de toda entidad que pretenda subsistir ante esos retos, que exigen que gran cantidad de actividades se lleven a cabo desde la distancia, pues ello genera no solo comodidad, sino agilidad, amplia cobertura y economía en las relaciones laborales y sociales. **1**

La virtualización y el Registro y Control Académico, dos logros del IEMP

ALBEIRO ORTÍZ ZULUAGA¹

En atención a las funciones consagradas en el Título VII, artículo 56, numerales 1 y 2 del Decreto 262 del 2000, al IEMP le corresponde dirigir y coordinar la capacitación de los funcionarios del ministerio público y de la Procuraduría General de la Nación.

En virtud de lo anterior, y en desarrollo de la estrategia de innovación y virtualización, el IEMP ha implementado el Sistema de Registro y Control Académico y la Plataforma de Educación Virtual Moodle, con miras a perfeccionar y modernizar el manejo de la información que se produce en el proceso de capacitación.

Esta plataforma ha logrado integrar los dos sistemas y cubrir una gran cantidad de necesidades como el registro de programas y de asistencia de alumnos, de profesores, de calificaciones, así como las certificaciones, los apoyos educativos, reportes requeridos por el proceso, usuarios, auditorías, tablas maestras, permisos, cronogramas de eventos y los cursos virtuales, entre otras funcionalidades.

La Plataforma de Educación Virtual desarrollada como Registro y Control Académico, concatenada a la plataforma

Moodle de educación y capacitación virtual, además de mantener un ambiente de desarrollo controlado, copias de respaldo y ayudar a garantizar la seguridad en la información, amplía el canal de comunicación con los usuarios del ministerio público y facilita la posibilidad de llegar cada vez a más lugares del país en tiempo real.

Por otra parte, en la evolución del proyecto, y el ajuste a las necesidades del IEMP, se han generado unos desarrollos que incluyen la normativa vigente de la estrategia de Gobierno en Línea y las Leyes de Antirrámites y de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La herramienta nació como un gestor de contenidos simple en una plataforma básica gratuita, en el año 2013, llamada Sakai, donde se desarrolló un módulo especial de Registro y Control Académico con unos campos destinados a la programación de los eventos de capacitación y el diseño curricular en línea.

Esto, permitió hacer de la labor de coordinar y organizar los programas de capacitación un ejercicio colaborativo entre coordinadores académicos, expertos temáticos, docentes, directivos y participantes en los programas de formación.

A principios del año 2015 se contaba con un total de 6113 registros de usuarios asistentes a los diversos eventos de capacitación presencial, en las distintas ciudades del país, asociados a 53 programas de formación.

Para el mes de julio de 2016 contábamos con un total de 13990 usuarios capacitados, que pueden entrar a la Plataforma

de Educación Virtual en cualquier momento y descargar el certificado de asistencia, las memorias de los eventos presenciales y dar su apreciación de la organización de los eventos.

Por otra parte a esta plataforma, en la búsqueda de su evolución, se le agregaron nuevos módulos de cursos y formación virtual en línea, migrando todos los componentes a un entorno especializado de educación virtual (Moodle 2.9). En este espacio, con la participación de la Universidad de Medellín en convenio con el IEMP, se han creado y promocionado 16 cursos de formación virtual con 800 personas capacitadas en esta modalidad, llegando de esta manera en tiempo real a lugares donde no era posible, por las distintas circunstancias del quehacer del Instituto.

Es un hecho que la evolución de la herramienta propone grandes retos. Para el 2016, por ejemplo, el objetivo es alcanzar el mayor número de nuevos personeros capacitados en toda Colombia, con el Curso de Inducción a Personeros. En la actualidad el IEMP ya tiene los primeros 168 graduados de este curso corto de 40 horas, con muy buenos comentarios sobre el contenido y la cercanía virtual que logró el IEMP con los personeros del país.

A la Plataforma de Educación Virtual de la unidad académica del ministerio público se puede acceder por la dirección URL: www.iempvirtual.udem.edu.co Llenando un fácil formulario de registro, usted puede solicitar la inscripción a los cursos de formación virtual. **1**

¹ Estudiante de ciencias de la información y bibliotecología, con especialización tecnológica en administración de sistemas de la información, licenciado en artes escénicas de la Universidad Pedagógica Nacional, tecnólogo en ciencias militares de la Escuela Militar de Suboficiales, participante en la creación del Sistema de Gestión Documental Orfeo presente en 143 entidades del Estado colombiano y otras entidades en Suramérica. Actualmente se desempeña como administrador del Sistema de Registro y Control Académico del IEMP y es integrante de la Red de Formadores del IEMP.

Etapas en la historia de la Procuraduría

Segunda entrega *

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR DEL IEMP

ALEJANDRO NÚÑEZ OCHOA**
ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN

Etapa	Descripción	Escenario internacional	Entorno nacional	Concepción del Estado	Desarrollo constitucional
Gobiernos conservadores: 1946 a 1953	La Procuraduría se enfrenta a la ruptura del orden constitucional por la toma del poder del general Rojas Pinilla.	Plan Marshall para Alemania (1947). Inicio de la Guerra Fría (1948). Instauración de la República Popular China (1949). Guerra de Corea (1950).	Crisis económicas (1930 a 1933 y 1939 a 1943). Muerte de Jorge Eliecer Gaitán (1948). Crisis económica (1948 a 1953).	La creciente violencia política causó una inestabilidad permanente en detrimento del orden público y de la cohesión partidista, lo que permitió la ruptura del orden constitucional y el ascenso al poder por medio de un golpe de Estado de una fuerza política independiente de origen militar. En consecuencia, la concepción del Estado planteada en la Constitución se deformó en un gobierno ejercido por medidas extraordinarias y autoritarias.	Durante este periodo no se presentaron modificaciones a la Constitución.
Dictadura y Frente Nacional: 1953 a 1974	Caracterizada por importantes intervenciones de los procuradores generales, a saber: Eduardo Piñeros Piñeros con el concepto favorable al plebiscito de 1957, y Mario Aramburo con la amonestación al presidente Carlos Lleras Restrepo.	Creación de la Comunidad Económica Europea (1957). Guerra de Vietnam (1957). Lanzamiento del satélite ruso (1957). Revolución cubana (1959). Alianza para el Progreso (1961). Muertes de Kennedy (1963) y de Martin Luther King (1968). Revolución Cultural China (1966). Revolución en París (1968). Auge de dictaduras militares en América Latina. Conquista de la Luna (1969). El Arpanet: primera red de computadores (1969). Derrumbe del Sistema de Bretton Woods (1971). Crisis petrolera (1973).	Nacimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC (1964). Plebiscito 1957. Frente Nacional (1958 a 1974). Reforma Agraria (1961). Crisis económica (1962 a 1965). Crecimiento económico (1967 a 1974). Estatuto Cambiario (1967).	Dos momentos en la concepción del Estado ocurrieron durante este periodo. El primero la inestabilidad política en torno a la pacificación del país. La toma del poder del general Rojas Pinilla fragmentó la tradición de institucionalidad constitucional. No obstante, obligó a las partes en contienda a sentarse a negociar. En un segundo momento, por medio de un acuerdo político entre los partidos tradicionales se llegó a la paz, lo que permitió que el Estado se modernizara, apelara a la planeación y a la acción técnica en la administración. Producto de ello fue la introducción del concepto de interés superior de la comunidad, regulaciones en materia de crédito, operaciones cambiarias y régimen aduanero en el ejecutivo.	Reforma constitucional de 1968: Acto Legislativo n.º 1.

* En Innova 26, página 29, se incluyeron las seis primeras etapas que pueden ser consultadas en la página web.

