

Puede anotarse, entre paréntesis, que aún a esas alturas las siglas ONAE y el título del documento rector del período denotan una preocupación por la atención, si no a nivel de los actores individuales, que ya habían avanzado hacia una concepción preventiva (algo de eso se refleja en el documento), sí a nivel del Estado, el cual todavía no aceptaba separarse de la atención inmediata. Esto tendrá importancia, como se verá más adelante, cuando el "sistema", en coyunturas particulares, tienda a diluirse en el activismo encaminado a la atención, estableciéndose una tensión permanente entre atención y prevención que nunca fue superada.

### 3. El sistema colombiano.

La coyuntura general en la cual toma cuerpo la formulación, diseño y montaje del sistema nacional tiene dos elementos centrales: por una parte, la crisis de los dispositivos para la atención en la intervención, expresada con mayor fuerza en Armero, y, por otra, el proceso que conduce, a través de la crisis política y social, a plantear alternativas, en las cuales se da a los procesos de descentralización y de participación de las diversas fuerzas sociales un papel relativamente importante, así sea únicamente a nivel de ciertos mecanismos y formulaciones.

Lo anterior permite que la discusión sobre Armero se inserte en un proceso más amplio de discusión sobre los mecanismos de intervención y presencia del Estado, y categorías como participación, descentralización y autonomía territorial, que empiezan a hacer carrera como elementos para destrabar la situación política, son incorporadas e iluminan la formulación del sistema.

#### 3.1 Proceso de construcción del Sistema Nacional

La creación de la Oficina en la Presidencia de la República, si bien es un paso hacia una nueva manera de hacer las cosas en el campo de los desastres, no es aún la creación del Sistema. Durante un año largo, la Oficina mantuvo una actividad de bajo perfil en lo que se refiere a realizar directamente o por medio de contrataciones a través del PNUD una serie de estudios y formulaciones consideradas como bases del sistema. Su acción práctica estuvo reducida a algunas actividades de promoción de comités regionales de emergencia y al manejo inicial de algunos recursos para la atención a través del renovado Fondo Nacional de Calamidades. A otro nivel, y a través del mismo proyecto del PNUD, participó en las discusio-

nes y trámites para el montaje de las redes de monitoreo sísmico y volcánico.

La aceleración del proceso de montaje del sistema y de superación del papel relativamente bajo de la Oficina se presenta a partir de una nueva crisis del volcán del Ruiz, ocurrida en el mes de marzo de 1988, y que permite no sólo convocar a un grupo de personas para hacer frente a esa emergencia, sino constituir lo que sería el equipo base de impulso y formulación del sistema.

La formulación, desarrollo y montaje del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, a partir de marzo de 1988 y hasta su institucionalización en el Ministerio del Interior, se hizo sobre la base de una **experiencia de intervención** que tuvo como punto de partida la actuación de un pequeño número de personas como equipo único nacional, su capacidad de organización y de convocatoria, a nombre de la Presidencia de la República; este equipo, al mismo tiempo que desarrollaba labores de promoción y organización, también intervenía en las circunstancias de desastres que se presentaban y, a través de dicha acción, iban formulando, desarrollando y montando el sistema nacional.

Una primera etapa de esta labor se desarrolló hasta mayo de 1989, fecha en la cual fue adoptado el Decreto 919 que reglamentó el sistema nacional. Esta primera etapa estuvo marcada, desde el punto de vista de la acción, por la necesidad de intervenir frente a la temporada invernal iniciada en agosto de 1988, probablemente la más intensa de la historia reciente del país, y que afectó cerca de 400 municipios, principalmente en la costa del Atlántico. Esta coyuntura permitió experimentar una serie de acciones y de instrumentos diseñados con anterioridad o que sobre la marcha se iban creando para hacer frente a la situación, y de ella se sacaron algunas conclusiones que implícita o explícitamente iban a marcar el desarrollo del sistema.

Las principales conclusiones al respecto se resumen a continuación. En primer lugar, la **importancia de la intervención de los niveles locales y regionales**, y, por lo tanto, para el desarrollo y montaje del sistema, la importancia de la capacidad de convocatoria, de negociación y de concertación con estos niveles. Buena parte de la acción de organización de comités regionales y locales data de esta intervención y de la necesidad de que estas instancias no dependan del Estado, sino que puedan desarrollar, si es necesario con su apoyo, las labores de atención, recuperación y, en ciertos casos donde el nivel de conciencia es más alto, de prevención/mitigación.

