

Gerencia pública territorial y los estados de excepción.

CALAMIDAD PÚBLICA, ECONÓMICA, ECOLÓGICA Y SOCIAL¹

TERRITORIAL PUBLIC MANAGEMENT
 VERSUS STATES OF EMERGENCY.

Public, economic, ecological and social disaster

GESTÃO PÚBLICA TERRITORIAL CONTRA
 O ESTADO DE EMERGENCIA.

Calamida de pública, económica, ecológica e social

Jahir Alexander Gutiérrez-Ossa
 jagogutierrez@gmail.com

Gleidy Alexandra Urrego-Estrada
 gleidy.urrego@gmail.com

Jefferson Carmona-Maldonado
 jefersoncm8@gmail.com

Recibido: 02 de febrero de 2015

Aprobado: 15 de mayo de 2015

<http://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v2n25.51453>

Resumen

El artículo se pregunta por los escenarios en los cuales las administraciones locales y regionales centran su atención durante los estados de emergencia: calamidad pública, económica, ecológica y social, bajo la lupa de la ola invernal que periódicamente padece el país. La perspectiva teórica se basa en el estado de excepción y en la estructura institucional central y descentralizada en Colombia, mientras que el enfoque metodológico es el sistémico. En ese marco, se hace un análisis de la gestión del territorio y de las emergencias en el contexto de la planeación y el desarrollo territorial por parte de las administraciones públicas locales, teniendo en cuenta que son entes institucionalmente débiles, con restricciones presupuestales y, para los cuales, la atención radica en la capacidad de mitigación con poca incidencia en la prevención.

Palabras clave: gerencia pública territorial, estados de excepción, ordenamiento y planeación territorial.

Abstract

The article wonders concretely, the stage on which is appreciated for local governments, the attention of states of emergency, meanwhile, public, economic, ecological and social calamity, under the scrutiny of the cold wave that periodically suffers the country. The theoretical perspective is based on the state of emergency and in the central and decentralized institutional structure in Colombia. The methodological approach is systemic. Meanwhile, it is not found in the mechanisms of central and decentralized administration how to spend mitigation and repair in key territorial reality of the country and, therefore, is contemplated in the process of ordering and planning territorial. The few resources, efficiency in the distribution of public budget and low government intervention in the national territory, which is exposed the country coincide with institutional weakness.

Keywords: territorial public management, states of emergency planning and territorial planning.

Resumo

O artigo se pergunta concretamente pelos cenários em que as autoridades locais se concentram a sua atenção durante estados de emergência: calamidade pública, económica, ecológica e social, sob a lupa da onda de frio que afecta o país periodicamente. A perspectiva teórica é baseada no estado de emergência e na estrutura institucional central e descentralizado na Colômbia. A abordagem metodológica é sistêmica. Enquanto isso, ele não é encontrado nos mecanismos da administração central e descentralizado como gastar mitigação e reparação, na realidade territorial chave do país e, portanto, está contemplado no processo de ordenação e planeamento territorial. Os poucos recursos, a eficiência na distribuição do orçamento público e intervenção governamental baixo no território nacional, o que está exposto o país coincidem com a fraqueza institucional.

Palavras-chave: gestão pública territorial, estados de planeamento de emergência e planeamento territorial.

¹ Este artículo es producto del proyecto *Evaluación del Club de las Buenas Prácticas de la OCDE en la relación Estado-empresa en Colombia: hacia la gestión empresarial público-privada internacional a través de la formulación de políticas públicas*. Grupo de investigación Observatorio público. Aprobado por la Dirección de Investigaciones de la Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia, TDEA.

Introducción

Los entes territoriales están jaqueados por el cambio climático, el cual, ha provocado el desbordamiento de ríos y el desprendimiento de tierra. La intervención y los recursos no alcanzan a cubrir la magnitud del fenómeno, la baja capacidad de maniobra de los entes es superada por las exigencias de la realidad y no es clara la posibilidad de estimar un escenario de acción para que estos puedan responder.

Jahir Alexander Gutiérrez-Ossa

Economista industrial (Universidad de Medellín), Magister en Desarrollo con énfasis regional y local, (Universidad Pontificia Bolivariana) y Doctor en Administración Pública. Comisionado de ordenamiento territorial para Antioquia, asesor y consultor en gerencia jurídica de los territorios e investigador invitado del Parque Explora. Ha realizado investigaciones sobre la responsabilidad social corporativa empresarial desde los recursos y servicios ecosistémicos; los jueces de tierra frente a los derechos reales de dominio, explotación, posesión, propiedad y tenencia en Colombia; la gobernabilidad democrática territorial para el desarrollo institucional, entre otras.

Gleidy Alexandra Urrego-Estrada

Administradora pública y Magister en hábitat. Docente con experiencia en investigación sobre los canales y mecanismos de acceso a la financiación, fondeo y préstamos a sectores no aptos para el sistema financiero colombiano; la agencia patrimonial para la defensa jurídica y patrimonial del Estado en Colombia; los parámetros del sistemas de información geográfica aplicada al ordenamiento territorial en la planeación y el ordenamiento territorial en Antioquia.

Jefferson Carmona-Maldonado

Administrador público. Docente de cátedra con experiencia en investigación sobre la gobernabilidad democrática territorial para el desarrollo institucional; la salida a la crisis de la caracterización departamental municipal y el saneamiento fiscal en Colombia; la evaluación geoestratégica del departamento del Chocó en el marco de las trampas del subdesarrollo; la gestión empresarial público-privada internacional a través de la formulación de políticas públicas.

La investigación evalúa la capacidad de dichos entes para internalizar las emergencias estimadas en los estados de excepción en un marco de gestión sistémica del riesgo, involucrada en la planeación y el desarrollo local. En gran medida, se pregunta por los escenarios que consideran las administraciones locales para la atención de los estados de emergencia, en tanto calamidad pública, económica, ecológica y social, bajo la lupa de la ola invernal que periódicamente padece el país.

El Estado contempla una estructura institucional central para hacerle frente a esas dificultades, sin embargo, el balance y reciprocidad que se presenta entre los estamentos y organismos del orden central, y la gestión local no es consecuente. La mirada de los entes territoriales, en particular de origen local, se dirige hacia las autoridades regionales y, en consecuencia, al Estado central. En este sentido se presenta una situación especial. Por ley, todos los entes deben contar con sistemas de prevención y atención de desastres, pero, en ningún caso, se hace alusión a la disposición parcial o completa de los recursos locales con que se cuenta efectivamente para atender las exigencias preliminares que ocurren por cuenta de las emergencias.

En un extremo se encuentra el Estado central, altamente preparado para dirigir funciones y tareas a la hora en que se presentan las dificultades, y en el otro, los entes territoriales que atienden las emergencias a través de instituciones como los sistemas regionales y locales de atención y prevención de desastres, así como los comités locales de emergencia creados bajo el amparo de la ley y la medida de las posibilidades. No obstante, la figura institucional es la que termina siendo apreciada o cuestionada por la atención prestada, cuando paradójicamente es la que tiene menos clara la manera de actuar.