** Sociólogo y politólogo.

Desarrollo legislativo	Integrantes del ministerio público	Funciones de la Procuraduría	Origen del nombramiento del procurador	Procuradores
<p>Decreto 2898 de 1953. Creación de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Administrativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Procurador General de la Nación. . Procuradores delegados. . Fiscales de tribunales. . Juzgados de circuito. . Personeros municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> . Participar con voz y voto en los debates de la Cámara. . Vigilancia de la conducta oficial de los empleados públicos. . Vigilancia de los tribunales de arbitramento. 	<p>Cámara de Representantes de terna presentada por el presidente de la república (reforma constitucional de 1945, Acto Legislativo 1).</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Rafael Quiñónez Neira 1946 - 1950. . Pedro Alejo Rodríguez 1950 - 1951. . Álvaro Copete Lizarralde 1951 - 1953. <p>Encargado del juzgamiento del procurador. No aplica.</p>
<p>Decreto 250 de 1958 (creación de Procuraduría Delegada ante la Justicia Penal Militar).</p> <p>Decreto 2733 de 1959 (función de velar por la efectividad del derecho de petición).</p> <p>Ley 141 de 1961 (volvió legislación permanente el Decreto 2898 de 1953).</p> <p>Decreto 1726 de 1964 (creación de policía judicial, procuradores de distrito y fiscales instructores).</p> <p>Decreto Extraordinario 2049 de 1969 (regula la carrera administrativa).</p> <p>Decreto Extraordinario 521 de 1971 (establece las funciones de las diferentes dependencias).</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Procurador General de la Nación. . Procuradores del distrito. . Fiscales instructores. . Policía judicial. . Personeros. 	<ul style="list-style-type: none"> . Velar por la efectividad del derecho de petición. . Demanda ante el tribunal competente por nulidad de nombramientos administrativos y elecciones consideras ilegales. 	<p>Cámara de Representantes de terna presentada por el presidente de la república (reforma constitucional de 1945).</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Rodrigo Noguera Laborde 1953 - 1958 - 1961. . Luis Fernando Reyes Llaña 1953 - 1954. . Eduardo Piñeres Piñeres 1954 - 1958. . Domingo Sarasty 1958 (mayo a octubre). . Andrés Holguín Holguín 1961 - 1963. . Gustavo Orjuela Hidalgo 1963 - 1967. . Mario Aramburu Restrepo 1967 - 1970. . Jesús Bernal Pinzón 1971 - 1974. <p>Encargado del juzgamiento del procurador. No aplica.</p>

Etapa	Descripción	Escenario internacional	Entorno nacional	Concepción del Estado	Desarrollo constitucional
<p>Pos-Frente Nacional: 1975 a 1991</p>	<p>La institución modernizó la estructura organizacional y se enfrentó al desafío de la lucha contra el narcotráfico promoviendo la defensa de los derechos humanos.</p>	<p>Periodo de la década perdida del 80. Crisis petrolera (1979). Revolución islámica en Irán (1979). Guerra del Golfo Pérsico: Irán - Irak (1980). Surgimiento y auge del modelo neoliberal. Guerra de Las Malvinas (1982) Hambruna en África (1984). Terremoto en México (1985). Explosión en Chernóbil (1986) Crisis en la Bolsa de Nueva York (1987). Perestroika en Rusia (1988). Caída del Muro de Berlín (1989).</p>	<p>Bonanza cafetera (1975 a 1977). Crisis del sector financiero (1982 a 1985). Ajuste de economía, Fondo Monetario Internacional - FMI (1983). Toma del Palacio de Justicia (1985). Elección popular de alcaldes (1988). Oleada terrorista del narcotráfico. Asesinato del procurador general, Carlos Mauro Hoyos (1988). Asesinato de candidatos presidenciales: Luis Carlos Galán (1989,) y Carlos Pizarro y Bernardo Jaramillo (1990). Proceso de paz con el M-19 (1990) y otros grupos guerrilleros.</p>	<p>A nivel local, distintos procesos configuran el modelo de Estado predominante en la década de los sesenta y ochenta. No obstante, hay un elemento que atraviesa todo este período y es la complejización de la administración y de la estructura estatal. En primer lugar, durante los años ochenta se debilitan las capacidades de los países para estabilizar sus economías internas, lo que deja al Estado a merced de una impredecible economía mundial sujeta a un mercado mundializado. En segundo lugar, procesos previos provenientes de años anteriores como el aumento de la población, los altos flujos migratorios hacia las ciudades y la creciente necesidad de servicios públicos y servicios de atención pública redundaron en una presión constante sobre el Estado para que hiciera más efectiva y eficiente sus políticas en la sociedad. Como parte de esos esfuerzos, la descentralización y la desconcentración surgieron como opciones para modernizar las instituciones de gobierno.</p>	<p>Acto Legislativo n.º 1 (4 de diciembre de 1979).</p>
<p>Nueva Constitución Política de Colombia: 1991 a 2009</p>	<p>La Constitución de 1991 modificó ampliamente la estructura de ministerio público y las funciones de la Procuraduría General de la Nación bajo tres figuras (preventiva, intervención y disciplinaria).</p>	<p>Fin del Apartheid en Sudáfrica (1992). Crisis asiática (1997). Destrucción de las Torres Gemelas (2001). Crisis de Argentina (2002). Tsunami Indonesia (2004). Harcán Katrina (2005). Recesión en Estados Unidos (2007). Cambio climático y calentamiento global.</p>	<p>Crecimiento económico (2004 a 2007). Escándalo de la parapoltica. Surgimiento y colapso de las pirámides. Muerte de Tirofijo (2008). Muerte de Raúl Reyes (2010). Escándalo de falsos positivos (2010). Escándalos de corrupción en salud, Agro Ingreso Seguro y caruseles de la contratación (2010, 2011).</p>	<p>A través de la Constitución de 1991 se establece que Colombia es un Estado social de derecho, modificando la concepción planteada en la anterior Constitución. De tal manera que dicho avance es fundamental para entender el rol y el funcionamiento de las instituciones del Estado, en cuanto no solo se reconocen una serie de derechos sino, también, su legitimidad, eficacia, protección y otorgamiento efectivo de los mismos. Por otra parte, es un concepto que recoge los principios de igualdad y libertad provenientes del Estado de derecho con los ideados por movimientos socialistas, socialdemócratas y organizaciones internacionales soportadas en la defensa y la garantía del bienestar y de los derechos humanos.</p>	<p>Constitución de 1991. Reformas constitucionales sobre reelección presidencial, transferencias, regalías y política.</p>

Desarrollo legislativo	Integrantes del ministerio público	Funciones de la Procuraduría	Origen del nombramiento del procurador	Procuradores
<p>Decreto Extraordinario 1960 de 1978 (administración de personal del ministerio público).</p> <p>Decreto 01 de 1984: Código Contencioso Administrativo (deberes y facultades del ministerio público).</p> <p>Ley 4 de 1990 (adecuación del ministerio público, función de vigilancia administrativa y judicial procuradores departamentales, intendenciales, comisariales y provinciales; creación de las Procuradurías Delegadas de la Defensa de los Derechos Humanos, para Asuntos Penales, Civil, fortalecimiento de la Oficina de Investigaciones Especiales, creación de la Veeduría, creación de unidades asesoras y coordinadoras, y reorganización de la División de Registro y Control).</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Procurador General de la Nación. . Fiscal General de la Nación. . Procuradores regionales, seccionales y provinciales. . Personeros distrital y municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> . Defensa de los derechos humanos. . Efectividad de las garantías sociales. . Defensa de los intereses de la nación. . Defensa del patrimonio del Estado. . Supervigilancia de la Administración Pública. 	<p>Cámara de Representantes de terna presentada por el presidente de la república.</p>	<p>Procuradores</p> <ul style="list-style-type: none"> . Jaime Serrano Rueda 1974 - 1978. . Guillermo González Charry 1978 - 1982. . Carlos Jiménez Gómez 1982 - 1986. . Carlos Mauro Hoyos 1986 - 1987. . Horacio Serpa Uribe 1987 - 1988. . Alfonso Gómez Méndez 1988 - 1990. <p>Viceprocuradores</p> <ul style="list-style-type: none"> . Humberto Rueda Silva 1975 - 1978. . Susana Bárbara Montes de Echeverry 1978 - 1982. . Abraham Hernando Baquero Borda 1982. . Jaime Ossa Arbeláez 1982 - 1985. . Jaime Hernández Salazar 1985 - 1986. . Alfredo Gutiérrez Márquez 1986 - 1988. . José Luján Zapata 1988. . Omar Henry Velasco Ramírez 1988 - 1989. <p>Encargado del juzgamiento del procurador. El procedimiento no tiene variaciones.</p>

