

## APUNTES SOBRE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL ÁREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE

### Highlights of Risk Management in the Área Metropolitana Centro Occidente

#### AUTORES:

Felipe Chica Jiménez. Felipechicajimenez1@gmail.com

Ryan Howard Theran. ambientalrht@gmail.com

Vanessa Valencia Valencia. vasepara@yahoo.es

Cristian Camilo Fernández Lopera. ccfernandez@utp.edu.co

Héctor Jaime Vásquez Morales. hjvasquez@utp.edu.co

Programa de Administración Ambiental. Semillero en Gestión del Riesgo

#### RESUMEN

Cada vez es más imperioso el proceso político por anclar la gestión del riesgo en las agendas del desarrollo económico y social. A la luz de ello se ha buscado oficializar un instrumento guía para la toma de decisiones en materia de riesgo de desastres. Sin embargo, la creciente configuración de escenarios de riesgo en lo local incita a preguntarse sobre los verdaderos efectos del instrumento como una manera de aproximarse al conocimiento de sus impactos en el territorio. Desde un enfoque metodológico de procesos de gestión, se abordan pues estos instrumentos en el Área Metropolitana Centro Occidente, encontrando serias dificultades y oportunidades para una adecuada gestión local del riesgo en los municipios estudiados. La falta de inversión en el conocimiento del riesgo municipal y la persistencia de un enfoque fiscalista en las intervenciones del riesgo, son sólo algunos de ellos.

**PALABRAS CLAVES:** Área Metropolitana Centro Occidente, Escenarios de Riesgo, Gestión del Riesgo, Planes Municipales.

#### ABSTRACT

*It is increasingly imperative to anchor the political process of risk management on the agenda of economic and social development. In this sense we have sought to formalize a decisions guiding tool to address risk disaster issues. Nevertheless, the growing setup risk of disaster scenarios in the locality and raise questions about the true effects of the instrument as a way to approach the knowledge of their impacts on the territory. From a methodological approach of management processes, as these instruments are discussed in the Area Metropolitana Centro Occidente, encountering serious difficulties and opportunities for an appropriate management of risk in local municipalities. The lack of investment in the knowledge of local risk and persistence of a physicalist approach in risk interventions are just some of them.*

**KEYWORDS:** *Midwestern Metropolitan Area, Municipal Plans, Risk Scenarios, Risk Management.*



## 1. INTRODUCCIÓN

*La complejidad inherente a los “territorios en desarrollo” exige a modo de imperativo social, sustentar la gestión pública sobre el conocimiento profundo de las distintas dimensiones y oportunidades del mismo.*

Desde la década de los años 50, se ha ido creando en Colombia todo un andamiaje político e institucional para la toma de decisiones en el marco de “el desarrollo como destino socialmente deseado”. Bajo éste nacen los Planes del Desarrollo en Colombia, inaugurando el inicio de toda una realidad nacional caracterizada por el revés social, la sistemática degradación ambiental del territorio y su compleja configuración en riesgo de desastre.

Por ello hoy no puede hablarse de “desarrollo” al margen de lo que hoy conocemos como gestión del riesgo, otrora prevención y atención de desastres. En ese orden de ideas, surgen como respuesta institucional, normas como el decreto 919 de 1989 por el cual se crea el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el decreto 93 de 1998 por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres enmarcados en compromisos internacionales, propenden de manera tácita por llevar a lo local un marco de acción para la gestión del riesgo. En ese sentido, se empieza a configurar desde finales de los años 90, los llamados Planes Municipales de Gestión del Riesgo.

Así pues e inspirado en la coyuntura invernal 2010-2011, en la que un amplio número de municipios en el territorio nacional presentaron situaciones de desastre, surge la inquietud investigativa desde el Semillero de Investigación en Gestión del Riesgo, de la Universidad Tecnológica de Pereira, de revisar en nuestro ámbito las acciones adelantadas para la gestión local del riesgo en el marco de la gestión pública. Como una manera de responder al cuestionamiento del por qué, pese a los instrumentos de planificación ambiental y social, el desastre sigue siendo una inminente realidad en los territorios, hecho que no es ajeno al Área Metropolitana Centro Occidente (en adelante AMCO)<sup>1</sup>.