El análisis sistémico aplicado en esta investigación tiene los elementos para apreciar desde la estructura formal hacia la aplicación institucional el esquema al que podría verse abocado la gestión de las emergencias en el contexto de la planeación y el desarrollo territorial. La orientación de los dineros públicos para dicho propósito enmarca los recursos recibidos por los entes bajo un orden de revisión plena: a través de ello, además de cubrir las demandas o necesidades de los ciudadanos, se impacta directamente sobre los riesgos, y por ende, en percibe la gerencia pública territorial frente a las calamidades ecológicas.

La investigación analiza el papel que deben cumplir las entidades locales, los municipios, y las regionales, las gobernaciones, frente a las condiciones que exige la emergencia climática, y, con ella, el marco de desastres provocados por la ola invernal que pone en aprietos la capacidad de gestión lineal a la que ha estado expuesta la administración pública a través de sus entes territoriales, para los cuales, la atención radica en la capacidad de mitigación, pero con poca relación a la prevención.

El creciente número de episodios relacionados con el deslizamiento de barrancos de tierra, el debilitamiento de estructuras físicas y la consecuente pérdida de bienes materiales

ha servido como barómetro explicativo para ahondar en las razones por las cuales las administraciones escatiman recursos en el momento de intervenir el origen y ha dejado en evidencia sus consecuencias.

En ese orden de ideas, el artículo contempla los siguientes elementos de estudio: primeramente, una síntesis del abordaje metodológico, seguido por la perspectiva teórica y jurídica sobre el estado de excepción y la estructura institucional central y descentralizada en Colombia. En tercera instancia, un marco de propuesta en la que pueda visualizarse hacia dónde debe ser dirigida la atención, mostrando los resultados que un buen ejercicio de aplicación desde el ordenamiento y la planeación debe arrojar a partir de las propias administraciones públicas y entes responsables. En cuarto lugar, un análisis de la relación entre la planeación, el ordenamiento y la puesta de un marco sistémico para la atención de emergencias territoriales.

Metodología

La metodología se basa en el enfoque sistémico, que tiene como premisa caracterizar la estructura desde una concepción orgánica, en la cual, todas las partes deben constituir un cuerpo cuya funcionalidad opera por cuenta de la integración de la totalidad de los procesos hacia fines particulares. Las partes de esta investigación fueron: estado de excepción, estructura institucional central y descentralizada, ordenamiento y planeación territorial y atención de las emergencias territoriales. Su diseño consideró dos fases: i) revisión bibliográfica, informes y normatividad relacionada con las partes anteriormente señaladas, y ii) análisis de la aplicabilidad de los contenidos bibliográficos y de la normativa.

Estado de excepción y la estructura institucional central y descentralizada en Colombia

En Colombia, los estados de excepción, estipulados en los Artículos 212 y 215 de la Constitución Política de 1991 (República de Colombia, 2011), han sido utilizados por el gobierno nacional para garantizar el orden legal y se aplican generalmente ante circunstancias inesperadas o casos fortuitos, como se les llama a los hechos no previstos por los sistemas de prevención. Por estados de excepción² se entienden las medidas extraordinarias que adoptan los gobernantes para sobreponerse mediante normas especiales a las situaciones de emergencia que ocurren como resultado de las alteraciones del clima, del orden público

2 Para Casal (2008: 173) los estados de excepción, en sentido estricto, "son regímenes jurídicos especiales originados en circunstancias extraordinarias de variada índole –natural, ecológica, sanitaria, económica, política–, que ponen en peligro la estabilidad de las instituciones, o la vida de la nación o de sus habitantes, cuya finalidad es procurar el restablecimiento de la normalidad".

o de la agresión por parte de un país extranjero. En ese orden de ideas y en el caso colombiano, se declara estado de emergencia, económica, social y ecológica, estado de conmoción interior o estado de guerra exterior. La Organización Panamericana de la Salud (2000: 13) indica que

muchos países de América Latina y el Caribe han establecido organismos nacionales para coordinar las actividades relativas a la preparación, mitigación, respuesta y recuperación en caso de desastre. Esas instituciones suelen depender de los ministerios de defensa o del interior, o de sus equivalentes nacionales. La preparación para los desastres y su mitigación tienen tan pocos beneficios inmediatos visibles que hasta que no se produce un desastre importante sus resultados permanecen ocultos. La creación de organismos nacionales para la gestión de desastres es un proceso lento y complejo que requiere constante apoyo político y público. Asimismo, es necesario desarrollar una legislación apropiada a fin de garantizar la continuidad y el financiamiento de esas entidades. A pesar de las dificultades, los programas nacionales para la gestión de desastres son la única solución a largo plazo para reducir la vulnerabilidad de todos los sectores sociales ante esos fenómenos.

Como consecuencia del cambio climático, el país ha sido afectado en los dos últimos años por una fuerte ola invernal que deja damnificados y afectados en toda la geografía nacional, poniendo a prueba el aparato institucional Estatal y su capacidad de respuesta para atender adecuadamente a cerca de 3.000.000 de personas. Más que del crudo invierno, ellos han sufrido las consecuencias del deterioro ambiental generado por la explotación desmedida de los recursos naturales, la negligencia o el enmarñamiento entre sectores de poder que hacen parte de la administración pública, y que impiden de alguna manera la aplicación de la normativa que ha sido expedida para proteger las cuencas, los cauces y los retiros de ronda en ríos y quebradas. Cardona (2009: 9) señala que:

en el corto plazo, se espera que el país aumente sus esfuerzos para comprender los efectos del cambio climático y realizar su transversalización. En este sentido, está en negociación un programa con el BID sobre cambio climático, con recursos de un crédito condonable, para cuatro proyectos de cooperación técnica: dos con DNP para estudios de impactos económicos del cambio climático y transversalización sectorial; uno con MAVDT para mejorar la capacidad del país para aprovechar oportunidades de mitigación; y uno con IDEAM para intercambio de información entre sectores y ejecución de un piloto de diseño de una estrategia de adaptación para un sector (cada proyecto es por 1 millón de dólares estadounidenses).

El número de circunstancias en las que se han multiplicado las consecuencias del fenómeno climático ponen en serios apuros al Sistema Nacional de Prevención de Desastres (SNPD) y al mismo aparato institucional estimado para hacer frente a los hechos originados por la ola invernal. Aunque Colombia cuenta con el andamiaje institucional y legal para atender los estragos generados por el crudo invierno: el estado de emergencia social,

económica y ambiental (Presidente de la República de Colombia, 2010a; Ministerio del Interior y de Justicia, 2011), Después de dos años y ya en la segunda temporada invernal, se evidencia que el Estado ha sido desbordado por la emergencia, dejando en entredicho la efectividad de las medidas tomadas o la capacidad gubernamental de administrar y conducir los asuntos públicos.

Existe un sistema completo para atender la función de gobernar. No obstante, y por situaciones inesperadas o casos fortuitos, ocurren emergencias que deben ser atendidas por estos mismos gobernantes. La Constitución Política de 1991 (República de Colombia, 2011) ha asignado el estado de excepción como marco de acción frente a estas situaciones imprevistas. La referencia para este escrito es al estado de emergencia económica, social y ecológica, que para el caso colombiano está contemplado constitucionalmente en el Artículo 215 (República de Colombia, 2011).

