

X Reunión de la Red por la Descentralización y el Desarrollo Municipal
Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA)
La Antigua Guatemala, 21 al 24 de octubre de 2003.

La Gestión Local de Riesgos: un reto para el desarrollo de los municipios centroamericanos

**ESTRATEGIAS DE INTERVENCION EN LA CIUDAD DE BOGOTA D.C. (Colombia)
PARA LA GESTION DE RIESGOS**

Richard Alberto Vargas Hernández¹

1. INTRODUCCION

El presente artículo tiene como propósito presentar la experiencia en gestión de riesgos de la ciudad de Bogotá D.C., de los últimos cinco años, desde el punto de vista de la incorporación del tema en los dos mas recientes planes de desarrollo de la ciudad.

En Colombia se ha venido impulsando la incorporación de la prevención de desastres en la planificación territorial, sectorial y socioeconómica, es decir, en general en la planificación del desarrollo, sin que existan instrumentos que claramente indiquen como hacerlo.

La planeación del desarrollo económico y social en las ciudades es una actividad que se realiza normalmente al inicio de cada periodo de gobierno. En este proceso de planeación se definen las políticas, las estrategias, los objetivos y las metas que el gobierno respectivo se propone lograr para el mejoramiento de la calidad de vida de la población gobernada.

En los diferentes planes de desarrollo sobresalen siempre los llamados sectores de la inversión social como son: salud, educación, bienestar y otros, de los cuales se tienen variables y líneas de acción normalmente definidas como son la cobertura, la calidad y la sostenibilidad principalmente. Esto hace que la estructura de los planes de desarrollo esté claramente determinada por esos sectores.

La falta de instrumentos metodológicos y en muchos casos la redundancia conceptual ha generado que la prevención de desastres sea considerada casi siempre en los niveles mas bajos de la estructura de los planes.

Aunque normalmente se considera que la prevención desastres no constituye un sector específico de la planeación del desarrollo, ya que a este propósito deben contribuir de manera integrada las acciones de los demás sectores en su conjunto, es necesario disponer de modelos prácticos que definan líneas de acción y soporten conceptualmente la incorporación del tema en los procesos de planeación.

¹ Ingeniero civil, especialista en planificación del desarrollo, especialista en evaluación de riesgos y prevención de desastres, consultor en gestión de riesgos, prevención de desastres y preparativos para la respuesta a emergencias. Ex - director de prevención y atención de emergencias de Bogotá D.C. – Colombia, 1998 – 2002. Email: rvargas@nodesastres.com

Entonces este trabajo muestra de manera comparada los modelos utilizados y resultados obtenidos en el ejercicio de formulación de dos planes de desarrollo económico, social y de obras públicas, consecutivos de la ciudad de Bogotá: Plan de Desarrollo 1998 – 2001 “Por la Bogotá que queremos” y Plan de Desarrollo 2001 – 2004 “Bogotá para vivir todos del mismo lado”.

2. ASPECTOS GENERALES DE LA CIUDAD DE BOGOTA D.C.

La ciudad de Bogotá Distrito Capital de la República de Colombia, se encuentra ubicada sobre la cordillera Oriental a una altitud de 2,600 m.s.n.m. ocupando parcialmente un altiplano de origen lacustre.

Para el año 2003 se estima una población de 6'950,000 habitantes conformando aproximadamente 1'825,000 hogares para un promedio de 3.81 habitantes por hogar. El crecimiento poblacional actual es de 160,000 habitantes por año.

El área urbana ocupa 310 km², por lo que se tiene una alta concentración de la población. En general las áreas residenciales presentan una densidad media de 228 habitantes por hectárea. A manera de comparación, el área metropolitana de Ciudad de México presenta una población tres veces mayor ocupando un área 15 veces mayor que la de Bogotá.

Desde el punto de vista administrativo la ciudad se gobierna en un nivel centralizado bajo la figura de Alcaldía Mayor, de la cual depende un nivel administrativo territorial denominado “Localidad” regido bajo la figura de Alcaldía Local.

El Distrito Capital está entonces conformado por 20 Localidades (una eminentemente rural y 19 urbanas que en algunos casos tienen territorio rural). Las Localidades no son autónomas, simplemente son el soporte de un esquema de desconcentración de funciones del nivel central, incluyendo aspectos administrativos, de planeación, presupuestales y policivos, entre otros.

En la Figura No. 1 se presenta la distribución de la población en las diferentes localidades, proyectado al año 2003.

