



“LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL, CON ENFOQUE DE RIESGO DE DESASTRES COMO EJE TRANSVERSAL DEL DESARROLLO”

Propuesta de Incorporación Gradual de Mecanismos de Reducción de la Vulnerabilidad, dentro del Proceso de Planificación del Desarrollo en el Municipio de Amalfi, Antioquia-Colombia



Semillero de Investigación en Ciencias Ambientales-SICA
Grupo de investigación Ambiente, Hábitat y Sostenibilidad
Facultad de Arquitectura e Ingeniería
Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia

Medellín-Colombia
2012

En aras de preservar los derechos de autor, no debe hacerse ningún uso indebido del contenido de este documento.

Resumen

Es hora de cambiar el paradigma dentro de la planificación del desarrollo y pensar en una gestión integral y prospectiva, articulando los ejercicios de la gestión del riesgo de desastre, la gestión pública y la gestión ambiental de nuestros territorios, con el objeto de fortalecer las capacidades de decisión, planificación y ejecución y así elevar la calidad de vida de nuestras comunidades bajo las premisas del desarrollo humano sostenible.

El Municipio como entidad básica de la organización política y administrativa de nuestro país, se constituye en el actor fundamental para el desarrollo y fortalecimiento de esta gestión, apoyándose en el conocimiento de sus realidades locales, de los problemas y los posibles agentes causantes, el dimensionamiento y la ubicación de los recursos mínimos necesarios para afrontarlos. Igualmente debe involucrar la participación comunitaria en los procesos de diagnóstico, análisis y toma de decisiones, con el fin de garantizar la sostenibilidad en el tiempo, y su permanencia a pesar de los cambios políticos que se avecinen.

Este documento presenta un ejercicio reflexivo aplicado al Municipio de Amalfi, Antioquia, desde la experiencia y los conocimientos, buscando analizar su situación con respecto al riesgo de desastres y a las condiciones de desarrollo imperantes. Amalfi, es un municipio que posee múltiples amenazas y vulnerabilidades que de alguna manera han impedido que sus altas potencialidades especialmente ambientales puedan hacer de él un municipio pujante.

Se realiza una identificación del territorio y sus principales características positivas y negativas, se analiza su organización, los principios guías y actores clave que intervienen en el proceso de planificación territorial. Con ambos análisis se construye un diagnóstico territorial mediante diferentes metodologías y se procede a proponer un proceso de planificación estratégica con enfoque de reducción de la vulnerabilidad ante las diferentes amenazas que se presentan en el territorio, tratando de destacar los aspectos más importantes que se sugiere deben ser tomados en cuenta en las diferentes fases de formulación del plan de desarrollo municipal 2012-2015. Este trabajo se acompaña de cuadros, mapas e imágenes para ilustrar de una mejor forma la situación territorial y la búsqueda de soluciones a su problemática actual. Por último se presentan conclusiones y recomendaciones para tener en cuenta a la hora de concebir esta propuesta de manera definitiva.

Contenido

1. Introducción.....	4
2. Presentación del territorio.....	6
3. Organización, principios guías y actores clave del proceso de planificación.....	10
3.1. Elementos Normativos.....	10
3.2. Elementos Técnicos	10
3.3. Elementos Administrativos.....	11
3.4. Condiciones Institucionales	12
3.5. Actores Clave	13
4. Antecedentes y fundamentos	14
4.1. Desde el punto de vista académico	14
4.2. Desde el punto de vista de la necesidad del medio	14
4.3. Desde el punto de vista de la normatividad	14
4.4. Desde otros puntos de vista	15
5. Descripción del problema	16
5.1. Diagnóstico DAFO.....	16
5.2. Examen de fuentes secundarias.....	19
5.3. Diálogo en grupo focal, perfil histórico y mapeo.....	19
5.4. Análisis de la información recopilada e identificación de las principales prioridades de la comunidad relacionadas con el riesgo de desastres:	20
6. Análisis de Participación.....	23
7. Descripción de los objetivos	26
8. Análisis de las alternativas o priorización de objetivos.....	28
9. Planificación Estratégica.....	29
10. Presupuesto y Cronograma del proyecto.....	29
11. Seguimiento y evaluación.....	29
12. Conclusiones y Recomendaciones.....	30
13. Agradecimientos.....	32
14. Bibliografía	33
15. Anexos	35

1. Introducción

Debido a las especiales características que posee su territorio, la diversidad de amenazas y la forma que cómo hasta ahora ha afrontado su administración local sus dificultades con respecto a la gestión del riesgo de desastres y sus impactos, se ha elegido el Municipio de Amalfi, localizado en el Departamento de Antioquia, Colombia.

Con el aval de su administración municipal para encontrar las soluciones a ésta problemática, se propone involucrar a nivel local la gestión del riesgo como un proceso organizado, continuo e inherente al ejercicio de la gestión ambiental y la gestión pública, mediante la formulación de una propuesta de incorporación gradual de mecanismos de reducción de la vulnerabilidad ambiental, social, económica, física e institucional-política, dentro del proceso de planificación del desarrollo en el municipio.

Este proyecto de investigación, permite conocer de primera mano una de las principales problemáticas actuales relacionada con el desarrollo en el país: la situación del municipio Colombiano frente a la gestión del riesgo de desastre.

Colombia desde el segundo semestre de 2010 se encuentra atravesando por una emergencia invernal a causa de las lluvias, alcanzando niveles de “catástrofe”, que según el consolidado de cifras de la Sistema Nacional para la Prevención y Desastres (SNPAD,2011) revela que en el país hay 3.941.818 damnificados, 43 desaparecidos, 595 heridos y 486 fallecidos, además cientos de miles de familias (930.683 familias y 525.673 viviendas averiadas) con cuantiosas pérdidas de sus bienes, hogares, cosechas y demás medios de vida, y han afectado severamente infraestructuras, tales como escuelas, hospitales y vías de comunicación. Esta problemática desencadena otros desastres como la activación de deslizamientos por ejemplo, por ende los impactos socio-económicos, ecológicos y ambientales son cuantiosos. Toda esta problemática se debe principalmente al deterioro progresivo de las cuencas y cauces de los ríos y quebradas, el taponamiento de drenajes naturales limitando las ciénagas, al aumento de procesos erosivos a causa de la deforestación y las quemas, a la ocupación de los retiros, etc.