El Banco Interamericano de Desarrollo (2007: 5) asegura que:

la República de Colombia ha sido un país de desastres. Existen registros desde la colonia, sin embargo, se puede afirmar que los desastres en el país comienzan a ser notables a partir del maremoto de Tumaco (12 de diciembre de 1979) y del terremoto que en ese mismo año afectó a las ciudades de Manizales y Pereira (noviembre 23 de 1979). No obstante, algunos eventos anteriores también pueden mencionarse como la explosión de los camiones cargados con dinamita en la ciudad de Cali (1956) y, posteriormente, el deslizamiento de Quebrada Blanca en 1974, que sepultó a varias decenas de personas y dejó a la ciudad de Bogotá aislada de los Llanos Orientales durante un tiempo considerable.

La respuesta dada por el gobierno nacional a las consecuencias del invierno enmarcado en el fenómeno climático de La Niña que ha azotado al país en los últimos dos años da cuenta, por lo menos, de dos situaciones que dejan cuestionamientos serios a la hora de evaluar la efectividad de las medidas tomadas para solventar la crisis. Bien puede decirse que estructuralmente el país tiene los instrumentos y mecanismos que proveen soluciones a las situaciones de emergencia, en especial, las relacionadas con el medio ambiente, lo que constitucionalmente corresponde a los derechos colectivos y del ambiente (Artículo 80), donde precisamente el Estado deberá planificar su manejo y aprovechamiento, pero estrechamente relacionado con la prevención y control del deterioro ambiental, además de exigir, cuando haya lugar, su reparación causado por terceros (República de Colombia, 2011).

El Estado se provee de otros instrumentos de tipo político y jurídico que le permiten adecuarse a las situaciones de emergencia en cualquiera de las eventualidades, esto son: los estados de excepción que desglosan en estado de guerra exterior (Artículo 212), el estado de conmoción interior (Artículo 213) y el estado de emergencia económica, social y ecológica (Artículo 215). Gracias a dichos instrumentos el Estado puede disponer de recursos y facultades especiales para expedir lineamientos en la materia

que le da origen al estado de excepción (República de Colombia, 2011). En cuanto al desarrollo constitucional, se destaca la Ley 99 de 1993 (Congreso de Colombia, 1993) que crea el Ministerio de Medio Ambiente, entregándole 45 funciones aproximadamente. Rodríguez Becerra (1994: 44) las sintetiza en cuatro dimensiones así:

1. Formulación de políticas sobre medio ambiente y recursos naturales renovables de su exclusivo ámbito de competencia, y formulación conjunta de políticas intersectoriales con otras entidades estatales en áreas estratégicas del medio ambiente y el desarrollo.
2. Regulación: establecimiento de los límites de vertimientos y de emisiones permisibles, regulaciones generales, normas ambientales sobre uso, aprovechamiento, manejo, conservación y restitución de recursos naturales renovables, y tasas retributivas y de aprovechamiento de esos recursos.
3. Ejecución en asuntos calificados como estratégicos, tales como licencias ambientales de grandes proyectos de desarrollo económico y social, y la administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y del Fondo Nacional Ambiental.
4. Control: el ministerio se reserva la facultad discrecional de evaluación y control de los impactos ambientales ocasionados por obras o actividades en todo el territorio nacional. En caso necesario, podrá suspender la licencia o polarizar las actividades.

En cuanto a la segunda situación mencionada por Rodríguez Becerra (1994), de regulación, se puede decir que la capacidad del gobierno para atender las situaciones de emergencia, en especial la relacionada con las consecuencias del invierno que dieron origen a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, señala una incapacidad operativa y administrativa a la hora de aplicar las normas y los lineamientos que se desprenden de los decretos de emergencia. En efecto, a la luz de las normas ordinarias, esto es, aquellas que existen por fuera de los estados de emergencia y que para el caso del análisis vinculan la emergencia invernal, habrá que tomar como referencia el Decreto 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. El Artículo 83 de dicho Decreto afirma que “salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e Imprescriptibles del Estado: [...] d) una faja paralela a la línea de mareas máximas o la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho” (Presidente de la República de Colombia, 1974).

El incremento de diferentes sobresaltos ambientales, cuyo origen ha encontrado reboamiento en la naturaleza, ha generado un sinnúmero de hechos que han terminado por aumentar las circunstancias que registra el país en materia de invierno. En este sentido, los desbordamientos de las quebradas y los ríos que han causado gran parte de las tragedias durante la época invernal anterior y la actual han tenido como escenario explicativo el no haber cumplido con el Código de Recursos Naturales

(Presidente de la República de Colombia, 1974) y con las normas de ordenamiento territorial.

Otro aspecto de la normatividad ordinaria es la Ley 388 de 1997, de Ordenamiento Territorial (Congreso de Colombia, 1997). A este respecto, la Ley establece varios instrumentos que permiten prevenir consecuencias por las emergencias, entre los que cabe mencionar los planes de evacuación y de emergencias, los mapas de riesgos y las restricciones para desarrollos urbanísticos. En cuanto a soportes del Ministerio de Medio Ambiente, la Ley propone la investigación como columna vertebral de su actividad. En esa dirección, son creados cinco institutos: el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt”, el Instituto de Investigación Científica “Sinchi”, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John Von Neumann”, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). Su misión es proveer al Ministerio y a las Corporaciones Autónomas Regionales información científica para fijar políticas, expedir normas y evaluar los impactos ambientales que puedan generar las actividades económicas en el territorio.

La estructura que acompaña al Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) se encuentra igualmente definida en el orden territorial. Con relación a los niveles regional y local, es importante anotar que las Corporaciones Autónomas Regionales hacen parte de la estructura antes señaladas, existen 34 en todo el país y son la autoridad ambiental ante las demás entidades territoriales, donde también funcionan los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD), comités locales de emergencia que se activan mediante instrumentos de alarma ante emergencias de cualquier índole. A ellos se suman las entidades de carácter privado que concurren a las situaciones de emergencia: los bomberos, la Cruz Roja y la Defensa Civil. No obstante esta estructura, la cuestión radica en realmente qué hacer o qué hoja de ruta tomar a la hora de enfrentar o prevenir dificultades provocadas por los desastres naturales. Oxfam (2011: 8) afirma al respecto:

¿Cómo hacerlo? Las lecciones de esta última ola invernal en Colombia apuntan a medidas tanto para mejorar la capacidad de respuesta y atención a desastres como para reducir la vulnerabilidad humana, en lugar de seguir reproduciéndola como ha sido la tendencia en las últimas décadas. Este informe argumenta que la coyuntura de la emergencia del 2010-11 abre una oportunidad insólita para adoptar una visión integral para gestión del riesgo y plantea recomendaciones al final.

En el marco de los Decretos 4580 de 2010 (Presidente de la República de Colombia, 2010a) y 20 de 2011 (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011). que declararon la emergencia económica, social y ecológica, se originaron a cerca de 40 decretos adicionales que han incidido en las políticas establecidas para la atención de emergencias. Cabe destacar la creación de otras instancias que, sumadas a las ya existentes, se convierten en entidades disfuncionales que aumentan los trámites burocráticos y que obstaculizan la atención de manera puntual y urgente que mere-

ce el caso. En este sentido, vale la pena nombrar a Colombia Humanitaria, creada mediante el Decreto 4819 de 2010 (Presidente de la República de Colombia, 2010b). Esta es una estrategia del gobierno nacional y del Fondo de Compensación, las instancias sobre las cuales recae la responsabilidad de los recursos financieros y su ejecución en términos de las obras que se requieren para recuperar las zonas afectadas.

