

Análisis desde la aplicación contextualizada de la Ley 1523 por las administraciones locales: el criterio de *correcta aplicación*

José Hernando Ávila-Toscano, Mireya Jiménez Díaz, Oswaldo Rapalino Carrol, Ana Herrera Flórez & Ailed Marengo Escuderos

En el capítulo que antecede se presentó el análisis surgido de la revisión detallada de documentación y de la lectura analítica de la Ley 1523 desde la perspectiva interdisciplinaria del cuerpo de investigadores implicados en este estudio. Con el fin de tener una mayor organización de los resultados, se ha optado por presentar en capítulo aparte, los resultados obtenidos en materia de revisión de la aplicación de la norma, lo cual como veremos, ofreció una información copiosa que por su relevancia merece un trato particularizado.

Entonces, la necesidad de verificar la aplicación contextualizada de la política exigió el acercamiento a las autoridades territoriales, los organismos de socorro, las organizaciones de sociedad civil y los miembros de las comunidades afectadas o en riesgo en el sur del departamento de Atlántico. Con tales grupos se desarrollaron procesos de investigación que permitieron recoger sus apreciaciones y juicios sobre la política así como describir el nivel de participación en la misma acorde a lo dispuesto por la ley.

1. Consideraciones metodológicas

Este análisis obedeció a la lógica analítica-comprensiva del paradigma cualitativo. En su seno, cobijó la integración de varios diseños de investigación. Por un lado, el desarrollo de técnicas etnográficas como la encuesta, la entrevista y la observación como elemento esencial (Burgois, 2003), permitieron enfocar el trabajo en la descripción en profundidad y la recolección detallada de material, mientras que por otra parte, se combinó estas técnicas

con estrategias de estudios socio-comunitarios como la investigación-acción participativa, la cual favoreció el análisis amplio y detallado de la aplicación de la política de gestión de riesgos en el sur de Atlántico desde la perspectiva de los actores principales.

Esta combinación de técnicas y enfoques ayuda a ganar complejidad en la forma como se aborda el fenómeno y en los alcances de su análisis. Con la etnografía los investigadores se involucran directamente en la recolección de los datos, y desde su experiencia en el registro le van dando significado interpretativo a los mismos. Sin embargo, la etnografía en sí misma no señala las rutas que permiten el mejoramiento de las condiciones estudiadas, sino que su aplicación se restringe a un análisis pormenorizado que permite la descripción y comprensión del fenómeno abordado, llevando incluso a la identificación de ideales, contradicciones y paradojas en la realidad analizada (Balcazar, González, Gurrola & Moysén, 2005), condiciones muy importantes para este estudio de cara a la necesidad de identificar posibles debilidades o limitaciones en el diseño y aplicación de la política de gestión de riesgos en el sur de Atlántico. En tal sentido, para lograr un nivel propositivo en el desarrollo del proyecto, se integran elementos de innovación social que son aportados desde la metodología propia de la Investigación-Acción Participativa (IAP), desde la cual se facilita la inclusión de trabajos con grupos focales y la estrategia de *negociación de demanda* (Martí, 2000) que permite establecer la opinión, puntos de vista y posiciones de los diversos actores implicados en el desarrollo del estudio, de tal forma que a partir del análisis de dichos elementos, se procedió a la generación de estrategias concertadas de mejora para el propicio funcionamiento de la política de gestión del riesgo en el contexto abordado, en tal sentido, se responde así a la lógica de la IAP entendida como una metodología en la que se investiga al mismo tiempo que se interviene (Withmore & McKee, 2001).

1.1 El sistema de estudio

Inicialmente se realizó el levantamiento de información de fuentes oficiales (administraciones municipales) previa autorización de los representantes legales de los municipios (alcaldes). Este proceso se cumplió mediante la aplicación de un cuestionario técnico diligenciado por los jefes de planeación en compañía de los integrantes de los respectivos Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante CMGRD); dicho instrumento se diseñó para levantar y verificar la información sobre el estado del arte actual en la ejecución de la política.

El cuestionario estuvo compuesto por 34 ítems divididos en cinco secciones que evaluaban las condiciones de cumplimiento de la Ley 1523 a saber: 1) Disposiciones generales de la norma, 2) Información sobre el CMGRD, 3) Entidades técnicas y de socorro, 4) Manejo financiero de GRD, y finalmente, 5) Participación socio-comunitaria. Estas secciones buscaban evaluar aspectos o características de aplicación de la norma como:

- a) Existencia y funcionamiento del CMGRD (incluido el desarrollo de capacitación a personal y comunidad), b) existencia de cuenta de Fondos Especiales, c) existencia de registros que permitieran conocer las frecuencias de la ocurrencia de los eventos catastróficos e información de números de damnificados y áreas afectadas, d) existencia de Planes de Emergencia y de Contingencia, e) desarrollo de simulacros, f) ejecución de actividades de identificación de las amenazas del municipio y de análisis de vulnerabilidad frente a cada amenaza, g) existencia de Mapa de Riesgo, Mapa de Problemas Múltiples e Instituciones Críticas de los municipios, entre otros elementos indispensables para determinar la operación y efectividad de la política de gestión de riesgos.

De esta manera, los datos recopilados de cada ente territorial con el instrumento fueron contrastados con la estructura propuesta en la política, con lo cual se pretendió verificar si la realidad operativa concordaba con los procedimientos establecidos legalmente.

Adicionalmente, la información obtenida fue contrastada con los reportes ofrecidos por miembros de las administraciones locales, personal de las entidades de socorro e integrantes de la sociedad civil. En tal sentido, la investigación asumió la indagación sobre las fortalezas y aciertos, así como sobre las fallas, debilidades y dificultades en la ejecución de la política pública, para cual se desarrollaron además grupos de trabajo con los diferentes actores implicados, se constituyeron así 12 grupos focales (dos por municipio) en los cuales se aplicó la estrategia de *negociación de demanda*, consistente en la discusión abierta y espontánea de las percepciones y apreciaciones de los actores respecto a la política de gestión del riesgo y sus mecanismos de aplicación, especialmente en torno a los tópicos de análisis propuestos y descritos con anterioridad. Tales grupos sirvieron además de soporte en la tarea de verificación desde la voz social de los actores institucionales y comunidades. Finalmente, se cumplió con el análisis cualitativo de las discusiones sostenidas en los grupos focales, contrastando esta información con aquella obtenida en la aplicación del cuestionario.

2. Resultados del análisis

En este estudio el criterio de análisis que se ha denominado *Correcta aplicación* (de la norma), se refiere a una categoría pragmática de análisis cuya funcionalidad es la verificación del cumplimiento de los elementos de idoneidad y pertinencia, es decir, define si efectivamente la norma se cumple, o en su defecto, los errores o limitaciones existentes en su ejecución dentro del contexto (municipios) evaluado.

En la búsqueda de responder a la evaluación del criterio descrito, se desarrolló un extenso trabajo en el cual las administraciones locales, los organismos de socorro y las comunidades y organizaciones de la sociedad civil cumplieron un rol principal, en la medida que a través de su participación ha sido posible definir tanto la percepción derivada de la Ley como su apreciación de la manera en que la misma está siendo aplicada.

La presentación de los resultados relacionados con este elemento se realizará de manera estructurada, en tal sentido, inicialmente se cumplirá con la descripción de los datos obtenidos tras la aplicación del cuestionario y las entrevistas desarrolladas con las autoridades locales en cabeza de los funcionarios responsables de los CMGRD, ello con el propósito de presentar el levantamiento de información en los entes territoriales abordados; posteriormente se describirán los resultados obtenidos en relación con los cuatro criterios de evaluación definidos en este estudio: a) Capacidad de ejecución de las autoridades, b) Gestión inter-institucional público-pública y público-privado, c) Integración de organizaciones de la sociedad civil y comunidades afectadas o en riesgo, y d) Sistema de control y manejo de los recursos. Finalmente, se presentará la concepción socio-comunitaria y sus apuestas frente a la norma y su aplicación en contexto.

2.1 Inventario de documentación y normatividad de ejecución de la política de GRD en los municipios del sur de Atlántico

La información obtenida con el desarrollo de este proceso se encuentra contenida en la Tabla 7.1, en la cual se describen todos los datos relevantes por municipio. Así mismo, a continuación desglosaremos estos resultados acorde a las siguientes características:

a) Existencia y funcionamiento del Consejo Municipal de Gestión de Riesgos

Los CMGRD de los seis (6) municipios fueron creados por decreto y los miembros que los conforman son los establecidos literalmente en el Artí-

culo 28 de la Ley 1523 de 2012, sin tener en cuenta el sentido integral del artículo que plantea la incorporación de representantes del sector privado y comunitario. Ahora bien, resulta sumamente llamativo que en varios de los entes territoriales se identificaron documentos de creación de los Consejos cuyo diseño presenta una estructura idéntica, registrándose completa similitud en la redacción, disposición de los artículos, fundamentos que dan sustento a la creación del Consejo, entre otros elementos, lo cual indica que su elaboración no se ajusta a un proceso de adaptación de la Ley 1523 a las particularidades de cada municipio, adicionalmente, algunos de dichos documentos contienen errores al transcribir literalmente los contenidos de los artículos de la Ley 1523, los cuales no son compatibles con las necesidades del municipio.

En cuanto a su funcionamiento la situación es crítica, pues en el mejor de los casos, solo se reúnen cuando ocurren emergencias y no toman decisiones en cuanto a las medidas a adoptar porque carecen de Planes de Contingencias para enfrentar tales emergencias; en cambio, se depende de las decisiones que tome la administración departamental y mientras éstas llegan, las labores de Atención en su mayoría son asumidas por la Defensa Civil con el apoyo de la comunidad sin ningún entrenamiento.

En su totalidad, los seis municipios por ser de sexta categoría³³ no cuentan con un funcionario de dedicación completa, pues los recursos de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación no resultan suficientes para nombrar un funcionario de dedicación completa, mucho menos existen dependencias (Oficina o Unidad) de Gestión del Riesgo; las funciones de Gestión del Riesgo están asignadas a las Oficinas de Planeación y solo dos municipios (Campo de la Cruz y Repelón) tienen un coordinador del CMGRD, designado por el alcalde para adelantar las actividades de esta instancia, aunque son de dedicación compartida.

b) Capacitación a personal y comunidad en gestión del riesgo.

Se registró un bajo nivel de difusión y apropiación pública de la información. No se reportan evidencias fehacientes en las seis administraciones municipales acerca de actividades de capacitación con el CMGRD o con

³³ Según lo definido en el Artículo 6 de la Ley 617 de 2000, los municipios de sexta categoría son aquellos que cuentan con un número inferior a 10 mil habitantes y un ingreso anual promedio inferior a 15 mil salarios mínimos colombianos (alrededor de 5 millones de dólares), según lo establece el artículo 6 de la ley 617 de 2000 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2000).

la comunidad en riesgo por iniciativa propia en correspondencia con la obligatoriedad de ejecutar el proceso de *Conocimiento del Riesgo* (Artículo 2, Ley 1523). Sin embargo, es necesario precisar que después de las emergencias por inundación de 2010–2011 se hicieron presentes instituciones como Pastoral Social, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y otras Entidades de Cooperación Internacional que en su momento ofrecieron capacitación en el tema de Atención de Emergencias. No obstante, la socialización de la Ley 1523 no se ha adelantado en su contexto y las escasas inducciones que han recibido los funcionarios de la GRD por parte de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico³⁴ y la Oficina Departamental de Prevención y Atención de Desastres han sido de manera ocasional, y por lo regular atinentes a algún tema específico de acuerdo con el interés y la necesidad de los programas que dichas instituciones desarrollan.

En términos generales, los miembros del CMGRD de los seis (6) municipios y las organizaciones comunitarias afirman no conocer plenamente la norma y las responsabilidades que ésta les impone en la ejecución de los procesos de GRD en su jurisdicción. A esto se suma un alto grado de desconocimiento por parte de los organismos de socorro sobre los mapas existentes en materia de riesgos en los entes territoriales, denotando desconexión entre el cumplimiento de ciertas disposiciones legales y la actividad de los organismos encargados de la GRD.

c) Existencia de cuenta de Fondos Especiales.

Cinco de los seis municipios han creado el Fondo de la Gestión del Riesgo mediante Acuerdo municipal: Campo de la Cruz, Repelón, Santa Lucía, Candelaria Suan; Manatí aún está en proceso de constitución. Sin embargo estos cinco municipios que crearon el fondo (en el tiempo que les estipuló la Ley: 90 días después de entrada en vigencia de la norma), aún no lo implementan, es decir, aún no le han girado los primeros recursos.

d) Existencia de registros que permitan conocer las frecuencias de la ocurrencia de los eventos catastróficos e información de números de damnificados y áreas afectadas.

En ninguno de los seis municipios existe documentación que dé cuenta de la ocurrencia de eventos de desastres por inundaciones y otros tipos de eventos como incendios forestales o vendavales, pese a que éstos son

³⁴ Corporación Autónoma Regional del Atlántico.

repetitivos durante ciclos y son del conocimiento común tanto de los funcionarios como de la comunidad en general. No existen censos confiables ni definitivos de la población en riesgo de desastres y cada vez que éstos ocurren, la defensa civil elabora un nuevo censo de damnificados y lo envía a la alcaldía para que se tramiten las ayudas que en general provienen de la administración departamental con recursos del gobierno nacional. No existe claridad en la autoridad que elabora los censos, en algunas ocasiones los realiza la Alcaldía y en otras la defensa civil, pero tales censos no suelen pasar por la aprobación del CMGRD.

e) Existencia de planes de Emergencia y de Contingencia.

Todos los municipios estudiados cuentan con un documento (Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres) elaborado por el CMGRD y que en su momento (año 2012) orientó la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo. Al igual que los documentos de Decretos de creación del CMGRD y el de creación de los Fondos Municipales de Gestión del Riesgo, estos archivos de Planes Municipales de Gestión del Riesgo (PMGRD), tienen un mismo patrón de diseño y estructura para los diferentes entes territoriales de manera que se trata de documentos sumamente parecidos en los que se desconoce las particularidades de cada localidad. Ninguno de los PMGRD de las seis entidades territoriales se han ejecutado; no se han socializado con la comunidad y tampoco son del dominio común entre los integrantes de los CMGRD.

Durante el transcurso de este estudio, el municipio de Repelón presentó los avances del proceso de renovación y actualización de su PMGRD, con un diseño mucho más estructurado y mejor nivel de conocimiento de los diversos riesgos experimentados en su territorio. La documentación soportada reflejaba además sus planes de socialización y puesta en conocimiento de las comunidades.

Por su parte, la estrategia de Respuesta a la Emergencia es un manual de protocolos de entidades de socorro (aunque los entes territoriales sólo tienen Defensa Civil con excepción de Campo de la Cruz que tiene Cuerpo de Bomberos voluntario), dichas Estrategias no establecen las acciones de preparación y Respuesta para la Atención de las Emergencias que se puedan presentar y no se registran evidencias fidedignas de la existencia de Planes de Contingencia para las mismas.

f) Desarrollo de simulacros.

Posterior a los desastres de las inundaciones 2010-2011, instituciones de cooperación internacional y entidades privadas que hicieron presencia en los municipios afectados, adelantaron jornadas de capacitación con la comunidad para prepararse ante nuevas emergencias por inundación, algunas de esas entidades incluso desarrollaron simulacros para fortalecer esta preparación en los municipios de Santa Lucía y Suan. Sin embargo, tras la entrada en vigencia de la Ley 1523 hasta la actualidad, no existen reportes de simulacros para los diferentes eventos que representan riesgos específicos para los entes territoriales.

g) Ejecución de actividades de identificación de las amenazas del municipio y de análisis de vulnerabilidad frente a cada amenaza.

A excepción del ya descrito proceso de renovación y actualización del PMGRD emprendido por el municipio de Repelón, el proceso de identificación de las amenazas en los municipios restantes se ha reducido a la recolección de información residual de los eventos de emergencia que han experimentado en el pasado reciente; se carece de estudios de suelos y los Esquemas de Ordenamiento Territorial aún no se actualizan, tampoco existen estudios de caracterización de la población y de las capacidades institucionales de las entidades territoriales que permitan determinar un análisis acertado de la vulnerabilidad de los seis municipios frente a la calidad de amenazas de desastres que enfrentan. La vulnerabilidad se mide por el nivel de desconocimiento de los habitantes de las amenazas identificadas y por el grado de preparación institucional para dar respuesta a la emergencia.

h) Existencia de Mapa de Riesgos, Mapa de Problemas Múltiples e Instituciones Críticas en el municipio.

Para el caso de las inundaciones, en los seis municipios existen Mapas de Riesgo basados en el análisis de susceptibilidad a este evento que elaboró la CRA para el departamento de Atlántico, donde determina las cotas de desbordamiento y encharcamiento por los altos niveles freáticos de los suelos de estos municipios que en su mayoría están por debajo del nivel del mar. Estos mapas sin embargo, no muestran la complejidad de los riesgos que se configuran con la presencia de otras amenazas que coinciden en el mismo tiempo y espacio y que por lo general son las que determinan la ocurrencia del evento de desastre, tal es el caso de la colmatación de los arroyos, canales de drenajes y otros. Estos mapas de riesgo tampoco muestran las

instituciones críticas que en situaciones como la emergencia de 2010-2011 quedaron evidenciadas en el desastre pero que aún no se han considerado como tal porque su conformación obedece a la confluencia de varias amenazas que aunque están identificadas no se sitúan en su espacio-tiempo.

i) Gestión documental.

Una de las principales dificultades identificadas frente a los procesos de GRD en los entes territoriales consiste en la poca capacidad de gestión documental relacionada con el tema. Aclaramos que las descripciones aquí expuestas obedecen exclusivamente al tema de GRD, y no incluyen apreciaciones sobre la gestión documental de todas las áreas de las administraciones locales.

En gran medida la falta de documentación se asocia a la no ejecución de las acciones definidas en sus PMGRD así como en la falta de actualización de los mismos, con excepción del municipio de Repelón que –insistimos– recientemente adelantó este proceso de actualización del plan y obtuvo como resultado un replanteamiento total en su proceso de formulación que condujo a su reelaboración, aprestándose actualmente a socializarlo e implementarlo, en la medida que sus miembros han sido capacitados para tal fin, además replanteó la conformación del Consejo a partir del proceso de participación que se generó en la nueva formulación del PMGRD.

Ahora bien, a nivel general la documentación oficial existente sobre la gestión de riesgo es muy reducida, durante el proceso de levantamiento de información e inventario de documentos y normatividades se identificaron pocas evidencias que sustentaran la debida aplicación de la norma en los entes territoriales. Esencialmente, se contaba con los Planes de Desarrollo Local, los actos administrativos de los CMGRD y de creación del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo (FMGRD), así como algunas de las actas de reunión del consejo. También hubo un registro de la existencia de mapas de riesgos, pero otros documentos esenciales como los estudios de suelos, análisis de vulnerabilidades, entre otros, no fueron identificados. Súmese a esto la falta de conocimiento público –como se ha descrito previamente– de la poca documentación existente.

Por otra parte, no hubo reportes de documentación complementaria que definiera la política de Gestión de Riesgo en los municipios o documentación que refrendara los procesos de capacitación, formación e intervención que se han desarrollado exponiendo claramente su relación con la GRD. A esto se suma que buena parte de los documentos existentes contaba con

debilidades en formulación, las cuales van desde la organización lingüística y semántica (errores de redacción, anacolutos, silepsis, omisiones silábicas y de fonemas producto de errores taquigráficos), hasta la estructura y contenido de los documentos, que con frecuencia no se ajustan a las disposiciones de la Ley 1523.

La falta de un adecuado sistema de documentación afecta la calidad de los procesos y la coherencia del funcionamiento, en el sector público en particular, la gestión documental es elemental para la supervivencia gubernamental. Como señalan Casas de Barran, Griffin, Millar y Roper (2003), una organización puede funcionar a pesar de la falta de personal e incluso de recursos económicos — realidad cercana a los entes territoriales evaluados — pero la falta de documentos y de acceso a los mismos impediría dicho funcionamiento, todo ello en virtud que la gestión documental proporciona una memoria corporativa y facilita la adecuada y oportuna toma de decisiones basada en la evidencia, además de garantizar el cumplimiento de los requisitos y disposiciones legales.

Adicionalmente, la falta de gestión documental sobre GRD obstaculiza la posibilidad de las administraciones locales de reducir riesgos, producto de la ausencia o falta de pruebas que puedan ser empleadas a la hora de tomar decisiones y emprender acciones de prevención o atención. Casas de Barran et al. (2003), enfatizan además, que las debilidades de este tipo de gestión pueden entenderse como una extenuación de lo administrativo, al privarse de testimonios de cumplimiento ante la ley, carecer de confiabilidad en las acciones emprendidas y limitar la contribución de los ciudadanos al proceso de gobierno, lo cual menoscaba la memoria colectiva del territorio, y en este caso particular, afecta la memoria colectiva frente a la GRD.

Tabla 7.1. Inventario de normatividad, estructura y procesos asociados a la GRD en los entes territoriales estudiados

| Ente territorial | NIVEL ADMINISTRATIVO (CONSEJO MUNICIPAL DEL GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES [CMGR]) | | | | | | | | | |
|------------------|---|-------------------------------------|--|-------------|------------------------|--|--------------------------|---------------------------------------|------------------|--|
| | CMGR | | | | | FONDO DE GR | | | | |
| | Funcionario de GRD | Tiene CMGR | Integrantes CMRG ^a | Estado CMGR | Periodicidad reuniones | Capacitación recibida | Fuente de capacitación | Fondo municipal GR | Estado del Fondo | Subcuentas |
| Manatí | Si (dedicación compartida). | Si Decreto mayo 5 de 2012. | DC; P; CAR; RESP; Secretaría Planeación. | Activo | A demanda | a. Ley 1523. b. Atención desastres y estrategias de recuperación. | No define | No | NA | NA |
| Campo de la Cruz | Si (dedicación compartida). | Si Decreto 0104 de mayo 23 de 2012. | DC; CB; P; RESP, CAR; SS; UMATA, Núcleo educativo; Secretarías de gobierno y planeación. | Activo | Mensual | a. Gestión del riesgo "Colombia Humanitaria". | Nación | Si Acuerdo 016 de octubre 31 de 2012. | No define | Conocimiento Reducción Atención y recuperación |
| Santa Lucía | Si (dedicación compartida). | Si Decreto 053 de julio 16 de 2012. | DC; P; RESP, CAR, SS; JAC; Secretaría de gobierno. | Activo | No define | a. Gestión del riesgo. | Departamento | Si Acuerdo 004 de febrero 26 de 2013. | No define | No define |
| Suan | Si (dedicación compartida). | Si Decreto junio 27 de 2012. | DC; P; RESP; CAR; Alcalde; ICBF y Secretarías de gobierno | Activo | A demanda | a. Gestión del riesgo. | Municipio | Si Acuerdo 004 de mayo 31 de 2014. | Activo | Conocimiento Reducción Atención y recuperación |
| Repelón | Si (dedicación compartida). | Si Decreto junio 01 de 2012. | DC; CR; CB; P; RESP; CAR; UMATA; Secretarías de Salud y Planeación. | Activo | A demanda | a. Ley 1523. b. Gestión del riesgo. | Municipio y Departamento | Si Acuerdo (No define número). | Activo | Conocimiento Reducción Atención y recuperación |
| Candelaria | Si (dedicación compartida). | Si No define decreto. | DC; CR; P; RESP; Secretaría de salud; JAC; Administración municipal. | Activo | Mensualmente | No | NA | Si (No define figura). | No define | No define |

| NIVEL OPERATIVO (ENTIDADES TÉCNICAS Y DE SOCORRO) | | | | | | | | | | | | |
|---|---|--------------------|-----------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------|--|--------------|------------------------|------------------------------|-------------------------|--|
| Ente territorial | ENTIDADES DE SOCORRO Y ACTIVIDADES EJECUTADAS | | | | | | MAPAS Y ESTUDIOS | | | | | |
| | Entidades técnicas | Equipos / recursos | Entidades socorro | Plan de GIRRE ^a | Actualización PGRRE | Simulacros | Amenazas identificadas | Mapa Riesgos | Mapa PMIC ^b | Estudios suelos ^c | Análisis Vulnerabilidad | |
| Manatí | No | No | Defensa Civil | Si | Cada 4 años | No | a. Inundación ruptura canal del dique. b. Desbordamiento caudales. c. Sequía. d. Incendios. | Si | No | No | Si | |
| Campo de la Cruz | DC; P; CB; ESSE Hospital Local | No | DC; CB; ESSE Hospital Local | Si | Última actualización 2013 | No | a. Ruptura canal del dique. b. Río Magdalena. c. Incendios forestales. d. Fuertes brisas. | Si | No | No | Si | |
| Santa Lucía | No | No | Defensa Civil | Si | Anual | Si (para vendaval) | a. Vendaval. b. Inundación. c. Incendios. | Si | No | No | No | |
| Suan | No | No | Defensa Civil | Si | Anual | Si | a. Inundación ruptura canal del dique. b. Desbordamiento caudales. c. Sequía. d. Incendios. | Si | Si | Si | Si | |
| Repelón | No | No | Defensa Civil | No | NA | NA | a. Inundación por el embalse del Guajaro. b. Deslizamientos en laderas. c. Incendios. | No | No | No | Si | |
| Candelaria | UMATA | No | No | Si | Anual | No | a. Inundación lenta. b. Vendavales. | Si | Si | Si | Si | |

^a Plan de Gestión del Riesgo y Respuesta a la Emergencia, ^b Mapa de Problemas Múltiples e Instituciones Críticas; ^c Estudios técnicos de calidad de suelo y uso de suelos

| NIVEL FINANCIERO | | | | | | | |
|------------------|----------------------------------|-----------------------|--|---|---|---|------------------------------------|
| Ente territorial | Asignación presupuestal para GIR | Proveniencia recursos | Proyectos en procesos GIR | Actividades con inversión en GRD | Procesos control manejo económico GRD | Gestión inter institucional | Otros recursos |
| Manatí | Si | Municipio | Conocimiento Financiación: Departamento Atlántico | a. Obras civiles. b. Capacitación en prevención. c. Ayuda humanitaria de emergencia. | No | a. Unidad Nacional de riesgos b. Gobernación del Atlántico | Secretaría de riesgo departamental |
| Campo de la Cruz | Si | Municipio | No | a. Obras civiles. | Control interno Personaría municipal | No | No |
| Santa Lucía | Si | Municipio | No | No | No | No | No |
| Suan | Si | Municipio | Si Financiación: Municipio | a. Obras civiles. b. Capacitación en prevención. c. Ayuda humanitaria de emergencia. d. Estudios de riesgos y factores críticos. | No | a. Acción Social b. Fondo de adaptación c. DPS | No |
| Repelón | Si | Nación; SGP | Conocimiento Financiación: Nación y SGR | a. Obras civiles. b. Capacitación en prevención. c. Ayuda humanitaria de emergencia. d. Acompañamiento oficina de planeación. | No | a. Colombia Humanitaria b. Fondo de adaptación c. Gobernación del Atlántico d. UNGRD e. Ejército Nacional | No |
| Candelaria | Si | Municipio | No | a. Obras civiles | No | a. Fondo de adaptación | No |

| NIVEL SOCIOCOMUNITARIO | | | | | | | |
|------------------------|--|---|--|---|---|--|--|
| Ente territorial | Política municipal en GR de acceso público | Medios difusión política | Mecanismos participación sociedad civil | Sistemas especiales de atención personas afectadas o en riesgo | Estudios con personas/comunidades afectadas o en riesgo | Actividades de conocimiento y apropiación Ley 1523 | |
| Manatí | Solo autoridades locales y entes Administrativos | No declarado | Invitación a talleres | a. Atención damnificados. b. Reubicación en zonas seguras. c. Seguimiento de albergues. | a. Atención psicosocial b. Atención en salud | No | |
| Campo de la Cruz | Si | a. Reuniones informativas b. Radio | No define | No define | a. Atención psicosocial b. Atención en salud | No | |
| Santa Lucía | Si | a. Reuniones informativas b. Perifoneo | No define | No | No | No | |
| Suan | Si | a. Reuniones informativas | a. Socialización b. Simulacros c. Capacitaciones | No | No | a. Socialización b. Capacitaciones | |
| Repelón | Si | a. Reuniones informativas | Invitación a reuniones de organizaciones | No | No | a. Socialización b. Capacitaciones | |
| Candelaria | Si | a. Reuniones informativas b. Radio | No define | No | No | a. Capacitaciones JAC | |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio.

Las evidencias obtenidas han permitido definir una valoración general del estado de los territorios estudiados frente a los cuatro criterios esenciales sobre los cuales se ha propuesto definir el nivel en que la norma está o no siendo aplicada de manera correcta. A continuación se resumen tales descripciones, las cuales además, han sido discriminadas en la Tabla 7.2:

a) Capacidad de ejecución de las autoridades responsables

Comúnmente se señala por parte de las administraciones municipales que las disposiciones definidas en la Ley 1523 rebasa sus posibilidades reales de cumplimiento, en la medida que las exigencias legales asumen la obligatoriedad de acciones y procesos que no se ajustan a la realidad de municipios con bajos recursos y falta de personal. Adicionalmente, es frecuente identificar que en estas municipalidades es difícil encontrar servidores públicos con la suficiente preparación para el manejo de temas de gestión del riesgo.

b) Gestión inter-institucional público-público y público-privado

El espíritu de la ley se enfoca en el amparo de la gestión del riesgo sobre la capacidad de gestión entre los diferentes sectores productivos, siendo indispensable la comunicación cooperativa entre organismos públicos y privados. Pese a ello, la presencia de organizaciones privadas que puedan ofrecer aportes significativos al proceso en los entes territoriales es poca, y al margen de esta realidad, la capacidad de gestión interinstitucional asumida por las administraciones territoriales también muestra deficiencias; son infrecuentes los esfuerzos por lograr participación con otros municipios para la atención de problemas comunes o bien, la gestión de cooperación internacional para el cumplimiento de procesos de gestión del riesgo.

c) Integración de las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades afectadas o en riesgo en el diseño y la aplicación de la política

Las comunidades han contado con una participación limitada, generalmente como elemento recipiente de las acciones ejecutadas, pero su inclusión en la planeación de la política de cada municipio es escasa, de hecho, las comunidades dan cuenta de los pocos procesos cumplidos pero desconocen su naturaleza y fundamentación por cuanto no han sido incluidas en el diseño de los mismos.

d) Control y manejo de los recursos.

El manejo pecuniario es quizá uno de los elementos con más talanqueras; el funcionamiento del FGRD y sus subcuentas es deficiente, no se han diseñado procedimientos de control público por parte de la ciudadanía para los recursos dispuestos para la gestión del riesgo, y en muchos casos se carece de procedimientos definidos para la gestión de fondos que permitan dar respuesta a las emergencias que se presentan en las municipalidades.

Tabla 7.2. Resumen de resultados según criterios de evaluación en los entes territoriales estudiados.

| Criterio 1. Capacidad de ejecución de las autoridades |
|--|
| Desconocimiento de la reglamentación que define la formulación y ejecución de las acciones necesarias en la implementación de los procesos de GRD. |
| Inexistencia de diagnósticos territoriales confiables para la identificación de amenazas y valoración del riesgo. |
| Escases de recursos propios para asignar la inversión presupuestal de GRD. |
| Escases de recursos técnicos y operativos para gestionar los procesos de GRD. |
| Inexistencia de entidades operativas o identificación de debilidades en las existentes (Defensa Civil) para la mitigación y atención de emergencia. |
| Inexistencia de centros de documentación e información sobre escenarios de riesgo y ocurrencia de eventos de desastres. |
| Escasa formación de los miembros del gabinete municipal para formular y gestionar proyectos de inversión en la GRD |
| Escaso funcionamiento del CMGRD en la planeación, formulación y ejecución de las acciones que materializan el desarrollo del proceso de GRD. |
| Falta de liderazgo institucional de los miembros del CMGRD para ejecutar las acciones administrativas que den cumplimiento a los requerimientos de la norma. |
| Criterio 2. Gestión interinstitucional |
| Ausencia de iniciativas subregionales para gestionar recursos nacionales o internacionales que den respuesta a las necesidades de inversión en la reducción de riesgos y a la atención de emergencias compartidas por los municipios. |
| Falta de articulación entre las entidades operativas, técnicas y administrativas del municipio que componen el SNGRD para desarrollar los procesos de la GRD. |
| Ausencia de planes y estrategias coherentes que permitan priorizar e intervenir los escenarios de riesgo. |
| Desconocimiento y desarticulación en la acción y la inversión de las entidades del nivel regional y nacional, componentes del SNGRD, en los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, y en atención de emergencias en cada municipalidad. |
| Falta de liderazgo gubernamental para integrar y direccionar los recursos institucionales (público-privado) y sociales en los procesos de GRD. |

| |
|---|
| Escaso nivel de compromiso para gestionar iniciativas de integración y articulación. |
| Criterio 3. Integración sociedad civil, comunidades afectadas o en riesgo |
| Desconocimiento de deberes y derechos consagrados en la norma de parte de los ciudadanos y organizaciones sociales y comunitarias para asumir los procesos de la GRD. |
| Arraigo de costumbre (llegando a rayar en lo cultural) de dependencia a las decisiones de las autoridades para la reducción de riesgos y atención a las emergencias |
| Respuesta reactivas y de carácter humanitario ante la ocurrencia de desastres |
| Elusión de responsabilidades en la construcción de escenarios de riesgo. |
| Debilidad de organización y falta de liderazgo social para articular la participación en el proceso de la GRD. |
| Desconocimiento de la reglamentación para liderar procesos de integración y articulación social-institucional. |
| Falta de liderazgo para generar procesos de gobernanza ciudadana en la GRD. |
| Criterio 4. Control y manejo de recursos |
| Ausencia de los órganos de control en el seguimiento y verificación de los instrumentos de cumplimiento de las acciones y requerimientos de la norma en la ejecución de acciones de la GRD. |
| Ausencia de censos de población y de bienes comprometidos en los riesgos de desastres. |
| Desarticulación entre los diferentes niveles administrativos (Nacional, regional y municipal) para priorizar la inversión. |
| Arraigo de prácticas de oportunismo particular sobre el bienestar general. |
| Ausencia de funcionamiento de los fondos municipales de GRD para la administración y manejo de los recursos invertidos en las obras de reducción de riesgos y atención de desastres. |
| Inexistencia de procesos de control y participación ciudadana en las instancias y acciones que materializan los procesos de la GRD. |

3. Análisis desde la construcción participativa entre los actores comprometidos en la ejecución de la política pública de GRD: administraciones locales, organismos de socorro y sociedad civil

3.1 *Perspectiva de construcción de la política pública conforme a la ordenación normativa de la Ley 1523 y su aplicación en contexto*

Como se enunciado previamente, en el desarrollo de este estudio se generaron espacios de discusión y análisis de la Ley 1523 para conocer los enfoques adoptados en relación con el contenido de la misma, sus disposiciones y alcances, así como en función de la aplicación y desarrollo de la norma en el contexto de cada ente territorial. Con el fin de mostrar un análisis estructurado de los datos, se presentarán por separado los resultados obtenidos

con cada grupo (organismos y administración por un lado, y comunidad por el otro), definiendo finalmente similitudes y diferencias.

En total se realizaron dos encuentros grupales en cada municipio, el primero con los integrantes de los CMGRD, organismos de socorro y miembros de las administraciones locales, y el tercer trabajo en grupos se cumplió con los miembros de la comunidad y organizaciones de la sociedad civil.

Tras la evaluación de los diálogos sostenidos en los grupos la información obtenida fue transcrita y cargada en el software Atlas.ti 7.1.8© para construir redes semánticas. Los documentos (transcripciones de los encuentros) se organizaron en dos conjuntos acorde a los grupos definidos en el estudio, de tal forma que se construyeron dos Unidades Hermenéuticas (una por grupo de enfoque). A continuación se presentan los principales resultados obtenidos con su correspondiente discusión analítica.

3.1.1 Unidad Hermenéutica 1: La óptica de los organismos de socorro y las administraciones locales

El análisis de los grupos desarrollados en cada municipio generó un elevado nivel de redundancia teórica lo cual parece designar un grado de concierto representacional a nivel social y administrativo frente a las concepciones, conceptos y teorías sociales que se derivan de la ley y de su aplicación contextualizada.

De los diálogos transcritos se generaron 17 códigos semánticos que involucraban tanto la concepción de la ley y la opinión relacionada con la misma, hasta la discusión de elementos operativos propios de la responsabilidad ejecutiva tales como los recursos, la participación del CMGRD, entre otros. La información de la red final que se obtuvo y el reporte de los códigos aparecen en la Tabla 7.3, allí se observa que de los 17 códigos obtenidos, finalmente 15 fueron significativos para la construcción de la red semántica (Figura 7.1) derivada del análisis de los organismos de socorro y los funcionarios de las administraciones locales.

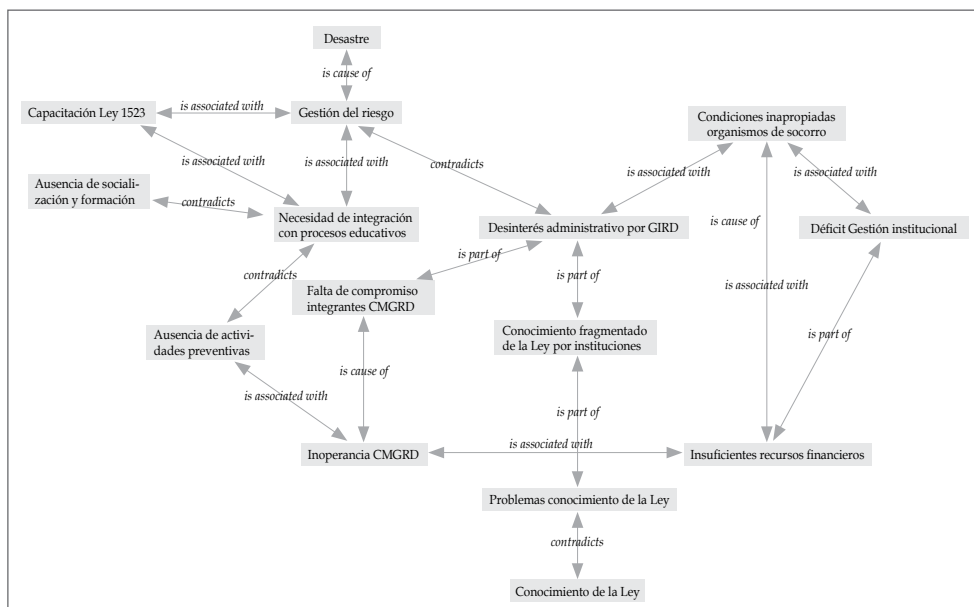


Figura 7.1. Red semántica organismos de socorro y las administraciones locales

Tabla 7.3. Red semántica y reporte de códigos Unidad Hermenéutica 1.

| Tabla de reporte de administrador de códigos de la red | | |
|---|---------------------|-----------------|
| Nombre | Fundamentada | Densidad |
| Conocimiento de la ley | 9 | 1 |
| Gestión del riesgo | 8 | 4 |
| Insuficientes recursos financieros | 7 | 3 |
| Problemas conocimiento de la ley | 7 | 2 |
| Concepción de la Ley 1523 | 7 | 0 |
| Opinión sobre la Ley 1523 | 5 | 0 |
| Desastre | 4 | 1 |
| Desinterés administrativo por GIRD | 2 | 5 |
| Necesidad de integración con procesos educativos | 2 | 4 |
| Conocimiento fragmentado de la ley por instituciones | 2 | 2 |
| Déficit gestión institucional | 1 | 3 |
| Inoperancia CMGR | 1 | 3 |
| Condiciones inapropiadas organismos de socorro | 1 | 3 |
| Falta de compromiso de integrantes del CMGR | 1 | 2 |
| Capacitación Ley 1523 | 1 | 2 |
| Ausencia de actividades preventivas | 1 | 2 |
| Ausencia de socialización y prevención | 1 | 1 |

Los códigos omitidos corresponden a la *Opinión sobre la Ley 1523 y Concepción de la Ley 1523*, como criterio de exclusión se empleó su nula comunicación o definición de enlaces con otros códigos, en tal sentido, para la construcción de la red primó la riqueza relacional (densidad).

En la red construida en este grupo no se observó un único enfoque de discusión que encerrara los planteamientos, sino que sobresalió una serie de tópicos representativos alrededor de los cuales se orientó la percepción de la Ley y de su aplicación, tales tópicos son *Gestión del riesgo*, *Necesidad de integración con procesos educativos*, *Desinterés administrativo por GRD* e *Insuficientes recursos financieros*. Trataremos de desglosar las significaciones de la red.

Inicialmente, resulta llamativo identificar que la *Gestión del riesgo* es concebida como resultante de la calamidad, una concepción que denota la reactividad ante los riesgos a los cuales están expuestos los municipios más que un reconocimiento previo (anterior al desastre sufrido) del valor de la prevención y la formación en gestión ante los mismos. Pese a ello, se aprecia la concepción de la gestión del riesgo como una actividad necesariamente ligada en la actualidad con la *Capacitación sobre la Ley 1523*, ello implica que se asume la ley como normatividad vigente y obligada, a la vez que se apropia la necesidad de su conocimiento como proceso indispensable para la buena gestión del riesgo, verbigracia, la *integración con procesos educativos* aparece como una necesidad que sirve de estrategia de capacitación, propuesta como actividad formativa desde los ciclos educativos:

...si hay una comunidad de docentes y alumnos por qué no encaminarla por ahí [formación y prevención en GR], si lo que se quiere es que se distribuya de cierta manera a ciertos grupos y a ciertas entidades por qué no la manejan desde el sector educativo sería más fácil que llegase a toda la comunidad a cada una de nuestras casas..." (Coordinador Defensa Civil Municipio de Suan).

La apuesta de inclusión del núcleo educativo en la capacitación sobre la ley y la formación general en GRD aparece como una posibilidad que sirve de respuesta a la falta (*ausencia*) de *socialización y formación* y a la *ausencia de actividades preventivas*, su aplicación parece vislumbrarse en un escenario de posibilidades que le favorecen, resaltamos esto en virtud que las intervenciones que refuerzan esta propuesta en los diferentes entes territoriales no muestran vínculos de dependencia (causalidad) o asociación con los *insuficientes recursos financieros*, es decir, que se percibe la formación de los estudiantes, la difusión de la norma y los procesos de GRD a través de las instituciones educativas como una actividad viable que no necesariamen-

te implica un costo elevado o cuya aplicación quizá no tendría que verse truncada por la falta de recursos económicos.

Sin embargo, es esta una acción que no se ha emprendido con suficiente vuelo en los entes territoriales, ¿Por qué entonces la falta de actividades preventivas, la educación y la socialización? Existen varios tópicos que parecen explicar este fenómeno. Se reconoce un *desinterés administrativo por la GRD*, lo cual es un tema de mucho alcance, en la medida que es en la responsabilidad de las administraciones locales en donde recae la primera posibilidad de asumir el valor de la gestión el riesgo para hacerlo extensivo al resto de las comunidades.

Este “desinterés administrativo” se define por los grupos de trabajo como la falta de cooperación histórica de las administraciones frente a los procesos de gestión del riesgo así como el desconocimiento del valor de la misma. Sin embargo, la tendencia observada está en reconocer (por lo menos en la mayoría de los municipios) que las administraciones actuales han asumido con mayor compromiso este tema de la agenda de gobierno en comparación con los antecesores, no por ello la situación ha dejado de reflejar los efectos del reducido interés:

...cuando nosotros nos reunimos y decimos que ya se está acercando la época [de experimentación de riesgo de incendio], que hay que hacer esto, que lo otro, casi siempre soy yo, vengo acá, digo 'señor Carmen³⁵ necesito que me facilite estas copias' ¡Unas copias!... Ahora con Rafa³⁶ el alcalde, pues no nos ha tocado, pero anteriormente con los otros alcaldes hay como cierto celo, es como si se le fuera a quitar cierta potestad, nosotros no queremos intervenir en sus cosas administrativas, nosotros lo que nos preocupa es una sola cosa y es la prevención y atención de desastres, pero cuando llegamos a eso, siempre hay cierto celo, siempre se maneja cierto celo (Integrante Defensa Civil de Suan).

...Esos muchachos [Promotores de Salud del municipio] llegan por iniciativa propia y dicen 'mire doctora...' y me pasan todo lo que han realizado día a día en las casas, de todos los componentes y principalmente el ambiental, ellos han contado con ese apoyo de la administración (Secretaría de Planeación de Manatí).

El consabido elemento ocupa un papel especial en el análisis pues de él se derivan diversas perspectivas. La red denota que se acepta como cierto el insuficiente interés administrativo en temas relacionados con la gestión

³⁵ Se ha cambiado el nombre ofrecido por el informante pues refiere a un funcionario de la administración municipal.

³⁶ Apócope del alcalde de la municipalidad.

del riesgo, sin embargo, como lo muestra uno de los relatos anteriores no obedece necesariamente a la actitud del representante legal, sino que hay un inter-juego de participaciones que conlleva a que se haya construido esta representación acerca de la falta de disposición de los representantes de las autoridades. Vemos por ejemplo, que los integrantes del CMGRD tienen aquí un papel llamativo en tanto se reconoce públicamente como funcionarios con *falta de compromiso*, lo que según los grupos de análisis se ve reflejado en sus ausencias permanentes e injustificadas, la falta de operatividad de sus acciones y el desconocimiento mismo de aquellos procesos para los cuales fueron seleccionados como parte del Consejo:

...bueno yo se los diría así, cuesta reunirlos si ustedes se dan cuenta, aquí no hay representantes de la Policía, no hay representantes de la ESE³⁷, siempre brillan por su ausencia [pausa reflexiva] ¡Educación!... se pueden dar cuenta quienes estamos acá... (Representante Defensa Civil, Municipio de Suan).

...busquen otros personajes y hagan el proceso, porque yo creo que esa es la única opción, que si a ellos [integrantes CMGRD], el trabajo no les permite busquen otro comité que esté en el proceso constantemente, que esté socializando a la gente, o sea, educándola, porque como están no llegan a abarcar los problemas que hoy en día nos están pasando (Representante Defensa Civil, Municipio de Repelón).

...vemos que cada vez que se necesita una reunión del consejo, siempre somos como los mismos y las personas que representan a las demás secretarías no se acercan (Integrante CMGRD, Municipio de Repelón).

...nosotros aquí hemos realizado capacitaciones y actividades, sí se han hecho, con los estudiantes, las madres comunitarias, a los niños de hogares infantiles se les ha hecho (...) lo que pasa es que acá dentro de los comités no hay una unión están separados, entonces no se dan cuenta de lo que hace el uno o hace el otro..." (Líder Defensa Civil, Municipio de Santa Lucía).

Aquí se hacen las reuniones cuando amenaza un evento (...) cuando se hacen convocatorias es muy poca la asistencia (...) eso sí, siempre nos ha pasado y no sólo en esta administración también en anteriores, entonces qué es lo que pasa, que uno convoca y siempre vienen los mismos (...) entonces no es porque no queramos reunirnos es por lo que te digo: la participación, la participación (Secretario de Planeación, Municipio de Santa Lucía).

Lo que está pasando aquí es la falta de planificación, porque es que si ya sabemos cuáles son las diferentes calamidades llámese inundación, incendios, ya tenemos

³⁷ En Colombia, la expresión refiere a los organismos sanitarios de carácter público.

identificados cuales son los puntos débiles, entonces falta es la planificación, ya sea de la gobernación o del municipio, falta es esa conectividad para que exista una verdadera planificación (Representante ESE, Municipio de Candelaria).

El reducido nivel de participación de quienes integran el CMGRD deriva en su *inoperancia*, siendo a su vez, un segundo factor que puede explicar la falta de actividades preventivas, la educación y la socialización que previamente se discutía. Los testimonios señalan que la figura del CMGRD opera como un requisito legal para el cumplimiento de las disposiciones definidas en la Ley 1523, pero el trabajo operativo basado en la planificación de una agenda coherente con el plan de desarrollo y con el plan de Gestión del Riesgo es deficiente. Sin duda, la falta de un organismo que regule, promueva y supervise mediante seguimientos detallados la educación y prevención en los temas atinentes al escenario de los riesgos, reduce toda posibilidad de generar estrategias de comunicación social capaces de permear al grueso de la población y más aún de producir sentido de apropiación por la cultura preventiva.

Una arista adicional a esta problemática radica en las relaciones definidas entre la inoperancia del Consejo, la falta de participación de sus integrantes traducido en el desinterés administrativo, y los problemas propios del nivel de conocimiento de la norma por parte de los mismos cuerpos de gobierno. El análisis completado demuestra que, difícilmente se puede lograr el anhelado nivel de conocimiento social cuando la misma institucionalidad tropieza con la barrera de la asimilación de la ley, su contenido y alcance. Los resultados indican que una problemática relevante en lo que los participantes denominan *desinterés administrativo por la GRD*, radica en la falta de conocimiento suficiente y de manejo en profundidad de las disposiciones legales.

Uno de los códigos semánticos importantes en este punto es el *conocimiento fragmentado de la norma*, lo cual involucra tanto a la administración como a los mismos organismos de socorro e integrantes del consejo. La tendencia reportada señala que cada institución se centra en los artículos de su mayor interés o proximidad en materia de responsabilidades, pero se desconoce al tiempo el resto de los elementos dentro del marco jurídico. Quizá, conocer por fragmentos sea tanto o más peligroso que desconocer la norma y por definición, atenta contra el *principio sistémico* y el *principio de concurrencia* establecidos dentro de la orientación general de la gestión de riesgo según el Artículo 3 de la Ley 1523 de 2012.

Tales principios subsumen la coordinación estatal y particular, la integración sectorial y territorial, la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica e integral dentro de la gestión del riesgo, como pilares que definen la responsabilidad y el necesario abordaje holístico de dicha gestión. Suponer una realidad en la cual las instituciones u organismos de socorro se circunscriben a las disposiciones que define una parte del todo (Ley 1523), delimita un escenario donde el diálogo interinstitucional no resulta productivo en cuanto se dificulta la definición de metas comunes que respondan al interés general.

...se van acomodando los artículos a cada institución, por decirle lo que a mí me interesaba a la 1523 es lo que habla sobre la participación de los voluntarios, más que todo de defensa civil, los bomberos, Cruz Roja (Voluntario ECOPAD,³⁸ Municipio de Suan).

Finalmente, la red semántica generada dirige la atención sobre un par de elementos que resulta necesario mencionar. Por un lado, las limitaciones administrativas que se han descrito desembocan en un *déficit de gestión institucional* esencialmente ligado a la participación de la administración local en el desarrollo de procesos de gestión a nivel público y privado para la intervención sobre la gestión del riesgo.

Tal déficit en la gestión se vincula a los *insuficientes recursos financieros* lo cual es un indicador común en los municipios evaluados, categorizados en su totalidad como entes de sexta categoría según lo establecido en el Artículo 6 de la Ley 617 de 2000, pues se trata de municipios con población igual o inferior a 10.000 habitantes e ingresos iguales o inferiores a 15.000 SMLMV. Como es de esperarse, esto supone la poca posibilidad de distribución de rubros del presupuesto municipal con destinación al Fondo de GRD, en tanto que, resulta incluso admisible que los recursos disponibles se destinen a las áreas comúnmente señaladas en los planes de desarrollo tales como salud, educación, vivienda, seguridad, por cuanto están asociadas a la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo, es en la gestión interinstitucional en el circuito nacional e internacional en dónde es esperable contar con mejores garantías para la obtención de fondos que aseguren el cumplimiento de los procesos de gestión integral del riesgo.

El panorama identificado descubre dos ángulos de discusión, primeramente, la gestión con otras instituciones es poca o nula, no se registra la gestión de procesos eficientes y con resultados favorables que hayan permitido obtener recursos para el cumplimiento de los planes de gestión del riesgo y para

³⁸ Equipo Comunitario para la Prevención y Atención de Desastres.

las estrategias de respuesta a la emergencia. Más aún, se aprecian concepciones que señalan tal gestión como un proceso de mucha complejidad, regularmente sin dolientes y cuya dificultad se acrecienta cuando se trata de la búsqueda de recursos en el escenario de la cooperación internacional, máxime si se considera que las administraciones locales reconocen la falta de preparación de los encargados del proceso de gestión del riesgo para la generación de proyectos sólidos que les permitan acceder a recursos públicos o privados de apoyo internacional.

Se trata de una discusión que merece un especial detenimiento en tanto cuestiona, al menos en materia operativa, la forma como se constituyen los gabinetes municipales en los entes territoriales cuya categorización es baja producto de su reducido nivel de ingresos, entre otras condiciones. Aquí nuevamente tiene participación la gestión documental, en cuanto la existencia de dicho proceso podría facilitar la posibilidad de contar con evidencias y antecedentes que refrendaran el desarrollo de proyectos para la búsqueda de recursos facilitando de alguna forma el trabajo de construcción de tales propuestas para los responsables de la gestión de recursos.

Un segundo ángulo de análisis lo encontramos ya no en la ausencia o reducida gestión, sino en el desconocimiento o falta de claridad de quienes deben cumplir con esta relevante función:

...estamos quedados porque la comunidad le está faltando, si pasa esto aquí ¿Quién es el responsable para decir que es lo que vamos a hacer? 'no que el gobernador, no que el alcalde, no que el inspector, no que el personero', ahí sí, hay que hacer un trabajo municipal de socializar a la comunidad incluso a las empresas públicas y privadas y decirles cómo funciona esto (Representante Secretaría de Salud, Municipio de Manatí).

...cuando hemos necesitado una maquinaria llamamos a la gobernación y es que hay que pedirle permiso al que da permiso para que le dé permiso [énfasis voluntario punzante]... entonces esa demora en esos trámites mientras autorizaban la máquina para que cerrara el boquete se fue abriendo más,³⁹ pero básicamente fue el trabajo con los señores [señala a los integrantes Defensa Civil] lo que ayudó a detener el agua... (Secretaría de Planeación, Municipio de Manatí).

...a mi acá que es lo que me dicen..., que es que el municipio debe gestionar aunque sea para la gestión de riesgo un carro de bomberos, un carro de bomberos (...) pero aja

³⁹ Hace referencia a una inundación producida la semana previa a la entrevista, producto de la ruptura de una bocatoma de la presa ubicada en la vereda Las Compuertas (Manatí, Atlántico).

lo que pasa es que el municipio no le alcanza y las empresas no se sienten parte de acá y no aportan (Secretario de Planeación, Municipio de Santa Lucía).

Estas confusiones de roles y de responsabilidades pueden estar relacionadas con múltiples situaciones que incluyen el ya discutido desconocimiento de la ley a profundidad, así como la ausencia de personal con dedicación exclusiva para atender los procesos de gestión del riesgo; este es un cargo prácticamente “creado” para cumplir con lo dispuesto con la ley, pero que escapa a la planeación presupuestal de los municipios, por lo cual es normal que regularmente sea desempeñado por un funcionario público cuyo cargo original es otro, compartiendo así funciones, tiempo y dedicación, lo que constituye una desventaja para el proceso.

Finalmente, un tópico que merece atención se relaciona con la participación de los organismos de socorro. El estado de los mismos, su papel en la gestión del riesgo en los municipios y la relación de esta realidad con el fenómeno socio-cognitivo de la *percepción del riesgo*, son elementos que revisten especial cuidado dentro del análisis.

En todos los entes territoriales estudiados se encontró un discurso común respecto al papel de los organismos de socorro, fundamentalmente de la Defensa Civil y de algunas organizaciones civiles que se han apersonado mediante el voluntariado de los procesos de gestión de riesgo. La percepción de tales organismos es favorable, se reconoce su filantropía y dedicación, así como la disponibilidad en el ejercicio de la atención de desastres y en la prevención y educación sobre los riesgos.

Pese a lo anterior, la realidad de estos organismos es poco gratificante dado que, si bien su cooperación es incuestionable, la capacidad de respuesta ante los eventos que revisten cuidado se ve reducida por la precaria condición estructural y de dotación en la cual se encuentran. Es común un panorama de falencias en el que los voluntarios carecen de herramientas básicas para el socorro de los habitantes, así como insumos y materiales para afrontar las amenazas (picos, palas, sogas, bicicletas para el transporte personal, medios de comunicación telefónica), incluso, con frecuencia se enfrentan a los eventos sin los elementos protectores necesarios lo que ha conducido a que sus líderes dimitan al socorro pensando en la integridad física del voluntariado

...por ejemplo ahorita con los incendios forestales, si nos llaman, yo se lo digo a ellos 'no vamos', yo se lo digo a ellos 'no estoy dispuesto a cogerlos a ustedes, 5 o 6 de ustedes a tragar humo atrás de qué'. Se me enferman y ¿Quién responde? entonces no

vamos, cuando tengamos las herramientas vamos, pero en este momento no vamos...
(Líder Defensa Civil, Municipio de Suan).

Sorprenden además, algunos casos que ponen en entredicho todo el andamiaje político de la gestión del riesgo al representar situaciones completamente contrapuestas a la lógica de la prevención, el cuidado y la educación social para la cultura de tal gestión. Quizá el caso más resaltante se registró en el municipio de Repelón, donde el líder de la Defensa Civil expone un caso que revela un incuestionable contrasentido:⁴⁰

...hay personas que viven en alto riesgo como en los arroyos. Yo soy una de esas personas. Yo vivo en el fondo de un arroyo, o sea, en el carraplen⁴¹ de un arroyo vivo yo. Tengo eeeeh 15 años de estar ahí y en esa parte en donde estoy viviendo yo es la sede de la Defensa Civil. Vivo en alto riesgo y es la sede de la Defensa Civil... pa' que se den cuenta na' más de ese pedacito. Yo tengo todos los materiales de la Defensa Civil, tengo las bicicletas, tengo las cuerdas, tengo las camillas.

En el 2011 hubieron⁴² una lluvias fuertes aquí en el municipio, todos los arroyos eso era agua por todos lados, y mi casa, entraba por la puerta del patio y salía por la de la calle, con todos los materiales de la defensa civil ahí adentro, nadaban por todas partes.

Este episodio introduce una discusión acerca del concepto de *percepción del riesgo* (Ver capítulo 1) y la relación del mismo con la cultura de la gestión a nivel territorial, incluyendo en este concepto lo administrativo y lo socio-comunitario. Para una comunidad afectada por el desastre en años anteriores, y continuamente expuesta a riesgos por eventos naturales o antrópicos como vendavales o incendios, resulta preocupante que el único organismo de socorro se encuentre en una condición de exposición a una calamidad, ¿Cuál es el trasfondo de esta situación? Podría pensarse en el nivel de apropiación sociocultural y en la capacidad de reconocimiento de la existencia del riesgo y de la posibilidad de vulneración, es decir, el evento tan llamativo puede estar relacionado con una falta general de conciencia —a pesar de los antecedentes— de la posibilidad de verse afectados.

Esto indica que la *percepción del riesgo* en este colectivo podría minimizar la eventualidad, al punto de asumir de forma natural la ubicación del organismo de socorro, en cuanto el asiento residencial a las laderas de las fuentes de agua es una práctica común en estas regiones y las creencias socioculturales podrían no asignarle un valor negativo a dicha experiencia. El

⁴⁰ Los errores idiomáticos existentes en el relato corresponden a la transcripción exacta de las expresiones empleadas por el informante.

⁴¹ Terraplén.

⁴² Hubo.

riesgo se asume en la medida que se construya una significación particular del mismo, por ello más que las condiciones físicas y naturales que podrían definir la existencia del riesgo, asumirlo obedece a una construcción social enfocada en las interpretaciones que el grupo humano establece, lo que induce a que se acepte o no (Martín & Murgida, 2004); tal aceptación es mucho más compleja cuando las interacciones cotidianas y los sistemas de intercambio de creencias entre los integrantes de una comunidad se relacionan corrientemente con la situación que representa un riesgo potencial, por ello, conllevar actividades interpersonales, construir vínculos de afinidad entre individuos y territorio, y la permanencia de tales experiencias le agrega fuerza y sostenibilidad (Campos Santelices, 2004) a la creencia de “naturalidad” de la experiencia potencial de riesgo, la cual carece de tal carácter a los ojos de los moradores implicados en ella.

Una panorámica como la descrita nos introduce en el campo de lo representacional, pues la *percepción del riesgo* incluye los mitos y la memoria histórica de las comunidades, circunscribiendo el riesgo al plano de lo social, tal inscripción supone la necesaria interacción entre la estructura y las posiciones relacionales humanas, la inserción dentro de grupos culturales a través de los cuales se hace una construcción identificatoria del individuo, en tanto define su identidad a la par que contextualiza el desarrollo de su vida (Jodelet, 2008). En la representación del riesgo pues, hay una interrelación de lo individual con el contexto social inmediato en el que se establecen las interacciones humanas, en donde se construyen las nociones del espacio y del territorio que insertan al individuo en lo público. Esta es la noción triádica propuesta por Moscovici (1985) (Ego-Alter-Objeto) en la cual el análisis de la representación aduce a la necesidad dinámica de interacciones y prácticas sociales, en tanto la representación, la práctica social y la construcción lingüísticas se dan de manera mutua (Abric, 2001).