En segundo lugar, se desarrollaron acciones de atención y recuperación de muy variado estilo, que permitieron ir depurando instrumentos de inter-

vención, desde las directamente nacionales, a través de organismos de socorro, hasta las puramente locales, con un mínimo apoyo financiero por parte del Estado. En lo que respecta a la recuperación, desde acciones espontáneas y de alcances inmediatos, tratando de paliar lo más urgente (distribución de tejas o de barro para viviendas, como en el caso de la Guajira), hasta las concertadas con los niveles locales y regionales, basadas en una planificación de la acción, con perspectivas de mediano y largo plazo e introduciendo el criterio de la prevención como componente central de cualquier plan a desarrollarse (Plan de Recuperación y Plan de Control de Inundaciones de la Cuenca del Río Sinú, Córdoba).

Además, esta experiencia permitió una primera aproximación a la definición de relaciones entre los diversos niveles territoriales del sistema (local, regional, nacional) y, por consiguiente, llegar a definir algunos criterios sobre su funcionamiento descentralizado. Finalmente, la temporada invernal, que si bien en su conjunto (400 municipios) puede verse como un "gran desastre", lleva a multiplicar la acción en una serie de pequeños y medianos desastres, ocurridos en forma casi simultánea, y a reconocer la importancia fundamental de los pequeños y medianos eventos, la necesidad de intervenir en muchos frentes a la vez y el carácter local o regional que, apoyado por la nación, debe tener esta intervención.

La organización interna del trabajo del grupo que constituyó la Oficina no estuvo siempre bien definida. Inicialmente, los diferentes miembros del equipo se dividieron tres áreas de responsabilidad temática (planeamiento, atención, educación y capacitación, y una secretaría "técnica" al frente de las relaciones con los organismos encargados de "redes", fueran éstas de comunicaciones o de monitoreo vulcanológico) y las responsabilidades territoriales (específicamente departamentos).

Las responsabilidades de planeamiento correspondían, por una parte, al tema de prevención/mitigación, mirado desde el punto de vista de los instrumentos y la inversión necesarios para abordarlo (lo que se llamó después el trabajo de elaboración del Plan Nacional de Prevención de Desastres), y, por otra, al desarrollo de la organización, tanto al interior de la oficina como hacia afuera (instancias, instrumentos y componentes futuros del sistema)(5).

Este esquema de organización interna duró hasta octubre de 1988 sus límites de intervención fueron pronto sobrepasados debido fundamentalmente a dos situaciones: a) la presencia de una emergencia tendía a convertir el conjunto de la Oficina en una unidad de "atención de desastres" (caso volcán del Ruiz,

en marzo de 1988, luego la temporada invernal y el Huracán Joan, en 1988, y finalmente la crisis del Galeras, en abril-mayo de 1989); b) la distribución temática y territorial casi siempre se sobreponían, dando como resultado que una persona encargada de un territorio tenía que compartir y combinar trabajos en los diferentes temas, y viceversa.

Un año después de iniciadas estas labores, en mayo de 1989, se aprueba la reglamentación de la Ley 46 de 1988, a través del Decreto 919 que se constituye en el Código para el manejo de Desastres en Colombia. Vale la pena analizar, entonces, los resultados del primer año de trabajo, algunos de los cuales fueron recogidos por el Decreto Reglamentario, y el desarrollo de los mismos en los dos años siguientes.

### 3.2 Los planteamientos resultantes del trabajo

Durante el primer año de trabajos se definen una serie de criterios que van a constituir lo que podemos llamar la filosofía del sistema, sus modalidades de acción y las formas de organización y mecanismos de coordinación generales. Estos pueden sintetizarse de la siguiente forma:

#### 3.2.1 *La prevención y mitigación de desastres como eje de la acción*

Las principales reflexiones sobre el manejo de desastres se expresan, a partir de Armero y recogiendo en parte la experiencia de RESURGIR y de los avances técnico-científicos en el conocimiento de las amenazas, en dos direcciones complementarias: la necesidad de desarrollar una política de prevención y mitigación que tendiera a reducir el impacto de los desastres (disminución del riesgo mediante la intervención sobre la amenaza misma o sobre la vulnerabilidad), y la consideración de esta política como estrechamente relacionada con la planificación del desarrollo económico y social en sus diferentes niveles y, por lo tanto, como una política de planificación (usos del suelo, ordenamiento territorial, inversión pública).

Estas relaciones entre prevención de desastres y planificación se han entendido al menos de dos maneras principales: como la **incorporación en la planificación** de los elementos e instrumentos de prevención y atención de desastres (amenaza, vulnerabilidad y riesgo, así como medidas de intervención para mitigarlos o atenderlos), según el discurso general de "la prevención de desastres como un concepto de planificación" a ser incluido en los procesos de

desarrollo físico, económico y social de los diversos niveles territoriales del país y en las diversas esferas de acción del Estado; y como elemento del proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes, especialmente en la estructura territorial del país, y, por consiguiente, al interior del propio sistema, para definir orientaciones, estrategias, programas y formas de actuar del mismo.