En consecuencia, bajo el objetivo general de “Determinar los alcances y limitantes de la gestión del riesgo a través de la Evaluación de los Planes Municipales formulados para tal propósito, en el Área Metropolitana Centro Occidente, como insumos para futuros ajustes”. Se realizó el proceso investigativo bajo un enfoque metodológico de gestión por procesos, en los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia, encontrando serias dificultades para un adecuado ejercicio de planificación, entre ellos la poca convicción

institucional de incorporar la gestión del riesgo como categoría de análisis en las agendas de desarrollo local.

## 2. EL RIESGO EN EL AREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE.

Ubicada en pleno corazón geográfico del llamado triángulo dorado Bogotá, Medellín y Cali, el AMCO alberga en su área urbana, una población aproximada de 682.466 habitantes, de los cuales un amplio porcentaje habita en condiciones de vulnerabilidad global, en términos del marcado déficit de necesidades básicas; tasas de desempleo superiores al 18%<sup>2</sup> son muestra de ello. Por otro lado, la existencia de asentamientos expuestos a una amplia gama de amenazas es otra expresión de cómo los municipios no han logrado orientar el desarrollo hacia el fortalecimiento habitacional de su base social.

En el caso del municipio de Pereira, lo anterior se expresa en amenazas naturales de tipo: volcánico, sísmico, geotécnico e hidrológico en los ríos Otún y Consotá y por factores antropogénicos asociados a riesgos tecnológicos en el sector industrial, así como incendios, entre otros.

Por su lado el municipio de Dosquebradas, presenta principal mente riesgos de tipo geotécnico, hidrológico y atmosférico, asociado a sus altas tasas de precipitación (3.200 mm/año), además del riesgo sísmico que comparte toda la conurbación, merece ser especialmente mencionada la amenaza tecnológica que representa el poliducto ubicado sobre la periferia nororiental perteneciente a la empresa Ecopetrol, que a finales del año 2011 ocasionó una explosión en la que murieron más de 30 personas en el barrio Villa Carola y aledaños.

En cuanto al municipio de La Virginia su mayor factor de riesgo lo constituye el proceso de ocupación territorial de una amplia zona urbana ubicada en zonas de inundación de los ríos Cauca y Risaralda. Más de 5.000 damnificados se presentaron en la temporada “invernal” 2010-2011, de los cuales un gran porcentaje no cuenta con una solución a esta condición.

## 3. HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DE LOS PMGR CASO AMCO

A partir de la herramienta conceptual de gestión por procesos claves-misionales y de dirección-apoyo, se aplicó el análisis matricial en términos de cada proceso de gestión para determinar el nivel de gradación<sup>3</sup> de cada PMGR respecto a sus referentes normativos de mayor

<sup>1</sup> El Área Metropolitana Centro Occidente -AMCO- se compone de los municipios Pereira, Dosquebradas y La Virginia, ubicados sobre el centro occidente colombiano, Departamento de Risaralda.

<sup>2</sup> Ver “Plan Municipal de Desarrollo para una Pereira Mejor 2012-2015”.

<sup>3</sup> Aspectos alineados administrativamente revisando qué acciones programáticas se reconocen como afines entre un instrumento y otro.

jerarquía, entre ellos la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres y el mismo Plan Departamental de Prevención y Atención de Desastres.

En términos de diseño administrativo, se halló que los planes se componen de objetivos, estrategias, programas y acciones, lo que guarda regular coherencia con la Guía Municipal para la Gestión del Riesgo del año 2010, pese a no definir políticas municipales para la gestión del riesgo ni un cuadro de costos asociado. Esto último se explica provisionalmente en el caso de Dosquebradas y La Virginia en que los planes no se encuentran aprobados por Concejo Municipal.