Como evidencia de las dificultades que presenta el trámite entre entidades, el presidente de la Federación Colombiana de Municipios en carta al Presidente de la República señala lo que él llama un cuello de botella: “debemos resaltar que según un sondeo realizado por la Federación Colombiana de Municipios entre 163 municipios afectados, aparentemente la causa principal de esta situación sería el cuello de botella en el flujo de recursos generado en la Fiduprevisora” (Toro Giraldo, 2011: 1). Dicha encuesta arrojó los siguientes resultados:

- 94 Municipios (57% de los encuestados) no han recibido el desembolso de los recursos por parte de la Fiduprevisora, con corte al 31 de agosto de 2011.
- 97 Municipios (59% de los encuestados) han esperado o tuvieron que esperar más de un mes por el giro de los recursos.

Dentro de los problemas que generan dichos retrasos Toro Giraldo (2011) resalta los siguientes:

- Precaria capacidad de atención por parte de la Fiduprevisora.
- Excesiva tramitología para contratar y para autorizar el desembolso.
- Cambios, sobre la marcha, de los requisitos exigidos por Colombia Humanitaria.
- Desacuerdo acerca de la forma de contratación indicada por Colombia Humanitaria y por los organismos de control.
- Congestión y baja capacidad de atención de las instituciones autorizadas para realizar la interventoría.
- Casos de negligencia y pérdida de documentos en la Fiduprevisora.

Cabe anotar la cuota de responsabilidad de la administración pública (gerencia pública local) en estas emergencias. En efecto, corresponde a las instancias locales la tarea de llevar a cabo, mediante tecnologías, metodologías, instrumentos y técnicas, la función de administrar los recursos dispuestos para gobernar. En otras palabras, a la gerencia pública o administración pública le es inherente la función de gobierno desde una concepción de ciencia y disciplina que permita cumplir su tarea, sin ser afectada por la ideología propia de los partidos o de los intereses que convergen alrededor del Estado.

Los postulados teóricos que apuntan al cuidado del medio ambiente y a la ecología como sistema que permite conservar la naturaleza, se encaminan para que la administración pública

estime lo ambiental como un asunto de naturaleza pública (Novo, 1990). Frente al modelo capitalista y su economía globalizada, a los sistemas políticos neoliberales que hacen del Estado un ente administrador de intereses económicos cada vez más alejado de la concepción social del desarrollo y al modelo explotador indiscriminado de los recursos naturales, se debe proponer un sistema de desarrollo que le de vida a un nuevo sistema de relaciones con el medio ambiente.

Lo ambiental es un elemento fundamental de la declaratoria del estado de excepción y se le ha asignado una responsabilidad no solo para la recuperación, sino por el marcado deterioro que presentan los ecosistemas en el país. Es necesario que se haga un balance de los planes y acciones de atención y prevención de desastres desde la perspectiva estatal central y descentralizada. La atomización y concentración de los esfuerzos, a la par con las estipulaciones de ley, para nada flexibles, obstaculizan la posibilidad de que la atención se convierta en otro desastre y termine por sumarse a la calamidad que enfrenta el país, como se ha vivido por largo tiempo.

Para ello, se requiere que los planes de desarrollo estimen la conveniencia de apuntar a mejorar el marco de referencia geográfica sobre el cual actúan, pero para eso deben tener en cuenta el ordenamiento territorial y así empatizar los esfuerzos a los que haya lugar de manera directa. Por otra parte, la Corte Constitucional (2011) mediante la Sentencia C-246/11 declaró inexecutable el estado de excepción por causa de la ola invernal y la extensión que tenía el gobierno sobre la misma, por eso, fue necesario disponer de los recursos económicos disponibles para otros fines, por cuanto el recrudecimiento de la situación y la no atención en la primera etapa del suceso comenzaron a pasar cuenta de cobro por la falta de claridad y la amplia gerencia pública que se requiere para estos temas.

Hallazgos

Estructura del ordenamiento y la planeación territorial para la internalización del estado de emergencia climático

La discusión climática ha superado todas las expectativas que habían sido creadas a su alrededor. Manifestada en algún momento como un llamado a la reflexión sobre el modelo económico tradicional (Organización de las Naciones Unidas, 1987), después logró colarse en una serie de análisis y discursos que terminaron por hablar de la viabilidad de la vida en el planeta, y las consecuencias que sobre la alteración de los patrones de conducta frente a la misma había provocado el hombre. Ahora, el tema ya pasa no a titulares de extremos, sino a ser el punto de la discusión por el equilibrio que debe prevalecer entre la acción humana y la preservación del entorno natural.

Un elemento clave del presente escrito tiene relación directa con el papel que deben jugar las arcas públicas territoriales en los estados de excepción, pues es más que consabido que el panorama ante dichos percances supera cualquier presupuesto, o gestión de carácter administrativo o público que obligue a los

entes a recomponer el esquema sobre el cual basan su desempeño económico. En adelante, los cuestionamientos se contraponen entre la capacidad de respuesta del orden central y las opciones que tienen los entes territoriales para orientar los recursos para dichos sustratos. Conforme al Departamento Nacional de Planeación (2009: 7):

el cambio climático va a generar un estrés adicional en la lucha contra la pobreza, lo que aumentará, en algunos casos, la vulnerabilidad de poblaciones y grupos marginales y excluidos. Se espera un impacto del cambio climático sobre los medios de vida de la población, en especial de la rural, y sobre la calidad de vida humana por el aumento de los eventos extremos, las inundaciones y tormentas, las olas de calor y las enfermedades transmisibles. El elemento común a todos los insumos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) es que generan preocupación acerca de la sostenibilidad de los recursos naturales y de los servicios ecológicos, en relación con los medios de vida de las poblaciones, especialmente de las más pobres. Ésta es la primera conexión clave entre pobreza y cambio climático. El cambio climático afectará tanto a los particulares como a las comunidades enteras, también en sectores importantes de la economía, como la agricultura y el turismo, la infraestructura e incluso los ecosistemas y las regiones completas, lo cual se traducirá en mayores desafíos para la producción de alimentos, generación de empleo y la necesidad de garantizar la salud y un hábitat digno para las personas.

El Estado colombiano no puede continuar a la merced de las condiciones climáticas o de otra índole para recomponer la responsabilidad directa y manifiesta que implica estar localizado en uno de las posiciones geográficas más inestables en el planeta y, aun así, continuar con un modelo de crecimiento desmedido que ejerce presión sobre un medio que ha dado muestra de su fragilidad. Al respecto, Pulido (s.f.: 1) afirma que:

por su ubicación geográfica, las características físicas de su territorio, la concentración de su población y las actividades económicas en la región de montaña del país, Colombia está expuesta a amenazas naturales recurrentes. El control del riesgo de desastre en el país enfrenta condiciones muy complejas debido a la alta migración de la población hacia los centros urbanos, fenómeno en parte acelerado por el conflicto interno. Esas condiciones llevaron a definir e implementar una estrategia que se centra fundamentalmente en el desarrollo de capacidad a nivel de los municipios y departamentos.

