

# ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL FRENTE AL ESTADO DE EMERGENCIA INVERNAL Y DE DESASTRES NATURALES OCASIONADOS POR EL CAMBIO CLIMÁTICO EN COLOMBIA



Jahir Alexander  
Gutiérrez Ossa\*

## RESUMEN

*El artículo de investigación\*\* identifica los escenarios sobre los cuales está apreciada para las administraciones locales la atención de los estados de emergencia, en tanto, calamidad pública, económica, ecológica y social, bajo la lupa de la actual ola invernal que viene padeciendo el país, la cual no ha encontrado en los mecanismos de la administración central y descentralizada, la forma de pasar de la mitigación y reparación a abordarse como un campo crónico de la realidad territorial del país y que por tanto, debe contemplarse en los procesos de ordenamiento y planeación territorial como parte integral.*

*La investigación evalúa la capacidad de las entidades territoriales para internalizar las emergencias estimadas en los estados de excepción, bajo un marco de gestión sistémica del riesgo involucrada en la planeación y el desarrollo local. La intervención y los recursos no alcanzan a cubrir la magnitud del fenómeno, dado que su baja capacidad de maniobra es superada por las exigencias de la realidad, y la posibilidad de estimar un escenario de acción para que ellos puedan responder no es clara, ya que se encuentran jaqueados por el cambio climático, que ha provocado el desbordamiento de ríos y el desprendimiento de tierra.*

## ABSTRACT

*The research article delivers concretely scenarios where we can appreciate how local administrations pay attention to the States of emergency under the scope of public, economy, ecological and social calamity under the magnifying glass of the current raining season the country is facing at the moment. The administration has not found mechanisms neither in the central nor the decentralized administration to pass the mitigation and repair of a chronic field of the territorial reality in the country and which therefore should be viewed as an integral part of the territorial planning processes*

*The research assesses the capacity of local authorities to internalize emergencies estimated in States of emergency under a framework of systemic risk management involved in the planning and local development. Intervention and resources fail to cover the extent of the phenomenon bringing low ability to maneuver and it is exceeded by the demands of reality and the possibility of estimating a scene of action. In this way, their answers are not clear, since they are checked by climate change which has led to the overflowing of rivers and the landslide.*

**Palabras clave:** Clima; Desastres naturales; valoración de los efectos ambientales; Los gastos del Gobierno y programas de bienestar; Uso de la tierra y otras regulaciones; planificación del Desarrollo Regional y política.

**Keywords:** Climate; Natural Disasters; Valuation of Environmental Effects; Government Expenditures and Welfare Programs; Land use and other regulations; Regional development planning and Policy.

\* Economista de la Universidad de Medellín, Colombia, (PHD) en Administración Pública, Atlantic International University –AIU–, Honolulu, USA. Investigador, Facultad de Administración, Universidad CES en Medellín, Universidad del Rosario en Bogotá y del Grupo de Investigación en Política, Derecho y Gestión Pública de la –ESAP–, Bogotá. Correo electrónico: [algutierrez@ces.edu.co](mailto:algutierrez@ces.edu.co).

El Estado colombiano tiene contemplada la estructura institucional del orden central para hacer frente a las dificultades en materia de gestión de riesgos y de desastres mencionadas. Si bien, la existencia de estamentos y organismos ilustran orgánicamente el estado de instituciones a las que debe recurrirse; el balance y reciprocidad que se presenta entre ellas y la gestión local no es consecuente. La responsabilidad y el origen de los recursos para hacerse cargo de la situación pasa a identificarse por la manera como se presenta para los entes, es otro factor que se suma a los indicadores incidentales y variables accidentales para gestionar claramente el hecho.

En un extremo se encuentra el Estado central altamente preparado para dirigir funciones y tareas a la hora de presentarse las dificultades comentadas. Al otro, los entes territoriales que atienden las emergencias a través de las 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 ley y la medida de las posibilidades. No obstante, la figura institucional es la que termina siendo apreciada o cuestionada por la atención prestada, siendo paradójicamente la que menos tiene claro la manera de actuar.

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 su particularidad se extiende al margen de alarma que crea y la administración del riesgo a considerar, pero en ningún caso, se hace alusión a la disposición parcial o completa de los recursos locales con que se cuentan efectivamente para atender las exigencias preliminares que ocurren por cuenta de las emergencias.

Los entes regionales y territoriales requieren de elementos que les permitan maniobrar más allá de las prescripciones definidas. El vacío institucional regional y local es evidente cuando se pasa a la etapa de la elaboración de los planes, los proyectos y el uso de los recursos destinados por presupuesto nacional como los girados por concepto de las emergencias a la hora de estimar un marco institucional en el que no sólo se estime la forma de paliar la crisis, sino, que éstos sean usados para que en el futuro los recursos contemplen la magnitud de las emergencias y el riesgo a la hora de ejecutarlos.

En gran medida también es revisado el papel que juega en consecuencia el ordenamiento y la planeación territorial, figuras en las cuales ha sido basada la programación para el desarrollo local y regional. Sin embargo, ante las latentes situaciones provocadas por el fenómeno, es evidente que las administraciones sólo aplican la estructura formal de la ley para responder ante los tópicos en mención, pero en nada que apunte firmemente a esquemmatizar los espacios de intervención a los que deben ser sometidos los departamentos y los municipios para revertir estas circunstancias.

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

En ese orden de ideas este artículo<sup>1</sup> contempla los siguientes elementos de estudio a saber: en primer lugar, un análisis institucional de los estados de emergencia frente a la capacidad de respuesta de los diferentes entes. En segunda 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 desde las propias administraciones públicas y entes responsables, y en tercer lugar, analizar la relación entre la planeación, el ordenamiento y la puesta de un marco sistémico para la atención de emergencias territoriales.