<p>Ley 201 de 1995 (autonomía administrativa, financiera, presupuestal y técnica de la Procuraduría; creación del IEMP).</p> <p>Decreto 262 de 2000 (estructura de la Procuraduría, creación de Procuradurías Delegadas para la Vigilancia Administrativa, Judicial y Moralidad Pública; creación de la Sala Disciplinaria y de la Procuraduría Auxiliar de Asuntos Disciplinarios; desaparecen las procuradurías departamentales y metropolitanas; homologación de la clasificación de servidores con la rama ejecutiva).</p> <p>Ley 1367 de 2009 (se implementa y se fortalece la conciliación en la jurisdicción contencioso administrativa).</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Procurador General de la Nación. . Defensor del Pueblo. . Personeros municipales. 	<p>Según la Ley 201 de 1995: vigilar la conducta oficial de funcionarios y empleados públicos; propender por la eficacia en el orden jurídico, derechos humanos e intereses de la sociedad.</p> <p>En el Decreto 262 de 2000: defensa de los derechos fundamentales e interés público; vigilancia del cumplimiento de deberes y responsabilidades; lucha contra la corrupción y la impunidad; vigilancia de la función y gestión pública, y defender el patrimonio público y los intereses colectivos: Además, está la labor de conciliación en derecho.</p>	<p>Elige el Senado de la República de terna presentada por el presidente de la república, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.</p>	<p>Procuradores</p> <ul style="list-style-type: none"> . Carlos Gustavo Arrieta 1990 - 1994. . Orlando Vásquez Velásquez 1994 - 1997. . Jaime Bernal Cuellar 1997 - 2001. . Edgardo José Maya Villazón 2001 - 2008. <p>Viceprocuradores</p> <ul style="list-style-type: none"> . Miryam Ramos de Saavedra 1989 - 1993. . Alvaro Mauricio Echeverry Gutiérrez 1993 - 1994. . Orlando de Jesús Solano Bárcenas 1994 - 1996. . Luis Eduardo Montoya Medina 1996 - 1997. . Luis Eduardo Montealegre Lyneth 1997 - 2001. . Carlos Arturo Gómez Pavajeau 2001 - 2009. <p>Encargado del juzgamiento del procurador. La Corte Suprema de Justicia es la encargada de dicho procedimiento con previa acusación por parte del fiscal general de la nación.</p>
--	---	--	--	---

¿Cuándo el juez administrativo puede declarar nulo un fallo disciplinario por su interpretación jurídica?

CARLOS ARTURO DUARTE MARTÍNEZ¹

Una de las últimas fronteras que el derecho disciplinario tiene que delinear para lograr su completa independencia como rama del ordenamiento jurídico colombiano, se decide en los escenarios de la jurisdicción contenciosa administrativa en la que se discute la validez de los fallos disciplinarios contenidos en actos administrativos.

En los últimos diez años se ha avanzado en el debate sobre la existencia de límites para el juez administrativo al momento de ejercer el control de legalidad de los actos administrativos disciplinarios. La tesis que se ha consolidado en la doctrina reconoce que las sanciones disciplinarias que imponen las dependencias del ministerio público y las oficinas de control interno disciplinario son actos administrativos, como resultado del ejercicio de la función administrativa.

Pero también, debido a que el desempeño de la potestad disciplinaria entraña una administración de justicia en sentido material, al juez administrativo se le presentan dos límites infranqueables: (i) la valoración racional de las pruebas, y (ii) la interpretación jurídica realizada por la autoridad disciplinaria para justificar las sanciones impuestas. En caso de verificar si en estos puntos se respetan las reglas de la argumentación jurí-

dica, el juez administrativo no podrá alterar las conclusiones que contiene el acto administrativo disciplinario.

La Sección Segunda del Consejo de Estado, por su parte, no ha tenido una tendencia jurisprudencial uniforme en el punto de los límites del control de legalidad de las sanciones disciplinarias contenidas en actos administrativos. Ello es en particular visible en las sentencias del periodo 2014-2015, en el cual llegó a sostener que no existía límite alguno para el juez administrativo al realizar el control a los actos administrativos disciplinarios, al punto que todo su contenido resultaba ser campo de revisión.

En 2016, la Sección Segunda inicialmente volvió a la tesis que sostuvo hasta 2013 según la cual no puede concebirse el control judicial como una tercera instancia disciplinaria en la que pueden revisarse todos los fundamentos de las sanciones disciplinarias. Empero, en Sentencia de Unificación del 09 de agosto de 2016, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificó los dispares criterios en la materia al asumir la tesis del «control judicial integral» de los actos administrativos sancionatorios disciplinarios, en la que: (i) se niega la existencia de límites a la competencia del juez administrativo, (ii) los fallos disciplinarios no son decisiones judiciales, (iii) y sus interpretaciones no se sustentan en la independencia e imparcialidad, y que (iv) «La interpretación normativa (...) hecha en sede disci-

plinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley».

Esta última referencia cierra el debate sobre el reproche que pueda llegar a hacer el juez administrativo frente a la interpretación jurídica del acto administrativo disciplinario; y tampoco deja atrás la jurisprudencia constitucional que ha identificado al ejercicio de la potestad disciplinaria como una expresión de la administración de justicia en sentido material (la carga de transparencia no es satisfecha por parte del Consejo de Estado).

En las siguientes líneas se participa en ese debate para señalar que, a la hora de evaluar la interpretación jurídica que sustenta el fallo disciplinario, debe seguirse la teoría de la interpretación jurídica defendida por el positivismo normativista de Hans Kelsen, presente, por ejemplo, al desarrollo que la Sección Tercera del Consejo de Estado le ha dado a la noción del error judicial por la interpretación en el ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado-juez.

1. El fallador disciplinario: ¿interprete jurídico?

Lo que lleva a tener a la interpretación jurídica que realiza la autoridad disciplinaria como un límite para el juez administrativo, radica en el reconocimiento por parte de la Corte Constitucional que el ejercicio de la potestad disciplinaria es una expresión de la adminis-



► «(...) la plena condición de juez no es reconocida al fallador disciplinario, pues más allá que decide sobre la afectación de derechos de los sujetos disciplinables, imponiendo sanciones aún en contra de la voluntad de ellos, no tiene a cargo la resolución de litigios, ni sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada».

tración de justicia en sentido material, debido a que:² (i) «se imputa la comisión de conductas que han sido tipificadas como faltas» disciplinarias, (ii) el proceso disciplinario se desarrolla para demostrar su comisión, (iii) en él se decide la imposición de sanciones, y (iv) «las autoridades disciplinarias despliegan una actividad con contenidos materiales propios de la función de administrar justicia».

Se tiene entonces que el fallador disciplinario adquiere su condición especial por la ineludible labor de intérprete jurídico, pues al momento de adoptar decisiones condenatorias el alcance de las normas jurídicas no siempre es preestablecido. Pero la plena condición de juez no es reconocida al fallador disciplinario, pues más allá que decide sobre la afectación de derechos de los sujetos disciplinables, imponiendo sanciones aún en contra de la voluntad de ellos, no tiene a cargo la resolución de litigios, ni sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada.