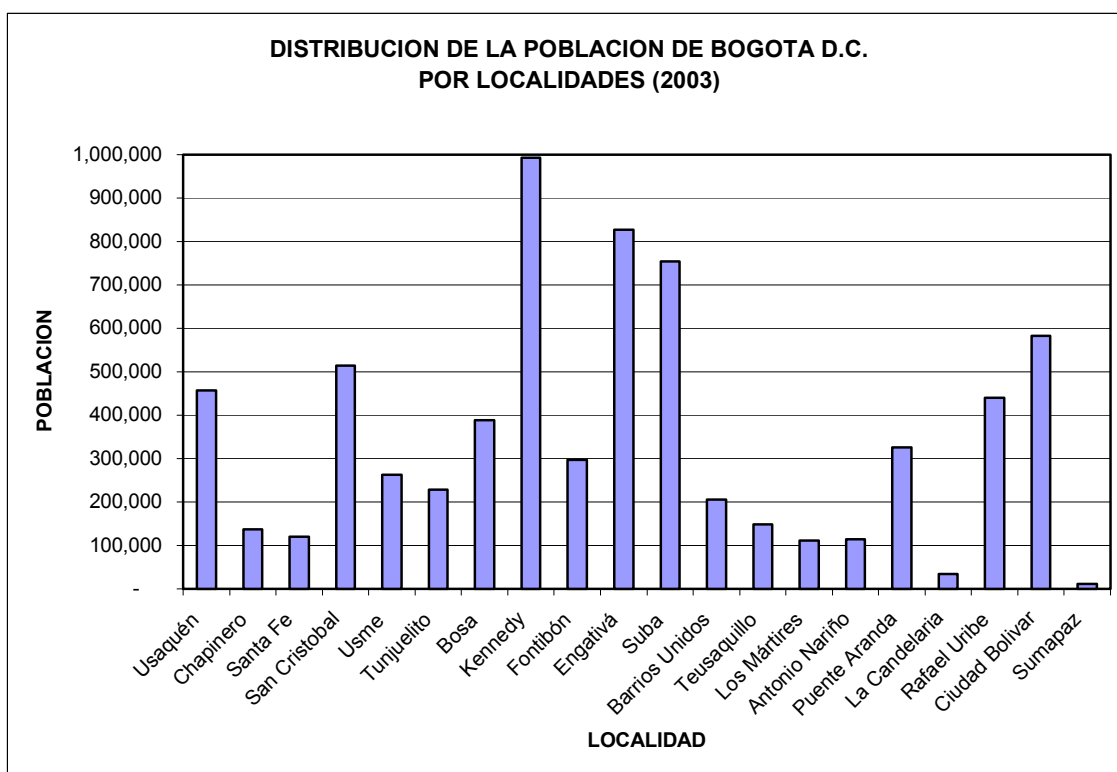
Los diferentes desarrollos urbanísticos que conforman el área construida se identifican como barrios. En la actualidad la ciudad tiene aproximadamente 1,922 barrios.

El Plan de Ordenamiento Territorial formulado en el año 2000 estableció las Unidades de Planeación Zonal (UPZ) las cuales dividen las diferentes localidades en zonas homogéneas para la gestión urbana. Cada UPZ congrega barrios con características y prioridades de similares. De esta forma la ciudad quedó dividida en 113 UPZ `s.

Para ilustrar la distribución de la ocupación del territorio urbano, en la Figura No. 2 se presenta la distribución de población en los diferentes estratos socio-económicos del 1 (mas bajo) al 6 (mas alto), así como el porcentaje de manzanas ocupadas por cada uno de los estratos. El 100% de las manzanas corresponde a 41,755 manzanas construidas a Julio de 2002. Las manzanas “No Residenciales” que corresponden a las zonas

industriales, las eminentemente comerciales e institucionales, se presentan agrupadas sin estrato.

Figura No. 1. Población de Bogotá D.C. por Localidad



2.1. Panorama general de riesgos de la ciudad de Bogotá D.C.

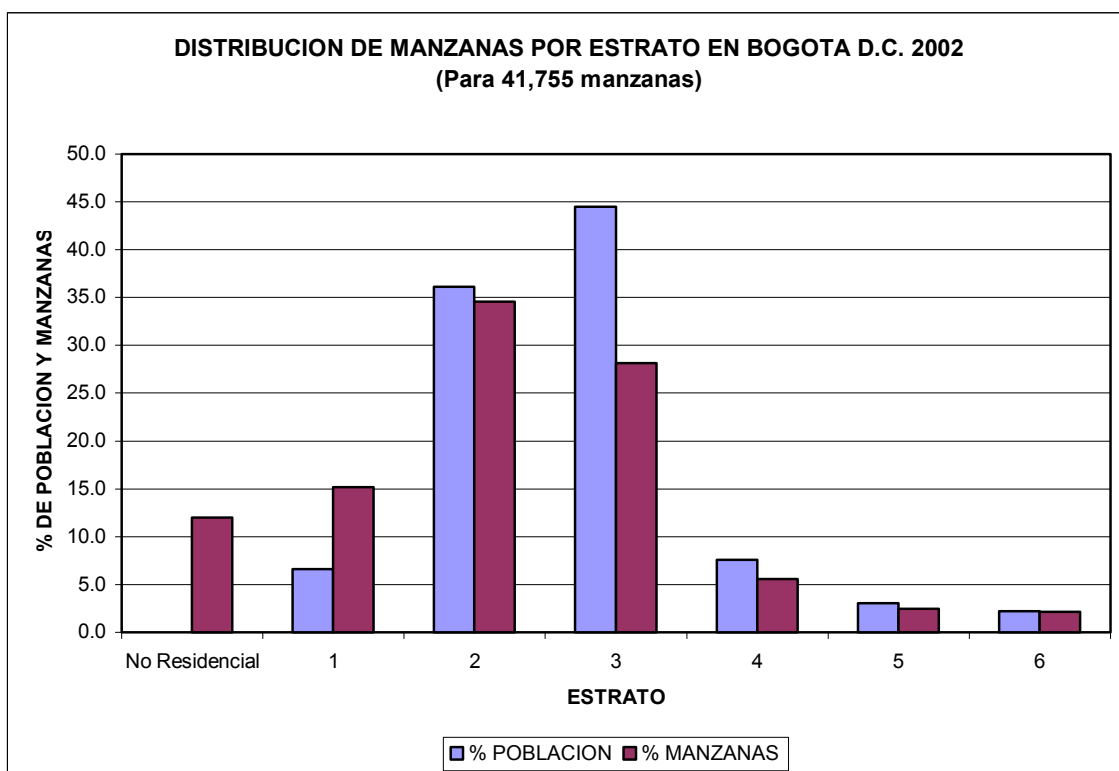
Desde el punto de vista de los fenómenos asociados, en términos generales los principales escenarios de riesgo son los siguientes:

a) Riesgo sísmico. A nivel regional, la Ciudad se encuentra en una zona de amenaza sísmica intermedia. Esta se incrementa por los efectos de amplificación local de las ondas sísmicas, aportados por los suelos blandos de origen lacustre. En la actualidad el 50% de las manzanas construidas corresponden a estratos 1 y 2, en donde se infiere una alta vulnerabilidad estructural y en consecuencia altas pérdidas esperadas en vivienda. En los estratos medios y altos se tiene una mayor densidad poblacional, siendo este uno de los principales factores de vulnerabilidad. De igual manera están expuestas las redes de servicios públicos.

b) Riesgo por Fenómenos de remoción en masa. En general se deriva de la ocupación no controlada y con bajas especificaciones urbanísticas de zonas de laderas potencialmente

inestables. Los principales fenómenos asociados son los deslizamientos de tierra y las caídas de rocas que se presentan en los cerros orientales, cerros del sur y cerros de Suba, causando de manera casi continua la pérdida de viviendas (Localidades de Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Rafael Uribe, Usme, Ciudad Bolívar y Suba).