La tragedia podría ser evitada o reducida a través de la ejecución de actividades pre-durante y posdesastre, tales como la aplicación de políticas de desarrollo, planeación del uso del suelo, sistemas de pronósticos y alerta temprana, mecanismos de respuesta, entre otros.

Las agendas de desarrollo del país se encuentran urgidas de trabajos conscientes en el tema de riesgos de desastre, desde iniciativas públicas, privadas y mixtas, cuyos principales objetivos sean fortalecer la capacidad de decisión, planificación y ejecución de medidas para prevenir, mitigar o reducir los riesgos de desastre y así mismo elevar la calidad de vida de la población bajo las premisas del desarrollo humano sostenible.

Colombia es un país que aún tiene mucho conocimiento que desarrollar y fortalecer especialmente a nivel regional y local de:

- Sus realidades locales y de las zonas en riesgo
- Los agentes que causan las situaciones de riesgo
- El dimensionamiento y la ubicación de los recursos mínimos necesarios para afrontar cualquier eventualidad.
- La inclusión de la participación comunitaria en los procesos de diagnóstico, análisis y toma de decisiones

Esta propuesta de reducción del riesgo de desastres con perspectiva de fortalecimiento del desarrollo local sostenible se centra en los siguientes temas:

- Fortalecimiento de las capacidades de las autoridades locales y de los actores clave del territorio en reducción del riesgo de desastres.
- Fortalecimiento de los procesos de planificación estratégica participativa con enfoque de reducción integral del riesgo de desastres en el ámbito local/institucional/territorial sostenibles.
- Incorporación de la gestión y reducción del riesgo como parte integral de los procesos de desarrollo local
- Promoción de los preparativos ante emergencias como parte de los procesos de reducción de riesgos, de los planes territoriales y de desarrollo local.

Pero el tema más importante que se impone, es trabajar la reducción de la vulnerabilidad para la reducción del riesgo: un problema complejo que requiere estudiar todos los sistemas sociales y naturales que intervienen en un ambiente modificado por la ocurrencia de un desastre.

Este documento se ha dividido en 14 numerales o capítulos, en los que se plantea el marco conceptual y contextual en el cual se desarrolla la propuesta. Se resumen de la siguiente forma:

- Capítulo 2: presentación del territorio
- Capítulo 3: organización del municipio en donde se contemplan elementos de tipo normativo, administrativo, técnicos y el análisis de los actores implicados
- Capítulo 4: antecedentes y fundamentos para la formulación de esta propuesta
- Capítulo 5: descripción del problema presente en el Municipio con la respectiva elaboración de los árboles de problemas
- Capítulo 6: análisis de participación e identificación del grupo meta
- Capítulo 7: descripción de los objetivos con la respectiva elaboración de los árboles de objetivos
- Capítulo 8: análisis de alternativas o priorización de objetivos
- Capítulo 9: se trabaja en torno al proceso de planificación estratégica y a la elaboración de la matriz de planificación del proyecto.
- Capítulo 10: se plantea el presupuesto y el cronograma para llevar a cabo la propuesta
- Capítulo 11: seguimiento y evaluación a la ejecución de la propuesta
- Capítulo 12 y 13: se presentan las conclusiones y recomendaciones y se presentan las referencias bibliográficas utilizadas
- Finalmente en el Capítulo 14 se presenta la lista de anexos.

Se espera que los resultados de esta investigación sirvan como material de apoyo a los actores implicados, para fortalecer sus capacidades locales y lograr así un mayor poder de recuperación frente a los desastres con la integración de sus comunidades.

2. Presentación del territorio

El municipio de Amalfi está localizado en la Cordillera Central de los Andes, en la subregión del Nordeste del Departamento de Antioquia. Dista a 144 Km de la ciudad de Medellín y cuenta con una extensión de 1.210 Km² en los que se disfruta de un clima tropical de montaña con diversidades según los diferentes pisos térmicos (544 Km² en clima cálido, 585 Km² en clima medio y 81 Km² en clima frío). Ver Gráfico 1.

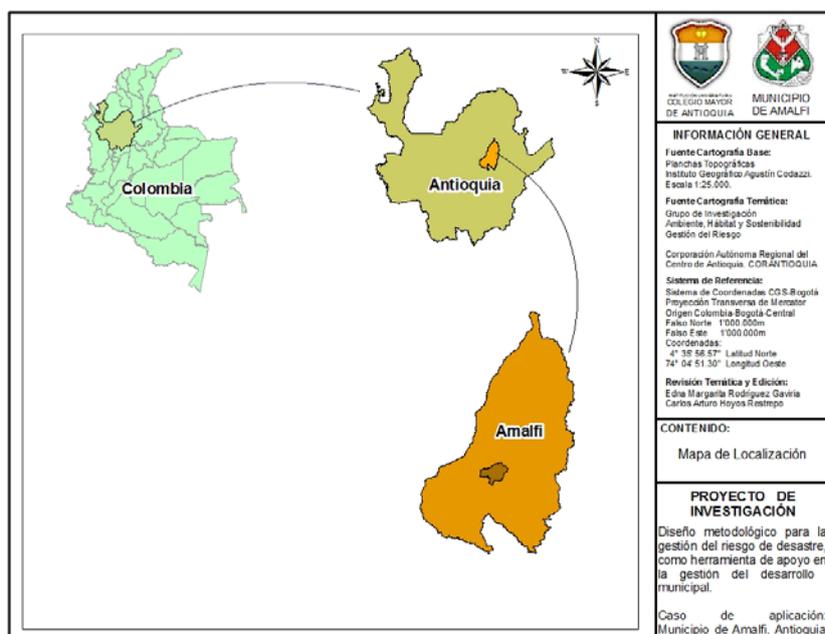
Las zonas de vida según la clasificación de Holdridge predominantes son: bosque muy húmedo tropical, bosque muy húmedo premontano, bosque pluvial premontano, bosque húmedo tropical y bosque muy húmedo premontano transición cálida. La palabra “Amalfi” significa “valle bañado por aguas”.

El municipio limita por el norte con los municipios de Anorí y Segovia, por el este con los municipios de Segovia, Remedios y Vegachí, por el sur con los municipios de Yalí y Yolombó, y por el oeste con los municipios de Anorí, Guadalupe y Gómez Plata. Como límites naturales están la margen derecha del río Porce al occidente y noroccidente; la margen izquierda del río Mata al oriente; la Quebrada La Cancana y el Río La Cruz al sur.