En este período inicial se establecieron las principales relaciones con las organizaciones técnicas que irían a conformar el Comité Técnico Nacional del Sistema, en particular con los diferentes niveles del Sistema Nacional de Planificación (Departamento Nacional de Planeación- DNP, Consejos Regionales de Planificación-CORPES y Oficinas Departamentales y Municipales de Planeación), buscando, por una parte, incorporar el tema de la prevención y atención de desastres en los planes de desarrollo y en los presupuestos de inversión de las entidades territoriales, y, por otra, el desarrollo de proyectos específicos sobre prevención de desastres (Prevención y manejo de Desastres en algunas ciudades como Medellín y Manizales, el Plan de Manejo de la Cuenca del Río Sinú con el departamento y la Corporación Regional de Desarrollo CVS, etc.).

El establecimiento de estas conexiones dio lugar a la conformación de buena parte de las "Comisiones Asesoras" de los Comités Técnico y Operativo Nacional, en las cuales se agrupan, según el tema y las competencias de las entidades, aquellas de orden nacional que se juzgaba tenían algún papel, responsabilidad o competencia sobre el tema.

Las arriba mencionadas definieron sus responsabilidades con la finalidad de promover la incorporación de proyectos de prevención o atención en su programaciones anuales y lograr la destinación de recursos específicos para ello. Este ejercicio se reiteraba formalmente cada año en los períodos de preparación del presupuesto nacional o de formulación de proyectos para el Banco de Proyectos de Inversión Nacional. En este proceso, además de la iniciativa de su desarrollo, el papel de la Oficina fue en buena parte el de intermediar entre las diversas entidades y el DNP para la inclusión de dichos proyectos y presupuestos. El rol de las entidades nacionales fue concebido dentro de su propia "vocación institucional" como la incorporación a sus actividades permanentes de orientaciones técnicas y rubros presupuestales para la ejecución de proyectos de prevención y/o atención de desastres (en algunos casos de recuperación).

Estas actividades se precisaron en un momento importante de la reestruc-

turación institucional del país, en el cual avanzaba el proceso de descentralización y se discutían las funciones y misiones de las entidades nacionales dentro de un nuevo contexto de responsabilidades y tomas de decisión, mientras que las entidades seguían funcionando como lo han hecho tradicionalmente, es decir, de una manera centralista y sin consultar los niveles territoriales para definir sus planes de acción.

Con respecto al Sistema Nacional de Planificación, la acción con las entidades nacionales (incluyendo el DNP) en la definición de proyectos de inversión buscaba integrar el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres a los mecanismos permanentes de tomas de decisiones, en lo que se refiere a asignación de recursos e identificación de prioridades de los planes de desarrollo urbano, territorial y de inversión institucional. Igualmente, se pretendía la articulación de los dos sistemas para efectos de las políticas de mitigación de riesgos y tratamientos de amenazas, a fin de que la identificación de zonas de riesgo, proyectos de prevención y actividades de mitigación no se considerasen como tareas aisladas, sino como parte integral de los planes de desarrollo e inversión.

Se concibió que la integración de la prevención de desastres a la planificación debía reflejarse en:

- la creación de rubros específicos destinados a este tema en los presupuestos institucionales;
- la formalización de fondos para la prevención y atención de desastres en las entidades territoriales ; y
- la incorporación de los estudios, análisis de vulnerabilidad, planes de emergencia e inversiones en mitigación a los planes de los Consejos Regionales de Planificación, los departamentos y los municipios.

El conjunto de esta política de prevención/planificación debía recogerse en la formulación del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, lo cual fue formalmente consagrado en el Decreto 919 de 1989.

Además de lo anterior, se establecieron dos "estrategias" para incluir el tema en la planificación. En principio, la formulación de Planes Integrales de Prevención en el plano departamental o local (se inició con el caso de Medellín, como proyecto piloto, el cual se amplió, más o menos con metodología similar, a Manizales, los Departamentos del Tolima y del Quindío, y al manejo de la Cuenca del Río Sinú, en el Departamento de Córdoba, y a

Santafé de Bogotá). Luego, en la esfera municipal, donde alcaldes elegidos popularmente, al amparo de la Ley 9a. de 1989, cumplen con la obligación de elaborar inventarios municipales de zonas de alto riesgo y necesidades de intervención. El trabajo desarrollado al respecto tiene que ver con los siguientes aspectos:

- la inclusión del tema de la prevención en las metodologías de formulación de planes de desarrollo municipales, adelantadas por el Departamento Nacional de Planeación, la Escuela Superior de Administración Pública y otras entidades ;
- la promoción del tema de los inventarios de zonas de riesgo y de su inclusión en los planes de desarrollo en todas las oportunidades que se presenten (reuniones de alcaldes, de la Federación de Municipios, etc.) ;
- recopilación del documento Prevención de Desastres y Gestión Municipal(6), en el cual se recoge una serie de documentos producidos por la Oficina y que, de cerca o de lejos, tienen que ver con el tema de la planificación municipal.