Un abordaje más profundo a partir del enfoque metodológico esquematizado en la figura 1, se tomó como referente para una aproximación conceptual al “deber ser de la gestión del riesgo”, (para éste proyecto), y se encontró en términos generales y de cada PMGR, una leve articulación con instrumentos de mayor jerarquía, el marco de acción de Hyogo es mencionado así, en los tres planes como referente clave para guiar la gestión local del riesgo. No obstante, sus directrices y lineamientos no se ven reflejadas en la estructura del análisis situacional del riesgo en cada municipio, ya que el énfasis sobre el cual se programan las intervenciones no ha superado hasta la fecha la visión atencionista ni el fisicalismo, haciendo de la vulnerabilidad social un factor marginal en las actuaciones institucionales. Lo anterior encuentra relación con la ausencia de estrategias y programas en los tres PMGR frente a los procesos de gestión “Responder-Rehabilitar” y “Recuperar-Reconstruir” según la metodología aplicada.

En particular a cada PMGR, se debe hacer mención de los siguientes aspectos: en el municipio de Dosquebradas, existe cierta incongruencia en términos de que su marco conceptual expone amplios conceptos y criterios de observación que no son desarrollados en el análisis situacional desde el cual se parte a lo programático. Esto como una deficiencia estructural en el sentido que las acciones propuestas para la intervención del riesgo en esta localidad no parecen diseñadas a la luz del ejercicio de conceptualización en materia de riesgo de desastres.

El PMGR de la localidad de Pereira, carece de un enfoque orientado hacia la comprensión de los factores de vulnerabilidad social [11], pese a contar con la institucionalidad más fortalecida en el área de estudio.

En cuanto al municipio de La Virginia no se hallaron estrategias claras para la financiación de su contenido programático [11], dejando en la incertidumbre el cómo, de su materialización.

#### 4. APROXIMACION EVALUATIVA A LA GESTIÓN DEL RIESGO A NIVEL MUNICIPAL.

Como se puede notar en el gráfico 1, la inversión en materia de riesgo de desastres que el municipio de Pereira ha ejecutado, se ha concentrado mayoritariamente sobre la prevención del riesgo futuro, lo que puede obedecer al acumulado de riesgos locales, en los que el déficit de vivienda juega un papel importante. Acciones como la reubicación de viviendas expuestas, implican grandes esfuerzos presupuestales para el municipio, sin embargo, su materialización en macro planes de vivienda social, se han convertido en una realidad social compleja y reproductora de vulnerabilidades, trayendo graves consecuencias tanto para las comunidades en concreto, como para la ciudad en su conjunto; hecho que pone en entre dicho la integralidad de la gestión pública en términos de riesgo de desastres.

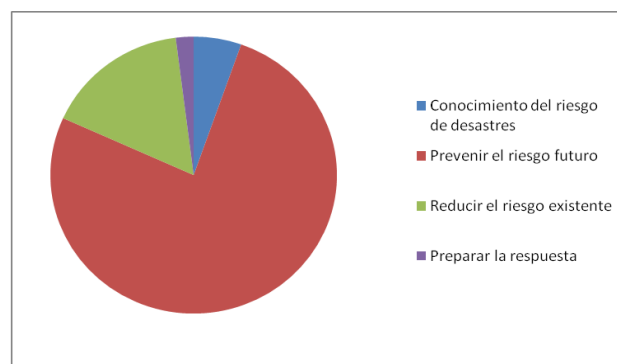


Gráfico 1. Porcentaje presupuestal por procesos misionales del PMGR del municipio de Pereira 2003-2011.

En cuanto a los procesos de dirección y apoyo no se pudo identificar alguna asignación presupuestal.

La documentación revisada en cuanto acciones y presupuestos invertidos por el municipio de Dosquebradas, dejan ver un interés político en los últimos años por fortalecer la base normativa e institucional para la prevención y atención de desastres (según el lenguaje institucional), aunque en las visitas institucionales se corroboró la falta de capacidad operativa de ésta, manifestada en pobres instalaciones y pocos recursos técnicos y tecnológicos para la gestión de actividades; una situación semejante presenta el municipio de La Virginia el cual dado su grado de exposición a la pasada contingencia “invernal” en términos de los ríos Cauca y Risaralda, debió concentrar sus acciones de gestión en la atención de un gran número de familias damnificadas, reduciendo las posibilidades de hacer gestión del riesgo desde otros procesos.