Por lo anterior, es imperante que los administradores públicos en calidad de alcaldes y gobernadores asuman un papel más serio en este tema. Aunque es el Estado central el que responde ante los percances, es en las estructuras locales en donde estos aparecen o generan el mayor impacto, y los que deben asumir a la menor brevedad la contingencia o el recrudecimiento de la situación advertida por un hecho natural, económico, público y social. Si no se hace un alto entre la capacidad gerencial y las implicaciones de los estados de excepción, los daños y las pérdidas futuras serán progresivas, y la repuesta ante la emergencia

será tardía, sin embargo, hasta ahora, la forma en la cual deben responder institucional y presupuestalmente los entes territoriales frente a dichas dificultades no está identificada claramente.

Cardona (2009: 4) explica que

Colombia se encuentra en un momento crítico en el tratamiento del cambio climático. Por una parte, existe una variedad de iniciativas sobre adaptación y mitigación y un gran interés de las instituciones de todos los niveles por trabajar el tema y, por otra parte, el gobierno ha iniciado el proceso de definición de una política de cambio climático que establecerá las prioridades y el marco institucional. Lo anterior reviste de importancia el ejercicio de integración y transversalización de riesgos climáticos y priorización del tema en las agendas sectoriales, en las estrategias de lucha contra la pobreza y en el logro de los ODM, para lo cual existe el interés del gobierno colombiano y concurre el compromiso de colaboración de parte del SNU en Colombia. La lucha contra la pobreza en el país va a requerir de una mayor comprensión de las repercusiones del cambio climático sobre los ecosistemas, las poblaciones vulnerables y los medios de vida de la gente.

La atención se centra en la órbita en que se presentan las problemáticas que acarrea un estado de excepción. Al respecto, es poco lo que se conoce sobre el manejo de los recursos públicos propios, girados o dispuestos para que los entes territoriales, a partir de una caracterización plena de las circunstancias, puedan hacer uso de ellos. No obstante, saber responder a las catástrofes naturales institucional y territorialmente es clave para la planeación y ejecución del presupuesto público. Campos et al. (2012: 350-351) señalan la importancia de

diseñar e implementar una estrategia integral de protección financiera del Estado en sus diferentes niveles sectoriales y territoriales, con el fin de garantizar una adecuada respuesta ante la ocurrencia de desastres y proteger el equilibrio fiscal a largo plazo. No hay información suficiente para determinar las necesidades de financiación de los eventos de baja frecuencia/alto costo, pero en el caso del fenómeno de La Niña 2010-2011, las inversiones presupuestadas fueron del orden de US\$ 16 mil millones, diez veces más que en el caso del terremoto del Eje Cafetero. De cualquier forma, el cálculo de estos montos depende de la definición de las responsabilidades del Estado y de la eficiencia con que se ejecuten los recursos. Además de la estrategia del Gobierno, sería conveniente la constitución de fondos de gestión de riesgos y estrategias de protección financiera a nivel sectorial y territorial (municipios y departamentos), para fomentar la corresponsabilidad a la luz de los principios de corresponsabilidad, complementariedad y subsidiariedad.

Colombia cuenta con 1.102 municipios, considerados como entes territoriales según el Artículo 286 de la Constitución Política de 1991 (República de Colombia, 2011), de los cuales, entre el 90% y 95% se encuentran, según la Ley 617 de 2000 (Congreso de la República, 2000), en las categorías 4, 5 y 6. La categoría 6 equivale al 90% de los municipios colombianos. Di-

cha circunstancia conduce a distintos planteamientos, no solo en cuanto a la posibilidad que tienen para mejorar el mencionado nivel categorial, sino a la necesidad de replantear estas categorías porque no permiten que se piense de manera holgada la capacidad fiscal que tienen los municipios para responder a los propósitos y retos de la planeación de acuerdo con la Ley 152 de 1994 (Congreso de la República, 1994), en cuanto a dar cumplimiento del Artículo 2 de la Constitución Política (República de Colombia, 2011).

La verdadera planeación debe entenderse desde los impactos poblacionales y territoriales: supone considerar las dinámicas de quienes habitan el territorio a partir de sus particularidades de apropiación, uso y carga simbólica, así como los sistemas naturales y artificiales de territorio. Este ejercicio tampoco puede reducirse a la planeación estratégica. Se debe construir desde lo territorial, ya sea local o regional, y superar la visión jerárquica para dar paso a la retroalimentación constante en todos los niveles.

Con la puesta en marcha de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) la forma de concebir la planeación cambia totalmente. Esta debe estar acorde con las características, particularidades y potencialidades del territorio, entendido como proximidad física, espacial, geográfica, humana, productiva, entre otros y debe permitir evaluar el impacto de los planes de desarrollo sobre la vulnerabilidad ambiental y geográfica, y con ella, apreciar los estimativos posibles para avanzar en la materia.

La desconexión señalada entre planeación, ordenamiento y proyección territorial (planeación estratégica) alude precisamente a la no consideración del equilibrio entre el sistema natural, que comprende la estructura ecológica a través de la oferta ambiental, los servicios ambientales y la sostenibilidad, con el sistema artificial, que abarca las intervenciones humanas en el territorio. Por ello, es imperante que se recompongan los ejercicios de planificación e intervención territorial, siendo el Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial Nacional (SIG-OTN) la herramienta que puede conducir a dichos propósitos.

La intención es mostrar que la mencionada desconexión puede resolverse si antes de entrar de lleno a matizar los intereses en un plan, se parte, se promueve y se estudia ampliamente el discurso, la concepción, la entelequia y la cosmovisión que se tiene del territorio, y se dejan de lado las expectativas personales. Pese a la relevancia de los instrumentos, el aislacionismo aparente no es por cuenta de ellos, sino de otras realidades que doblegan la posibilidad de que estos trabajen en llave y de manera simultánea.

Análisis sistémico para la atención y prevención de desastres desde los planes de desarrollo y ordenamiento territorial

Es evidente que los planes territoriales no cumplen a cabalidad con la sustentación lógica para las condiciones de la geografía a la que obedecen. Es decir, la planeación se hace para cumplir con los requisitos legales y las ejecuciones presupuesta-

les a las que haya lugar, y dentro de ella, se alcanza a vislumbrar un mapa de intervención solo en las obras de infraestructura o de obras civiles. Pero en sí, las banderas del afianzamiento de recursos a través de la fundamentación lógica que estos deben tener en cuanto al tema de los usos del suelo, la disposición de tierras y el equilibrio espacial y geográfico, son muy diferentes. Al respecto, la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del PNUD (2004: 3) cuestiona:

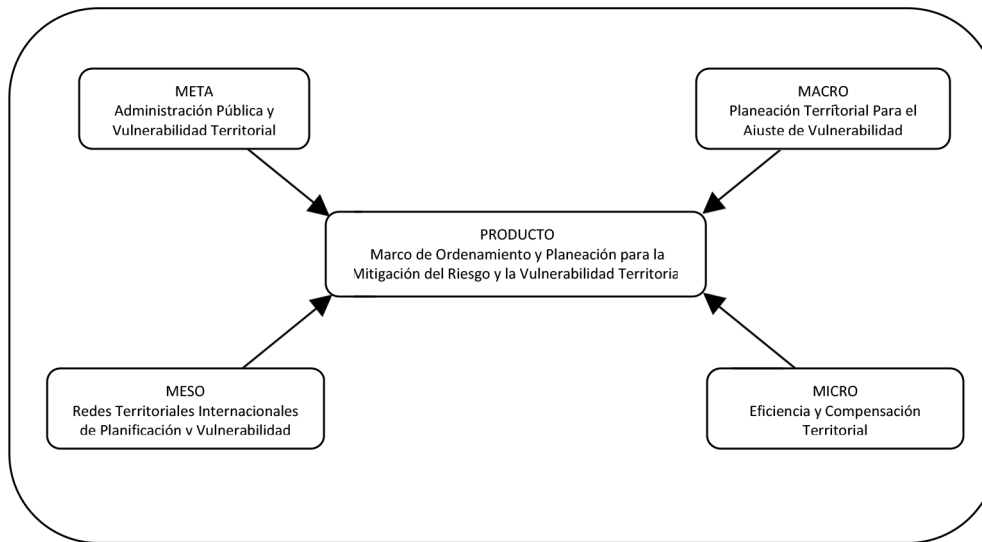
¿Puede incorporarse los riesgos de desastre en la planificación del desarrollo? Desde la frecuencia con la que algunos países experimentan desastres naturales, los riesgos de desastre deberían ser una prioridad para los planificadores del desarrollo. Este programa reconoce dos formas de gestionar los riesgos de desastre. La gestión prospectiva de los riesgos de desastre deberá formar parte de la planificación del desarrollo sostenible. Los programas y proyectos de desarrollo deberían analizarse para conocer su potencial de reducir o agravar la vulnerabilidad y el peligro. La gestión compensatoria (como la preparación y la respuesta frente a los desastres) acompaña la planificación del desarrollo y hace hincapié en superar la vulnerabilidad existente y en disminuir los ries-

gos naturales que se han acumulado a raíz de las opciones de desarrollo del pasado. Las políticas compensatorias son necesarias para reducir los riesgos actuales, pero las políticas prospectivas son esenciales para reducir los riesgos de desastre a mediano y largo plazo.

Es importante reconsiderar la estructura institucional que se encuentra encargada de las temáticas ambientales, climáticas y geográficas en cada rincón del territorio, para poder cursar con ellas espacios de trabajos en donde logren involucrarse las problemáticas que normal o extraordinariamente evocan la alusión a las crisis y emergencias naturales. Estas temáticas continúan ajenas a la realidad de las esferas académicas que tienen una injerencia puntual en la discusión, pero que no trabajan junto con las entidades gubernamentales en las que se requiere materializar dicho esfuerzo.

En esa dirección debe ser interpretada la vinculación de la planeación y el análisis sistémico para el tratamiento de las emergencias, la disminución de los riesgos y la vulnerabilidad a la que está expuesta el territorio, y así contribuir desde todos los frentes al mejoramiento de la estabilidad física y geográfica del territorio (véase la Gráfica 1).

Gráfica 1. Análisis sistémico de la planeación territorial frente a los desastres naturales y los estados de emergencia

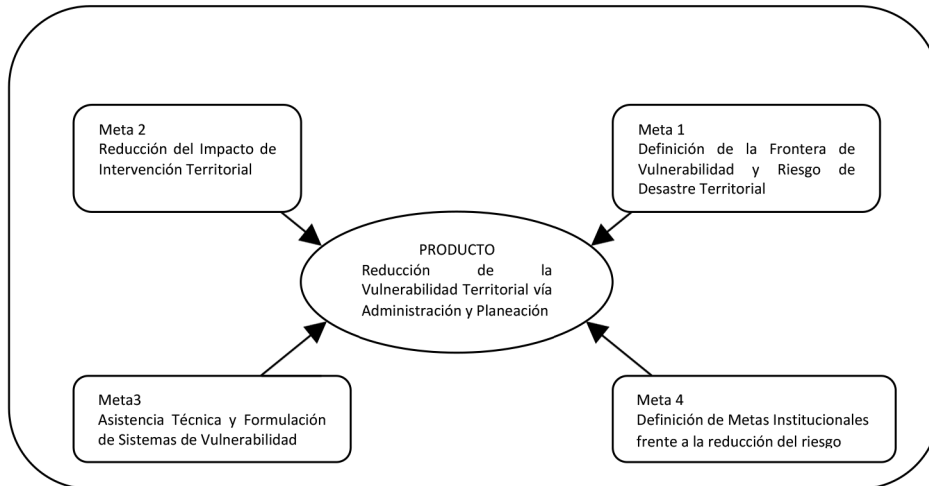


Fuente: elaboración propia.

En la Gráfica 1 se expresa que el producto al que necesita apuntar la vinculación sistémica y la planeación está dirigido a la definición de un marco de ordenamiento y de planeación territorial en el que se promueva la evaluación y la valoración del riesgo. Es decir, con un sentido concreto en materia de beneficio o perjuicio, producto de la intervención geográfica que en el corto o largo plazo puede generar espacios de vulnerabilidad que, de no tenerse en cuenta, deberán ser atendidos en mayor medida con recursos destinados para otros fines.

La administración pública territorial en departamentos y municipal debe superar el marco mediático en el que se realiza la rendición de cuentas. Se trata de mostrar coherencia en el manejo de los recursos públicos en regiones con alta vulnerabilidad y exposición al riesgo. Esta situación conduce a plantear cuestionamientos acerca de la eficacia de la intervención o mitigación del riesgo cuando es manifiesto que los territorios pueden superar catástrofes naturales, en igual medida que se supera la poca disponibilidad de recursos públicos y la capacidad para ejecutarlos (véase la Gráfica 2).

Gráfica 2. Meta: administración pública y vulnerabilidad territorial

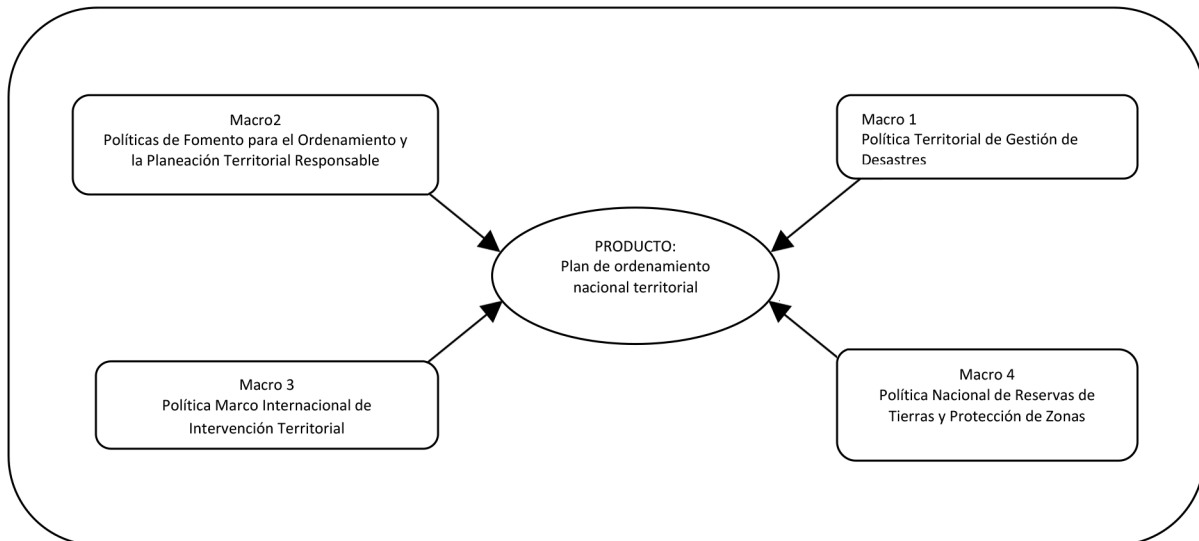


Fuente: elaboración propia.