Figura No. 2. Distribución de Población y Area Urbana por Estrato



c) Riesgo por Inundaciones. Presente en el noroccidente y suroccidente de la ciudad (Localidades de Suba, Kennedy, Tunjuelito y Bosa). Se identifican dos tipos: por deficiencia de drenaje y por desbordamiento de cauces. Este último caso es el de mayor cuantía dado el número de barrios que ocupan las zonas de inundación en caso de desbordamiento del Río Bogotá.

d) Riesgo por Fenómenos de Origen Tecnológico. Se derivan de la actividad industrial y del transporte de sustancias peligrosas, químicos y combustibles. Existen sectores de actividad industrial mezclados con sectores residenciales o de infraestructura social. Se presentan principalmente en las localidades de Puente Aranda, Bosa, Kennedy, Fontibón y Usaquén.

e) Riesgo por Eventos de Afluencia Masiva de Personas. Concentraciones multitudinarias de personas como: conciertos y eventos deportivos, religiosos, etc. que en algunos casos superan los 100.000 asistentes. Los principales sitios asociados son el parque Simón Bolívar, el estadio El Campín, Los santuarios del 20 de julio y Monserrate.

f) Riesgo por Incendios estructurales. Derivados de las actividades Industrial, comercial y doméstica, las cuales se mezclan en la mayor parte de la ciudad.

g) Riesgo por Incendios Forestales. Bogotá posee valiosas reservas forestales en los cerros orientales y de Suba, Los incendios se presentan principalmente durante la temporada seca de Diciembre a Febrero por la acción del hombre de manera voluntaria o involuntaria.

3. INCORPORACION DE LA GESTION DEL RIESGO EN EL PLAN DE DESARROLLO DE LA CIUDAD

3.1. La formulación de planes de desarrollo en las ciudades

En Colombia la Constitución Política tiene establecido que habrá un Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente, las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones.

Para reglamentar lo anterior se emitió la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) que aplica para la nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.

En cuanto al contenido, alcance y liderazgo de los planes de desarrollo de las ciudades, la Ley establece que los planes de desarrollo estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, y el Alcalde será el máximo orientador de la planeación en la ciudad quien impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato. (Ley 152 de 1994, Artículo 31, 32, 33 y 39).

3.2. Incorporación de la prevención de desastres en los planes de desarrollo

La incorporación del componente de prevención de desastres en los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se ha promovido en Colombia desde la organización del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en 1989. Se estableció que todas las entidades territoriales tendrán en cuenta en sus planes de desarrollo, el componente de prevención de desastres y, especialmente, disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, las zonas de riesgo y los asentamientos humanos (Decreto Ley 919 de 1989, Artículo 6).

3.3. Incorporación de la gestión de riesgos en los planes de desarrollo de Bogotá D.C. en el periodo 1998 - 2003

A continuación se tratarán los aspectos relevantes de la incorporación de la gestión de riesgos en los planes de desarrollo económico, social y de obras públicas formulados y ejecutados en la ciudad de Bogotá D.C. durante el periodo 1998 – 2003, en el cual se tuvieron dos gobiernos con sus respectivos planes de desarrollo, como se relaciona en la Tabla No. 1.

Tabla No. 1. Planes de Desarrollo en Bogotá D.C. periodo 1998 - 2003

PERIODO DE GOBIERNO	ALCALDE MAYOR	PLAN DE DESARROLLO	FORMULADO PERIODO	EJECUTADO PERIODO
Enero 1998 – Diciembre 2000	Enrique Peñalosa	Por la Bogotá que queremos	1998 - 2001	Junio 1998 – Junio 2001
Enero 2001 – Diciembre 2003	Antanas Mockus	Bogotá para vivir todos del mismo lado	2001 - 2004	Junio 2001 – Junio 2004

Como se puede apreciar en la Tabla anterior, existe un traslapo entre el periodo de gobierno y el plan de desarrollo por este formulado, de tal manera que en el primer semestre del año inicial de gobierno se continua ejecutando el Plan de Desarrollo vigente (periodo en el cual se formula, discute y aprueba el nuevo plan) y en el segundo semestre se comienza la ejecución del nuevo plan de desarrollo formulado. Como resultado, se obtiene que el primer año de cada periodo de gobierno es un año de baja ejecución de la inversión pública en la ciudad.

3.3.1. Incorporación de la gestión de riesgos en el plan de desarrollo 1998 - 2001 “Por la Bogotá que queremos”

Este plan de desarrollo fue formulado durante el primer semestre de 1998 y se ejecutó desde Junio del mismo año hasta Junio de 2001.

El plan se estructuró a partir de siete prioridades consistentes con el programa de gobierno. Para la atención de dichas prioridades se establecieron estrategias y programas para ser desarrollados con una visión intersectorial. Los programas fueron desarrollados por medio de proyectos ejecutados por las diferentes entidades de la administración pública de la ciudad.