---

<sup>1</sup> Este documento es producto del proyecto de investigación: "La Gerencia Pública Territorial Frente a los Estados de Excepción Calamidad Pública, Económica, Ecológica y Social", financiado por la ESAP (Escuela de Administración Pública), en el período septiembre 15 de 2011 a diciembre de 2011, ejecutado por el Grupo de investigación en Política, Derecho y Gestión Pública de la ESAP, categoría A en Colciencias.

# Estados de Excepción y Estructura Institucional en Colombia Frente a los Estados de Emergencia Climática e Invernal.

En Colombia los estados de excepción (Art. 212/215. C.N. 1991) han sido utilizados por el Gobierno Nacional para garantizar el orden constitucional 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 excepción, se entienden las medidas extraordinarias que adoptan los gobernantes para sobreponerse mediante normas especiales a las situaciones de orden público o ante la agresión de un país extranjero o alteración ambiental y ecológica como resultado de alteraciones climáticas como en la actualidad registra el país en consecuencia por el cambio climático<sup>2</sup>. Contextualiza el Banco Interamericano de Desarrollo (2000):

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). (2000: p. 5).

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 (SNPAD) y al mismo aparato institucional estimado para hacer frente a los hechos originados por la ola invernal. Considerado y aplicado el estado de emergencia social, económica y ambiental (Decreto 4580 de 2010 y 20 de 2011)<sup>3</sup> para atender los estragos generados por el crudo invierno, en Colombia entre los años 2010-2011 y, ya en la segunda temporada invernal, se evidencia, no obstante contar con el andamiaje institucional y legal,

<sup>2</sup> Para Casal (1999), 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 la instituciones, o la vida de la nación o de sus habitantes, cuya finalidad es procurar el restablecimiento de la normalidad" (p.45).

<sup>3</sup> Decreto 4580 de 2010 "Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública", Decreto 020 de 2011, "por el cual se proroga hasta el 28 de enero de 2011 la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional".

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. Reitera Cardona(2009):

Ello implica poner a Colombia en modo "adaptación" y realmente integrar las cuestiones del cambio climático, dentro de la cotidianidad del desarrollo del país, desde las políticas nacionales hasta las acciones locales. (p. 14).

La estructura que acompaña a todo el SNPAD se encuentra igualmente definido en el orden territorial. En relación a los niveles regional y local es importante anotar que hacen parte de la estructura antes anotada, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), 34 en total en todo el país y que cumplen funciones como autoridad ambiental ante las demás entidades territoriales, donde además 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. Sumadas las entidades de carácter privado que concurren a las situaciones de emergencia, Bomberos, Cruz Roja, 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. (Ver Fotografía 1)

El Estado en Colombia no puede continuar a la merced de las condiciones climáticas o de otra índole para recomponer la responsabilidad directa y manifiesta que implica el estar localizados en uno de las posiciones geográficas más inestables en el mundo, y continuar en paralelo con el modelo de crecimiento desmedido sobre una infraestructura geográfica que ha dado muestra de su fragilidad y de recomposición para volver a disponerse en los lugares en donde antes estaba definida. Es imperante que los administradores públicos en calidad de alcaldes y gobernadores asuman un papel más serio en este tema, pues de continuar las cosas no habrá población a la que puedan presentarse, sino se hace un alto entre la capacidad gerencial y las implicaciones de los estados de excepción.

En el marco de los decretos 4580 de 2010 y 020 de 2011, que declararon la emergencia económica, social y ecológica, se debe anotar que dieron origen a cerca de cuarenta decretos más 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 por cuanto entre ellas se presentan los llamados trámites burocrá-



Fotografía 1. Calles del Municipio de Sucre-Sucre, inundado durante siete meses. 2011. Defensa civil Colombiana, seccional Sucre. Recuperado de: [http://1.bp.blogspot.com/-uyO1kLcFUVQ/TZx5F5cIwfl/AAAAAAAAAD8/e-F\\_XtQH9A/s1600/DIRECTOR+SECCIONAL+EN+VISITA+MUNICIPIO+DE+SUCRE-SUCRE.JPG](http://1.bp.blogspot.com/-uyO1kLcFUVQ/TZx5F5cIwfl/AAAAAAAAAD8/e-F_XtQH9A/s1600/DIRECTOR+SECCIONAL+EN+VISITA+MUNICIPIO+DE+SUCRE-SUCRE.JPG)

ticos que obstaculizan la atención de manera puntual y con la urgencia que merece el caso. En este sentido vale la pena nombrar a Colombia Humanitaria, estrategia del Gobierno Nacional y el Fondo de Compensación<sup>4</sup>, instancias sobre las cuáles recae la responsabilidad de los recursos financieros y su ejecución en términos de las obras que se requieren para recuperar las zonas afectadas. Argumenta Pacheco (2009):

Para fortalecer este enfoque se requiere abordar las interrelaciones de los procesos de manera sistemática, construyendo orientaciones y lineamientos de carácter multisectorial y territorial, tanto para medidas de adaptación como de mitigación que trasciendan para llevar a escala medidas que generen impactos significativos a nivel nacional y regional. (p. 34).

La respuesta dada por el Gobierno Nacional a las consecuencias del invierno enmarcado en el fenómeno climático de la niña que ha azotado el país desde el año 2010, dan 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: por un lado, bien puede decirse que estructuralmente el país cuenta con los instrumentos y mecanismos que proveen soluciones a las situaciones de emergencia, en especial, al tema relacionado con el medio ambiente. En cuanto a la segunda situación, en evidencia se puede decir que la capacidad del gobierno para atender las situaciones de emergencia, en especial la relacionada con las consecuen-

<sup>4</sup> Decreto 4819 de 2010. "Por medio del cual se crea el fondo de adaptación".

cias del invierno que dieron origen a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, señalan la incapacidad operativa y administrativa a la hora de aplicar las normas y los lineamientos que se desprenden de los decretos de emergencia. Plantea Oxfam (2011):

¿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. (p. 8)