La cabecera municipal se localiza a una altura de 1.550 msnm y cuenta con una temperatura media de 22 °C. Ver Fotografía 1.

Amalfi fue fundado por el Presbítero Juan José Rojas y erigido municipio en 1843. Su área urbana está dividida en 6 sectores y la rural cuenta con 54 veredas y un corregimiento llamado Portachuelo. Gráfico 2.

Amalfi tiene una población de 20.302 habitantes de los cuales 10.023 son mujeres y 10.279 hombres, 10.969 personas habitan la cabecera municipal mientras que 9.333 habitan el área rural (DANE, 2005).



Mapa 1. Localización del Municipio de Amalfi

Fuente: preparado para el proyecto



Fotografía 1. Cabecera Urbana
Fuente: Edna Margarita Rodríguez Gaviria



Gráfico 2. Mapa de División Territorial
Fuente: I.U. Colegio Mayor de Antioquia

Características económicas y productivas: la economía amalfitana se basa en la actividad comercial, agropecuaria, minera, energética, de servicios y turística:

- En lo agropecuario se destacan el café, la caña, el cacao, la explotación forestal, el fique, el caucho, la ganadería y los cultivos de pan coger. Amalfi es un municipio donde la agroindustria no se ha desarrollado pues aproximadamente el 90% de los productos agrícolas no sufren ningún tipo de transformación que les genere valor agregado, a excepción de la panela y el fique. La ganadería, la porcicultura, avicultura y piscicultura, en su mayoría abastecen el consumo del mercado local y no se cuenta con explotaciones tecnificadas de alta producción. La pesca artesanal se desarrolla como otra actividad que genera ingresos adicionales y recreación pues el municipio es rico en recurso hídrico con 6 grandes cuencas.
- Las explotaciones silvopastoriles y agroforestales han adquirido importancia en el municipio como alternativa de sostenibilidad ambiental, y de fortalecimiento de la actividad económica lícita de producción agropecuaria y forestal.
- En la minería sobresalen el oro, las piedras y las arcillas. No obstante, la productividad y competitividad son bajas. La minería aunque ha evolucionado técnicamente en los últimos años genera impactos negativos sobre la salud humana y el medio ambiente.
- En territorio Amalfitano se encuentran en funcionamiento varias centrales hidroeléctricas, Porce II y III, que también generan impacto y presión sobre la población y los recursos.
- Como otra alternativa de desarrollo, el municipio cuenta con una gran riqueza hidrográfica y paisajística que debe ser aprovechada para fomentar el ecoturismo y el agroturismo de manera sostenible.

Características ambientales: el municipio presenta marcadas características en lo ambiental:

- Por un lado, un gran potencial en recursos hídricos y forestales, ante los cuales no existen políticas de conservación
- La existencia de múltiples amenazas de origen natural y antrópico que se convierten en un gran peligro para el territorio.
- La explotación minera en la región genera uno de los mayores problemas ambientales que tiene el municipio por la cantidad y magnitud de los impactos negativos ocasionados.
- Se registra un preocupante deterioro del medio ambiente y sus ecosistemas, evidenciado en el uso extensivo e indebido del suelo, en la pérdida de la cobertura vegetal en varias áreas del municipio; la tala indiscriminada del bosque nativo por la presión de los cultivos ilícitos, la ampliación de la frontera agrícola y el deterioro del agua por uso de químicos en actividades mineras y agropecuarias, entre otros.

La autoridad ambiental en el municipio la ejercen la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia-Corantioquia y la Secretaría de Desarrollo Rural, Ambiental y Comunitario Municipal. Las instituciones y centros educativos juegan un papel importante en la preservación y conservación del medio ambiente mediante proyectos de trabajo comunitario para el mantenimiento de parques, el jardín botánico y otros espacios verdes (Municipio de Amalfi, 2008).

Características socio-culturales: la región del nordeste tiene una problemática social derivada en gran parte por la falta de políticas de desarrollo encaminadas a beneficiar a la región en su conjunto. Los índices de pobreza se reflejan en los altos niveles de NBI que para el año 2010 incluyen al 45,3% de la población que vive en condiciones de pobreza y el 20,53% en condiciones de miseria (Gobernación de Antioquia, 2010), situación que en buena medida se debe a la falta de oportunidades de empleo o de acceso a la propiedad de los medios de producción, a la tierra y el capital.

Con relación a la educación, la principal problemática radica en la baja cobertura y calidad de la prestación del servicio educativo, a esto se le suma una tasa de analfabetismo del 15,8%, equivalente a 2055 personas con edad igual o superior a 15 años (DANE, 2005). En ninguno de los establecimientos educativos del municipio existen Planes Escolares de Atención y Prevención de Desastres.

El deporte, la recreación y la cultura no poseen una política que oriente su desarrollo y por ende sus procesos son deficientes y discontinuos, los escenarios deportivos y culturales no poseen un buen mantenimiento y dotación. Amalfi se ha destacado en algunas disciplinas deportivas, tales como Voleibol y Bicicrós y en cuanto a las manifestaciones culturales y artísticas han sobresalido el teatro, pintura y música. En Amalfi se celebran las Fiestas de la Paz y del Progreso (en Octubre), de la Virgen del Carmen (el 16 de Julio), del Campesino (en Junio), las Navidades Comunitarias (del 16 al 24 de Diciembre) y las Fiestas Patronales de la Inmaculada (el 8 de Diciembre).

En cuanto al aspecto religioso, en Amalfi se tiene la presencia de la iglesia católica con dos parroquias y de iglesias Cristianas.

En el tema de salud el municipio se presenta un débil desarrollo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, problemática generada principalmente por el bajo nivel en la accesibilidad y calidad de los servicios de salud, deficiencia en la implementación de estrategias de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, deficiente vigilancia y control de la salud pública y la poca participación comunitaria.

Características político-administrativas: Amalfi se comunica mediante una vía secundaria con el Valle de Aburrá, y se encuentra desconectada parcialmente de los ejes viales que cruzan la subregión nordeste, lo que hace que se aisle del resto de municipios. Igualmente

su densidad vial es muy baja por lo que se presenta también un aislamiento entre algunas zonas rurales con el área urbana.

La situación de orden público ha producido el abandono de zonas agrarias en un nivel significativo y el asentamiento en los cascos urbanos, con las consecuencias que esto conlleva como la pobreza, la marginalidad política, la pérdida de la identidad cultural, los bajos niveles de autoestima, entre otros.