De esta forma el plan de desarrollo estuvo estructurado de la siguiente manera general:

- 7 Prioridades
- 30 Programas
- 280 Proyectos
- 5 Megaproyectos

En su ejecución participaron 35 entidades públicas de la administración de la ciudad

Para la formulación de este plan de desarrollo no se contó con el concepto de gestión de riesgos, la aproximación al tema se realizó desde la óptica de la prevención y atención de desastres.

Entonces en este caso nos referimos a la incorporación de la prevención y atención de desastres y emergencias en el plan de desarrollo; tal como lo indica el Decreto Ley 919 de 1989 citado en el numeral 3.2.

El modelo utilizado fue el siguiente:

- 1) Area programática: Prevención de emergencias
Programas:
 - Identificación, análisis y evaluación de riesgos en el Distrito Capital
 - Tratamiento de asentamientos en riesgo y manejo de zonas de alta amenaza no ocupadas en Santa fe de Bogotá
 - Monitoreo de amenazas en el Distrito Capital
- 2) Area programática: Atención de emergencias
Programas:
 - Desarrollo de instrumentos para atención de emergencias
- 3) Area programática: Rehabilitación
Programas:
 - Preparativos para manejo de situaciones post desastre a nivel distrital
- 4) Area programática: Acciones estratégicas
Programas:
 - Políticas y estrategias para prevención, atención y rehabilitación
 - Creación del sistema distrital de información
 - Fortalecimiento del sistema distrital y local
 - Fortalecimiento de los procesos de planificación en el sistema distrital
 - Plan de educación
 - Plan de divulgación

Con la aplicación de este modelo de planeación de la prevención y atención de desastres y emergencias en el proceso de incorporación al plan de desarrollo se obtuvo el resultado presentado en la Tabla No. 2, en la cual se relacionan los diferentes proyectos ejecutados en el marco de los objetivos del plan, con sus respectivos presupuestos para las vigencias 1998 a 2000 y la entidad ejecutora encargada.

Se resalta que dentro de los 280 proyectos que conforman este plan de desarrollo no se encuentran los planes de acción de las empresas comerciales e industriales públicas como las de servicios públicos de acueducto, telefonía, etc. Estas empresas manejan de manera independiente sus respectivos planes de inversión.

Tabla No. 2. Incorporación de la gestión de riesgos en el plan de desarrollo 1998 - 2001 "Por la Bogotá que queremos"

BOGOTA D.C.
PLAN DE DESARROLLO 1998 - 2000 "Por la Bogotá que Queremos"
PROYECTOS DE INVERSION QUE APUNTAN DE MANERA DIRECTA A LA GESTION DE RIESGOS

PRIORIDAD / Proyecto		PRESUPUESTO (USD)			ENTIDAD
		1998	1999	2000	
1	DESMARGINALIZACION				
2012	Prevención, mitigación, y rehabilitación frente a riesgos naturales y antrópicos	6,389,902	3,359,264	3,170,498	FOPAE
7026	Reducción de riesgos en zonas marginales	3,872,370	6,437,380	1,748,084	FOPAE
3075	Suministro de vivienda para reubicar familias en alto riesgo	2,103,787	1,925,917	2,612,639	CVP
2	INTERACCION SOCIAL				
3	CIUDAD A ESCALA HUMANA				
2007	Compra de terrenos y obras de adecuación y atención de emergencias	70,126	15,038,702	244,253	UESP
4	URBANISMO Y SERVICIOS				
5	SEGURIDAD Y CONVIVENCIA				
2010	Modernización Cuerpo Oficial de Bomberos	2,173,913	2,167,554	1,287,411	Sec. de Gobierno
4293	Fortalecimiento del Plan de Urgencias, Emergencias y Desastres	841,515	853,728	478,927	Sec. de Salud
6	EFICIENCIA INSTITUCIONAL				
7027	Consolidación del sistema de comunicaciones distrital y local	1,183,731	639,969	1,068,008	FOPAE
7028	Creación del sistema distrital de información para la prevención y atención de E.	392,707	252,974	100,575	FOPAE
SUMA PROYECTOS GESTION DE RIESGOS		10,638,149	27,316,224	7,539,897	45,494,269
TOTAL PRESUPUESTO DE INVERSION		1,939,876,578	2,254,581,998	1,958,101,181	6,152,559,757
% PROYECTOS GESTION DE RIESGOS		0.55%	1.21%	0.39%	0.74%

De los 280 proyectos que conforman el plan de desarrollo, 8 corresponden a prevención y atención de desastres y emergencias, los que representan el 2.86% del total de proyectos y con una cuantía del 0.73% del total de los recursos de inversión en el periodo de 3 años.

Las entidades ejecutoras son 5, de las cuales la de mayor carga de proyectos es el Fondo de Prevención y Atención de emergencias (FOPAE), entidad líder del tema en la ciudad.

3.3.2. Incorporación de la gestión de riesgos en el plan de desarrollo 2001 - 2004 “Bogotá para vivir todos del mismo lado”

Este plan de desarrollo formulado durante el primer semestre del 2001 está en ejecución desde Junio de 2001 hasta el 2004. Su estructura general es la siguiente:

7	Objetivos
32	Programas
287	Proyectos

En su ejecución, participaron 34 entidades públicas de la administración de la ciudad

Para la incorporación de la gestión de riesgos en este plan de desarrollo, labor que se efectuó lógicamente durante el proceso de formulación y discusión del mismo, se estableció inicialmente un modelo de Gestión del Riesgo con las siguientes características:

- Soportado por un marco conceptual orientado desde la teoría del riesgo.
- Basado en que el problema de los desastres y emergencias tiene su origen en el proceso de desarrollo económico y social de la ciudad.
- Orientado a involucrar los diferentes sectores de la gestión pública y privada.