La inagotable espera a la que antes se tenía acostumbrada a la población para hacer frente a las problemáticas de los estados de excepción, hoy pasan directamente a cobrar vigencia por el recrudecimiento de dichas situaciones, que inciden para que la estructura en la cual está sopesado todo el sistema sea de nuevo recalculado, por cuanto continúa siendo un sistema de espera o de ajuste cuando llegan las circunstancias, pero nunca de alerta y menos temprana, frente a episodios que determinan la capacidad de respuesta a la hora de tratar de solventarlos. Un elemento central de la propuesta tiene relación directa con el papel que deben jugar las arcas públicas territoriales en 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 estaban basando su desempeño económico. En adelante, los cuestionamientos se contraponen entre la capacidad de respuesta del orden central

y las opciones territoriales que se tienen para orientar los recursos para dichos sustratos. Expresa Pacheco (2009):

En Colombia sigue abierta la opción de generar respuestas desde las regiones por falta de directrices nacionales y gracias a la autonomía asumida por las entidades territoriales, esta opción está en curso: se están desarrollando modelos de integración regional abordando la temática del cambio climático, avanzando en la teoría y en la práctica, “aprendiendo y haciendo”. (p. 41).

Es necesario que se repiense el estado de balance que se tiene en materia 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 no termine siendo igualmente un desastre, y termine por sumarse a la ya 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 ello deben hablar en igual tono con el ordenamiento territorial, para así empatizar los esfuerzos a los que haya lugar de manera directa.

## Estructura del Ordenamiento y la Planeación Territorial para la Internalización del Estado de Emergencia Climático.

No se identifica claramente el papel que cumplen los entes territoriales en cuanto a la forma de responder institucional y presupuestal frente a estas dificultades, sumado a ello, a las dificultades que en otros campos hacen aparecer dichas circunstancias. Dado que existe una alta correlación entre los elementos sobre los cuales son definidos los estados de excepción, en el caso particular, en donde un hecho provocado por la naturaleza, puede crear situaciones de calamidad pública, orden institucional y social, y claro está económico, para lo cual en Colombia, las autoridades no están acostumbradas a reportarlas como parte de su quehacer. La atención se centra en la órbita en que se presenta las problemáticas que acarrea el caer en cualquier componente del estado de excepción. Analiza Cardona (2009):

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. (p. 4).

En pleno, la Administración Pública se muestra vulnerable ante estos acontecimientos que replantean el vínculo en cada uno de los círculos en que se dimensiona la relación entre los entes territoriales y los ciudadanos, pues ante las crisis es frenada la manera costumbrista de hacer política y las acciones cometidas al amparo de los planes de desarrollo conllevan a una especie de vigilancia manifiesta por el sentido de oportunidad que además deben en adelante arrojar dichos recursos para contrarrestar los episodios mencionados. Considera el Departamento de Desarrollo Regional y de Medio Ambiente de los Estados Unidos(2000):

Generalmente, los planificadores dependen de científicos e ingenieros para obtener la información necesaria para realizar evaluaciones de amenazas naturales. Si la información disponible es adecuada, el planificador puede decidir llevar a cabo la evaluación. Si no es adecuada, el planificador por lo general asume que el costo - en tiempo y capital - de generación es excesivo y la evaluación no se lleva a cabo. (p. 45).

Al respecto, es poco lo que se conoce en cuanto al manejo de recursos propios, girados o dispuestos, para que los entes territoriales, a partir de una caracterización plena de las circunstancias, puedan hacer uso de ellos, pero más aún, saber responder institucional y territorialmente con respecto a lo que significa asumir, no el papel de un ente territorial, sino de una administración que junto a los ciudadanos exige claridad y contundencia frente a lo que significa responder ante estos temas. Según Vargas (2002):

No basta que los ciudadanos y sus organizaciones intenten reducir los riesgos de desastre de manera particular y aislada, porque su esfuerzo resulta ineficaz y llega a ser contraproducente. Los riesgos de desastre natural o socio-natural deben ser enfrentados por toda la sociedad de manera armónica y complementaria, incluyendo entidades públicas –tanto nacionales como territoriales–, sector privado, los ciudadanos y sus organizaciones, y comunidad internacional. (p. 28).

Al interior de la estructura de los entes territoriales campea una cierta incertidumbre acerca de la dirección que debe tomar el uso de los recursos preestablecidos para otros fines, por ser ellos de destinación específica frente a las circunstancias de excepción, aunque el Estado dio muestra que éstos podían parar en la bolsa de recursos destinados a superar la crisis, toda vez que el año presupuestal había terminado y que era necesario recoger los recursos no utilizados y destinarlos a tales propósitos, salida que causó revuelo en las mismas entidades

territoriales por desconocer la relación directa que existe entre los recursos como arca pública y la destinación que sobre estos deben darse para el beneficio territorial. Según Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD – DNP (2005):

En efecto, de acuerdo con la categorización de la Ley 617 de 2000, más del 80% de los municipios de Colombia se clasifica en la categoría sexta, lo que indica que apenas el 20% de sus recursos propios de libre destinación están disponibles para inversión. En la medida que las necesidades de infraestructura y gasto social son de urgencia, prácticamente lo que se destina para la prevención y atención de desastres es lo mínimo. : (p. 111).

La vulnerabilidad ambiental y geográfica debe arropar la elaboración de los procesos de planificación a los que están expuestos los territorios a través de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Los resultados de la gestión expresada en los planes no pueden estar sujetos a las conjeturas que se reproducen con cada rendición de cuentas con respecto a lo que se recibió y se entregó. Existen otros espacios en donde estos temas pueden ser amparados, pero no los que responden a la situación del espacio territorial que ocupa el departamento o municipio a la hora de evidenciar el avance geográfico. (Ver Fotografía 2). La internalización de los desastres y estragos provocados por fenómenos naturales deben promover un amplio espacio de trabajo para los encargados de formular, diseñar y plantear los planes de desarrollo. En este sentido, corresponde a cada corporación territorial responder fehacientemente ante los elementos que deben contener los manuscritos de los planes a la hora de estimar la conveniencia y preocupación por avanzar en

materia de mitigación y reversión a los hechos generados en los mencionados fenómenos. Argumentan Arenas et., al (2010):

Tanto la planificación territorial como la ambiental, debieran tener un carácter transversal. Actualmente no lo tienen, generando problemas de coordinación y de coherencia entre ambas. (p. 8).

