

LA INFORMACIÓN DE RIESGOS PARA LA TOMA DE DECISIONES

Lecciones Aprendidas

Fernando Ramírez Cortés
Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá
Bogotá, Colombia

Introducción

En el marco de la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres a realizarse en Kobe, Japón 2005, la ciudad de Bogotá ha sido invitada por EMI a participar en la sesión “*Addressing The Root Causes of Vulnerability of Human Settlements in Megacities*”, a efectos de presentar su experiencia en la utilización de la información técnica en los procesos de toma de decisión, alrededor de la gestión del riesgo.

Para ello se ha preparado este documento que intenta hacer una síntesis de la experiencia de Bogotá en los aspectos relacionados con la utilización de la información de amenazas y riesgos en los procesos de toma de decisión y en la inclusión de esta temática en los procesos de desarrollo de la ciudad. Si bien Bogotá en el contexto de centro y sur América es reconocida como una de las ciudades líder en el avance en la gestión del riesgo, y que en este texto se destacan algunos de los logros alcanzados, debemos advertir anticipadamente que lejos de alcanzar los niveles de gestión del riesgo deseables, estamos en un proceso de aprendizaje donde continuamente la realidad nos enfrenta a las limitaciones y dificultades propias de la complejidad de lo que significa la construcción de una ciudad menos vulnerable y más segura para sus habitantes.

Bogotá, sus Amenazas y Riesgos

Bogotá es una ciudad de siete millones de habitantes, ubicada sobre la cordillera oriental de la región central de Colombia a una altitud de 2600 m.s.n.m. Se encuentra expuesta a amenazas de origen natural como deslizamientos, inundaciones, incendios forestales y amenaza sísmica principalmente; y a amenazas de origen antrópico no intencional como los incendios de edificaciones y riesgos tecnológicos, entre otras.

Aproximadamente 480.000 habitantes habitan¹ áreas de alto riesgo por deslizamientos e inundaciones; el deterioro ambiental de las microcuencas, el retraso en la recuperación morfológica de antiguas explotaciones mineras y la ocupación ilegal del suelo constituyen los factores estructurales que favorecen el riesgo por este tipo de fenómenos. Bogotá concentra un porcentaje importante de la actividad productiva del país y por ello el crecimiento de industrias legales e ilegales ha generado condiciones de riesgo tecnológico agravados por la falta de regulación para su ubicación y funcionamiento que hasta hace pocos años se reglamentó. Además de ubicarse en una zona sísmicamente activa, el riesgo sísmico de la ciudad está determinado por la alta vulnerabilidad de las edificaciones existentes y particularmente en aquellas de desarrollo informal que durante décadas construyó la población más pobre. Las

¹ Casi la totalidad de estos asentamientos son de origen ilegal y corresponden a la población más pobre.

consecuencias de un sismo probable² en la ciudad tendría un impacto económico y social muy importante sobre la nación y por lo tanto constituye el riesgo mas alto.

Bogotá desde 1987 viene de manera sistemática consolidando procesos de gestión del riesgo de tal manera que hoy la ciudad cuenta con un marco de políticas, de organización institucional y de instrumentos normativos que permiten, para cada tipo de riesgo, adelantar articuladamente las políticas públicas de gestión del riesgo como son el avance en el conocimiento, la prevención y mitigación del riesgo, el incremento en la capacidad de respuesta a emergencias, el desarrollo de procesos de rehabilitación y reconstrucción y finalmente, las estrategias financieras y de transferencia del riesgo³.

La génesis del riesgo

Para identificar estrategias de información y comunicación del riesgo para incidir en los procesos de toma de decisión se requiere, inicialmente, hacer una reflexión sobre la relación entre los procesos que determinan el crecimiento y desarrollo de la ciudad y las condiciones que favorecen la generación de nuevos riesgos o la permanencia de los riesgos existentes. Acogiendo algunos elementos conceptuales del profesor Milleti de la Universidad de Colorado y con base en la experiencia de la ciudad presentamos a continuación un breve marco lógico que puede utilizarse para la este propósito.

Milleti (2003) plantea que los riesgos son el resultado de la interacción de tres sistemas principales: el sistema natural, el sistema construido (lo que construye el hombre) y el sistema socio-demográfico (la ubicación, distribución y dinámica poblacional). Esta aproximación conceptual permite entender que el riesgo tiene su origen en la concomitancia de factores complejos y diferentes en su naturaleza. La lógica simple indica que la atención debería centrarse en intervenir las características de esos tres sistemas que favorecen la permanencia o construcción del riesgo; sin embargo el problema es que estos sistemas son dinámicos y en consecuencia sus características también. Un ejemplo típico de esta complejidad es la ocupación ilegal del suelo que está determinada por intereses económicos, sociales, políticos y culturales. Numerosos intentos para el control de la ocupación ilegal de áreas de alta amenaza por deslizamiento en Bogotá han fracasado porque las estrategias implementadas desconocen la dinámica de los procesos que finalmente determinan donde, porqué y cómo la población ocupa un determinado territorio.

Podemos afirmar que la dinámica y características de estos tres sistemas está determinada a su vez por procesos políticos, económicos, territoriales y socio-culturales que les son transversales, es decir, que tienen en mayor o menor grado un efecto positivo o negativo en términos de generación de riesgos. Nuestro esfuerzo hoy se centra exactamente en este punto: comprender e intervenir dichos procesos (en nuestro contexto) y sus efectos, es decir, entender como a través de decisiones políticas, económicas, de planificación territorial y socio-culturales se determinan las dinámicas de intervención del entorno físico (ambiente natural), los tipos y ubicación de las obras

² Un escenario probable analizado en el Estudio de Microzonificación de Bogotá, estima un sismo de Magnitud 7.2 ML en la escala de Richter con epicentro a 60 Km al oriente de la ciudad

³ Para mayor información de la organización y políticas de gestión del riesgo puede consultar en www.sire.gov.co

y proyectos (ambiente construido); y la ubicación, distribución y actividades de la población en la ciudad (ambiente socio-demográfico). Cuando decimos intervenir en estos procesos nos referimos al hecho de identificar las dinámicas, espacios y actores que participan y proveer información e instrumentos pertinentes para inducir la toma de decisión hacia el manejo integral de los riesgos de la ciudad. A continuación se presentan algunos de los resultados obtenidos hasta ahora en cada uno de estos ámbitos.

Procesos políticos

La intervención en procesos políticos se puede visualizar a través de tres aspectos: inclusión de la temática en los instrumentos de política, el desarrollo institucional y el desarrollo normativo. En cuanto a los instrumentos de política, en las tres últimas administraciones⁴ la ciudad ha incorporado de manera creciente políticas de gestión del riesgo en los Planes de Gobierno, Planes de Desarrollo y en las políticas institucionales y sectoriales. Es así como en el actual Plan de Desarrollo (2004-2008) se hace explícita la política de prevención de riesgos y atención de emergencias y por primera vez en la ciudad se formuló un Programa⁵ asociado a esta temática.

El desarrollo y consolidación del Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias (SDPAE) es tal vez uno de los logros más destacables de la ciudad. El sistema se define como *“ el conjunto de procesos articulados que, en el ámbito de sus competencias, con sus propios recursos y conforme a las normas, relaciones funcionales y regulaciones aplicables, adelantan las entidades públicas y privadas que de manera autónoma y armónica deben realizar planes, programas, proyectos y acciones específicas, con el objetivo central de asegurar el manejo integral de los riesgos existentes en Bogotá.”* El SDPAE provee dos elementos fundamentales para la gestión del riesgo: línea de decisión política e instancias de coordinación institucional y ciudadana.

El desarrollo normativo se inicia en 1987 y ha sido el soporte fundamental para la consolidación y sostenibilidad de numerosos procesos estratégicos. Dos ejemplos ilustran este hecho: en primer lugar el desarrollo de un régimen propio⁶ de prevención de riesgos y atención de desastres que, además de la organización del SDPAE, aborda la reglamentación de los estados de emergencia y la exigibilidad de análisis de riesgos en proyectos y actividades públicas y privadas, entre muchos otros. En segundo lugar las disposiciones relacionadas con el componente de amenazas y riesgos dentro de las normas de ordenamiento territorial de la ciudad han permitido la consolidación y fortalecimiento de la prevención dentro de la planificación.

Para alcanzar estos objetivos ha sido fundamental mantener una estrategia permanente de gestión o “lobby” con los actores claves y en los momentos precisos. En otras palabras, es necesario estar atentos a las coyunturas políticas, preparar documentos ejecutivos que contengan información relevante para los tomadores de decisión, argumentar los beneficios políticos de la prevención de riesgos y “aprovechar” la

⁴ El período de los Alcaldes en Colombia es de 4 años, es decir, en los últimos 9 años.

⁵ En los planes anteriores el tema se mantenía a nivel de proyectos de inversión. Jerárquicamente los programas agrupan varios proyectos de inversión y enuncian las prioridades de cada administración.

⁶ Articulado con las leyes nacionales y las políticas del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres de Colombia

ocurrencia de emergencias en la que se dá una mayor sensibilidad hacia el tema, para insistir y concretar decisiones políticas hacia la prevención.

Procesos económicos

Entendiendo que el contexto económico de la ciudad es complejo y abarca diversos ámbitos, aquí solo nos referimos a la intervención en los procesos de toma de decisión que determinan las inversiones públicas de la ciudad. Sin duda la destinación de recursos para la prevención de riesgos y atención de emergencias es una consecuencia de las decisiones políticas, de tal manera que la inclusión de esta temática en los Planes de Desarrollo y en las políticas institucionales y sectoriales ha permitido el incremento de la inversión en los últimos 10 años.

Dos hechos ilustran lo anterior: por medio de un Acuerdo del Consejo⁷ se estableció que, como mínimo, las Administraciones deben transferir el 0.5%⁸ de los ingresos tributarios al Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE) que financia algunos proyectos y acciones en esta temática. A ello se suman las inversiones de las diferentes instituciones que para el período 2004-2008 suman en total 468 millones de dólares discriminados así: sector social (educación, salud, bienestar social) 400 millones de dólares, sector infraestructura, movilidad y hábitat 38 millones de dólares y sector gobierno (preparativos y respuesta a emergencias) 30 millones de dólares, destinados a proyectos de reforzamiento de estructuras de edificaciones indispensables, reducción de la vulnerabilidad funcional, reasentamiento de familias, obras de mitigación, entre muchos otros.

Como ya se dijo la concreción de estas inversiones es fundamentalmente consecuencia de la consolidación de las políticas de gestión del riesgo en los últimos años, pero no obstante se requiere una amplia gestión durante la etapa de formulación de los Planes que, por ejemplo, para el caso particular del Plan actual (2004-2008) fue necesario, entre otros aspectos, generar documentos por sectores e instituciones que definieran las políticas específicas de reducción del riesgo y presentaran un “menú” de líneas de inversión priorizadas.

Procesos Territoriales

De los procesos enunciados hasta aquí, es en la planificación territorial donde se hace más visible y de manera más directa la utilidad de la información técnica de amenazas y riesgos para la gestión del riesgo y su efecto de largo plazo sobre el desarrollo de la ciudad. Hemos aprendido que el conocimiento de los fenómenos, las vulnerabilidades y los análisis de riesgo son pertinentes en tanto permitan la toma de decisión para la regulación de los usos y ocupación del territorio. Varias condiciones deben darse para que ello sea posible: en primer lugar que los técnicos responsables de generar ese conocimiento y definir el alcance y los tipos de estudios que realizar tengan una muy buena comprensión de los procesos específicos de planificación, es decir, de los objetivos que se buscan, el alcance en cada una de las etapas, de los instrumentos de gestión que diseñan los planificadores, de las políticas que los orientan, de las

⁷ El Concejo de la ciudad es equivalente al Congreso en el nivel nacional.

⁸ Equivale aproximadamente a 5 millones de dólares al año

instancias, momentos y actores que toman las decisiones. Comprendido lo anterior se debe diseñar un programa de largo plazo para la generación del conocimiento que defina de manera específica el tipo de estudio (amenaza, riesgo, nivel de detalle, escala, etc.) pertinente para cada etapa e instrumento de planificación y permita priorizar en función de los recursos económicos disponibles.

Debe existir claridad en el hecho que la declaratoria de una parte de un territorio como “zona de riesgo” es ante todo una decisión política, y por lo tanto conviene mantener en mente dos aspectos fundamentales: primero, mientras mayor información podamos proveer (además de la técnica) sobre las dimensiones económicas, sociales, ambientales y culturales del riesgo, más fácil será la construcción de elementos de juicio para la toma de decisión. Segundo, como toda decisión política el riesgo es objeto de negociación entre los grupos institucionales, sectoriales y sociales que son afectados en sus intereses. Nos asiste entonces la responsabilidad de prepararnos y participar en estas “negociaciones” donde finalmente se define colectivamente el riesgo aceptable.

Procesos socio-culturales

Intervenir en los procesos socio-culturales es tal vez una de las tareas más complejas y donde solo es posible obtener resultados con estrategias sostenibles en el largo plazo. Comparativamente con los demás procesos, es en este donde los resultados obtenidos hasta ahora son aún muy pocos en relación con las necesidades y tareas por desarrollar.

De manera resumida la intervención se adelanta desde cuatro componentes principales: educación, concientización, organización y participación ciudadana y corresponsabilidad en la generación del riesgo. En educación se han obtenido resultados destacables en la formación de docentes (especialmente de educación básica) y en la inclusión de la temática en el currículo escolar. En los últimos cinco años se han consolidado procesos con el sector educativo a partir del desarrollo de instrumentos pedagógicos (guías para docentes, planes escolares, planes de capacitación, entre otros) y ante todo por la generación de dinámicas propias del sector de tal manera que hoy los docentes generan sus propias propuestas y desarrollos conceptuales alrededor de la problemática local de riesgos de sus instituciones educativas.

En relación con la concientización ciudadana las estrategias se han orientado prioritariamente hacia las comunidades ubicadas en las zonas de alto riesgo afectadas frecuentemente por emergencias. Sin duda la mayor exposición y percepción del riesgo de estos sectores ha facilitado la efectividad de los planes de comunicación y divulgación de información pública sobre prevención de riesgos, pero a la vez esta es la población socio-económica más vulnerable de tal manera que sus intereses y prioridades están orientados a la resolución de problemas diarios de subsistencia básica. Esta realidad en nuestros países impone esfuerzos y características particulares en la gestión del riesgo.

La organización y participación ciudadana se promueve y coordina a través de los Comités Locales de Emergencia⁹ con resultados muy disímiles entre ellos. Existen casos exitosos como el de la comunidad de Cerros del Diamante en el sur-occidente de la ciudad donde un deslizamiento tuvo como consecuencia la reubicación de mas de

⁹ Bogotá está territorial y administrativamente dividida en 20 localidades.

1000 familias, proceso que gracias a la organización comunitaria permitió una solución concertada a la crisis, pero a la vez una oportunidad para la misma población de mejorar su condición general de calidad de vida. Pero por otro lado reconocemos que persiste aún una importante proporción de la población desinteresada y desinformada sobre los riesgos a que está expuesta.

Finalmente y de manera muy reciente se están implementando estrategias para desarrollar el concepto de corresponsabilidad ante el riesgo. Se trata de hacer conciencia sobre el hecho de que el manejo de los riesgos es una responsabilidad conjunta entre el Estado, el sector privado y la comunidad y por lo tanto cada uno debe asumir las acciones de prevención que les corresponde. Con este propósito, por ejemplo, en una norma adoptada recientemente hemos introducido el concepto de riesgo público como “el daño probable que, en desarrollo de las actividades y proyectos desarrollados por entidades públicas, privadas o ciudadanas, se produzcan sobre la población y sus bienes, sobre la infraestructura y la economía pública y privada y sobre el ambiente, en espacios distintos y externos a los espacios propios o privados en los cuales se adelantan dichos proyectos y actividades”. Esto nos servirá para, en adelante, exigir análisis de riesgo y medidas de prevención y mitigación de riesgo a quien en desarrollo de sus actividades pueda generarlo.

Haciendo visible la gestión del riesgo

Otra manera de comunicar y facilitar la intervención en procesos políticos, económicos, territoriales y socio-culturales es hacer visibles no solamente los riesgos a que está expuesta la ciudad sino también los resultados de la gestión del riesgo y por ello el desarrollo de indicadores constituye otro de los aspectos destacables que recientemente se han iniciado en Bogotá. En el marco de un proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo BID¹⁰, Bogotá fue escogida como ciudad piloto para la definición de indicadores de gestión del riesgo tanto a nivel de ciudad como de cada una de sus localidades. Aceptando que en este campo hasta hace muy poco se obtienen los primeros resultados, creemos que como política hacia el futuro, la construcción y periódica actualización de indicadores de riesgo y gestión del riesgo se debe incorporar a las prácticas institucionales de tal manera que la ciudad pueda contar con información que reporte la evolución en el tiempo lo cual sin duda será de utilidad no solamente para quienes tenemos la responsabilidad de impulsar la gestión del riesgo, sino y ante todo, redundará en una mejor apropiación por parte de los tomadores de decisión.

Conclusión

La comprensión de la dinámica y evolución de los procesos políticos, económicos, territoriales y sociales permite definir estrategias de intervención que facilitan y propician la toma de decisión hacia la prevención y reducción del riesgo. La información de riesgo debe integrarse a los procesos de comunicación atendiendo la naturaleza de los espacios y actores que en ellos participan.

¹⁰ Programa de información e indicadores de gestión del riesgo. BID – CEPAL – IDEA. 2004