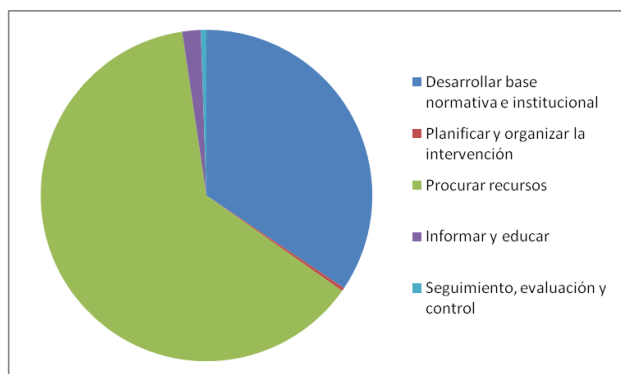


Gráfico 1. Porcentaje presupuestal por procesos misionales del PMGR del municipio de Dosquebradas 2006-2011.

De igual manera los tres municipios han invertido pocos recursos en la generación de conocimientos sobre riesgo de desastres, proceso clave para toma de decisiones, siendo el caso de La Virginia el caso más grave del AMCO.

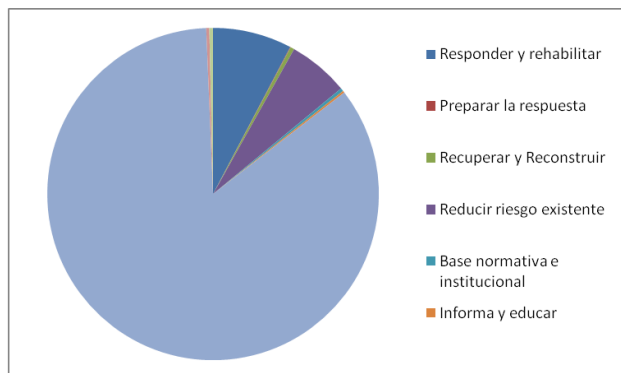


Gráfico 1. Porcentaje presupuestal por procesos misionales del PMGR La Virginia 2008-2011.

## 5. ALCANCES Y LIMITANTES DE LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO.

Si bien los PMGR evaluados son el resultado de una serie de iniciativas nacionales y regionales, no se ha encontrado mucho eco a nivel local, razón por la cual esta primera generación de instrumentos tiene la principal limitante del presupuesto, en el caso de Dosquebradas y La Virginia, la no aprobación por Concejo Municipal del mismo explica en parte esta restricción. Además de ello, la voluntad política frente al tema, la renovación de personal cada periodo electoral y el traslado de responsabilidades del estado central a lo local, son aspectos estructurales que afectan un adecuado ejercicio sobre el riesgo de desastres.

En lo particular de cada ente territorial, los principales limitantes obedecen a:

*Pereira:* problemas de diseño de sus instrumentos de gestión del riesgo, la inexistencia de un Plan Local de Emergencias y Contingencias PLEC, es prueba de ello, además de la falta de participación presupuestal en procesos como el desarrollo de la base normativa e institucional (reflejo de lo anterior), el educar e informar y la procuración de recursos.

*Dosquebradas:* Vulnerabilidad institucional para hacerle frente al riesgo.

*La Virginia:* Vulnerabilidad institucional para hacerle frente al riesgo, sumado a su compleja problemática ambiental asociada a la histórica intervención de las cuencas de los ríos Cauca y Risaralda, la no planificación urbana y la falta de gobernabilidad frente al sector agroindustrial en términos del suelo urbanizable.

En cuanto alcances, se considera que los tres municipios y sus respectivos planes tienen probabilidades de trazar rutas clave para la incorporación del riesgo como criterio de ordenamiento territorial y como estrategia para armonizar el desarrollo a las realidades sociales, culturales y ecológicas de los municipios.

## 6. ELEMENTOS REFLEXIVOS PARA UNA PROPUESTA EN AMCO

Desde el semillero de investigación en gestión del riesgo adscrito a la Línea de Investigación en Gestión del Riesgo y Conflictos Ambientales<sup>4</sup> se parte de la convicción de construir alternativas políticas, económicas y sociales al “desarrollo” y el carácter con que se ha ido implantando a través del tiempo.

Para este fin la gestión del riesgo brinda una oportunidad clave para construir dichas opciones, desde escenarios concretos y perspectivas territoriales, puesto que intervenir el riesgo es intervenir el hábitat, la historia, la cultura y los lazos sociales de las comunidades específicas. En ese sentido el diagnóstico situacional sobre el cual se soportan los instrumentos locales de planeación debe ser ante todo holísticos y reformador. Como primer elemento, se propone un proceso diagnóstico del riesgo a nivel AMCO y segundo, en el marco de la ley 1523 de 2012, en el cual las comunidades integren su percepción del riesgo como otro elemento de análisis de la complejidad inherente a cada escenario.

De igual manera se considera infructuoso todo esfuerzo institucional sin una participación abierta a la sociedad en su conjunto. Para ello, estrategias como la formulación, implementación y control de un Plan Metropolitano para la Gestión del Riesgo, como instrumento marco para

<sup>4</sup> Facultad de Ciencias Ambientales, Universidad Tecnológica de Pereira.

articular la planificación local, puede ser un segundo elemento del cual debe surgir el reconocimiento de quienes y con qué se puede hacer gestión del riesgo.

Estos elementos, frente a la urgencia de intervenir el riesgo, pero frente a la necesidad de replantear los términos del desarrollo como salto civilizatorio, se proponen abiertamente estimular la construcción -lenta y de largo plazo- de una visión de desarrollo territorial desde las tensiones políticas y socioculturales inmersas en el AMCO. Un tercer elemento bastante subjetivo, pero a la altura de un cambio cultural en un territorio concreto.

## 7. CONCLUSIONES

El proceso de descentralización en Colombia en el marco de las directrices internacionales, impone nuevas realidades sociales en lo local afectando directamente la ciudad como sistema, así mismo la débil institucionalidad para el control de las esferas públicas, conllevan a complejizar la gestión urbana desde la reproducción de problemas estructurales urbanos. En ese sentido la ausencia de una cultura investigativa frente a los temas urbanos emerge como ausencia en el abordaje de temas como la gestión del riesgo.

Frente a la responsabilidad política del AMCO de coordinar un adecuado ejercicio territorial, debe prevalecer, como estrategia administrativa la identificación y selección de personal comprometido e idóneo con la gestión del riesgo. Consideramos que los temas ambientales y sociales adolecen paradójicamente de dolientes. Un hecho que se ve claramente en el territorio de estudio.

En cuanto al desarrollo del proyecto el semillero de investigación adaptó desde el referente conceptual de *la gestión del riesgo de desastres, un enfoque basado en procesos*, herramientas e instrumentos conceptuales que pueden ser de utilidad metodológica para el seguimiento, evaluación y control de los PMGR desde una perspectiva cualitativa, insumos de utilidad para los entes competentes.

Los PMGR objeto de estudio, guardan en cierta medida -desde su componente teórico y estructural- concordancia con los instrumentos de mayor gradación y jerarquía tomados como referentes de gestión del riesgo en la presente investigación; de igual forma guarda afinidad con los principios de la gestión del riesgo establecidos en la ley 1523 de 2012.

Si bien los PMGR en su fase de diseño cumplen con la mayoría de acápites estipulados en la guía para la elaboración de planes de gestión del riesgo (COLOMBIA, 2010), se observa como los PMGR objeto de investigación, carecen de planes de inversiones, lo que

impide conocer responsables de su ejecución, presupuestos y cronogramas, entre otros aspectos.

Finalmente se considera de valor estratégico para la sociedad en general la formación de gestores proactivos con perfiles interdisciplinarios, creemos firmemente que el problema de la gestión del riesgo en el país, no es sólo un asunto de presupuesto y voluntad política sino de dolientes en el sentido coloquial.

En ese sentido se recomienda como marco metodológico para la gestión local del riesgo el enfoque basado en procesos como además se establece en el nuevo marco normativo de la ley 1523 de 2012 para la gestión del riesgo.

Se requieren estudios gestados desde instancias institucionales y académicas para la construcción de indicadores de eficiencia y eficacia de los PMGR, a la luz de lo establecido en la ley 1523 de abril del 2012.

Se recomienda el monitoreo y seguimiento del riesgo tanto por instituciones como por comunidades, con el ánimo de aportar con las acciones contempladas en los PMGR referentes al conocimiento del riesgo como estrategia de adaptación a la variabilidad climática y cambio climático.

Se recomiendan estudios a nivel metropolitano, enfocados a analizar la dinámica de poblaciones en condición de desplazamiento forzado, que inciden en la configuración de los escenarios de riesgo, con el fin de facilitar procesos integrales de construcción o ubicación de viviendas en zonas adecuadas. Consiguientemente, se recomienda fortalecer los procesos rurales que pugnen por oportunidades económicas para prevenir la migración del campesinado a las zonas urbanas.

Pese a los limitantes identificados en los municipios, existen grandes posibilidades de acordar con agentes académicos, políticos y sociales estrategias para el fortalecimiento de la gestión local. Actores como la Corporación Autónoma Regional del Risaralda y las distintas Universidades pueden jugar un papel clave en la generación de conocimiento del riesgo, así mismo sectores privados generadores de amenazas podrían ser comprometidos en la cofinanciación de la intervención del riesgo entre otras ideas.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- [1] Arango, O. (2004). *El Área Metropolitana Centro Occidente, antecedentes y perspectivas*. Revista Ciencias Humanas, 33, 119-133.
- [2] Alcaldía Municipal de Dosquebradas (2004). *Dosquebradas un Proyecto Colectivo de ciudad que deja huella: Plan de Desarrollo 2004-2007*. Dosquebradas.

- [3] Alcaldía Municipal de La Virginia (2009). *Caracterización general de escenarios de riesgo*. Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres -CLOPAD-. Pereira.
- [4] Alcaldía de Dosquebradas [en línea]. Reseña Histórica de Dosquebradas. [Fecha de Consulta: 30 Mayo de 2012]. Disponible desde: [http://www.dosquebradas.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2327&Itemid=139&lang=es](http://www.dosquebradas.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=2327&Itemid=139&lang=es)
- [5] Corporación Autónoma Regional del Risaralda - CARDER-. (2000). Base ambiental para la formulación del plan de prevención y atención de desastres del municipio de Dosquebradas, con énfasis en riesgos de origen natural. Pereira.
- [6] Corporación Autónoma Regional del Risaralda - CARDER-. (2002). *Diagnóstico de riesgos ambientales del municipio de Dosquebradas*. Pereira.
- [7] Corporación Autónoma Regional del Risaralda - CARDER-. (2002). *Diagnóstico de riesgos ambientales del municipio de La Virginia*. Pereira.
- [8] Corporación Autónoma Regional del Risaralda - CARDER-. (2002). *Base ambiental con énfasis en riesgos del municipio de La Virginia*. Pereira.
- [9] Narváez, L. Lavell, A. Pérez, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. Prevención de Desastres en América Latina -PREDECAN-. San Isidro.
- [10] Plan de Desarrollo Municipal para una Pereira Mejor 2012-2015.
- [11] Howard, R. Valencia, V. Chica, F. *Gestión del riesgo en el Área Metropolitana Centro Occidente, un ejercicio evaluativo de los planes municipales de gestión del riesgo*. 2012. Pp. 109-111.