En este sentido, los planes deben avanzar de su preclusión legal y estimarse como fondeo de la realidad geográfica a la que están expuestos los territorios, y no para contestar a intereses particulares, e incluso públicos, sin diafanidad. Es evidente que los planes territoriales no cumplen a cabalidad la sustentación lógica de obedecer a las condiciones de la geografía a la que responden y comportan en cada estructura. Es decir, la planeación se hace para cumplir con los requisitos legales y las ejecuciones presupuestales a las que haya lugar y , dentro de ella, por si acaso, 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 usos del suelo, disposición de tierras y equilibrio espacial – geográfico, las cosas son muy diferentes. Cuestiona la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación (2004):

¿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. (p. 3).



Fotografía 2. Inundaciones en la Cruz, departamento de Nariño. Por: AP Foto/ Carlos Julio Martínez. Diciembre de 2011. Recuperado de: <http://www.vox.com.mx/wp-content/uploads/2011/12/Colombia-lluvias-copy.jpg>

El país no puede ser convertido en un espacio reactivo para la mitigación de los desastres y las emergencias, prueba de que todavía se improvisa a la hora de estar atentos a la variabilidad climática y la manera de llevar a cabo la ejecución de los planes de desarrollo territorial. Sobre este escenario, han sido culpadas diferentes instituciones como las Corporaciones Autónomas Regionales, encargadas de velar por las condiciones geográficas e hidrográficas del territorio nacional para las que claro está el señalamiento deben abarcar un poco más de la responsabilidad y llevar a la corresponsabilidad en general.

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

Es importante que se reconsidere la estructura institucional que se encuentra al tanto de las temáticas ambientales, climáticas y geográficas en cada rincón del territorio para poder cursar con ellas, espacios de trabajos en donde puedan involucrarse las problemáticas que normal o extraordinariamente evocan la alusión a las crisis y emergencias naturales. Estos campos continúan ajenos a la realidad de las esferas académicas que de manera puntual tienen alguna discusión, pero que en nada comparten trabajo con entidades oficiales en las que se requiere materializar dicho esfuerzo para superar la difusión del hecho para pasar a las propuestas de trabajo tan necesarias. Aporta Lovelock (2009):

“Sorprende que los políticos hayan sido tan imprudentes como para aprobar políticas para las próximas décadas. Puede que hubieran voces de científicos que advirtieran de lo absurdo de semejante planificación, pero, si fue así, no parece que hayan sido escuchadas”. (p. 85).

En dicha dirección debe ser interpretada la vinculación de la planeación y el análisis sistémico con respecto al tratamiento que debe tener las emergencias referenciadas para así contribuir desde todos los frentes para disminuir en gran medida los riesgos y la vulnerabilidad a la que está expuesto el territorio y que en su totalidad debe ser explicado por quienes hacen gestión territorial, desde las administraciones locales hasta las regionales, pasando por todos aquellos interesados en hacer intervenciones que atentan o contribuyen al mejoramiento de la estabilidad física y geográfica del territorio a saber. (Ver Figura 1). En el esquema se expresa que el producto al que debe apuntar la vinculación sistémica y la planeación debe estar dirigida a la definición de un marco de ordenamiento y de planeación territorial en las que se promueva la evaluación y valoración del riesgo con 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 idea es que las fuentes de recursos a las que están obligadas a responder los entes territoriales

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

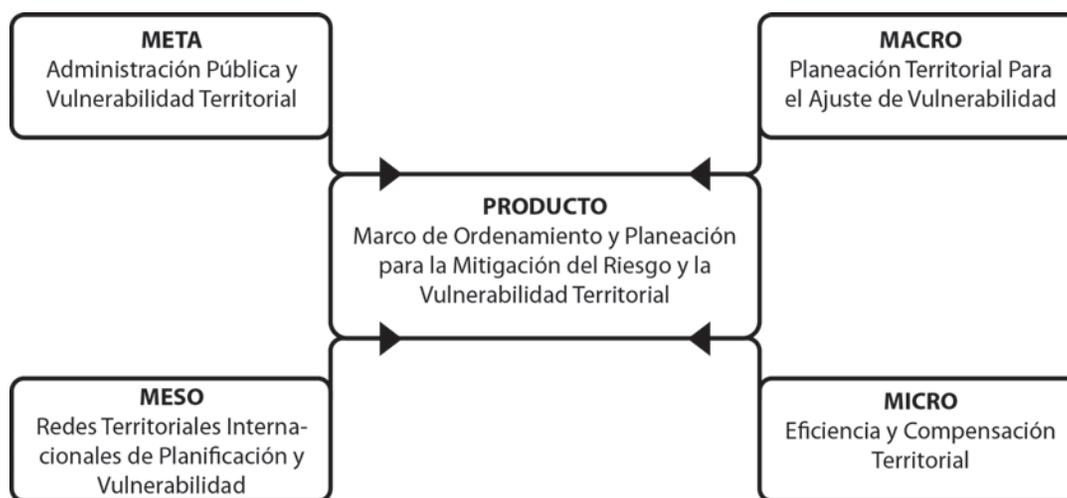


Figura 1. Análisis sistémico de planeación territorial frente a los Desastres naturales y estados de emergencia.