El modelo de Gestión del Riesgo así definido está estructurado por medio de siete líneas de acción:

1) ANALISIS DE RIESGOS

- Identificación de escenarios de riesgo
- Construcción de escenarios de riesgo: evaluación de la amenaza y la vulnerabilidad
- Análisis prospectivo
- Diseño de medidas de intervención

2) REDUCCION DE LA AMENAZA

- Medidas estructurales
- Medidas no estructurales

3) REDUCCION DE LA VULNERABILIDAD

- Medidas estructurales
- Medidas no estructurales

- De manera transversal las acciones de: información y divulgación pública, capacitación comunitaria y fortalecimiento del sistema educativo
- 4) FORTALECIMIENTO INTER-INSTITUCIONAL-COMUNIDAD
 - 5) PREPARATIVOS PARA EMERGENCIA
 - 6) PREPARATIVOS PARA LA REHABILITACION

La aplicación del modelo permitió:

- Identificar acciones de gestión para los diferentes escenarios de riesgo descritos en el numeral 2.
- Identificar las entidades que debían participar como ejecutoras de las diferentes acciones.
- Promover de manera ordenada y sistemática la incorporación de las acciones identificadas durante la formulación del plan.

De esta forma el resultado final obtenido como incorporación de la gestión de riesgos en el plan de desarrollo es el presentado en la Tabla No. 3, en la cual se relacionan los diferentes proyectos ejecutados en el marco de los objetivos del plan, con sus respectivos presupuestos para las vigencias 2001 a 2003 y la entidad ejecutora correspondiente.

Gracias al enfoque de gestión del riesgo el número de proyectos incorporados se incremento notablemente comparado con el plan de desarrollo anterior, igual que el número de entidades ejecutoras encargadas de estos. De los 288 proyectos que conforman este plan, 20 proyectos corresponden al tema, los que representan el 6.9%, con la participación de 12 entidades.

Los recursos movilizados en el periodo de tres años por estos 20 proyectos, corresponden al 2.12% del total de los recursos de inversión.

3.3.3. Análisis comparativo de la incorporación de la gestión de riesgos en los dos planes de desarrollo

Teniendo en cuenta que el nivel de planificación "Proyecto" es la base de la ejecución del plan de desarrollo y por consiguiente el mecanismo mas expedito para la movilización de recursos, se entiende como ideal, el incremento de proyectos de gestión de riesgos dentro del plan.

Si bien es cierto que la administración de la ciudad cuenta con una entidad ejecutora propia para el tema de emergencias y desastres, se debe propiciar la reducción de riesgos desde los diferentes sectores de la gestión pública.

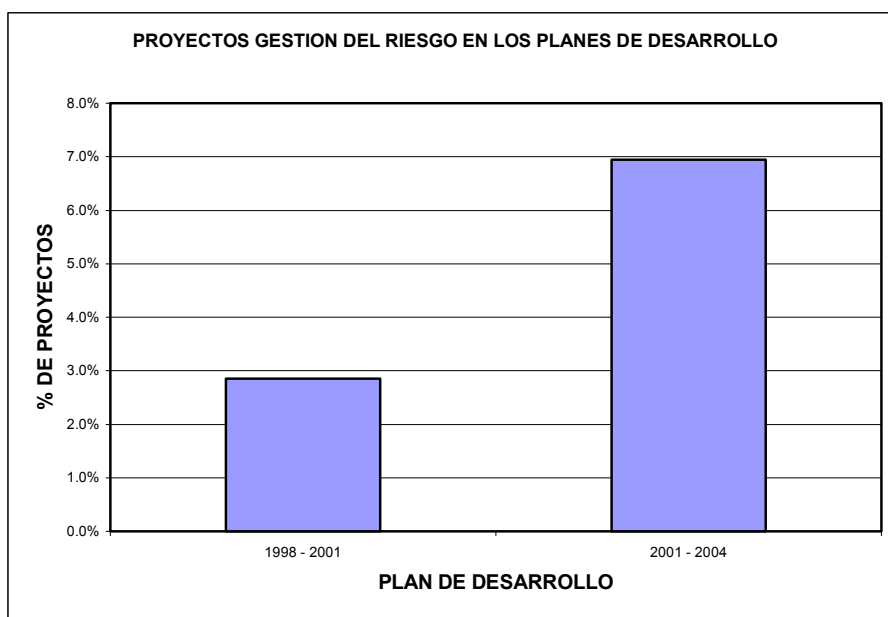
Tabla No. 3. Incorporación de la gestión de riesgos en el plan de desarrollo 2001 - 2004 "Bogotá para vivir todos del mismo lado"

BOGOTA D.C.
PLAN DE DESARROLLO 2001 - 2003 "Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado"
PROYECTOS DE INVERSION QUE APUNTAN DE MANERA DIRECTA A LA GESTION DE RIESGOS