¹ Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Correo: cduarte3@unab.edu.co

² Corte Constitucional. Sentencia C-014 de 2004 (M. P. Jaime Córdoba Triviño).

2. La modulación del control del juez administrativo frente a la interpretación jurídica del fallo disciplinario

Empero, la doctrina iusdisciplinaria ha indicado que el control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no puede socavar, sin más, cualquier interpretación jurídica adoptada por el fallador disciplinario, y ello se materializa en que el juez administrativo debe respetar la interpretación de las normas realizada por el fallador disciplinario que sustentan su decisión, «salvo que se constate su desvío de los cánones de hermenéutica»³, como respuesta al diseño institucional de la Constitución de 1991.

Gómez Pavajeu sintetiza la jurisprudencia constitucional en la materia y señala que el carácter ínsito del fallador disciplinario como hermeneuta permite invalidar sus fallos cuando se sustenten en una interpretación que resulta: (i) «abiertamente contradictoria con el contenido de la norma cuyo alcance dice fijar» o (ii) «incompatible con la Constitución».⁴

3. Una línea decisoria hacia el futuro para la Sección Segunda del Consejo de Estado

Pese a lo anterior, aún en eventos en los que los falladores disciplinarios adopten interpretaciones jurídicas siguiendo o no directrices del procurador general de la nación, debe identificarse un parámetro que permita in-

validar los actos administrativos sancionatorios disciplinarios. Se propone que se siga de cerca a la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado que ha desarrollado el «principio de unidad de respuesta correcta o de unidad de solución justa», a fin de identificar cuándo el Estado-juez incurre en un error judicial por la interpretación jurídica.

En Sentencia del 02 de mayo de 2007,⁵ la Sección Tercera indicó que pueden existir frente a un mismo problema jurídico soluciones razonables pero diferentes: «todas jurídicamente admisibles en cuanto correctamente justificadas. Entonces, sólo las decisiones carentes de este último elemento —una justificación o argumentación jurídicamente atendible— pueden considerarse incursas en error judicial». De lo anterior puede concluirse que se incurre en error jurisdiccional cuando: (i) se adopte una decisión que no se corresponda con la única respuesta, si es que esta es posible, o que (ii) no es justificable correctamente dentro del marco de soluciones razonables que el marco jurídico le plantea al juez.

Este desarrollo jurisprudencial se apoya en el positivismo normativista que niega la existencia de únicas respuestas en el derecho para todos los problemas jurídicos. El positivismo jurídico plantea la existencia de la discrecionalidad en el ámbito de la interpretación jurídica. Hans Kelsen la explica al enmarcar la labor de interpretación jurídica dentro del proceso de aplicación del sistema jurídico jerarquizado. La relación entre las normas superiores e inferiores del derecho, dice el auto-

austriaco, es de determinación: las primeras determinan en algunas veces el contenido de las normas inferiores que se deben producir.

La interpretación jurídica surge debido a que la «norma de rango superior no puede determinar en todos los sentidos el acto mediante el cual se aplica».⁶ Esta indeterminación puede ser: (i) intencional a fin de que la norma individual que surja continúe el proceso de determinación de las normas jurídicas, o (ii) no intencional, como consecuencia no buscada, que se deriva de la ambigüedad de las palabras a través de las cuales la norma jurídica se exterioriza. Este evento se da cuando «el sentido lingüístico de la norma no es unívoco»; lo que lleva a que el órgano que tiene que aplicar la norma se encuentre ante varios significados posibles.

Ante esta situación, el derecho termina presentándose al intérprete como un marco en el cual caben varias posibilidades de aplicación. Podrán seguirse tantas interpretaciones como «diferentes significados lingüísticos de la norma jurídica». Por tanto, la interpretación jurídica:

(...) no conduce necesariamente a una decisión única, como si se tratara de la única correcta, sino probablemente a varias, todas las cuales... tienen el mismo valor, aunque solo una de ellas se convertirá en derecho positivo en el acto del órgano de aplicación de derecho, en especial.⁷

Así pues, en el ámbito de la responsabilidad del Estado, no puede derivarse una conde-

na dentro del medio de control de reparación directa cuando el Estado-juez ha llenado el marco jurídico con una interpretación admisible por el mismo derecho.

Y teniendo en cuenta que las autoridades administrativas cuando ejercen potestad disciplinaria, y debido a su condición de hermeneutas de la ley disciplinaria administran justicia en sentido material, para validar sus fallos disciplinarios no pueden adoptar interpretaciones contrarias a la ley. Así, los fallos disciplinarios deben ser invalidados por el juez administrativo solo cuando: (i) existe para el caso una única respuesta correcta, y la autoridad disciplinaria decide con otra diferente, o (ii) hay varias respuestas posibles desde el sistema jurídico, y dicha autoridad adopta una disconforme a aquellas.

La Sección Segunda debe seguir la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, debido a que jueces y autoridades administrativas disciplinarias son, frente a la ley, dos especies de hermeneutas, con las diferencias ya anotadas. Con esto se da una posición institucional adecuada al ejercicio de la potestad disciplinaria, pues impone límites claros al control que hace el juez administrativo de los fallos disciplinarios, y previene la arbitrariedad a excluir interpretaciones que puedan derivarse de la aplicación de ciertos métodos hermenéuticos que no tengan como fundamento el derecho positivo.

Además, con la apuesta por positivismo normativista se gana en seguridad jurídica, pues la única o las varias respuestas posibles existen en la medida en que las disposiciones normativas admitan una o varias interpretaciones. **i**

³ Gómez Pavajeu, Carlos Arturo. *Control contencioso y justicia disciplinaria*. Alcaldía de Bogotá, Bogotá, 2010, P. 28.

⁴ *Ibid.*, P. 26. Este criterio también es defendido por Roa Salguero, David. La jurisprudencia del Consejo de Estado y sus recientes aportes al derecho disciplinario. En: *Revista Derecho Penal y Criminología*. N.º. 94 (ene-jun, 2012) P. 120.

⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. C. P. Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 2 de mayo de 2007. Exp.: 15776.

⁶ Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*. 16.^a Ed., Editorial Porrúa, México D. F., 2011, P. 350.

⁷ *Ibid.*, PP. 351 a 352.

El papel del cooperativismo colombiano en el posacuerdo

GERMAN TORRES TRIVIÑO¹

El cooperativismo, considerado como la tercera vía entre el capitalismo y el socialismo, donde se integra la fuerza solidaria de los que están excluidos del crédito financiero y no tienen las suficientes garantías para sustentarlo, aparece dentro del contexto de lo que se denomina como posacuerdo, pues desde ahora se debe aceptar la existencia del conflicto, pero ya no a dirimir de manera violenta o a través de las armas, sino dentro de los escenarios que permite la democracia y la controversia pacífica.

Se plantea que para evitar que los hombres y mujeres que se van a desmovilizar, de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), continúen en la ilegalidad y la delincuencia, el Estado les proporcione las herramientas para generar proyectos asociativos y de economía social como las cooperativas que hoy son de importancia fundamental para determinados y amplios grupos de la sociedad en todo el mundo, y que se basan en principios sublimes de solidaridad y participación colectiva para obtener ciertos beneficios económicos y sociales que serían difíciles de lograr si no existieran estas instituciones.

¹ Economista de la Universidad Externado con estudios en antropología de la Universidad Nacional de Colombia; con maestría en problemas económicos, financieros y de relaciones internacionales del Instituto de Altos estudios para el Desarrollo (Iade) - Instituto de Estudios Políticos de París y Universidad Externado de Colombia; especialista en administración y planificación del desarrollo regional del Cider de la Universidad de los Andes; investigador del IEMP, consultor y docente en diferentes centros de educación superior de Bogotá.