Fuente: Elaboración propia

tenga como premisa central, no la elucubración de unas buenas palabras en el plan de desarrollo sino que con el plan sea interpretada la realidad a la que está expuesto el territorio, y cómo con estos mecanismos puede contribuirse a reducir el impacto causado por la acción humana o de la naturaleza. Sugiere Oxfam(2011):

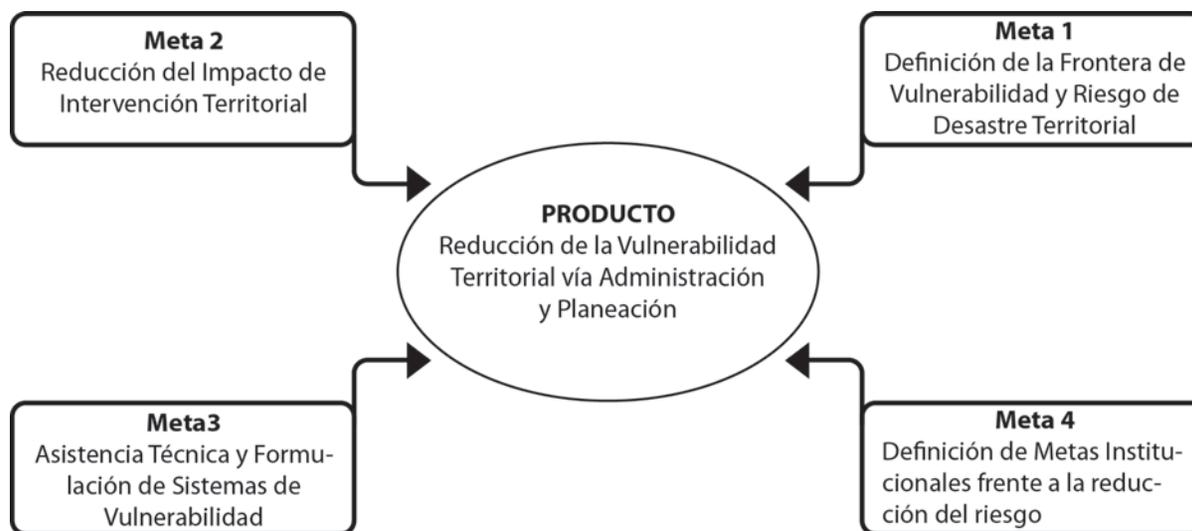
Para que así sea, se requiere la voluntad política del Gobierno de Colombia, y ésta a su vez depende de la exigibilidad del derecho a una vida segura por parte de las poblaciones vulnerables y/o afectadas, y de la responsabilidad tanto del Gobierno, como de la empresa privada y de la sociedad civil, en el manejo adecuado y sostenible del medioambiente. (p. 26).

A partir de la aseveración anterior, emergen los fundamentos que constituyen la perspectiva sistémica desde el orden meta, meso, macro y micro. Desde ellos, se espera propiciar los espacios para que con el paso del tiempo las diferentes tareas administrativas a las que está hoy compelida la Administración Pública sean sobrepasadas por

las temáticas de orden territorial, tan ajenas del interés y preocupación por quienes por dirección o elección están al frente de los destinos de la composición espacial – geográfica como lugar de acceso e intervención, y que sólo aparecen como es acostumbrado al momento de hacer frente a circunstancias como las que hoy se contemplan para el caso de los desastres naturales que registra el país y las restricciones para hacerles frente. (Ver Figura 2).

La Administración Pública territorial, departamentos y municipios, deben superar el marco mediático en el que se realiza la rendición de cuentas. No se trata de descargar los recursos obtenidos de manera o girados por el Estado sobre el territorio. Se trata de mostrar coherencia geográfica y de realidad material frente a la idea de manejar recursos en regiones con alta vulnerabilidad y exposición al riesgo. Esta situación, conduce a plantear cuestionamientos acerca de la eficacia de la intervención o mitigación, cuando a cuentas claras es manifiesto que los territorios pueden superar no solo el estado de la naturaleza además de los recursos destinados para “su-

**Figura 2. Análisis meta. Administración Pública y vulnerabilidad territorial.**



*Figura 2. Análisis Meta. Administración Pública y Vulnerabilidad Territorial.  
Fuente: Elaboración propia*

perar las crisis”. Sugiere el Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente de la –OEA-(2000):

La adopción de medidas de reducción de vulnerabilidad en los proyectos de desarrollo, favorece aquellos segmentos de población con menos posibilidades de exigir que se tomen este tipo de medidas como una actividad independiente. (p. 48).

La estructura administrativa y política territorial debe procurar mostrar un análisis técnico de lo que significa

elaborar un plan de desarrollo y de ordenamiento para una localidad plenamente vulnerable. Es hora de reconvertir el ejercicio de uso y destinación de los recursos hacia la realidad que tanto indica la condición geográfica a la que está expuesta cada localidad. Para ello, los administradores y corporados deben estudiar seriamente lo que significa gestionar las estructuras físicas que representan las entidades de carácter oficial sino el territorio en las que están se encuentra inmerso. Agrega Bardi (2004):

“Los recursos disponibles y en stock de los gobiernos son cada vez más reducidos. A su vez la ayuda internacional llega después y obviamente es insuficiente”. (p. 19).

De la mano con entes descentralizados de orden central y territorial puede lograrse la idea de no estimar los excesos de la intervención geográfica como un reducto de la lógica derivada del proceso expansionista industrial o urbano. Al respecto, es de señalar la importancia que representa el definir para un territorio las zonas que representan riesgo y vulnerabilidad y que por más que existan mecanismos de mitigación o que ayuden para paliar dichas circunstancias es más conveniente el valorar la posibilidad de ser recuperada o tratada para fines más

de conservación, que de futuras intervenciones. (Ver Figura 3).

El desconocimiento del territorio por parte de quienes asumen cargos de dirección y elección disminuye la capacidad de gestión e intervención equilibrada a la que puede estar expuesto el territorio. En este sentido, es necesario que estas corporaciones desarrollen trabajos sobre los cuales puedan refrendar que las acometidas hechas al interior de las estructuras administrativas no se reducen a hacer cabildeo o gestión para la Administración Pública que tienen al frente sino que basan su gestión individual o colectiva conforme a las necesidades que el territorio tiene y que deben ser consabidas desde el orden local e internacional. Plantea la Federación Internacional de So-

**Figura 3. Análisis Macro. Planeación Territorial Para el Ajuste de Vulnerabilidad.**



*Figura 3. Análisis Macro. Planeación Territorial Para el Ajuste de Vulnerabilidad. Fuente: Elaboración propia*

ciudades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2008) :

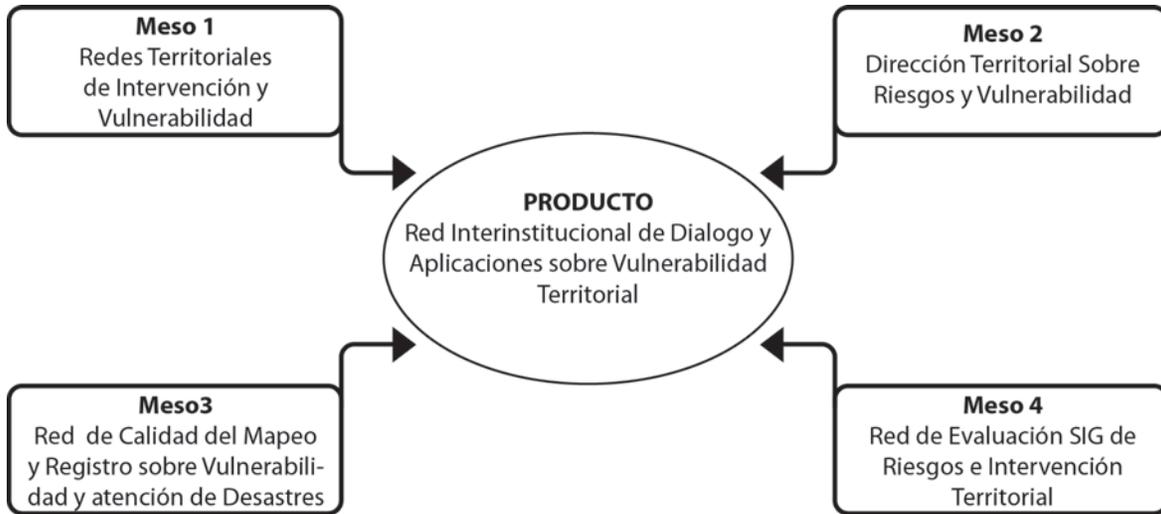
“Este primer nivel de planificación proporciona una referencia general para la acción humanitaria, basada en el mandato, las políticas, las estrategias, los criterios y las normas institucionales, y en el marco jurídico de la organización”. (p. 13).

Es poco conocido el diálogo y el conocimiento que expresan los representantes locales y territoriales de las condiciones territoriales de los espacios sobre los cuales están suscritos como asambleístas o concejales. Esta situación, también conlleva a plantear la necesidad de revisar hasta qué punto las acometidas de estos órganos representan una mejor estructura expresamente de control adminis-

trativo para cada estamento territorial, más que unas corporaciones constituidas para elevar las condiciones territoriales por encima incluso de los lineamientos trazados administrativa o burocráticamente por un tipo de gobierno en particular. (Ver Figura 4).

La evaluación y valoración vuelven a pasar la cuenta de cobro en cuanto a la posibilidad de mejorar los mecanismos de atención con referencia a la prevención y vulnerabilidad de los territorios. A ellos les antecede la debilidad poco instrumental sobre la que estiman los pocos datos e informaciones que pueden servir para mejorar no sólo en los mecanismos de atención, cuando acontecen los hechos sino que en respuesta de dichos datos el avanzar hacia la evaluación concreta sobre pronósticos lo que implica intervenir una zona de riesgo. En este epígrafe, el

**Figura 4. Análisis Meso. Redes Territoriales Internacionales de Planificación y Vulnerabilidad.**



*Figura 4. Análisis Meso. Redes Territoriales Internacionales de Planificación y Vulnerabilidad.  
Fuente: Elaboración propia*

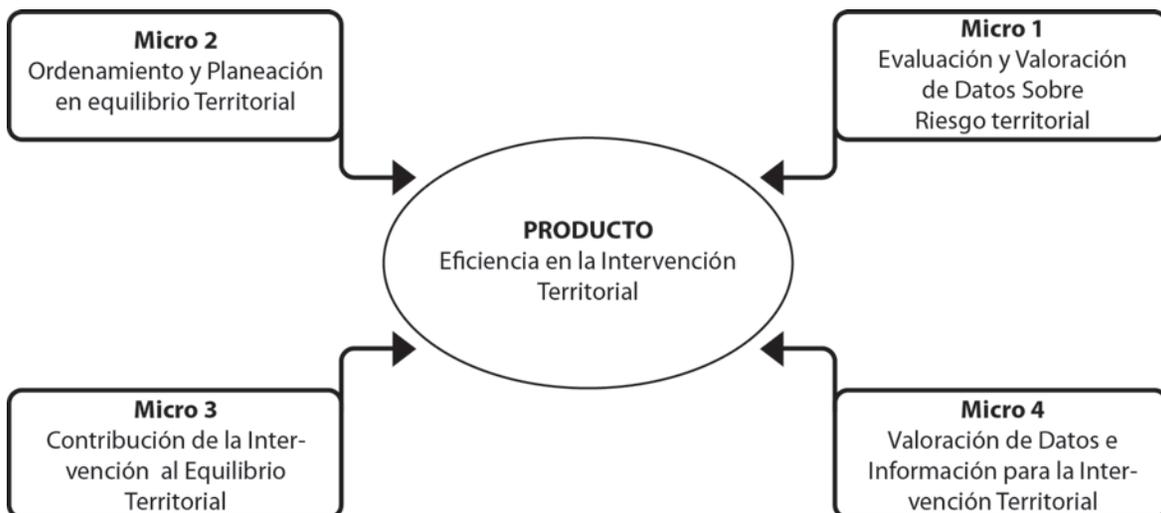
escenario técnico se reconvierte de nuevo para que sirva de marquesina para el diálogo que se requiere en la toma de decisiones territoriales.

La información obtenida por dichos ejercicios deben de servir de fundamento para recrear las bases de los planes de desarrollo y de ordenamiento, para no terminar encapsulados en anexos que poca relevancia tienen a la hora de hacer seguimiento a unos planes que todavía constituyen un buen ejercicio de reproducción legal y de narración de intervención pero con poca elocuencia a la hora de contemplar y ejercitar para la generación de propuestas la manera sobre como intervenir en el territorio. Es por ello, que la información sobre la realidad

geográfica debe ser un esquema de trabajo no un parámetro para informar. (Ver Figura 5).

Los encargados de la Administración Pública territorial deberán elevar las condiciones en que hacen oficio de la rendición de cuentas. No basta la escenificación de hacia dónde fueron dirigidos los recursos sino cómo el escenario en los que son derramados contribuyeron para mejorar las condiciones de habitabilidad y congruencia físico – espacial en los lugares en donde tuvieron asiento. En este sentido, falta un ente ordenador de estas prerrogativas a la hora de estimar las formas y consecuencias

**Figura 5. Análisis Micro. Eficiencia y Compensación Territorial.**



*Figura 5. Análisis Micro. Eficiencia y Compensación Territorial.  
Fuente: Elaboración propia*

que desde la intervención territorial se espera que sean consecuentes con la realidad geográfica del mismo. Analiza la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2008):

La planificación de la respuesta a desastres y de contingencia permite que la organización esté preparada en previsión de una situación de emergencia. La preparación abarca la gestión de recursos humanos y financieros, la disponibilidad de suministros de emergencia y procedimientos de comunicación. (p. 7).

La posibilidad de alcanzar que las estimaciones sobre intervención sean convertidas en un epílogo para las administraciones y, con el tiempo, el real ejercicio de empalme que de sobra deben entregar ellas, dará testimonio de lo que significa para cada localidad y región responder ante las circunstancias espaciales – territoriales de la geografía a la cual están expuestos, y que a medida que sobre ello se avance podrá hablarse en un orden coherente que no solo se cumplió con las metas de los planes de desarrollo y de ordenamiento sino con las estimadas para el mejoramiento de la habitabilidad territorial.

## Conclusiones

La internalización de la gestión del riesgo derivada del cambio climático debe ser una prioridad transversal a la formulación de los planes de desarrollo departamental y municipal en Colombia. Para lograrlo, se hace necesario que el plan esté dirigido con cada gesta a disminuir o impactar sobre los niveles de riesgo en los cuales se encuentra estimada cada localidad del país. A partir de allí, ya no sólo se hablaría del cumplimiento del plan de desarrollo sino qué tanto eco y marco tuvo la gestión del riesgo, en donde cabe anotar la intervención en los usos y disposiciones finales del suelo.

Enmarcar toda la estructura funcional y operativa en aras de afianzar los propósitos que la gestión del riesgo puede proveer en los entes territoriales debe ser transformada en una realidad programática de todas las áreas y divisiones que hacen parte de la Administración Pública, y no sólo como escenario derivativo o relacional de las áreas que directamente han sido creadas para ello. Por ende, si se toma en cuenta la vulnerabilidad en que se encuentra el país, el uso de los recursos públicos tendrá otras disposiciones, que notablemente tendrán eco en la capacidad de respuesta ante ello.

Resulta relevante poder estructurar un marco de abordaje general que materialice las condiciones que con respecto a la gestión del riesgo, el cambio climático y la

asociación que entre ellos debe procurarse para apreciar las circunstancias como un escenario de oportunidad para eliminar aspectos, contextos y prácticas que han desdibujado la provisión de bienes y servicios entregados por las administraciones públicas que no han tenido dentro de sus prioridades la revisión del fenómeno climático y de las exigencias administrativas y gerenciales que abarcan entre sí para los entes locales.

La comprensión de las dificultades que puede ocasionar las circunstancias derivadas por el cambio climático y las condiciones que con cargo a ellas deberán apreciarse, tendrán como premisa la reformulación de la manera como hasta ahora se ha entendido la disposición de la Administración Pública local y regional. Es decir, hoy más que nunca la Administración Pública junto con los corporados deberán entender el estado de la cuestión geográfica y física de los territorios en donde se encuentran para poder estimar el estado de balance que al respecto deberá procurarse con respecto a la intervención y usos de recursos en las localidades con mayor o menor riesgo, y ello finalmente, generará otras maneras de contemplar la eficiencia territorial.

En tela de juicio se encuentra todo el aparato institucional del Estado, Corporaciones, Departamentos y Ministerios a la hora de repensar la responsabilidad que atañe a todos los entes relacionados. Si hubiese un proceso de juzgamiento serio, de manera seguida caerían en rama las áreas y divisiones que por parte de cada institución tuviesen obligación de hacer frente a las problemáticas que tanto como las pocas propuestas estructurales serias caracterizan el patrón de dilación al que está expuesto todo el país a la hora de que se encuentre una hoja de ruta para revertir las consecuencias de la ola invernal.

El contexto de las explicaciones para no hacer frente a la emergencia provocada por la ola invernal a su paso pone a juicio a los entes descentralizados, departamentos y municipios, que al unísono con el Estado central responden bajo el mismo argumento a la hora de encarar las consecuencias del fenómeno. Los pocos recursos, la eficiencia en la distribución de presupuesto, la baja intervención en la geografía nacional y el aparente estado de merced a la que está expuesto el país, hace pensar que las condiciones no son las culpables del fenómeno, sino la poca preparación para hacerles frente.

La ola invernal sumada a diferentes procesos climáticos más que constituirse en un campo de alusión al suceso, debe promover acciones concretas y profundas con las que pueda evaluarse de una manera propositiva y realizable la situación y la tendencia que debe tomar el país, porque de continuar así, no habrá ley o declaración de emergencia que mitigue el comportamiento climático cuando la forma de establecer la planeación y el uso de los recursos continúan observándose para un país

en donde al parecer desde dichas fuentes no pasa nada, simplemente, exageradas percepciones sobre el cambio climático.