No cabe duda que uno de los principales aportes de los resultados de este estudio redunda en la denuncia de la falta de comunicación de la política de gestión del riesgo, pero en un ambiente más próximo a la naturaleza socio-cognitiva, desde la cual se genere un germen de reflexión y reconocimiento del valor de gestionar integralmente el riesgo, asumiendo responsabilidades y papeles colectivos, negociando la noción de riesgo, todo ello como fundamentos para controlar, reconstruir y resignificar el riesgo (Aguilar & Brenes, 2008), pasando a la ejecución de acciones que faciliten su prevención y manejo.

3.1.2 Unidad Hermenéutica 2: La óptica de las comunidades y sociedad civil

El segundo conjunto de reuniones también produjo información importante que sirvió de insumo para la comprensión de cómo se concibe la norma en el contexto específico de su aplicación, así como la forma en que las comunidades afectadas o en riesgo y la sociedad civil en general concursan en la gestión del riesgo en el marco de lo establecido por la política.

Los diálogos recogidos en los seis municipios también fueron analizados desde su contenido generando redes semánticas que se fueron decantando para la eliminación de redundancia teórica hasta la configuración de una red con 14 códigos semánticos, cuya naturaleza y relaciones comparten similitud con la primera unidad hermenéutica presentada. La información obtenida y la red generada (Figura 7.2) se encuentran descritas en la Tabla 7.4, en la cual nuevamente se observa que el tema administrativo, los recursos económicos y la operatividad del CMGRD cobran un papel principal en las relaciones semánticas identificadas, adicionalmente, esta red incluye un significativo papel de códigos que se pueden asignar a una familia de ellos, la participación social y comunitaria. Por su parte, la Figura 7.3 expresa la misma red semántica pero con algunas descripciones que ejemplifican cada código descrito.

En primer lugar, sobresale en esta red el reconocimiento del valor jurídico de la Ley 1523, hacia la cual se expresa afirmación en el sentido que se asume como un compromiso legal de obligatorio cumplimiento, aunque ello no disimula la identificación de problemas que se vinculan con la falta de conocimiento que existe sobre la norma entre la comunidad general, si bien los líderes de la sociedad civil a través de las Juntas de Acción Comunal señalar “tener clara” la obligatoriedad de la misma, esta no es una condición común a los integrantes de la comunidad.

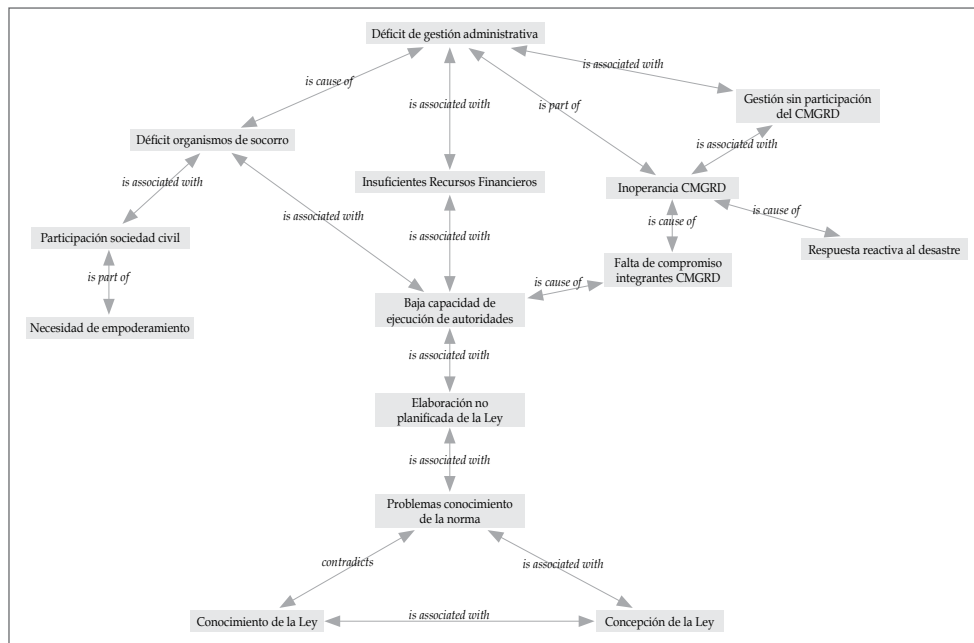


Figura 7.2. Red semántica comunidades y sociedad civil.

Tabla 7.4. Red semántica y reporte de códigos Unidad Hermenéutica 2.

| Tabla de reporte de administrador de códigos de la red | | |
|--|--------------|----------|
| Nombre | Fundamentada | Densidad |
| Déficit gestión administrativa | 7 | 4 |
| Insuficientes recursos financieros | 5 | 2 |
| Déficit organismos de socorro | 4 | 3 |
| Inoperancia CMGRD | 3 | 4 |
| Problemas conocimiento de la ley | 3 | 3 |
| Concepción de la Ley 1523 | 3 | 2 |
| Participación sociedad Civil | 3 | 2 |
| Respuesta reactiva al desastre | 3 | 1 |
| Elaboración no planificada de la Ley | 2 | 2 |
| Falta de compromiso de integrantes del CMGRD | 2 | 2 |
| Gestión sin participación del CMGRD | 2 | 2 |
| Baja capacidad de ejecución de autoridades | 1 | 4 |
| Conocimiento de la ley | 1 | 2 |
| Necesidad de empoderamiento | 1 | 1 |



Figura 7.3. Descripción de relatos Red semántica sociedad civil y comunidades afectadas y en riesgo.

Así mismo, la aparición de la Ley se percibe como repentina, lo que le hace adolecer de suficiente planificación pues surge como una urgencia tras la devastación generada por el Fenómeno de la Niña entre 2010 y 2011, sin embargo, la comunidad reconoce que en el tránsito de estos eventos a la aparición de la norma no se dio un proceso general de comunicación y participación de las comunidades y demás organismos pertinentes, así mismo, las disposiciones en materia económica impulsaron dentro del espíritu de la Ley la autogestión y la cogestión, sin definición precisa de los recursos administrativos dispuestos para tal fin, situación que hace asumir la falta de planeación en el proceso transitivo a la nueva Ley (Ver Figura 3 código *Elaboración no planificada de la Ley*).

En materia operativa y de cumplimiento de la norma se aprecian observaciones muy coincidentes con las identificadas en la unidad hermenéutica número uno, en tal sentido, para evitar la redundancia descriptiva enfatizaremos nuestras apreciaciones sobre dos tópicos, primero, el funcionamiento del CMGRD, y segundo, la participación comunitaria en la gestión del riesgo; ambos tópicos están directamente relacionados con el tema central de la red, *déficit de gestión administrativa*.

Nuevamente se identifica una posición crítica frente al CMGRD y sus integrantes. Este organismo se asume como inoperante en cuanto las acciones que emprende son juzgadas negativamente al no identificarse un trasfondo claramente coherente con la gestión del riesgo. La tarea del Consejo es descrita como “incompleta” y “falta de compromiso”, se señalan problemáticas repetitivas y comunes en los seis municipios que incluyen la integración inadecuada del Consejo, la baja capacidad de convocatoria de las administraciones, la escasa afluencia de los integrantes del Consejo a las sesiones de trabajo y por ende, la labor no planificada de éste organismo. Todas estas circunstancias derivan en representaciones admonitorias acerca del Consejo, lo cual afecta ostensiblemente la naturaleza de dicha figura alejando su existencia del ideal jurídico y los principios consagrados en la Ley. Adicional a lo descrito, hay un elemento llamativo que aparece en esta red y es el *carácter reactivo de la respuesta al desastre*; según esta relación semántica las actividades que cumple el Consejo se basan en dar respuesta a situaciones de pérdida – generalmente – material y natural producidas por los eventos (incendios, pequeñas inundaciones, etc.), con el fin de restituir la estructura afectada (parcelas quemadas, animales heridos o muertos, etc.), sin embargo, pese a conocer los riesgos a los que se expone el municipio así como la temporada en la cual se agudizan, no se realizan acciones preventivas que se basen en un trabajo planeado por el Consejo;

éste último se reúne para solucionar el evento y sus secuelas, pero pocas veces se da una anticipación tutelar a los hechos.

El otro vértice del análisis lo ubicamos en la *participación de la sociedad civil* en los procesos de gestión del riesgo. La comunidad y los líderes de las Juntas de Acción Comunal señalan con frecuencia que las actividades que se han cumplido en sus localidades han estado desprovistas de la opinión de las personas afectadas y en riesgo. No se reconocen canales especiales creados para la comunicación de las necesidades y la gestión de acciones dirigidas a la prevención y la mitigación, y adicionalmente, el margen participativo en los mismos CMGRD ha sido limitado.

Las administraciones locales enfatizan que a las comunidades se les ha dado participación a través de la representación de los organismos de socorro, especialmente en la Defensa Civil por su carácter voluntario y su cercanía con los demás miembros de las comunidades, no obstante, las comunidades demandan su propia voz en las reuniones del Consejo así como en los demás espacios en los cuales se discutan temas relacionados con sus necesidades y su realidad contextual frente al tema del riesgo.

Tal solicitud no puede resultar inadvertida en este estudio, en cuanto la inclusión de la comunidad en los circuitos decisionales para la expresión de su voz y la articulación administración-comunidad, puede constituir un paso fundamental para la construcción de la cultura preventiva en la gestión del riesgo, favoreciendo así el impacto sobre las estructuras cognitivas que sustentan la percepción del riesgo, lo que sería un aporte valioso en la búsqueda del sentido real que la norma pretende incentivar frente a la cultura preparatoria y educativa de gestión integral.

En esta discusión tiene un papel importante lo que las comunidades esperan del proceso de gestión, dado que la naturaleza intervencionista de las acciones emprendidas por los entes territoriales apuntan a la restitución de lo estructural (material y económico), sin embargo, el razonamiento de la comunidad no necesariamente parece converger con dicha apuesta. Observamos que la noción de *empoderamiento* surte un efecto valioso en el análisis formulado, esto denota que las comunidades reconocen la necesidad de movilizar recursos y de manejarlos de manera efectiva, no reduciéndose su papel a la recepción de ayuda sino a la capitalización de sus recursos (humanos, sociales, personales, culturales) de manera creativa y proactiva como forma de sobrellevar y hacer frente a la adversidad en lugar de sucumbir a la misma (Salazar, Cortes & Marriscal, 2002).