Los intensos conflictos sociales que han caracterizado a la región del nordeste antioqueño en los últimos años tienen su raíz en sus enormes riquezas naturales: recursos mineros, ganaderos y forestales. Además el aumento en el desempleo y la disminución en la inversión de capitales que afronta la región como consecuencia de las difíciles condiciones sociales y políticas reinantes, han obligado a las comunidades a desplazarse y a generar cambios sociales y ambientales severos.

La presencia del Estado en la región tampoco ha propiciado un desarrollo equitativo que beneficie a la población, esto hace que la violencia se intensifique, aparezca el narcotráfico que ve con codicia a esta zona haciendo allí grandes inversiones en tierras, agravando todos los conflictos. Igualmente la población ha sido desplazada en algunas ocasiones debido a enfrentamientos entre la guerrilla y las autodefensas.

Los grandes proyectos de desarrollo también generan cambios en las condiciones del municipio, pues generan afluencia de grandes cantidades de personas que buscan alternativas de empleo o supervivencia. Los empleos son limitados y las posibilidades de acción directa se restringen, se generan invasiones y más problemas como el desempleo, la prostitución y la delincuencia común.

La dinámica organizativa de las comunidades localizadas en el municipio, sus niveles de interacción con otras organizaciones del Estado y su capacidad para formular, ejecutar y hacerle seguimiento a programas en prevención, mitigación de riesgos y atención de desastres es muy pobre.

3. Organización, principios guías y actores clave del proceso de planificación

Dentro de la organización del municipio se contemplan elementos de tipo normativo, administrativo, técnicos que deben constituirse en principios guía en el proceso de planificación. En la actualidad, se contemplan en algunos aspectos pero en otros no, como se puede observar a continuación:

3.1. Elementos Normativos

Estos elementos se construyen a partir de la Constitución Política y la legislación Colombiana en materia de medio ambiente y gestión del riesgo. Ellos definen funciones y competencias desde los ámbitos del desarrollo, el medio ambiente, la gestión territorial, la planificación, la gestión del riesgo de desastres. Se resumen a continuación en la Gráfico 3.

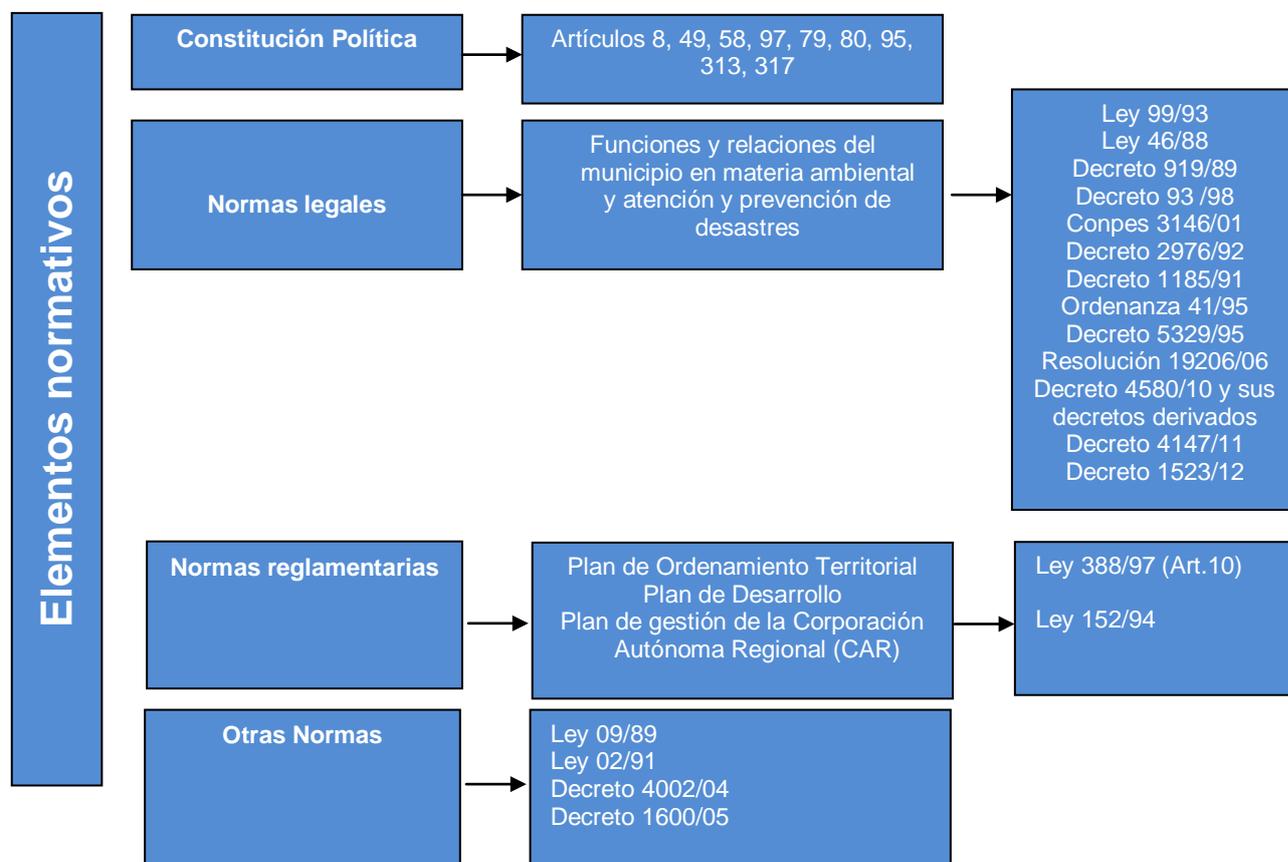


Gráfico 3. Elementos Normativos
Fuente: elaboración propia

3.2. Elementos Técnicos

El Municipio de Amalfi se ha terminado un plan de desarrollo bianual, pues el alcalde ha sido elegido mediante una convocatoria especial debido a la renuncia antes de tiempo de su antecesor; también posee un esquema de ordenamiento territorial (EOT) desactualizado pues data del año 1999. Estos ejercicios de planeación local son utilizados en la toma de decisiones, aún a sabiendas de que están proporcionando una visión incompleta y distorsionada de la situación actual local. Existen otros elementos que aportan información

regional que es necesario articularlos con el propósito de garantizar una intervención coherente en el corto, mediano y largo plazo, y de incorporar los componentes suficientes y necesarios para dar cuenta de ello. Véase el Gráfico 4.