También se hace mención de que en el conflicto deben existir, pero dentro de cierto marco legal e institucional, y que es necesario que otras organizaciones como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) se involucren en un proceso de paz y firmen posacuerdos para acallar las armas y finalizar una confrontación fratricida que ya no tiene sentido en Colombia.

Introducción

El siguiente artículo tiene como objetivo central el análisis de las posibilidades y el papel que el cooperativismo en Colombia va a jugar en el posacuerdo, por tanto, es una mirada prospectiva que ojalá sirva para la reflexión de los estudiosos del tema.

Inicialmente, se requiere hacer claridad, de manera específica, sobre el concepto de posconflicto que tanto se utiliza en el argot cotidiano, en los medios de comunicación y en los enunciados de autoridades y representantes del Gobierno, incluso de la guerrilla.

Es importante no solamente partir del hecho de que el conflicto es connatural a la existencia humana, sino que lo que se requiere es canalizarlo de manera normal, legítima y sin polarización, que es lo que desde hace muchos años no se logra en nuestra sociedad, sino a través de la confrontación armada o violenta.

Esto, en consonancia con Estalaino Zuleta, quien en su libro *Colombia, violencia, democracia y derechos humanos*, editado al fragor de la Constitución de 1991, plantea la nece-

sidad del conflicto como elemento principal para tramitar las pequeñas y grandes oposiciones de manera no violenta al interior de la sociedad.

Se deben dejar aflorar los conflictos para darles un tratamiento y eso lleva implícito un Estado que dé un espacio legal donde el ciudadano tenga derecho a pensar por sí mismo y defender sus creencias. [Para luego añadir] Los conflictos no son una mala cosa, ellos deben ser la base sobre la que se levanta la sociedad (...) Una sociedad no conflictiva es algo tan absurdo como un individuo sin angustias y fantasmas: la sociedad no puede seguir pensándose como una armonía de idilios sin sombras. (Zuleta E., 1999, p. 10).

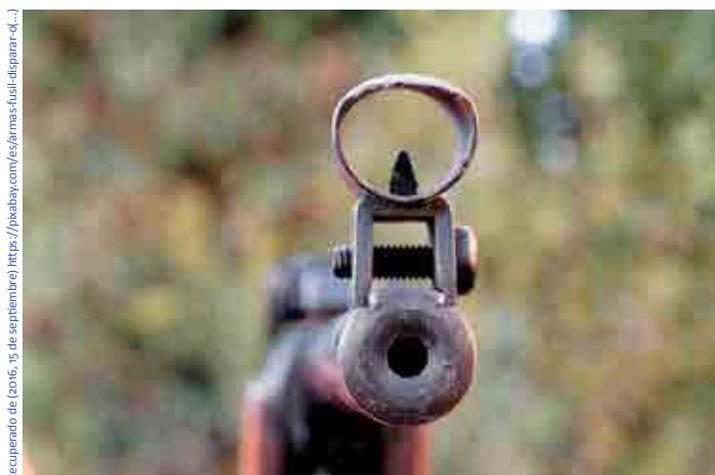
Por tanto, la importancia de los conflictos que necesariamente se dan en la vida y las relaciones humanas es que se puedan dirimir dentro de las leyes y normas que eximen la con-

frontación violenta, en este caso la armada, fuera de cualquier protocolo, y donde se vulnera permanentemente el derecho internacional humanitario.

¿Por qué posacuerdo y no posconflicto?

Se designa como posacuerdo no solo porque aún subsisten grupos armados tanto de izquierda como de derecha (Bacrim), o de delincuencia, que pueden echar por la borda los intentos de mantener una paz en un contexto de debate civilizado, sino también porque lo que se va a firmar es un acuerdo entre el grupo insurgente que lleva más de medio siglo contravirtiendo el modelo y el régimen político y social instaurado en Colombia, no solo dentro del marco constitucional y democrático, sino mediante la lucha armada y las fuerzas del Estado y la sociedad civil que este representa.

Por otro lado, si consideramos las experiencias de posacuerdo que pueden servir de referente al proceso de paz —eso



Recuperado de (2016, 15 de septiembre) <https://pkabay.com/es/armas-fusil-disparar-01...>

► «(...) la importancia de los conflictos que necesariamente se dan en la vida y las relaciones humanas es que se puedan dirimir dentro de las leyes y normas que eximen la confrontación violenta, en este caso la armada, fuera de cualquier protocolo, y donde se vulnera permanentemente el derecho internacional humanitario».

sí, teniendo en cuenta las características típicas del nuestro— como el caso de El Salvador y Guatemala, luego de firmados los acuerdos, no solo se espera el cumplimiento de los mismos, tanto por parte del Gobierno y de la guerrilla así como de la sociedad civil, sino también se deben impulsar proyectos asociativos, pues no de otra manera se puede evitar que los desmovilizados migren hacia la ilegalidad y la delincuencia de nuevo.

Partiendo de estas aclaraciones podemos indicar algunas oportunidades que, como cualquier crisis, nos ofrece el escenario actual del acuerdo de paz, a saber: dejación de armas y desmovilización de cerca de 10 000 combatientes, y también la necesaria inclusión de las víctimas de esta guerra fratricida en proyectos que generen recursos y cohesión social; y aquí es donde la denominada tercera vía o economía solidaria puede jugar un papel fundamental y estratégico en la ambientación y afinamiento de la paz en Colombia.

Desde varias perspectivas se considera que el cooperativismo nace como una respuesta al abuso del capitalismo en Inglaterra, tras la revolución industrial, pero también frente a la estatización socialista y la burocratización centralizada. «En coherencia con una mirada de avanzada desde lo ideológico y lo doctrinario, varios estudiosos y pensadores han situado desde sus inicios al movimiento cooperativo en el centro del cambio social». (Coomeva, 2010, p. 1).

De esta manera, la propuesta va dirigida a profundizar en el enfoque o en el modelo cooperativo para que se aplique como una solución eficiente y productiva para el futuro de los excombatientes, entre otras cosas, para aprovechar la organización por núcleos y escuadras que, si bien

proviene de la organización militar de tipo jerárquica y de mando piramidal, también ha propiciado cierto tejido social de tipo asociativo, que no viene al caso determinar si fue o no eficaz, sino que de allí se puede aprovechar cierto nivel de solidaridad y entrelazamiento social que sirve, con otros objetivos, de sustento a la economía solidaria, que es la base del cooperativismo.

Si consideramos las reglas básicas del cooperativismo que se gestó en Rochdale por los trabajadores cesantes que se asociaron a la considerada, históricamente, primera estructura cooperativa en el mundo y a sus reglas, que la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) ha adecuada a los nuevos tiempos, desde 1937 y ajustado en 1966, podemos afirmar que la naturaleza de estas organizaciones se ajusta a las posibilidades y bondades que se desprenden del posacuerdo con los siguientes principios:

- Adhesión libre y voluntaria.
- Organización democrática.
- Limitación del interés al capital.
- Distribución de excedentes entre asociados en proporción a las operaciones.
- Promoción de la educación.
- Integración cooperativa.

Finalmente, en 1995, el Congreso de la ACI, realizado en Manchester, Inglaterra, aprobó siete nuevos principios:

- Adhesión voluntaria y abierta.
- Gestión democrática por parte de los asociados.
- Participación económica de los asociados.
- Autonomía e independencia.
- Educación, formación e información.

- Cooperación entre cooperativas.
- Interés por la comunidad.

En conclusión, si bien la propuesta parece general no deja de ser realista, pues la estrategia de impulsar proyectos productivos ya se ha experimentado posterior a la firma de la desmovilización de otros actores armados como los denominados grupos de autodefensa, que debido a la necesidad de mantener en el anonimato a los beneficiarios por seguridad no ha sido posible visibilizar.