Junto con los entes descentralizados puede lograrse la idea de no estimar los excesos de la intervención geográfica como un reducto de la lógica expansionista industrial o urbana. Al respecto, cabe señalar la importancia que tiene para un territorio la definición de las zonas que representan riesgo y

vulnerabilidad (véase la Gráfica 3) y que, por más que existan mecanismos de mitigación o ayuda para paliar dicha circunstancia, es más conveniente valorar la posibilidad de recuperación o tratamiento para fines conservacionistas, que de futuras intervenciones.

Gráfica 3. Macro: planeación territorial para el ajuste de la vulnerabilidad

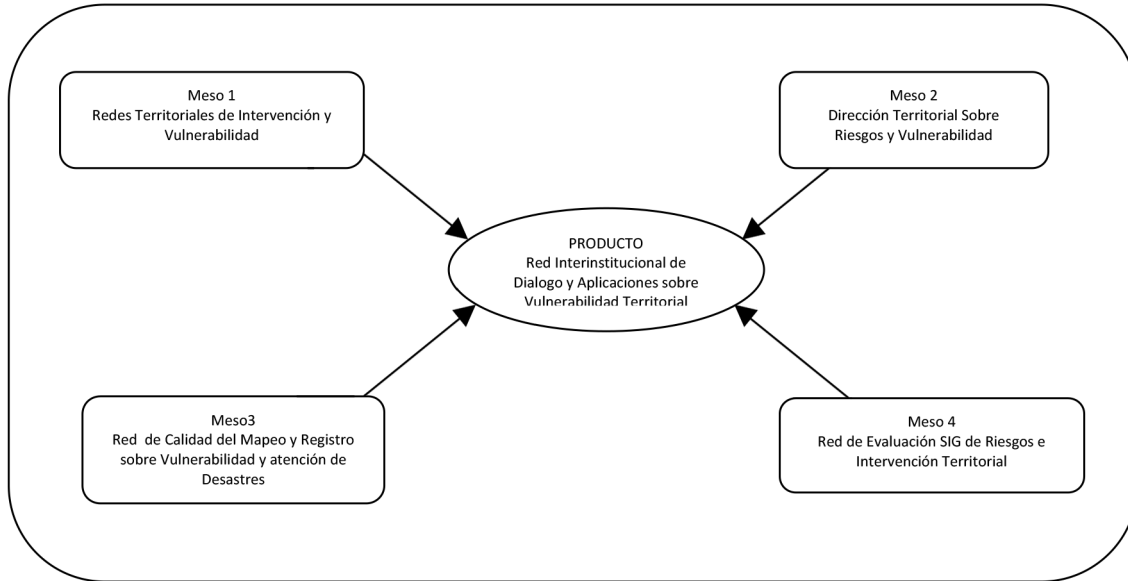


Fuente: Elaboración propia.

Los representantes políticos locales y territoriales tienen un gran desconocimiento en materia de catástrofes naturales como hechos generadores de calamidad pública, económica, ecológica y social en los territorios en los cuales están suscritos como asambleístas o concejales, sin embargo, cuando ocurren estas situaciones extraordinarias que pueden

dar lugar los estados de excepción, son ellos quienes re-direccionan la toma de decisiones administrativas, de planificación y de control. En otras palabras, se trata de un tema de gestión del territorio por parte de los dirigentes públicos locales y regionales para garantizar los derechos fundamentales de la población (véase la Gráfica 4).

Gráfica 4. Meso: redes territoriales internacionales de planificación y vulnerabilidad

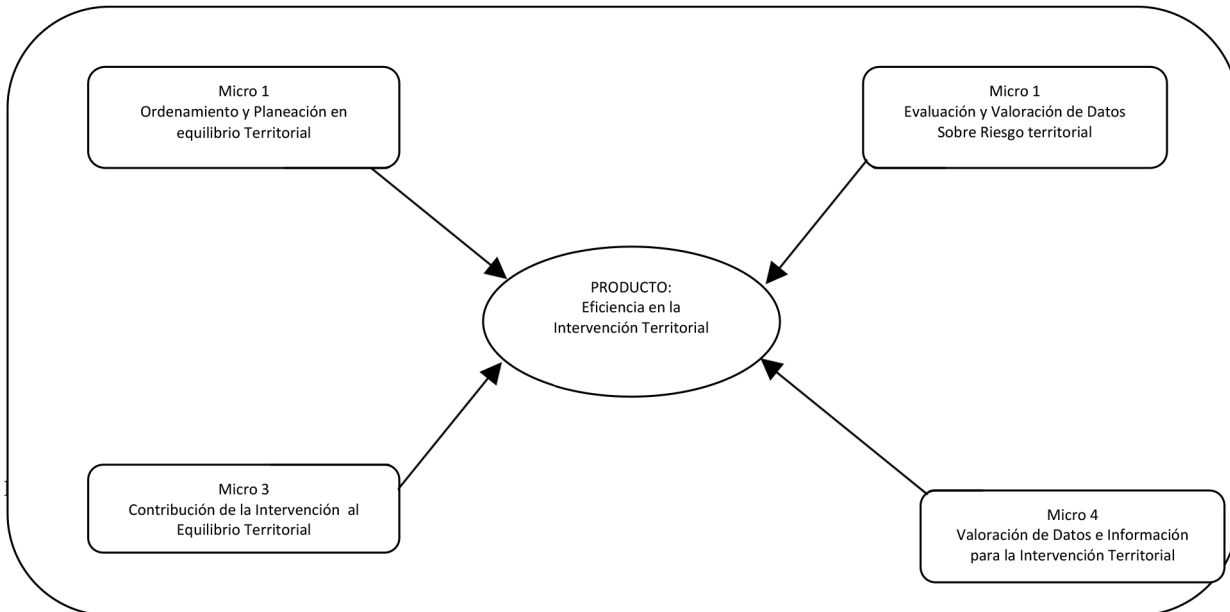


Fuente: elaboración propia.