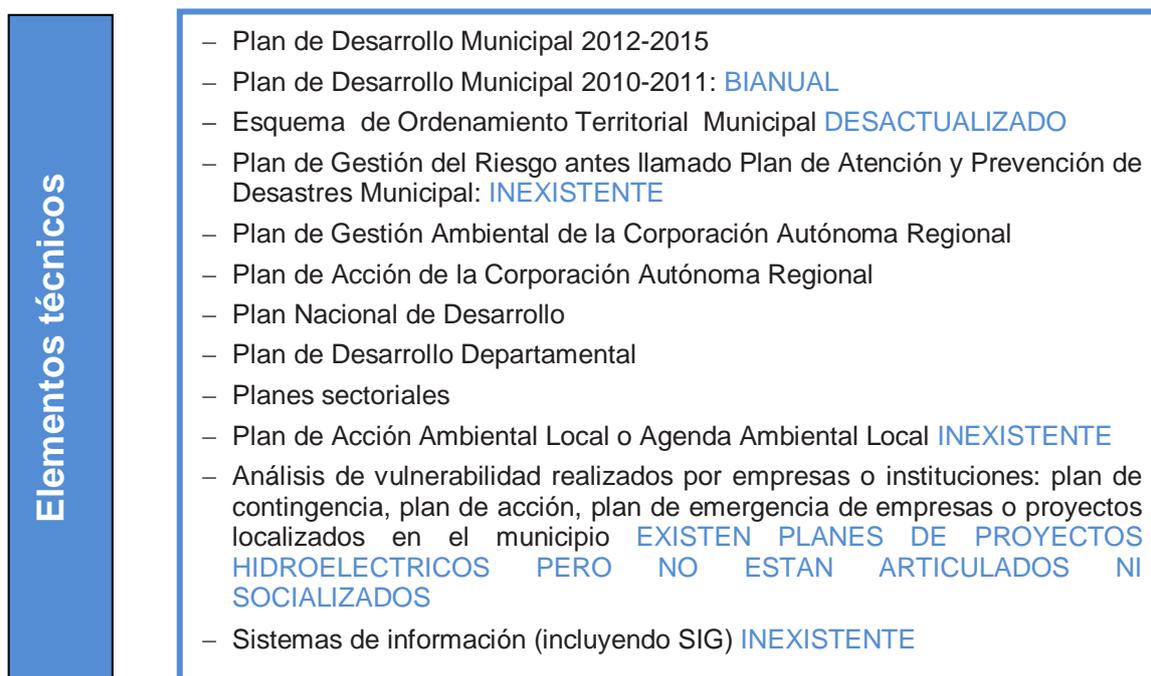


Gráfico 4. Elementos Técnicos
Fuente: elaboración propia

3.3. Elementos Administrativos

Estos elementos se refieren a la organización de la administración municipal para el cumplimiento de sus funciones, responsabilidades y competencias en la gestión del riesgo de desastres. Véase Gráfico 5.

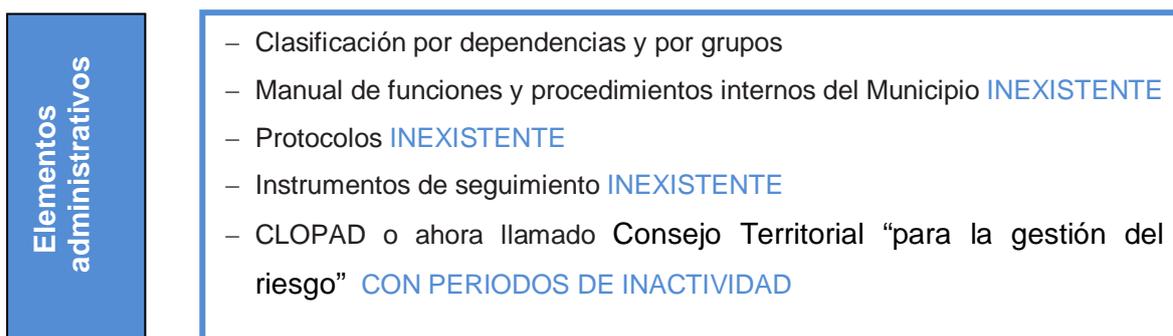


Gráfico 5. Elementos Administrativos
Fuente: elaboración propia

3.4. Condiciones Institucionales

La estructura administrativa del municipio de Amalfi se aprecia en el Gráfico 6.

Analizándola en relación a la gestión del riesgo se tiene:

- La asignación de funciones y responsabilidades se encuentran dispersas entre las distintas dependencias, sin que exista una conexión entre la labor de una y otra, por lo tanto, el accionar en el tema del riesgo de desastre es aislado.
- Así mismo, las funciones no aparecen bien relacionadas sea porque en la actualidad no se están cumpliendo o porque su relevancia es mínima.
- El tema de la gestión del riesgo aparece disperso por toda la estructura administrativa, sin que exista una instancia o dependencia a cuyo cargo estén asignadas las competencias en el tema.
- No existe una dependencia con funciones relativas al riesgo, lo más cercano se encuentra compartido entre la Secretaría de Salud y la de Planeación e Infraestructura.
- De igual manera se ha identificado que las relaciones desde la Alcaldía hacia las diversas dependencias que tienen funciones relativas al riesgo es completamente vertical.
- Existen pocos espacios o mecanismos para coordinar las actuaciones que cada dependencia realiza por separado; como tampoco existen canales claros de gestión hacia el exterior para fortalecer las relaciones con todos los actores.