### 3.2.2 *La concepción descentralizada y descentralista del sistema*

Los planteamientos sobre el carácter descentralizado y descentralizador del Sistema Nacional se han basado en tres consideraciones principales:

- a. El proceso de descentralización política y administrativa que ha vivido el país, inicialmente con la elección popular de alcaldes y la entrega a los municipios de funciones realizadas anteriormente por el gobierno central o departamental, y posteriormente con las consecuencias del proceso que llevó a la Constitución de 1991 (que reconoce niveles de autonomía a las administraciones territoriales) y a la elección popular de gobernadores. Dentro de este conjunto de situaciones políticas y de transformaciones institucionales, el tema de la prevención de desastres y la concepción descentralizada desarrollada encuentra un buen caldo de cultivo.
- b. El reconocimiento, en los planos conceptual y práctico, de que en materia de prevención y atención de desastres la responsabilidad y la participación de los niveles locales y regionales garantiza una capacidad de acción y una adaptación a las condiciones particulares que se presenten,

lo cual puede ser, al menos teóricamente, una garantía de mayor eficacia en la acción. Este reconocimiento se basa, en parte, en experiencias anteriores de manejo centralizado de procesos de atención y/o recuperación (caso Armero).

- c. La aceptación de la incapacidad del Estado, cualquiera que este sea y los instrumentos con que cuente, para anticiparse a la posible ocurrencia de desastres en el conjunto del territorio nacional, tanto desde el punto de vista de ejecución de acciones como desde el punto de vista financiero.

Estas consideraciones llevaron a plantear como elementos significativos del carácter descentralizado del sistema, los siguientes puntos:

- la responsabilidad principal de prever y atender el riesgo y de rehabilitar a los afectados es del nivel local;
- los niveles regionales y nacional se organizan y actúan como agentes subsidiarios para apoyar a la localidad cuando la magnitud de las tareas supere su capacidad, cuando la situación trascienda el ámbito local o regional y para prestar asistencia técnica u organizativa ;
- como consecuencia, la propuesta de organización del sistema está basada en un esquema de comités locales, regionales y nacional entre los cuales no se establece dependencia jerárquica o de mando, sino relaciones de coordinación y de concertación de acciones.

A partir de estos criterios, las competencias de los diversos niveles territoriales se definen así:

- Al **nivel nacional** corresponde impulsar la propuesta de organización que define al Sistema en los niveles locales y regionales; apoyarlos técnicamente para incrementar el conocimiento sobre el riesgo; el desarrollo y promoción de instrumentos de apoyo para la gestión e intervención, tanto en el plano nacional como regional y local; definir, conjuntamente con ellos, las reglas de juego para la coordinación y concertación entre las entidades nacionales y los niveles territoriales y para la solución de los conflictos que puedan presentarse; la definición y ejecución de acciones en aquellos temas y competencias que le son propios por su carácter nacional o que por razones políticas o financieras sólo puede acometer el Estado (por ejemplo, redes nacionales).

- A los **niveles departamentales** les corresponde, dentro de su respectiva jurisdicción, el desarrollo de funciones análogas, especialmente en relación con los niveles locales
- En los **niveles locales** reposa la principal responsabilidad y competencia, tanto política como administrativa, en materia de prevención y atención de desastres. Esto implica aptitud para desarrollar los instrumentos, políticas y modalidades de intervención respectivas, con el apoyo, si es el caso, de los niveles regionales y nacional. Pero también supone autonomía para tomar decisiones locales y/o regionales en lo referente a alternativas de solución de los problemas, los procesos que deben desarrollarse y las acciones que hay que impulsar.

### 3.2.3 *La necesidad de la participación ciudadana*

El tema de la participación ciudadana es probablemente uno de los más mentados, pero menos tratados y trabajados de manera sistemática por parte del sistema nacional de prevención de desastres, tanto a nivel nacional como en los diferentes niveles territoriales. En este sentido, puede afirmarse que aunque se reconoce la necesidad de la participación, ésta no ha sido objeto de una formulación de estrategias y políticas propias.