El afianzamiento de la ola invernal y de las dificultades para repeler las consecuencias ocasionadas por dicho fenómeno muestran de nuevo el estado incipiente de las administraciones territoriales para responder ante estos sucesos. El análisis sistémico y sistemático permite estipular los marcos de referencia que en cuanto a gerencia y gestión deben identificarse para tener una Administración Pública no expuesta a los estados de emergencia mencionados. La investigación está dirigida a observar el fenómeno a escala nacional y local, por cuanto es un ejercicio de naturaleza estrictamente exploratoria.

El propósito está dirigido para que las administraciones públicas atiendan dichos fenómenos de manera permanente a través de un ejercicio de revisión constante del impacto de sus ejecutorias vinculadas en los planes de desarrollo sobre los riesgos de las condiciones climáticas. Para ello, es necesario que se comprenda claramente la vulnerabilidad operativa y presupuestal de los entes locales a la hora de hacer frente a estas circunstancias y el escenario extensivo en que es convertido al momento de emprender iniciativas con el orden central.

## Recomendaciones

La internalización de la gestión del riesgo derivado del cambio climático debe ser una prioridad transversal a la formulación de los planes de desarrollo departamental y municipal en Colombia. Para lograrlo, se hace necesario que el plan este dirigido con cada gesta a disminuir o impactar sobre los niveles de riesgo en los cuales se encuentra estimada cada localidad del país. A partir de allí, ya no sólo se hablaría del cumplimiento del plan de desarrollo sino qué tanto eco y marco tuvo la gestión del riesgo, en donde cabe anotar la intervención en los usos y disposiciones finales del suelo.

Enmarcar toda la estructura funcional y operativa en aras de afianzar los propósitos que la gestión del riesgo puede proveer en los entes territoriales debe ser transformada en una realidad programática de todas las áreas y divisiones que hacen parte de la Administración Pública, y no sólo como escenario derivativo o relacional de las áreas que directamente han sido creadas para ello. Por ende, si se toma en cuenta la vulnerabilidad en que se encuentra el país el uso de los recursos públicos tendrá otras disposiciones, que notablemente tendrán eco en la capacidad de respuesta ante ello.

Resulta relevante poder estructurar un marco de abordaje general que materialice las condiciones que con respecto a la gestión del riesgo, el cambio climático y la asociación que entre ellos debe procurarse para apreciar las circunstancias como un escenario de oportunidad para eliminar aspectos, contextos y prácticas que han desdibujado la provisión de bienes y servicios entregados por las administraciones públicas que no han tenido dentro de sus prioridades la revisión del fenómeno climático y de las exigencias administrativas y gerenciales que abarcan entre sí para los entes locales.

La comprensión de las dificultades que puede ocasionar las circunstancias derivadas por el cambio climático y las condiciones que con cargo a ellas deberá apreciarse, tendrán como premisa la reformulación de la manera como hasta ahora se ha entendido la disposición de la Administración Pública local y regional. Es decir, hoy más que nunca la Administración Pública junto con los corporados deberán entender el estado de la cuestión geográfica y física de los territorios en donde se encuentran para poder estimar el estado de balance que al respecto deberá procurarse con respecto a la intervención y usos de recursos en las localidades con mayor o menor riesgo, y ello finalmente, generará otras maneras de contemplar la eficiencia territorial.

## Referencias Bibliográficas

- Arenas F., Lagos M., Hidalgo R. (2010). Los riesgos naturales en la planificación territorial. *Serie Temas de la Agenda*, 5 (39), pp. 1-14
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000). *Información para la gestión de riesgo de desastres. Estudio de caso de cinco países. Estudio de caso Colombia*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Bardi J. J. (2004). *Gestión de Riesgo en Desastres y Emergencias Complejas*. Centro de Estudios Estratégicos. Buenos Aires: (1ª ed) Planeta.
- 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.
- Casal, J. M. (1999). *Los Estados de Excepción en la Constitución de 1999*. Caracas: Editorial Sherwood.
- Decreto 4580 de 2010. Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública”. Diario Oficial No. 47.916 de 7 de diciembre de 2010. Ministerio del Interior y de Justicia.
- Decreto 4819 de 2010. “Por medio del cual se crea el fondo de adaptación”. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Decreto 020 de 2011, “por el cual se prorroga hasta el 28 de enero de 2011 la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Diario Oficial No. 47.945 de 7 de enero de 2011. Ministerio del Interior y de Justicia.
- Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente (2000). *Desastres, Planificación y Desarrollo: Manejo de Amenazas Naturales para Reducir los Daños*. Washington: Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales Organización de los Estados Americanos con el apoyo de la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación (2004). *La reducción de riesgos de desastres. Un desafío para el desarrollo. Informe Mundial*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ONU). Recuperado de <http://www.undp.org/bcpr/disred/rdr.htm>.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2008). *Guía para la elaboración de planes de respuesta a desastres y de contingencia*. Agenda Global de la Federación Internacional (2006-2010).
- Lovelock, J. (2009). *La Tierra se Agota. El último aviso para salvar nuestro planeta*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Oxfam (2011). *¿Cómo evitar otro desastre? Lecciones de la ola invernal en Colombia*. Relief Web report. Recuperado de <http://reliefweb.int/node/399334>; [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org).
- Pacheco, M. M. (2009). *Adaptación al cambio climático en la planificación del territorio - desde una perspectiva regional*. Bogotá: Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional UNCRD.
- Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. (2005). *Guía para orientar las acciones en gestión local del riesgo a nivel municipal*. SNPAD - DNP. Recuperado de [www.dnp.gov.co/Portals/0/.../3\\_DocriesgosGuiaGestionLocal-Contenido.pdf](http://www.dnp.gov.co/Portals/0/.../3_DocriesgosGuiaGestionLocal-Contenido.pdf).
- Vargas, J. E. (2002). Políticas Públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. *Serie 50. CEPAL*.