La evaluación y valoración vuelven a pasar la cuenta de cobro en cuanto a la posibilidad de mejorar los mecanismos de atención de desastres con referencia a la prevención y vulnerabilidad de los territorios. A ellos les antecede la escasez de información y de datos actualizados que pueden servir para mejorar no

solo los mecanismos de atención cuando acontecen los hechos, sino la realización de pronósticos para intervenir una zona de riesgo. Es por esto que la información sobre la realidad geográfica debe ser un esquema de trabajo, no un parámetro para informar (véase la Gráfica 5).

<Gráfica 5. Micro: eficiencia y compensación territorial



Fuente: elaboración propia.

La posibilidad de que las estimaciones sobre intervención en el sistema de atención y prevención de desastres sean convertidas en un epílogo para las administraciones y, con el tiempo, el ejercicio real de empalme que deben realizar dará testimonio de lo que significa para cada localidad y región responder ante las

circunstancias espaciales y territoriales de la geografía a la cual están expuestas. A medida que se avance sobre ello podrá evaluarse el cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo y de ordenamiento, al igual que de las estimadas para el mejoramiento de la habitabilidad territorial.

Conclusiones

La gerencia pública territorial frente a los estados de excepción: calamidad pública, económica, ecológica y social, implica la revisión del papel que juegan los entes territoriales en el ordenamiento y la planeación territorial, figuras en las cuales se ha basado la programación para el desarrollo local y regional. Sin embargo, ante las situaciones latentes provocadas por los fenómenos naturales, es evidente que los entes territoriales solo aplican la estructura formal de la ley para responder ante los tópicos en mención, pero no apuntan a revertir estas circunstancias.

Esta gerencia pública implica un marco institucional de planificación que de respuesta a los desastres y a las contingencias, y que permita una previsión ante una situación de emergencia. Tal planificación es territorial y conjuga la capacidad administrativa con la financiera para cumplir con las exigencias multisectoriales de las causas y de los impactos de los fenómenos naturales. Esto implica un enfoque programático en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, al igual que una coordinación interinstitucional e intersectorial a escala local, regional y nacional focalizada en la producción de información en amenazas y vulnerabilidad territorial, y en la consecución y ejecución de los recursos públicos.

Los entes regionales y territoriales requieren de elementos que les permita maniobrar más allá de las prescripciones definidas para la administración del territorio. El vacío institu-

cional regional y local es evidente cuando se pasa a la etapa de elaboración de planes y proyectos, así como en la ejecución de los recursos destinados desde el nivel nacional por concepto de las emergencias. En este marco, no solo se debe evaluar la forma de paliar la crisis, sino pensar en cómo distribuir los recursos para que contemplen la magnitud de las emergencias y el riesgo a la hora de ejecutarlos.

Por otra parte, el territorio y sus problemáticas deben ser los elementos fundantes para la investigación y el desarrollo aplicados a ellos. El escenario reduccionista al que están expuestas las disciplinas no permite la interrelación y el intercambio de conocimientos entre unas y otras, imposibilitando que los tomadores de decisiones públicos, privados o de otra naturaleza tengan herramientas para innovar socialmente o procurar el desarrollo de políticas públicas, con las cuales, la sociedad mejore de manera transversal.

Las áreas de interés públicas y territoriales continúan siendo aisladas de la realidad cotidiana y extraordinaria de las acometidas institucionales que se hacen desde distintos escenarios. Por ello, circunstancias como las actuales no nos toman por sorpresa, porque de cierta manera prevalece un letargo con orden de despreocupación al observar que los temas no tienen que ver con la realidad directa o tienen un tono jerárquico y de estratificación. Esto se seguirá repitiendo mientras el territorio vaya por un lado y las políticas que se signan a él vayan dirigidas a satisfacer expectativas particulares con poco fondo y contraprestación para las necesidades que el escenario físico y geográfico demanda. IIS

Bibliografía

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2007). *Información para la gestión de riesgo de desastres. Estudio de caso de cinco países*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CAMPOS G. A. et al. (coords. y eds.). (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Washington, D.C.: Banco Mundial Colombia. Consultado en: <http://gestiondelriesgo.gov.co/sigpad/archivos/GESTIONDELRIESGOWEB.pdf>
- CARDONA, A. (2009). *Mapeo institucional. Actores relacionados con el abordaje del cambio climático en Colombia. Proyecto: Integración de riesgos y oportunidades del cambio climático en los procesos nacionales de desarrollo y en la programación por países de las Naciones Unidas*. Bogotá: PNUD. Consultado en: http://www.academia.edu/6518102/Programa_de_las_Naciones_Unidas_para_el_Desarrollo
- CASAL, J. M. (2008). *Los derechos humanos y su protección*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- CONGRESO DE COLOMBIA. (2000). *Ley 617 de 2000*. Consultado en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html
- CONGRESO DE COLOMBIA. (1997). *Ley 388 de 1997*. Consultado en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- CONGRESO DE COLOMBIA. (1994). *Ley 152 de 1994*. Consultado en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>
- CONGRESO DE COLOMBIA. (1993). *Ley 99 de 1993*. Consultado en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2011). *Sentencia C-246/11*. Consultado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-246-11.htm>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2009). "Lucha contra la pobreza y adaptación al cambio climático". Bogotá, Diálogo nacional en el marco del Programa de Integración de Ecosistemas y Adaptación al Cambio Climático en el Macizo Colombiano, agosto 3.
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. (2011). *Decreto 20 de 2011*. Consultado en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0020_2011.html
- NOVO, M. (1990). *La educación ambiental en el marco del paradigma ambiental*. Madrid: Fundación Universidad-Empresa.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (1987). *Nuestro futuro común*. Consultado en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. (2000). *Los desastres naturales y la protección de la salud*. Washington, D.C.: OPS. Consultado en: <http://bvsalud.org/gestiondelriesgo.cridlac.org/phocadownload/userupload/doc12864-contenido.pdf>
- OXFAM. (2011). *¿Cómo evitar otro desastre? Lecciones de la ola invernal en Colombia*. Consultado en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp148_colombia-lecciones-aprendidas-final__spanish1104292_3.pdf
- PNUD. (2004). *Un informe mundial. La reducción de riesgos de desastres. Un desafío para el desarrollo*. Consultado en: http://www.iamz.ciheam.org/metroplan/archivos/UNDP%20ordr_esp.pdf
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2010a). *Decreto 4580 de 2010*. Consultado en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40910>
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2010b). *Decreto 4819 de 2010*. Consultado en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41080>
- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1974). *Decreto 2811 de 1974*. Consultado en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1551>
- PULIDO, L. A. (coord.). (s.f.). Colombia: Descentralización de las actividades de Reducción del Riesgo de Desastre. Consultado en: http://www.eird.org/wikies/images/Buenas_Practicas_Colombia_-_13_06_08.pdf
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2011). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Temis.
- RODRÍGUEZ BECERRA, M. (1994). "El Ministerio del Ambiente: génesis, estructura y proyecciones". En: M. Rodríguez Becerra (ed.), *La política ambiental del fin de siglo: una agenda para Colombia*. Bogotá: CEREC, pp. 44-92. Consultado en: <http://www.manuelrodriguezbecerra.com/bajar/poliam biental/ii.pdf>
- TORO GIRALDO, G. (2011). "Carta al Presidente de la República". Consultado en: https://www2.fcm.org.co/fileadmin/Contenidos/pdf/presidente_colombia_humanitaria.pdf