En este reconocimiento influye, entre otras cosas, el hecho de que el tema de la participación ciudadana en general está, por decirlo así, en el aire, en el ambiente político y social desde hace algunos años y, en particular, tuvo un impulso importante con el desarrollo del proceso de descentralización y con los debates que llevaron a la Constitución del 91 y que aún continúan.

En un sentido general, el problema se ha planteado en términos de participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones sobre la solución de sus propios problemas y sobre su propio desarrollo, es decir, como un proceso fundamentalmente político que busca una mejor interacción e interlocución entre el Estado y los ciudadanos, entre los "representantes" de la sociedad y la sociedad misma. El problema se amplía a las formas de organización de la ciudadanía para dicha interacción y a los espacios de representación que, frente a los órganos estatales, tiene dicha ciudadanía, organizada o no.

De allí, por ejemplo, el fomento a comités y consejos con participación de representantes de las comunidades usuarias o beneficiarias de programas estatales, la ampliación de espacios de representación ciudadana (Juntas Administradoras Locales, por ejemplo), o el desarrollo de propuestas de planea-

miento participativo y de consulta ciudadana para la definición de proyectos de desarrollo o inversión (mesas de trabajo y mecanismos similares). Complementariamente, se ha hecho énfasis en la necesidad de la "educación y capacitación" para la participación y en el desarrollo de procesos de información pública al respecto.

Aunque no se han formulado explícitamente estrategias y políticas sobre este asunto, existieron desde un principio planteamientos sobre el carácter participativo del Sistema de Prevención de Desastres y sobre la necesaria intervención ciudadana en las actividades de prevención, atención y recuperación, que, de alguna manera, están relacionados con el contexto antes señalado, pero que al mismo tiempo tratan de responder a las condiciones propias del Sistema.

Estas formulaciones pueden resumirse de la siguiente manera:

- Dentro del Sistema, las decisiones deben tender a tomarse de abajo hacia arriba, integrando en este proceso a las instituciones públicas y privadas, por una parte, y a las poblaciones beneficiarias de las acciones del Sistema, por otra. Desde este punto de vista, no se busca sustituir a la comunidad en peligro o afectada sino que se pretende vincularla con las tareas de prevención, atención y recuperación.
- El Sistema busca apoyarse en la capacidad de acción y de recuperación que tiene la propia comunidad, a la vez que potenciarla, y en sus acciones intenta desarrollar dicha capacidad.
- Aunque es coordinado por el gobierno, pretende comprometer a entidades públicas y privadas y organizaciones de la ciudadanía. En este sentido, debe desarrollarse un trabajo con la comunidad y sus organizaciones.
- Finalmente, durante un buen período de tiempo fue política más o menos explícita de la Oficina considerar que los problemas de la participación comunitaria debían desarrollarse especialmente en los municipios, entendiendo las administraciones municipales y los Comités Locales de Emergencia como las instancias del Sistema más "cercanas" a los ciudadanos.

### *3.2.4 La información pública como instrumento de promoción del sistema*

Como instrumento importante de promoción del sistema y de sensibilización de administraciones locales y regionales, se desarrolló una política de infor-

mación pública basada en la distribución en diferentes poblaciones objetivo de una serie de impresos y audiovisuales. Entre ellos, la serie MI AMIGO, en la cual sobre cada tipo de evento y para diversas regiones se hacía una presentación y se daban recomendaciones en caso de que ocurriera (Inundaciones, Erupciones volcánicas, Huracanes, Terremotos, Incendios Forestales); la serie Memorandos, dirigida específicamente a las administraciones municipales (Rellenos sanitarios, Agua potable, Tratamiento de aguas negras, Asentamientos humanos en zonas de riesgo); los materiales de apoyo al Programa Escolar de Prevención de Desastres (Cartilla Guía y Cómo vivir aquí); y, finalmente, materiales de carácter general (Decreto 919, Prevención de Desastres, un concepto de planificación, Directivas Presidenciales y Ministeriales sobre prevención de desastres, Papel de las Administraciones Departamentales y Municipales, Guías municipales para la planificación y la prevención de desastres, Pautas Diplomáticas para ayuda externa en caso de desastre y una síntesis del Programa de Mitigación de Desastres en Colombia - Programa UNDRO). Adicionalmente, se produjo una serie de audiovisuales, ya sea de apoyo a actividades realizadas o como elementos para presentar por televisión.

Como puede apreciarse, la diversidad de materiales y poblaciones receptoras, y el tiraje (entre 10.000 ejemplares para los memorandos; hasta 500.000 ejemplares para las cartillas sobre eventos) hacen difícil una evaluación de su impacto. Lo que sí está claro es que para los promotores del sistema, a nivel nacional y regional, y para las entidades miembros de éste, se constituyeron en recursos de intervención y de apertura de espacio, especialmente en niveles locales.