En este sentido, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y otras entidades de emprendimiento promovieron los proyectos hace unos años que, como se explica, no han sido mostrados en toda su extensión, ni se les ha dado la profusión requerida, pero demuestran que la asociación, en la cual se sustenta el cooperativismo, sí puede garantizar que los proyectos colectivos que se podrían desarrollar en el proceso de posacuerdo sean posibles y tengan gran posibilidad de ser exitosos.

Si bien el cooperativismo o el contexto de la denominada economía asociativa no constituye la panacea para que anticipadamente garantice el éxito del posacuerdo, sí se propone como una alternativa para afinar la paz en Colombia y evitar que los desmovilizados del grupo guerrillero —que lleva más de medio siglo controvirtiendo a través de las armas al Gobierno y las instituciones—, una vez firmados los acuerdos de paz, se mantengan en la ilegalidad o pasen a engrosar los grupos de delincuencia organizada, o formen sus propios grupos, como se ha podido constatar en otros países como El Salvador y Guatemala donde se desmovilizaron las guerrillas a principios de la década de los 90.

Referencias bibliográficas

- Alianza Cooperativa Internacional (1970) Principios cooperativos. Washington, 1970.
- Arango J., Mario (2012). *Manual de cooperativismo y economía solidaria*. Universidad Cooperativa de Colombia.
- Giddens, Anthony (1999). Efectos de la globalización y el nuevo orden mundial. En el periódico *El País* del 24-10-99. *Revista Latina de Comunicación Social* (Diciembre de 1998). El núcleo ontológico de la teoría social. A propósito del pensamiento de Anthony Giddens Jesús Morande, 1997, Group of Lisbon 1995, P. 20, modificaciones de Hübner (1998), P. 19FH.
- Cooperativa de Médicos del Valle – Coomeva (2012). *¿El cooperativismo una opción de tercera vía?* Santiago de Cali. 2012.
- Pachón S., Damián (2015). Posconflicto, constitución social aristocrática y paz en Colombia. En revista *Le Monde Diplomatique Colombia* «Una voz clara en medio del ruido» Bogotá, domingo, 13 Septiembre 2015. PP. 16-19.
- Palou T., Juan Carlos (2015). La implementación de la paz: más difícil que el acuerdo. En *Razón Pública*, periódico de opinión virtual. Bogotá, 2015.
- Tickner, Arlene B. (2014) ¿Qué es la tercera vía? *El Espectador*. Bogotá, 1.º de julio de 2014.
- Szmulewicz, Esteban (2000). Las contradicciones de la tercera vía. Participación social y desigualdad en tres países. 1.ª Parte. Informe del Consejo Editorial de Asuntos Públicos. Chile.
- Wikipedia (2015) «Nacimiento del cooperativismo». www.wikipedia.com
- Zuleta, Estalinao (1999). *Colombia, violencia, democracia y derechos humanos*. Universidad del Valle. Cali. 1999.

¿Se retorna a la centralización en Colombia y en América Latina?

GERMÁN TORRES TRIVIÑO¹

Introducción

El artículo resulta de una invitación del director del IEMP, Christian José Mora Padilla, dado su interés por la discusión actual en los foros de investigación social en América Latina sobre la tendencia hacia la recentralización de la Administración Pública en Latinoamérica.

Se trata de un primer acercamiento con el objetivo de incentivar e iniciar la discusión y profundizar a través de los centros de investigación, entre ellos el IEMP, sobre un proceso que ha pasado desapercibido en Colombia, pero que se convierte en un tema clave como es la recentralización o vuelta a la Administración Pública centralizada, que se creía casi extinguida tras la firma de la Constitución de 1991.

Este examen integral puede dar ciertas referencias reales sobre el camino recorrido en las reformas descentralizadas y la fuerza que ha tomado en América Latina y Colombia el retorno hacia la recentralización. Se requiere, por tanto, de una investigación que apunte a develar la naturaleza, los elementos y características del proceso de recentralización en Colombia.

El artículo se presenta a consideración de otros estudiosos e investigadores del tema; está orientado a incentivar el análisis reflexivo y equilibrado del proceso de recentralización de las políticas públicas en América Latina, y develar algunos elementos estructurales que como estudio de caso se pueden encontrar en el proceso particular de Colombia.

En este «retorno» concurren varios elementos generales como la «bonanza» en los mercados internacionales de las materias primas que contribuyeron a un mayor crecimiento y desarrollo de las economías del subcontinente —y que no olvidemos provienen en su mayoría de las regiones de los países latinoamericanos—, así como el ascenso de gobiernos de tinte izquierdista y populista,

junto con gobiernos de derecha con políticas heredadas del llamado Consenso de Washington firmado en la década de 1990, que establecía ciertos lineamientos hacia los tratados de libre mercado, de corte neoliberal en sus países.

A pesar de sus diferencias de enfoque y de visión de Estado, coincidieron estas dos tendencias que gobiernan aún a países del subcontinente. Lo que se va examinar y confirmar es que ambos enfoques terminan migrando hacia la recentralización que antes se había declarado ineficiente y una de la grandes debilidades del Estado centralista heredado de la misma época colonial, tendencia con diferentes grados, que se mantuvo durante la mayor parte del siglo xx en América Latina.

Por tanto, para poder determinar con mayor aproximación el proceso de descen-

tralización que fue perdiendo fortaleza y vigor con la entrada del siglo xxi, no solamente en América Latina sino también, por ejemplo, en África, así como en algunas economías claves como Rusia y China, que venían de estructuras centralizadas inspiradas en el dogma socialista, ahora, con la adopción de una economía capitalista, habrían accedido momentáneamente a un proceso de descentralización que, en algunos sectores y variables claves, siguen refugiados en una férrea recentralización que resulta de la ampliación y de las necesidades del mercado capitalista, a las cuales concurren estas dos potencias, que no se pueden evadir de la exigencia que tiene la expansión de la economía multinacional en la actualidad.

Otro elemento predominante en este retroceso de la descentralización, hacia un retorno a la recentralización, es el

Recuperado de (2016, 19 de septiembre) https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mapamundi_topografico_países.svg



► «Otro elemento predominante en este retroceso de la descentralización, hacia un retorno a la recentralización, es el de la corrupción que tanto en América Latina, en África y en los dos países antes señalados [Rusia y China], refuerza y termina sustentando el poderoso y manido argumento de que las decisiones y el manejo presupuestal deben regresar al nivel nacional (...).»

¹ Economista de la Universidad Externado con estudios en antropología de la Universidad Nacional de Colombia; con maestría en problemas económicos, financieros y de relaciones internacionales del Instituto de Altos estudios para el Desarrollo (Iade) - Instituto de Estudios Políticos de París y Universidad Externado de Colombia; especialista en administración y planificación del desarrollo regional del Cider de la Universidad de los Andes; investigador del IEMP, consultor y docente en diferentes centros de educación superior de Bogotá.



► «La recentralización se define como una serie de cambios diseñados para revertir reformas previas que expandieron la autonomía de los gobiernos subnacionales y, por lo tanto, limitaron las prerrogativas del gobierno nacional» (Eaton y Dickovick, 2004, P. 94).

de la corrupción que tanto en América Latina, en África y en los dos países antes señalados, refuerza y termina sustentando el poderoso y manido argumento de que las decisiones y el manejo presupuestal deben regresar al nivel nacional, pues la corrupción en los subniveles nacionales hace insostenible el crecimiento y desarrollo de las regiones y, por tanto, de los países latinoamericanos en su conjunto.

A este proceso que se ha vivido en los últimos gobiernos en Colombia se le debe adicionar el fenómeno de los actores armados a nivel territorial, que ha incidido en el aumento evidente de la corrupción, la malversación y uso indebido de los recursos del Estado a nivel territorial.

Pero, para entender este fenómeno que naturalmente termina restringiendo la autonomía local, que en América Latina se pidió a gritos desde la década de los 80, tanto por parte de los grupos y partidos de izquierda como los de derecha, hay que resignificar o redefinir la recentralización, pues este paso no se puede asociar mecánicamente a la centralización que se dio desde principios del siglo xx en América Latina,

pues hoy tiene otras particularidades y características que la hace de naturaleza diferente y diversa, por lo que justifica una investigación seria y exhaustiva para redireccionar el proceso y obtener los mejores beneficios del actual proceso en que se ve embarcada la Administración Pública en todos los niveles, tanto en Colombia como en Latinoamérica.

También confluyen otros eventos para América Latina que los gobiernos se empeñaron y acordaron cumplir, mediante la implementación de las políticas públicas y de profundizar en las reformas aplazadas durante el siglo xx y cumplir, por ejemplo, con los ocho objetivos del milenio (ODM) formulados por las Naciones Unidas en el 2001. Para algunos estudiosos, las falencias y debilidades de la descentralización en América y Colombia podrían echarse al traste, o hacer fracasar los tiempos definidos por las Naciones Unidas para el cumplimiento de los ODM, que entre otras cosas se hace urgente solucionar de manera imprescindible en los niveles subnacionales donde son más notables y crónicos. En concreto se está hablando de los siguientes objetivos:

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre.

- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario.

- Conseguir pleno empleo productivo y trabajo digno para todos, incluyendo mujeres y jóvenes, además rechazando rotundamente el trabajo infantil.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.

- Asegurar que en 2015, la infancia de cualquier parte, niños y niñas por igual, sean capaces de completar un ciclo completo de enseñanza primaria.

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

- Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015.

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.

- Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años.

Objetivo 5: Mejorar la salud materna.

- Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna.

- Lograr el acceso universal a la salud reproductiva.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.

- Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015.

- Haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.

- Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.

- Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

- Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

- Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

- Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.

- Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General).

- Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo.

- En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios accesibles.

Recuperado de (2016, 19 de septiembre) https://www.sgr.gov.co/SMSCE/MonitoreoSGR.aspx



► «(...) la mayoría de los departamentos y municipios, así como las entidades territoriales creadas a partir de la firma de la Constitución de 1991 (como por ejemplo las Entidades Territoriales Indígenas - ETI), se mantienen dependiendo de las transferencias presupuestales del nivel central que, por este motivo, debió cerrar filas para fortalecer los controles desde el nivel nacional». En la imagen instantánea de la página web del Departamento Nacional de Planeación (DNP), específicamente del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) de recursos de regalías.

- En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones (Organización de Naciones Unidas - ONU, 2000).

Definición de la recentralización

«La recentralización se define como una serie de cambios diseñados para revertir reformas previas que expandieron la autonomía de los gobiernos subnacionales y, por lo tanto, limitaron las prerrogativas del gobierno nacional" (Eaton y Dickovick, 2004, P. 94).

Para que resulte claro, las políticas de recentralización son puestas en práctica cuando las autoridades nacionales (los presidentes, en la mayoría de los casos) actúan con la intención de reconquistar el poder sobre recursos y prerrogativas en los ámbitos administrativos, fiscales y políticos que hasta el momento se encontraban bajo el control de las autoridades subnacionales como resultado de procesos

descentralizadores ocurridos con anterioridad.

A partir de la presente definición debe quedar claro que la recentralización no es intrínsecamente equivalente a la centralización per se, dado que en el caso de la primera existe la intención de regresar a un statu-quo que se vio alterado cuando las políticas descentralizadoras fueron puestas en práctica. También puede argumentarse que, desde el punto de vista conceptual, y dado que las políticas recentralizadoras suponen una reducción en los niveles de autonomía de las unidades subnacionales, estas tenderán a ser resistidas por las autoridades subnacionales, ya que suponen una amenaza directa a su poder. Por eso, dichos intentos pueden llevar a un conflicto abierto entre niveles de gobierno y/o a procesos de negociación entre las partes como resultado de los cuales los actores subnacionales acepten dichas limitaciones a sus poderes a cambio de beneficios de otro tipo (Eaton and Dickovick, 2004; Dickovick, 2011a).

Debilidad fiscal y dependencia fiscal de los territorios

La sumatoria de los fenómenos antes anotados (el presidencialismo, la desconfianza en los niveles intermedios de la Administración Pública, corrupción a nivel regional, desconcentración y delegación sin recursos de servicios públicos a los ciudadanos que ahora se encuentran en lo local, así como una restricción de la autonomía e independencia frente a los niveles centrales), hace necesario afirmar que en Colombia y, seguramente, en muchos países latinoamericanos, la descentralización no se sustenta en la generación de recursos propios por parte de los niveles locales debido, entre otros factores, a que los grandes propietarios, comerciantes e industriales, sobre todo a nivel territorial, se han negado sistemáticamente a pagar nuevos tributos, en la medida de sus capacidades, y siempre han alegado su crónica incapacidad, y por ello la mayoría de los departamentos y municipios, así como las entidades territoriales creadas a partir de la firma de la Constitución de 1991 (como por ejemplo las Entidades Territoriales Indígenas - ETI), se mantienen dependiendo de las transferencias presupuestales del nivel central que, por este motivo, debió cerrar filas para fortalecer los controles desde el nivel nacional.

El seguimiento, monitoreo e intervención permanentes se justifican para garantizar la gestión y el manejo transparente de los recursos financieros transferidos por la nación a las regiones.

Por este y otros factores (como la poca generación de recursos propios), se ha mante-

nido, de alguna manera, la dependencia tradicional agravada con el débil esfuerzo fiscal de las regiones y la codependencia mutua del nivel central y el territorial, ya que en la primera se generan los principales tributos del país, mientras que, en consonancia con la descentralización, es en las regiones donde los ciudadanos expresan sus demandas y necesidades, y los servicios deben proveerse y acercarse más a estos ciudadanos y, a la vez, en las regiones están los recursos naturales y materias primas que son imprescindibles para el funcionamiento de una economía globalizada como son los recursos extractivos, la agricultura comercial y el agua de la que dependen las grandes ciudades.

También, nos encontramos frente a un fenómeno relevante en América Latina a partir de los cambios políticos de comienzos del siglo XXI, y es el estilo o el talante presidencial, pues en muchos casos, mientras los gobiernos nacionales tienden a descentralizar cuando enfrentan escenarios de declive político, los presidentes son adeptos a recentralizar una vez que han logrado estabilizar la economía luego de períodos de crisis con efectos hiperinflationarios.

En conclusión, si bien la descentralización no ha fracasado en América Latina, si ha perdido dinámica y fuerza debido a algunos elementos estructurales de nuestras regiones y territorios, que no se previeron, y otros que se pensaban agotados o en trance de desaparición; esto, se debe analizar y explicar de acuerdo al contexto de grandes regiones y países, es decir, partiendo de las diferentes condiciones y coloraciones nacionales.

En el caso de Colombia, los niveles subnacionales como escenario de guerra entre grupos

armados ilegales de derecha e izquierda, y con el concurso de las fuerzas armadas oficiales, la corrupción que generan estos grupos, el narcotráfico y el clientelismo, han dado al traste con una descentralización efectiva y transparente, que se ve agravada por la dependencia fiscal y presupuestal con respecto al nivel nacional o central, que tienen tanto la mayoría de los departamentos como el 95% de municipios y entidades territoriales, así como el talante de los últimos presidentes, tanto de derecha como de izquierda, proclives a tomar las decisiones de manera centralizada, como consecuencia no solo de las falencias antes reseñadas del nivel territorial, sino también por el afán de realizar los programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo, no solamente para mostrar resultados a la vista, sino también por la lentitud que generó la descentralización de responsabilidades y funciones y no de obligaciones y deberes fiscales.

Estos eventos han hecho retornar el proceso hacia una recentralización que ya no se puede considerar como la vuelta a la situación inicial, que encontrábamos antes de la descentralización, sino que se debe examinar y explorar bajo un nuevo contexto, con características y elementos novedosos que requieren de una investigación integral, que es la que en últimas propone este artículo, que si bien se queda corto pues ha requerido de un esfuerzo de consulta primigenia y de un examen de lo poco que se ha venido escribiendo en América Latina en los últimos años, aspira a que el IEMP convoque a investigaciones sobre el fenómeno en cuestión, que es de fundamental importancia no solo para el presente, sino para el futuro de

la Administración Pública en Colombia. 

Referencias bibliográficas

- Consejo Económico y Social Para América Latina (Cepal). Aghón, G. E. y G. Krause-Junk (1996): *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, Santiago de Chile.
- Aghón, G. E. y H. Edling (comps.) (1997): *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, LC/L.1051, Santiago de Chile, Cepal.
- Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Editorial Planeta. Colombia.
- Díaz, C. (2009). Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP 2009. Dirección Nacional de Planeación <http://www.regioncaribe.org> 31 de Octubre 2010.
- Duarte, Carlos (2011). Re-centralización neoliberal en Colombia: entre la apertura democrática y las necesidades del modelo económico. En *Revista Dikaion*, Universidad de la Sabana, PP 301-330. Chía, Cundinamarca.
- Eaton y Dickovick (2004). *The politics of re-centralization in Argentina and Brazil*. Latin American Research Review, 39(1), 90-122.
- Finot, Iván (2002). Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía. En revista de la Cepal 78, diciembre del 2002. PP 139-149. Dirección de Gestión Local y Regional Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) ifinot@eclac.cl
- Forero, E. (2003). *El desplazamiento interno forzado en Colombia*. Kellogg Institute & Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, D. C.
- Instituto Chileno de Estudios Municipales (Ichem), de la Universidad Autónoma de Chile. Seminario: Descentralización y Recentralización en América Latina, Éxitos y Fracasos. Descentralización o Recentralización. Nuevos Acercamientos a los Gobiernos Subnacionales de América Latina. (2014). Celebrado en el auditorio de la casa de estudios, sede Providencia (Pedro de Valdivia 641), 25 de noviembre 2014. Santiago de Chile.
- Kurer, O. (1993): Clientelism, corruption, and the allocation of resources, *Public Choice*, n.º 77, Amsterdam, Países Bajos, Kluwer Academic Publishers.
- Malgouyres, François (2014). Descentralización y recentralización educativa en una perspectiva comparada de tres países federales latinoamericanos. En revista *Travaux et Recherches en Amérique du Centre (TRACE)* n.º 65 del 2014.
- Olmeda, Juan C. (2013). El péndulo descentralización – centralización y su aplicación a la reforma educativa en México. En revista de *Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. Vol.9, n.º 2. Bogotá July/Dec. 2014. Artículo resultado de los procesos de investigación que actualmente adelanta el grupo Emprendimiento y Gestión de Empresas de Familia, adscrito y auspiciado por el Centro de Investigación, Innovación y Desarrollo Agroalimentario (Ciinda), de la Universidad de La Salle. Doctorante en procesos sociales y políticos de América Latina de la Universidad de Arte y Ciencias Sociales de Santiago de Chile (U-Arcis). Magister en filosofía latinoamericana de la Universidad Santo Tomás, Bogotá. Profesor investigador de la Universidad de La Salle. Editor de la revista *Gestión & Sociedad*. Correo electrónico: ahamburguer@unisalle.edu.co.
- Orjuela, J. (1993). Descentralización y gobernabilidad en Colombia, en: Ungar, E., *Gobernabilidad en Colombia: retos y desafíos*. Universidad de los Andes. Bogotá.
- ONU (2001). *Los Objetivos del Milenio*. Washington. ONU. 2001.
- Puello-Socarrás, F. (2009). Del pacto constitucional al acuerdo neoliberal multilateralismo, recentralización y fiscalidad en la era de las reformas en Colombia, en: revista *Espacio Crítico*. N.º 11, diciembre 2009. Bogotá.
- Restrepo, D. (2004). *De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Rincón, J. J. (2008). Diversos y comunes: una mirada a los conflictos cotidianos entre comunidades indígenas y campesinas en el departamento del Cauca. Ponencia presentada en el marco del Seminario Desafíos Inter-culturales: Pluralismo Religioso y Etnopolíticas; Santiago de Cali. Universidad Icesi, abril 24.
- Rosas, G. (2010). En descentralización: como el cangrejo. Enero 2010. <http://razonpublica.com>
- Saldías, Carmenza (2014). La descentralización en la tierra del olvido. En *Razón Pública*, página de discusión y debate en Bogotá, Colombia.
- Valencia Tello, Diana Carolina*, Karam de Chueirivera** (2013). *Descentralización y re-centralización del poder en Colombia: la búsqueda de equilibrio entre nación y entidades territoriales*. * Profesora e Investigadora, Universidad Federal del Paraná (Brasil). dianacvt@hotmail.com ** Profesora e Investigadora de Derecho Constitucional, Universidad Federal del Paraná (Brasil). vkchueiri@uol.com.br



Nuevo Estudio
CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR DEL INSTITUTO



2011 el año



La verdadera comunicación humana que interconecta y...

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR IEMP

conocimientos de usuarios públicos que operan en la Procuraduría, la Defensoría de Municipales, entre otros. Los nuevos temas además del cabal tema Operativo Anual de la Procuraduría, la utilización del Instituto de Estudios del Ministerio Público, convenios de cooperación, investigaciones con algunos de los países de diferentes convenios de cooperación, solamente algunas de ellas. Un aspecto fundamental del Plan Estratégico 2009-2012 es el «so», que busca la seriedad, una mayor credibilidad, académica y de una cuestión vital para el Instituto como entidad académica ante las entidades. Otra actividad importante será su participación

Daniel Goleman, escritor que expone las teorías que en los últimos años se han manifestado hace una década, el desempeño en las organizaciones se divide en tres categorías: destrezas, como la contabilidad, el negocio, habilidades y razonamiento; analíticas, que demuestran la inteligencia y la capacidad de trabajar en equipo para liderar el cambio. En el IEMP crearemos un programa de desarrollo de estas dimensiones de los programas de capacitación



La Procuraduría General de la Nación y de los re

OSCAR DARÍO AMAYA NA
PROCURADOR DELEGADO
AMBIENTALES Y AGRARIOS

La Procuraduría General de la Nación, entre sus funciones institucionales y legales, derechos colectivos, en el medio ambiente sano.

Esta responsabilidad guarda y cuidado de los recursos renovables es desarrollo de la Procuraduría Delegada para el Medio Ambiente y Agrarios, que ejerce mentalmente prevención pública ambiental, y que vela por la conservación del entorno y del territorio.



IEMP, 20 años conociendo

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR IEMP

La responsabilidad de las entidades públicas va más allá de la prestación de servicios por el ciudadano. El talento humano no nace por sí, debe ser desarrollado intelectuales y físicas. Muchas actividades pueden vincularse al sector, pero no son las requeridas por la Administración. Estas frases aisladas, tablas la indiscutible y necesario de fomentar los pro...



Bienvenidos alcaldes y gobernadores Llegan nuevas propuestas para

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR IEMP

Las elecciones del pasado 25 de octubre no

nes asignadas para la población que abstuvieron ya que el resultado final en

innova®

Siete años rindiendo cuentas a la ciudadanía a través del Boletín Informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público