OBJETIVO / Proyecto		PRESUPUESTO (USD)			ENTIDAD
		2001	2002	2003	
1	CULTURA CIUDADANA				
2	PRODUCTIVIDAD				
7373	Vigilancia prevención y control sobre vivienda ilegal	130,435	119,760	120,898	Sec. General
7263	Mantenimiento puentes peatonales y vehiculares	2,173,913	3,952,096	1,383,881	IDU
3	JUSTICIA SOCIAL				
7374	Información y Concientización sobre Vivienda ilegal	86,957	79,840	69,085	Sec. General
4132	Mejoramiento integral de barrios	43,478	144,510	708,117	DAPD
7313	Movilicémonos!: apoyo adecuado y transitorio para familias en riesgo	1,086,957	1,089,222	970,532	DABS
7425	Redes sociales y de servicios componente de salud	3,695,652	3,782,979	2,987,910	Sec. de Salud
160	Organización de grupos voluntarios especializados para la respuesta a emergencias y	-	-	172,712	FOPAE
7240	Atención de Emergencias en el Distrito Capital	1,883,986	1,636,727	1,554,404	FOPAE
7300	Implementación de preparativos para la respuesta a Emergencias en Bogotá	561,739	838,323	776,876	FOPAE
7301	Reducción de riesgos en zonas de tratamiento especial por remoción en masa e	799,911	1,325,349	2,170,430	FOPAE
3075	Reasentamiento de familias	652,174	3,193,613	1,280,221	CVP
4	EDUCACION				
7363	Reforzamiento estructural de los centros educativos oficiales	1,304,348	1,676,647	1,278,066	Sec. Educación
5	AMBIENTE				
2010	Modernización Cuerpo Oficial de Bomberos	913,043	918,164	1,289,119	Sec. de Gobierno
7418	Desarrollo rural sostenible: restauración ecológica en ecosistemas nativos y	130,435	116,806	391,710	DAMA
7432	Vigilancia y control de los factores de riesgo ambientales biológicos	1,739,130	1,632,163	1,562,810	Sec. de Salud
7302	Análisis y evaluación de riesgos en el D.C.	284,783	483,034	483,592	FOPAE
7303	Formación ciudadana en prevención y atención de emergencias y desastres	280,000	367,922	397,237	FOPAE
7005	Estudios tendientes a la prevención y preservación de los bienes de interés cultural	8,696	7,186	224,525	La Candelaria
6	FAMILIA Y NINEZ				
7	GESTION PUBLICA ADMIRABLE				
3002	Restauración y Mantenimiento Edificio Liévano	-	718,563	483,592	Sec. General
3001	Construcción del Refuerzo Estructural de la Torre A del C.A.D.	-	827,008	1,738,169	Sec. de Hacienda
SUMA PROYECTOS GESTION DE RIESGOS		15,775,636	22,909,911	20,043,888	58,729,435
TOTAL PRESUPUESTO DE INVERSION		930,673,577	1,000,007,453	870,895,349	2,801,576,379
% PROYECTOS GESTION DE RIESGOS		1.70%	2.29%	2.30%	2.10%

De acuerdo con lo anterior el modelo de gestión del riesgo utilizado para la incorporación del tema permitió un mejor entendimiento del problema y a su vez una mejor aproximación a la adopción de medidas para su solución; lo cual se refleja por el incremento de proyectos formulados e incorporados en el plan de desarrollo 2001 – 2004 (Figura No.3), así como por el mayor número de entidades involucradas.

Figura No. 3. Cantidad relativa de proyectos orientados a la gestión de riesgos



La estructura del modelo de gestión del riesgo en líneas de acción claramente definidas permite sustentar de mejor manera los requerimientos de recursos. Téngase en cuenta que a pesar de que la inversión total del plan de desarrollo 2001 – 2003 es menor que la del plan anterior, la participación de los proyectos que apuntan a la gestión de riesgos es notablemente mayor (Figura No. 4).

3.3.4. Métodos para la definición de actividades prioritarias

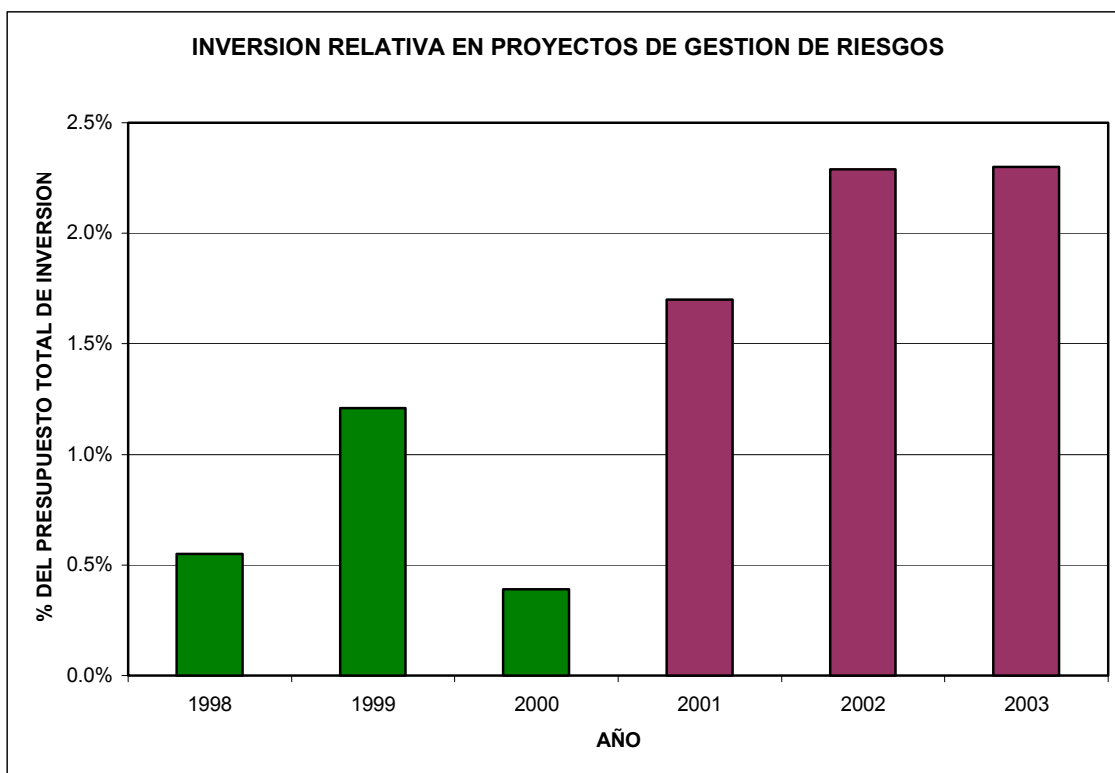
La metodología para la definición de actividades prioritarias de gestión de riesgos es en términos generales similar a la de los diferentes sectores de la inversión pública y está ligada al proceso mismo de formulación del plan de desarrollo.

En la actualidad en Bogotá D.C. la gestión de riesgos, sin que se le haya restado importancia por parte de las administraciones, no es un tema trascendental de discusión durante la formulación del plan de desarrollo.

Como en la mayoría de los temas se debe partir de un diagnóstico, que en este caso es el ofrecido por la evaluación y el análisis de riesgos. Esta información debe ser divulgada públicamente para que los diferentes estamentos y la comunidad en general interesados en la discusión del plan de desarrollo tengan las herramientas básicas que hagan productiva su participación.

Debido a que durante la discusión del plan no se trabaja a nivel de proyecto, se debe hacer claridad en las metas propuestas dentro del plan que apunten a la gestión de riesgos, de tal manera que las diferentes instancias que participan puedan monitorear el avance o retroceso del tema antes de su aprobación.

Figura No. 4. Inversión relativa de los proyectos orientados a la gestión de riesgos



4. MODELO DE ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La organización para la gestión es una de las líneas de acción fundamentales para la gestión de riesgos; de esta depende en gran medida la mayor o menor efectividad en la ejecución de las demás líneas de acción. Comprende desde el desarrollo institucional entendido como la creación de nuevas entidades o la reestructuración de las existentes, hasta la definición de modelos organizacionales específicos orientados en este caso a la gestión de riesgos.

4.1. Organización general de la administración pública de la ciudad

Con la Alcaldía Mayor a la cabeza, las entidades de la administración pública de la ciudad del nivel distrital se agrupan principalmente de la siguiente manera (no se mencionan todas las entidades):

- 1) Secretarías
 - Gobierno
 - General
 - Hacienda
 - Salud
 - Educación
 - Tránsito y Transporte

- 2) Departamentos Administrativos
 - Planeación (DAPD)
 - Bienestar Social (DABS)
 - Acción Comunal (DAAC)
 - Catastro (DACD)
 - Medio Ambiente (DAMA)
 - Defensoría del Espacio Público (DADEP)

- 3) Establecimientos Públicos
 - Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE)
 - Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)
 - Caja de Vivienda Popular (CVP)
 - Universidad Distrital (UD)
 - Instituto de Recreación y Deporte (IDRD)
 - Instituto de Cultura y Turismo (IDCT)
 - Fondo de Vigilancia y Seguridad (FVS)
 - Corporación La Candelaria, etc.

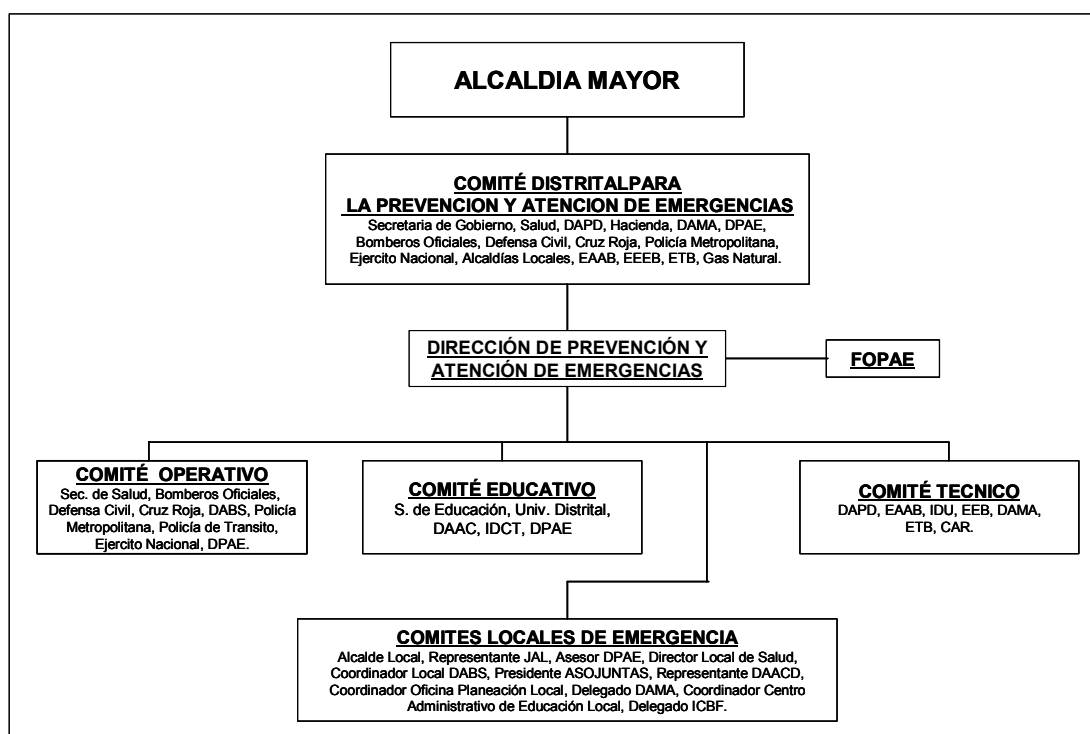
- 4) Empresas Comerciales e Industriales
 - Empresa de Acueducto y Alcantarillado
 - Empresa de Energía
 - Empresa de Teléfonos
 - Metrovivienda
 - Transmilenio, etc.

4.2. Organización para la gestión de riesgos en Bogotá D.C.

Este modelo organizativo fue definido mediante el Decreto 723 de 1999, por medio del cual se creó el Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres, lo

cual se presenta en la Figura No. 5, incorporando entidades públicas del nivel distrital y local, entidades privadas y entidades nacionales.

Figura No. 5. Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres



5. PLANEACION PRESUPUESTAL Y FINANCIAMIENTO

En Bogotá la planeación presupuestal y financiamiento de la gestión de riesgos está en general ligada al financiamiento del plan de desarrollo, con una variante específica en lo que tiene que ver con el financiamiento del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE).

Los gastos de inversión de la ciudad se efectúan por medio de la ejecución de los diferentes proyectos del plan de desarrollo. Esta inversión es financiada por los ingresos corrientes (que en su mayoría son tributarios) y por crédito.

Las diferentes entidades que incorporan proyectos de gestión de riesgos en el plan de desarrollo lo hacen teniendo en cuenta que estos proyectos se enmarcan dentro de su misión y que a su vez tienen una contribución directa en alguna de las líneas de acción de la gestión de riesgos.

De manera especial, el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE) tiene una asignación presupuestal anual mínima para inversión equivalente al 0.5% de los

ingresos corrientes tributarios. Para el año 2003 este porcentaje representa aproximadamente USD 2.86 millones.

6. ORGANIZACIÓN Y EMPODERAMIENTO DE LA COMUNIDAD

La organización y empoderamiento de la comunidad en Bogotá D.C. se ha realizado en diferentes niveles y espacios; de acuerdo con estos igualmente se han desarrollado diferentes estrategias.

El paso inicial para cualquier acercamiento a la comunidad es tener una evaluación lo mas fiel posible de la condición de riesgo en la que se encuentran, para con esta información orientar actividades específicas de información pública masiva, capacitación a grupos específicos y organización en el nivel comunitario, empresarial, gremial, etc.

6.1. Información pública

Una desinformada acerca de su condición de riesgo no tiene la capacidad para participar en la discusión y construcción de alternativas de desarrollo orientadas a la reducción de riesgos. Bajo este supuesto, en Bogotá se realizaron las siguientes actividades:

- Edición de cartillas informativas por fenómeno amenazante.
- Edición de videos informativos por fenómeno amenazante.
- Divulgación continua en los diferentes espacios de opinión de los medios de comunicación.

6.2. Capacitación comunitaria

De manera mas específica que la divulgación pública, se desarrollaron jornadas continuas y de capacitación a grupos definidos de la comunidad:

- Capacitación en gestión del riesgo a Juntas de Acción Comunal (Juntas de barrio).
- Capacitación en Gestión del riesgo a líderes comunitarios.
- Capacitación en riesgo por deslizamientos en barrios de ladera.
- Capacitación en riesgo por inundaciones en barrios inundables.
- Capacitación en riesgo sísmico y preparativos para emergencia por terremoto, un taller diario abierto al público en general.
- Capacitación en riesgo sísmico y preparativos para emergencia en conjuntos residenciales.

6.3. Capacitación escolar

Como un grupo específico, la comunidad escolar participa de tres actividades:

- Capacitación en proyecto educativo para la gestión de riesgos, por jornada escolar.
- Capacitación en preparativos para la respuesta a emergencias, por jornada escolar.
- Especialización en gestión educativa para la prevención de desastres, orientada a agentes educadores.

6.4. Organización comunitaria

La base de la organización comunitaria en la ciudad esta dada por las Juntas de Acción Comunal, las cuales existen una por cada barrio. Las Juntas capacitadas han desarrollado habilidades de participación en la formulación de proyectos de los Fondos de Desarrollo Local y en la discusión de los planes de desarrollo local, dentro de los espacios de participación ciudadana conocidos como Encuentros Ciudadanos.

En los aspectos orientados a la respuesta a emergencias, igualmente las Juntas capacitadas han conformado brigadas barriales de apoyo, que participan de manera operativa en situaciones de emergencia principalmente por deslizamientos e inundación, aunque su preparación ha sido orientada principalmente al terremoto.

BIBLIOGRAFIA

Alcaldía Mayor de Bogotá (1999) "Decreto 723 del 15 de Octubre de 1999, por el cual se organiza el Sistema Distrital de Prevención y Atención Emergencias". Bogotá D.C. Octubre de 1999.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2000) "Decreto 619 de 2000, Plan de Ordenamiento Territorial, Documento Técnico de Soporte" Bogotá D.C. Julio de 2000.

Concejo de Bogotá D.C. (1998) "Acuerdo 06 de 1998, Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 1998 – 2001 Por la Bogotá que queremos". Bogotá D.C. Junio de 1998.

Concejo de Bogotá D.C. (2001) "Acuerdo 47 de 2001, Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2001 – 2004 Bogotá para vivir todos del mismo lado". Bogotá D.C. Junio de 2001.

FOPAE (2001) "Plan de acción periodo 2001 – 2004, Proyecto 7303: Formación ciudadana en prevención y atención de emergencias y desastres". Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá FOPAE. Bogotá D.C. Enero de 2001.

Republica de Colombia (1991) "Constitución Política de Colombia". Bogotá D.C, Octubre 10 de 1991.

República de Colombia (1989) "Decreto Ley No. 919 del 1 de mayo de 1989, Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres". Presidencia de la República. Bogotá D.C. Mayo de 1989.

República de Colombia (1994) "Ley 152 del 15 de julio de 1994, Ley orgánica del plan de desarrollo" Congreso de Colombia. Bogotá D.C. Julio de 1994.

Vargas, Richard (2001) "Definición de líneas de acción para la incorporación de la prevención de atención de emergencias y desastres en el plan de desarrollo de Bogotá D.C. 2001 – 2004, en el marco conceptual de la gestión del riesgo" Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Enero de 2001. www.sire.gov.co

Vargas, Richard (2002) "Gestión de riesgos ambientales urbanos" Segundo curso Centroamericano de Gestión Urbana. San Salvador – El Salvador. Junio de 2002.

Vargas, Richard (2002) "Formulación de un modelo general para la gestión del riesgo en ciudades" Trabajo de grado, Especialización en evaluación de riesgos y prevención de desastres, Universidad de los Andes. Bogotá D.C. Septiembre de 2002.

Wilches Ch., G. (1998) "Guía de la red para la gestión local del riesgo". La Red. 1998.