### 3.3 De los planteamientos conceptuales a su implementación

Como señalamos más arriba, el conjunto de planteamientos desarrollados en el período inicial fue resultado de una experiencia de intervención. Al mismo tiempo, las necesidades de intervención limitaron la posibilidad de materializar en parte dichos planteamientos, a lo que nos referiremos más adelante cuando analicemos las ambigüedades del Decreto 919 de 1989, por ejemplo. Puede decirse, entonces, que ni el desarrollo del sistema fue lineal ni el conjunto de planteamientos a los que se llegó, y que posteriormente fue incorporado al "discurso del sistema", se materializó completamente, tal y como aparece en dicho "discurso". Esto puede expresarse en tres aspectos principales:

### *3.3.1 La prevención como eje de la acción y como instrumento de planificación*

Aunque ésta era una conclusión compartida y se desarrollaron una serie de instrumentos que posteriormente han ido teniendo un impacto importante en algunos niveles locales y regionales, varios factores limitaron sus alcances.

En primer lugar, las fluctuaciones de las coyunturas de los desastres, las cuales convertían a la Oficina en una "unidad de atención" cada vez que se presentaba una crisis importante. Esto es particularmente cierto, por ejemplo, en el caso de las inundaciones del norte del país, en los años 1988 y 1989, y en la crisis del Galeras, en abril-mayo de 1989. Dichas coyunturas desequilibraron el trabajo de la Oficina y lo sesgaron hacia la atención y, posteriormente, hacia la recuperación. De todas maneras, la prioridad política del gobierno de turno era la respuesta a los acontecimientos antes que el desarrollo de una política preventiva, así fuera reconocida en las formulaciones, por ejemplo, de los Planes Nacionales de Desarrollo. Esta prioridad política va a manifestarse de la manera más clara en la crisis generada por el sismo de Páez, en junio de 1994, hasta provocar una dislocación temporal del sistema(7).

En segundo lugar, la dificultad de hacer permeables las instituciones en general, y los organismos de planificación (DNP-CORPES, principalmente), en particular, para introducir y desarrollar el tema(8). En este sentido, un cúmulo de esfuerzos en relación con los resultados obtenidos prácticamente se perdieron. Excepción a este caso fue la formulación y desarrollo de una política para asentamientos humanos en zonas de riesgo, generada en una coyuntura de innovación de las políticas de vivienda en el país, que fue receptiva a los planteamientos preventivos. Se desarrollaron, pues, proyectos importantes y probablemente el Sistema de Vivienda de Interés Social es el sector en el cual se ha implantado con mayor fuerza una política preventiva(9).

Un tercer elemento es el del apoyo político a la propuesta preventiva. A nivel de discurso ésta es reconocida y durante prácticamente dos administraciones (Barco, de 1986 a 1990, y Gaviria, de 1990 a 1994) se contó con el respaldo necesario para adelantar el experimento, sin mayor intervención de los estamentos políticos e incluso en contra de algunos sectores que pedían medidas que no correspondían a las situaciones (por ejemplo, cuando durante las inundaciones de 1988 se propuso en el Congreso de la República la declaración de emergencia económica). Sin embargo, coyunturalmente las presiones ejercidas sobre la ONAE iban siempre en el sentido de la respuesta y nunca en el sentido de la prevención.

Esta situación implicaba unos niveles altos de vulnerabilidad política, identificados casi desde un principio, frente a un "aparato" no institucionalizado y de hecho no "existente normativamente". Esto precipitó la carrera por la institucionalización con la idea de que así se disminuía la vulnerabilidad política y se le daba continuidad al proyecto. Situaciones posteriores (sismo de Páez, cambio de gobierno y desarrollo de una política clientelista e inmediateista, nuevamente) van a demostrar que los términos de la vulnerabilidad política habían cambiado, pero la institucionalización de la Oficina dio lugar a otro tipo de problemas.

### 3.3.2 *La descentralización*

La concepción descentralizada y descentralista se ve enfrentada a varias limitaciones(10). En el momento de su formulación, desarrollo e implantación se atraviesa por el proceso que va a llevar a la Constitución de 1991. Este proceso pone en cuestión el carácter centralista del Estado, reivindica, a través de las propuestas de ordenamiento y autonomía territorial, la descentralización del mismo y se inscribe en el proceso abierto con la elección popular de alcaldes. En este sentido, los planteamientos de un sistema descentralizado son bien recibidos en los medios regionales y locales y en los sectores nacionales que impulsan la descentralización y la modernización del Estado.