En la medida que los individuos se apropian de su realidad, crece la concientización del nivel de exposición que tienen ante los riesgos lo cual les facilita contar con una percepción más clara de los mismos (Bollin, Cárdenas, Hahn & Vatsa, 2003), tal nivel de empoderamiento apresta a las comunidades a que desarrollen acciones dirigidas a la prevención y que cuenten con capacidad de monitoreo para identificar cambios que podrán significar alarmas o bien, indicadores de mejoría en materia de gestión del riesgo.

Sin embargo, esta evidente necesidad de empoderamiento se incluye en la lógica discursiva de la misma comunidad, pero su acepción es menos común entre la razón admistrativa, círculo en el cual la intervención y participación comunitaria aparece como un eje “transversal” a todas las actividades de gestión del riesgo. Esta lógica puede resultar impropia en la medida que la noción de transversalidad quiere indicar una presencia permanente y a veces implícita de lo comunitario, en toda acción asociada al riesgo y a los daños, pero la evidencia suele demostrar que esa transversalidad muchas veces dista de lo real, pues el escenario comunitario y las necesidades individuales agregadas en los vínculos sociales con frecuencia caen en el descuido. Un claro ejemplo de ello lo constituye la *asistencia humanitaria*, pensada en el soporte mediante ayudas instrumentales cuyo fin recae en la satisfacción de las necesidades básicas de los afectados o en riesgo, sin embargo, los componentes psicosociales que son de naturaleza profundamente cultural suelen ser desatendidos.

Esta misma lógica es señalada por Morales-Soto et al. (2008), quienes muestran cómo las intervenciones sobre los riesgos y los daños pasan de lo más pragmático y estructural hasta dejar en el último eslabón a lo humano. De acuerdo a los autores, la intervención de los riesgos incluye lo preventivo (para evitar el desastre) hasta la mitigación (para amortiguar los efectos de una calamidad), finalmente, se ofrecen respuestas reparatorias ante los daños que no se evitaron, ésta fase involucra a las personas y comunidades y es precisamente lo menos deseable; la tarea de gestión del riesgo y de los daños apunta en efecto a evitar la necesidad de dar respuestas de reparación. En el contexto colombiano, y particularmente en el contexto evidenciado en este estudio, la atención a las emergencias se centra fundamentalmente en los procesos de tipo estructural (p. e.: recuperar la tierra dañada por el incendio, entregar subsidios para la reparación de la vivienda maltrecha por el vendaval, etc.), pero los procesos de intervención con las personas a partir del reconocimiento de su realidad psicológica, emocional y de los efectos psicosociales es una deuda históricamente pendiente.

Esta situación ocurrió con el desastre generado por las inundaciones entre 2010 y 2011, cuando la atención se centró exclusivamente en la “ayuda humanitaria” y en la recuperación de la estructura territorial, con el supuesto de lograr intervención comunitaria en cuanto se recuperara lo perdido, sin embargo, la lógica comunitaria señala que los efectos de los desastres van más allá del recobro de lo material, indican pues, que una política pública sobre gestión del riesgo de desastres debe contemplar la atención humana en todas las fases del fenómeno y necesariamente se prolonga tanto en materia temporal, como en función de los escenarios individuales y sociales de intervención. Un ejemplo de lo descrito es expresado por un miembro de la comunidad de Suan, en relación con la experiencia de la inundación (denominada por ellos como “chorro”) experimentada unos años atrás:

Nos trajeron pan y chocolate, nos dieron unos mercaditos, eso fue bastante bueno, pero a veces uno no entiende el impacto de eso [la inundación] Después del 'chorro' lo que necesitábamos era que llegaran aquí con 50 psicólogos que así fuera una hora por persona hubiera atendido a la gente, porque le digo que mucha gente quedó vuelta nada con ese desastre(...) todavía hoy hay gente que llora con solo recordar ese hecho.

Si bien es cierto que la recuperación del territorio conduce a retomar la gobernabilidad y de forma indirecta impacta en la comunidad, también lo es que la atención a los componentes individuales, culturales y relacionales resulta de esencial prioridad entre los grupos afectados por el desastre o en riesgo de experimentarlo. Sin embargo, las intervenciones centradas en recuperar los daños sufridos, evidenciadas en la naturaleza reactiva de la respuesta de los CMGRD, demuestran que no ha habido una completa apropiación de la lógica preventiva que busca fomentar una cultura de la gestión del riesgo centrada en lo humano, más aún resulta poco realista esperar que las familias y comunidades puedan llegar a asumir dicha cultura cuando las intervenciones administrativas se dirigen a solventar las reiteradas pérdidas desencadenadas por los desastres; en estas comunidades las pérdidas generan un dominio marcado por encima de las acciones dirigidas a la búsqueda de desarrollo, condenándoles a la pobreza (Morales-Soto et al., 2008), en tanto la gestión del riesgo y de los daños carece de un enfoque preventivo, centrado en lo humano, en el reconocimiento del trabajo con las comunidades como unidades fundamentales de gestión de su propio bienestar. Al respecto, la evidencia empírica demuestra que la experimentación del desastre si bien desnuda las vulnerabilidades de una población, también pueden servir de base para la iniciación de una cultura diferente para el afrontamiento, enfocándose en la prevención, de tal forma que una comunidad lo suficientemente organizada puede tener la capaci-

dad de transformar los efectos de una calamidad (cualquiera sea su origen, natural o antrópico) en oportunidades para lograr un desarrollo sostenido, por el contrario, producto de la falta de acciones propicias y de enfoques de intervención adecuados puede verse devastada y sumida en la pobreza (Norris, Stevens, Pfefferbaum, Wyche & Pfefferbaum, 2008).

La lógica de la atención centrada en lo humano es atinente a la recuperación del capital social como estrategia primordial de la cultura de prevención del riesgo, por ello resulta indispensable invertir tiempo y recursos en la prevención como forma de emplazar medidas de protección que respondan a las necesidades sociales y al aprovechamiento de ese mismo capital social para la instauración de un orden de lo preventivo, de una cultura del cuidado, de la gestión, y de la respuesta anticipada. Romper con el circuito de reactividad responsiva es invertir en su opuesto, en la promoción del cuidado como medida preventiva lo cual tiene sus efectos positivos asegurados en cuanto que, a través de la construcción de núcleos sociales con mejor formación frente a la prevención del riesgo, y con mejores condiciones sociales y económicas preexistentes al desastre, se facilita una mejor respuesta al mismo así como mejores formas de recomposición y afrontamiento (Masozera, Bailey & Kerchne, 2007).

Referencias

- Abric, J. C. (2001). Metodología de recolección de las representaciones sociales. En: *Prácticas Sociales y Representaciones Sociales*, (José Dacosta & Fátima Flores, trads.), México: Ediciones Coyoacán.
- Aguilar, M. & Brenes, G. (2008). La percepción de riesgo como herramienta para la gestión del riesgo. Aportes para la cogestión comunitaria. Caso de la Comunidad de Sixaola. Limón, Costa Rica. p. 1-13. *IX Congreso de Psicología Social para la Liberación*. Chiapas: México. Disponible en: <http://congresochiapas08.codigosur.net/ponencias/CostaRicaPonencia08.pdf>
- Balcazar, P., González, N., Gurrola, G. & Moysén, A. (2005). *Investigación cualitativa*. México: UNAM.
- Burgois, P. (2003). *In search of respect. Selling crack in El Barrio* (2nd ed.). New York: Cambridge University Press
- Bollin, C., Cárdenas, C., Hahn, H. & Vatsa, K. S. (2003). *Red de Desastres Naturales Gestión de Riesgo de Desastres por Comunidades y Gobiernos Locales*. Serie de estudios Diálogo Regional de Política. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Campos Santelices, A. (2004). *De cotidianidades y utopías. Una visión psicosocial preventiva sobre los riesgos de desastres*. México: La Red & Plaza y Valdés, S. A. de C. V.
- Casas de Barran, A., Griffin, A., Millar, L. & Roper, M. (2003). *Gestión de documentos del sector público desde una perspectiva archivística II. Organización y control de documentos administrativos*. Consejo Internacional de Archivos, Universidad de la Republica, International Records Management Trust. Montevideo. Departamento de Publicaciones, Universidad de la República.
- Congreso de la República. 2012. *Ley 1523*. Diario Oficial (48411). Bogotá.
- Jodelet, D. (2008). El movimiento de retorno al sujeto y el enfoque de las representaciones sociales. *Cultura y Representaciones Sociales*, 3 (5), 32-63.
- Martí, J. (2000). La investigación acción participativa. Estructura y fases. En: T. Villasante., M. Montañez. & J. Martí. *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía I* (pp. 73-117). Madrid: El viejo Topo.
- Martín, D. & Murgida, A. (2004). Vulnerabilidad cultural y escenarios de riesgo por inundaciones. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, 16, 181-192.
- Masozera, M., Bailey, M. & Kerchne, C. (2007). Distribution of impacts of natural disasters across income groups: A case study of New Orleans. *Ecological Economics*, 63 (2-3), 299-306.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2000. *Ley 617*. Diario Oficial N° 44.188 de octubre 9 de 2000. Bogotá.
- Morales-Soto, N., Gálvez-Rivero, W., Chang-Ausejo, C., Alfaro-Basso, D., García-Villafuerte, A., Ramírez-Maguiña, M., Almeyda-Alcántara, J. & Benavente-García, L. (2008). Emergencias y desastres: Desafíos y oportunidades (De la casualidad a la causalidad). *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 25 (2), 237-242.
- Moscovici, S. (1985). Introducción: El campo de la psicología social. En: S. Moscovici. *Psicología Social. Influencia y cambio de actitudes. Individuos y grupos*. (pp. 17-37.). (David Rosenbaum, trad.). Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S. A.
- Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F. & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1-2), 127-50.
- Salazar, L., Cortes, L. & Marriscal, J. (2002). *Gestión comunitaria de riesgos. Manual N° 2*. Lima: Perú. Foro Ciudades para la vida.
- Withmore, E. & Mckee, C. (2001). Six street youth who could. In: P. En: Reason & H. Bradbury (Eds.). *Handbook of action research* (pp. 396-402). Thousand Oaks, CA: Sage.