Pero este mismo proceso encuentra su contraparte en el desarrollo de un reflejo centralista, de defensa de la institucionalidad burocrática existente, que se expresa en dos sectores. El de la clase política de funcionarios públicos de las instituciones centrales del Estado, lleva al reconocimiento formal de la necesidad de descentralización por parte de las entidades, pero también a seguir trabajando con concepción centralista, lo cual, al interior del Sistema, crea contradicciones y conflictos con los niveles regionales y locales. En el municipal y regional la descentralización implica la transferencia de competencias, y hay que tener en cuenta que estos se hallan acostumbrados políticamente a recibir, sin mayor esfuerzo, las dádivas de sus representantes y senadores (auxilios parlamentarios) o la intervención y financiación por parte del Estado para resolver algunas de sus necesidades (el paternalismo del Estado siempre va acompañado y genera la actitud mendicante de los niveles locales).

Esta situación lleva a ambigüedades en los niveles de manifestación formal del Sistema y, por consiguiente, abre alternativas de manejo, ya sea centralista o descentralizado, dependiendo de quién o quiénes estén en el poder y al

mando del Sistema. Estas ambigüedades contribuyen entonces a acentuar la vulnerabilidad política del mismo.

Adicionalmente, al interior de la Oficina y del equipo de trabajo, se presentaban distintas posiciones frente a esta situación, desde las centralistas y autoritarias hasta las autonómicas y descentralizadas, lo cual contribuyó necesariamente a la ambigüedad de las formulaciones posteriores.

Puede hacerse un análisis semejante de otros aspectos de la concepción y planteamientos del sistema, y señalar las contradicciones reales y presentes en su desarrollo (por ejemplo, en torno al problema de la participación). Sin embargo, creemos que con los anteriores es suficiente para ilustración de este trabajo.

### 3.3.3 *El Decreto 919(11) y sus ambigüedades*

El Decreto 919 es aprobado en mayo de 1989, en un período en que se lleva a cabo la reforma del estado, ya instaurada la elección popular de alcaldes, pero sin haberse convocado aún la Asamblea Nacional Constituyente. En este sentido, lleva la marca del período: la ambigüedad con respecto a las funciones y competencias de los diferentes niveles territoriales, al papel del nivel nacional y a las condiciones y modalidades de la participación y de la representación ciudadana.

En el campo específico de los desastres, se mantiene en el Decreto la tensión entre atención y prevención. Si bien es cierto que se introduce el tema de la prevención y se señalan responsabilidades al respecto, se hace en términos de formulaciones generales que dejan abiertas diferentes alternativas y actitudes, y éstas se definen, en lo que se refiere a medidas de intervención estatal, más en relación con la ocurrencia de desastres y menos con las medidas de prevención y mitigación.

Estas ambigüedades se manifiestan fundamentalmente en los siguientes puntos:

- a. **Descentralización y centralismo.** Aunque se reconocen formalmente los niveles territoriales relativamente autónomos, se le da a la Oficina Nacional la facultad de imponer vistos buenos a los planes y acciones de los otros niveles del Sistema(12). Adicionalmente, los recursos financieros centrales del Sistema, canalizados a través del Fondo Nacional de Calamidades(13), son definidos de manera centralizada, a solicitud de la

Oficina. El papel de las instituciones nacionales, definido en su carácter de tales antes de la Constitución de 1991 y no modificado posteriormente, les da gran preponderancia en la acción, especialmente a aquellas de índole técnico-científico o de desarrollo de programas de inversión. En el período posterior, uno de los retos de la Oficina Nacional fue el de montar un sistema descentralizado con una legislación que todavía mantenía lazos importantes con los criterios de centralización en la toma de decisiones.

- b. **Participación ciudadana.** Aunque el sistema pretende "convocar a toda la sociedad", y en casos específicos lo hizo, la normativa está sujeta a las ambigüedades que en este ámbito vive el conjunto de la sociedad; abre las puertas a algún tipo de representación formal de entidades privadas o de ONG, mas no define mecanismos de participación ciudadana, de veedurías populares sobre las instancias del sistema, o de intervención de la población en la toma de decisiones. Cuando dicha participación se realiza, obedece más a la concepción que de ella tienen a nivel local, regional o nacional algunos funcionarios que a un planteamiento sustentado en normas claras.
- c. **Prevención y atención.** El cuerpo del Decreto 919 está constituido por una reglamentación sobre la "situación de emergencia"(14), en la cual se precisan sus niveles, sus estados y los mecanismos extraordinarios para intervenir cuando se presenta. Y si bien se consagra la prevención y la mitigación como políticas del Estado, su desarrollo en la norma no alcanza los grados de precisión y de amplitud que alcanza la que se refiere a la "situación de emergencia". Aunque importante en sí misma e indicativa de un nuevo modo de abordar las cosas, la legislación preventiva debe ser desarrollada casi desde cero, lo que se logró parcialmente en casos como asentamientos en zonas de riesgo (Ley 9a. de 1989 y sus desarrollos), leyes sobre medio ambiente y otros dos o tres frentes. De todas maneras, la legislación deja sentir un poco el peso del interés político inmediatista de atender, antes que todo, las emergencias que se presenten.

### 3.4 Institucionalización del Sistema

Pueden señalarse dos niveles de institucionalización del Sistema. El primero se da en el marco de su constitución, a través del Decreto 919, del cual analizaremos a continuación sus principales componentes de organización y de fun-

ciones. El segundo es la institucionalización de la Oficina Nacional en el contexto de una política de modernización del Estado, posterior a la Constitución de 1991, que la ubica en el Ministerio de Gobierno (hoy del Interior).

En el análisis de la organización y estructura del sistema, tal como llegó a plantearse y consagrarse en la práctica, vale la pena también diferenciar entre aquellos niveles que fueron objeto de reglamentación (lo que podemos llamar la estructura formal del sistema) y aquellos otros que fueron consagrados en la práctica como mecanismos de trabajo o de coordinación, pero que no tienen el carácter de los primeros.

#### 3.4.1 Estructura del Sistema(15).

El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres fue creado por la ley 46, de 1988, y por el Decreto 919, de 1989, en lo que se refiere a su estructura y organización. El esquema inicial definido por las normas es relativamente sencillo y está articulado, por una parte, en tres niveles territoriales entre los cuales no existen relaciones jerárquicas y de dependencia administrativa (Comités nacional, regionales y locales de emergencia), y, por otra, en una estructura nacional de dirección y coordinación de las actividades del Sistema.

El Sistema Nacional se ha venido dotando, a lo largo del tiempo y de acuerdo con necesidades que van surgiendo con el desarrollo de su acción, de una serie de instrumentos de organización que han generado una serie de componentes más o menos permanentes, los cuales se agrupan de acuerdo con sus funciones y con los niveles territoriales en que actúan.

##### 3.4.1.1 El Sistema en su dimensión nacional

De acuerdo con el Decreto Ley 919/89, la estructura nacional del Sistema está conformada por un conjunto de organismos, a saber:

- el **Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres(16)**, presidido por el Ministro de Gobierno (hoy del Interior), y que constituye lo que se puede llamar la máxima instancia de dirección del Sistema;
- los **Comités Técnico Nacional(17) y Operativo Nacional(18)**, organismos de coordinación de la acción institucional y responsables de las políticas en sus respectivos campos de actuación (el Comité Técnico en el de la pre-

- vención y mitigación de desastres, principalmente, y el Comité Operativo en el de la atención misma de las emergencias que se presenten);
- el **Fondo Nacional de Calamidades**(19), entidad de carácter financiero, relativamente independiente de la estructura del sistema mismo en su manejo, pero financiadora principal de las actividades del mismo;
  - finalmente, como unidad "ejecutora" de la política y coordinadora y promotora de la acción del Sistema, se halla la **Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres**, adscrita inicialmente a la Presidencia de la República (Secretaría General) y, a partir de mediados de 1992, al Ministerio del Interior.

Además, se han creado diversas comisiones asesoras(20), dependientes ya sea del Comité Técnico Nacional o del Comité Operativo Nacional, para un mejor desempeño de sus funciones y de acuerdo con necesidades coyunturales de desarrollo y formulación de políticas o de ejecución y coordinación de las mismas.

Finalmente, una serie de instrumentos técnicos han sido considerados o incluidos dentro de la organización del sistema como "servicios nacionales"(21). Estos son, fundamentalmente, las diversas redes de vigilancia y alerta ya existentes o en proceso de montaje.

En el funcionamiento nacional del Sistema, la Oficina Nacional (Dirección Nacional) ha jugado el papel principal, tanto en términos de formulación de políticas y acciones como de relaciones con los otros niveles territoriales del sistema. Los comités técnico y operativo, especialmente el primero, han permitido coordinar la acción de las entidades nacionales, han desempeñado el rol de órganos consultivos y han servido para avalar "políticamente" las propuestas y acciones presentadas por la Oficina (Dirección). Más que instancias de Dirección, han sido espacios de convocatoria política y de coordinación institucional.

#### 3.4.1.2 La organización regional y local

El desarrollo de los organismos regionales y locales del Sistema ha sido heterogéneo, tanto desde el punto de vista de la conformación de la estructura misma como desde el de su manera de operar. A continuación, se analizarán algunos componentes de lo que se puede llamar "sistemas regionales o locales" de prevención de desastres.

# Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia