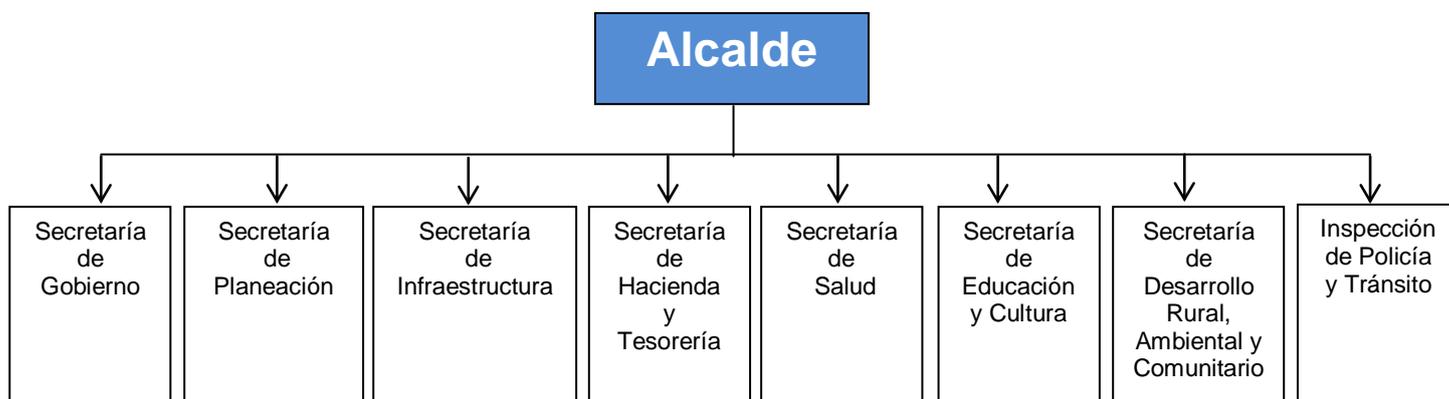


Gráfico 6. Estructura Administrativa Municipal

El municipio de Amalfi posee unas condiciones institucionales muy débiles para llevar a cabo tal gestión con éxito, por una parte debida a los escasos recursos presupuestales con que cuenta, por otra debido a la escasa capacidad de gestión para llevar a cabo actividades relacionadas y a los cambios de gobernantes y jefes en las secretarías.

Actualmente se posee la voluntad política para trabajar en torno al tema por lo que hay que aprovechar esta situación para proponer alternativas. La participación ciudadana y la inclusión del tema de género, también son estrategias fundamentales a contemplar, pues en ellas se incluye la capacidad de las comunidades para organizarse, apoyar en la toma de decisiones, generar iniciativas, gestionar proyectos y ser veedores del proceso.

3.5. Actores Clave

La definición de los actores es un tema esencial en la gestión del riesgo de desastres en el municipio y deben contemplarse elementos relativos a su identificación, a la determinación del rol que le corresponde a cada uno, sus competencias, responsabilidades, el ámbito de actuación y las relaciones entre ellos.

El ejercicio se complementa con la elaboración de un mapa de actores, en el que también podrían incluirse actores internacionales en caso de que existiera participación por medio de programas de cooperación internacional por ejemplo.

En el ejercicio de identificación de actores se definieron las relaciones que se establecen entre ellos, ver Gráfico 7:

- El municipio y la comunidad
- El municipio y las empresas
- El municipio y las instituciones
- Entre las empresas y la comunidad
- El municipio con sus municipios vecinos

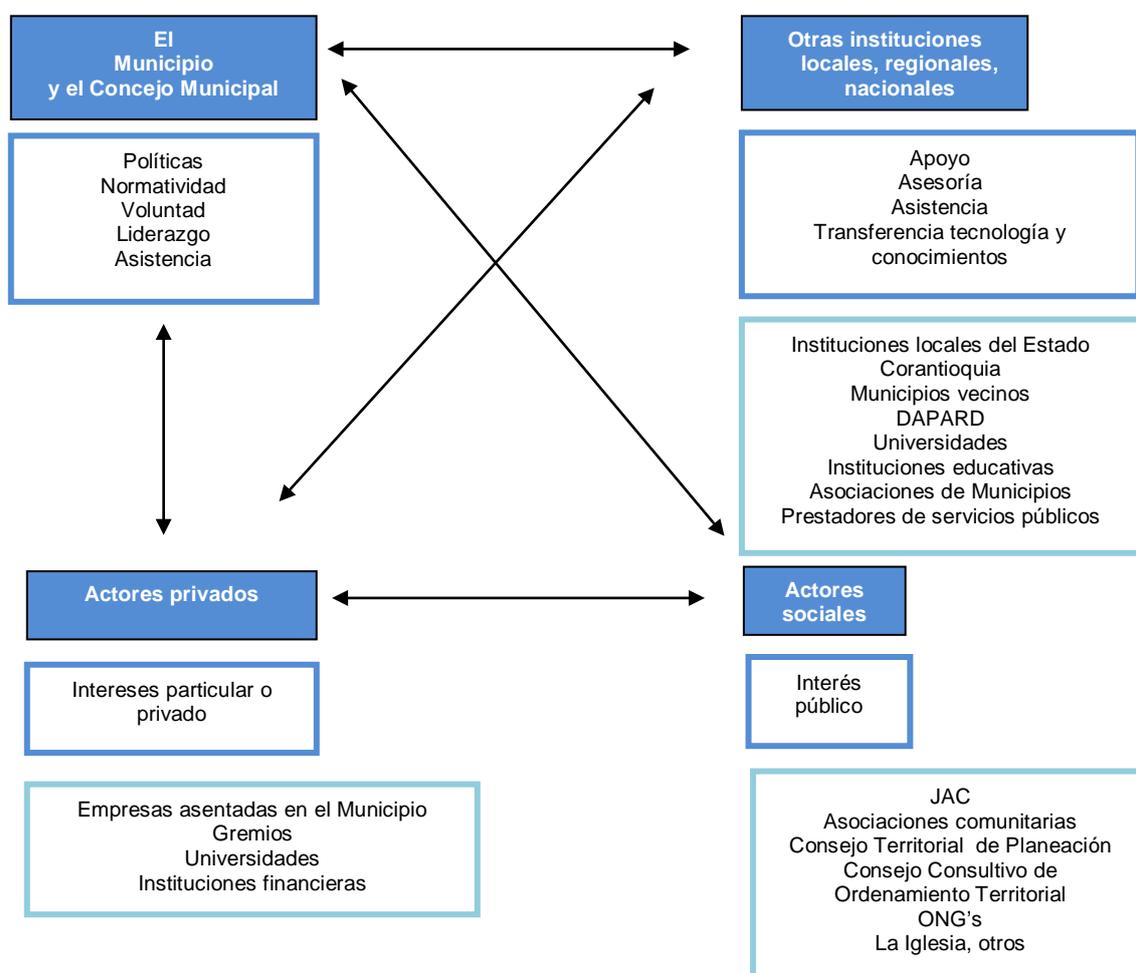


Gráfico 7. Actores clave y sus relaciones en el Municipio
Fuente: elaboración propia

4. Antecedentes y fundamentos

4.1. Desde el punto de vista académico

Una dificultad en nuestro país es la poca o escasa información relacionada con el tema del riesgo, esto se debe principalmente a la existencia de múltiples instituciones públicas y privadas productoras de información con baja coordinación y armonización de la investigación que producen. Es por esto que desde el punto de vista académico, la integración de la práctica con la producción de conocimiento es muy débil y no se han logrado avances significativos. La academia puede apoyar al país en la búsqueda de una mayor claridad a la hora de enfrentar este tipo de situaciones.

Las producciones académicas en torno al tema son mínimas y se han desarrollado de forma aislada en instituciones de educación superior, igualmente, en otro tipo de instituciones también se realiza investigación pero con fines de gestión interna de sus procesos, es el caso de las investigaciones realizadas por Empresas Públicas de Medellín, el Sistema Municipal de Prevención de Desastres y de Atención y Recuperación en casos de Emergencias y Desastres para Medellín-SIMPAD y el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres de la Gobernación de Antioquia-DAPARD.

Ante esta escasa producción, es necesario ampliar más las fronteras con nuevos proyectos en el tema y así poder participar más activamente en la búsqueda de nuevas alternativas y soluciones con el apoyo de la comunidad científica e institucional.

4.2. Desde el punto de vista de la necesidad del medio

En Latinoamérica el número de desastres ha ido creciendo considerablemente durante las últimas décadas, y la percepción del riesgo de los habitantes de la región sigue siendo equivocada, pues la mayoría de las veces apenas si se percatan de que con sus intervenciones al medio ambiente pueden aumentar la frecuencia o severidad de los eventos de desastre.

Nuestro país no es ajeno a esta situación, la gestión de los desastres se maneja de una forma muy frágil y se refleja como una de las principales falencias en todas las administraciones municipales. Este proyecto tiene como fin abordar el tema de la gestión de los desastres desde todos los enfoques posibles del ordenamiento ambiental del territorio. Será el tratamiento de un tema acorde con las necesidades del medio en áreas como gestión del riesgo, atención y prevención de desastres, planeación del territorio, haciendo un mayor énfasis en las aplicaciones del concepto integral del desarrollo sostenible desde las unidades mínimas territoriales.

4.3. Desde el punto de vista de la normatividad

La Ley 99 de 1993 define el ordenamiento ambiental territorial, como la "función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible". Lamentablemente los entes territoriales o han ignorado que son gestores ambientales o no tienen las suficientes herramientas para anticiparse o actuar frente a un fenómeno de desastre, bien sea de origen natural o antrópico.

La normatividad relacionada con la elaboración de los planes de desarrollo de los entes territoriales contempla la temática relacionada con la atención y prevención de desastres, pero existe dificultad a la hora de implementar estos planes especialmente en la ejecución de sus planes de acción. Igualmente existe legislación asociada para que en los municipios

existan los fondos de prevención y atención de desastres, pero las apropiaciones presupuestales no son suficientes para atender los eventos que se presentan. Con frecuencia estos recursos se destinan a la etapa de atención inmediata de emergencias o puede darse el caso en que no se respeta su destinación, todo esto consecuencia de tener una política de gestión atencionista y no prevencionista, y una deficiente aplicabilidad de la norma en lo referente a la planificación de los aspectos ambientales y a los aspectos que tienen que ver con la prevención, atención y recuperación de desastres.

Otro problema existente en esa falta de control en la normatividad, tiene que ver con el bajo nivel del componente cultural en la prevención de desastres y el bajo nivel de compromiso por parte de las administraciones municipales y departamentales para el fortalecimiento y reactivación de los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres.

4.4. Desde otros puntos de vista

Este proyecto se justifica en la utilidad social que prestará para producir nuevas soluciones a los problemas actuales y que se puedan presentar a futuro. El municipio presenta debilidades en cuanto al tema de la gestión del riesgo de desastres. Mediante el proceso de descentralización administrativa por el que atraviesa el país se le han delegado más responsabilidades, sin una estrategia previa de fortalecimiento para el conocimiento, articulación y coordinación de los actores e instrumentos con el fin de cumplir cabalmente su misión.

Otra consideración importante, es que nos encontramos ante un nuevo ejercicio de planificación del desarrollo en el país, con la elaboración de los planes municipales 2012-2015 bajo el mando de los nuevos alcaldes. Sobresale la necesidad de involucrar la actualización catastral y la actualización del plan de ordenamiento territorial para que se articulen con este plan de desarrollo y así se podrá:

- Plantear un análisis claro y preciso de los principales problemas del desarrollo, la configuración y la presencia de amenazas y vulnerabilidades y los niveles de riesgos de desastres en que se encuentra el Municipio, tomando como referencia sus situaciones pasadas, actuales y su proyección futura.
- Presentar la situación ideal a la que se quiere llegar, la forma y los mecanismos que se pueden utilizar para lograr mayor sostenibilidad y resiliencia en el municipio, mediante la búsqueda de soluciones de los principales problemas del desarrollo relacionados con el riesgo de desastres.

5. Descripción del problema

Se recurrió a la utilización de diversas metodologías de diagnóstico para encontrar los problemas y situaciones presentes en el territorio a saber:

5.1. Diagnóstico DAFO

Con un análisis de las condiciones del municipio: de orden natural y de orden social, se puede obtener una buena idea de las condiciones y estructura del municipio, de su capacidad y forma de respuesta ante los desastres. Para ello se ha hecho un análisis DAFO, con el objeto de establecer un diagnóstico de situación que sirviera como base para la determinación de las principales líneas estratégicas de actuación. Se pretendió recabar información sobre el estado actual de la municipalidad para establecer un cierto criterio de realidad en el diseño de los objetivos a medio/largo plazo, igualmente el ejercicio permitió también ajustar la lista de los actores del riesgo de una manera más amplia y representativa.



Fotografía 2. Taller con Alcalde y Secretarios
Fuente: Edna M. Rodríguez G.

Para estos talleres se elige el lugar, la logística y metodología adecuadas, y la información básica sobre la cual trabajar (mapas, plegables informativos, documentos, formatos a diligenciar para recolectar información, entre otros).

Cualquier situación de riesgo en el municipio está condicionada por factores inherentes a sus propios procesos y por las condiciones del contexto en el cual se sucede, es por esto que el análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) es muy útil para los ejercicios de planeación estratégica a nivel local, pues permite identificar el estado actual, facilita la toma de decisiones y ayuda a diseñar actividades para fortalecer los aspectos positivos y mitigar los factores limitantes.

Se tiene para el municipio de Amalfi el siguiente análisis DAFO:

Debilidades

- El Plan de Desarrollo debe incluir una comunidad copartícipe y veedora del proceso de elaboración del Plan, y seguirá siéndolo a partir del inicio del proceso de ejecución del mismo mediante actividades paralelas al proceso de monitoreo y seguimiento del Plan. La debilidad radica en que se está descuidando este proceso de monitoreo y seguimiento, y especialmente en la participación del Consejo Territorial de Planeación, la cual es la máxima instancia de participación de la comunidad.
- El municipio no realiza informes periódicos de su desempeño en el tema.
- El municipio no cuenta con planes periódicos de capacitación a funcionarios ni a los demás actores en gestión del riesgo de desastres.
- El riesgo ha sido una acumulación de desaciertos en el proceso de desarrollo del municipio debido a procesos mal planificados que no han contado con el suficiente compromiso de la autoridad local (actual y anteriores). Por ejemplo, se tiene el caso de la construcción sin planificación o sin autorización especialmente en las laderas de las quebradas que recorren la cabecera urbana, y de algunas viviendas en sitios de invasión.

- No existe una priorización de los problemas para enfocar las acciones de manera que tengan mayor impacto con menores recursos.
- Existencia de unas condiciones institucionales muy débiles para llevar a cabo la gestión del riesgo, debido a los escasos recursos presupuestales con que cuenta el municipio y por la escasa capacidad de gestión para llevar a cabo actividades relacionadas.
- Igualmente ser un municipio de categoría sexta, le impide captar los recursos suficientes para atender la gestión del riesgo.
- Se cuenta con la conformación del CLOPAD pero no con el Plan Local de Atención y Prevención de Desastres, en parte porque no se tiene la capacidad para contratar su elaboración.
- El municipio no cuenta con cuerpos de socorro y asistencia experimentados, ni con personal especializado y capacitado o con voluntarios profesionales.
- La estructura municipal también se queda corta para atender a todos los requerimientos locales, por tanto no se poseen los recursos técnicos y humanos suficientes para atender la problemática de los desastres, por lo que la gestión del riesgo solo pasa a un primer plano cuando ocurre un evento de desastre.
- El municipio cuenta con un Esquema de Ordenamiento Territorial y un Plan de Desarrollo, pero existen falencias en la inclusión del tema del riesgo dentro de estos dos mecanismos de planeación municipal.
- De los referentes históricos se tiene que el funcionamiento del Comité Local para la Prevención de Atención de Desastres-CLOPAD no han sido adecuado ni ha mostrado avances exitosos en la gestión del riesgo de desastres.
- Existe repetición de tareas y funciones ante la ocurrencia de un evento en el municipio, especialmente al momento de atender la emergencia, posteriormente se van diluyendo las acciones sin llegar a soluciones concretas.
- No existe un reporte de cada emergencia ocurrida en el municipio de forma organizada, con el fin de poder solicitar apoyo de cualquier nivel y tener registros del comportamiento de los eventos y su gestión.
- Hasta ahora se ha dado un seguimiento incipiente por parte de entidades regionales y nacionales al desempeño local en la gestión del riesgo subestimando su importancia.
- El CLOPAD no ha realizado un ejercicio de revisión y simulación del cumplimiento de sus requisitos definidos por ley.
- Se evidencia una insuficiencia técnica, lo que trae consigo diagnósticos deficientes y problemas en la contratación, diseño y ejecución de las obras. En algunos casos las obras de mitigación corresponden a medidas paliativas, no atacan las causas de los problemas y generan una percepción de falsa seguridad.
- La información es insuficiente, desactualizada y poco confiable, está dispersa en diversas dependencias e instituciones. No existen bases cartográficas ni datos confiables sobre desastres ocurridos en el municipio y su probabilidad de ocurrencia.
- Se evidencia la deficiencia o inexistencia de guías para la formulación de acciones de gestión del riesgo de desastres.
- Hace falta una mayor integración institucional para realizar intervenciones con impacto regional.
- El municipio adolece de condiciones básicas y vitales de calidad de vida para la población rural especialmente, por ejemplo saneamiento básico, lo que genera una alta vulnerabilidad.
- La cobertura de servicios públicos a nivel rural es inexistente, lo que genera riesgos y vulnerabilidad críticos con respecto a la contaminación del agua, el suelo y la salud pública.
- Aunque la calidad de los materiales de la mayoría de las viviendas en el municipio son buenas, aun existen algunas en muy regular estado que se encuentran en alto riesgo para sus habitantes y vecinos.
- El conflicto modifica la dinámica de la población y por ende su vulnerabilidad, las cifras muestran que la principal causa de muerte en el municipio es por homicidios.

- Existe aun mucho consumo de leña, carbón de leña y desechos para cocinar lo que genera alto riesgo para la salud y la ocurrencia de incendios.
- La gestión del riesgo no ha sido incluida en los currículos de enseñanza formal.
- El nivel educativo en la población amalfitana es muy bajo.
- No existen planes ni comités escolares para la prevención de desastres.
- Las condiciones económicas de la mayoría de la población también son críticas, principalmente en el área rural.
- Actividades económicas como la minería, aun imperantes en el municipio, traen consigo riesgos para la ocurrencia de desastres en el municipio.
- Presión de la población rural sobre el suelo y servicios ambientales.

Amenazas

- Presencia de conflicto social.
- Desplazamientos de población hacia zonas inestables o con restricciones geológicas aumentando la vulnerabilidad social y ambiental.
- Desigual distribución y acceso a los recursos en el municipio.
- Explotaciones mineras de alto impacto.

Fortalezas

- La voluntad política para sacar adelante el tema de la gestión del riesgo en el municipio, aceptar que la gestión del riesgo es débil y merece mejor atención.
- Confianza hacia la administración municipal acerca de sus deseos de mejorar las condiciones de vida de la población.
- Existencia de un Plan de Desarrollo elaborado con la comunidad en un proceso de planificación participativa.
- Conformación de un Comité de Prevención y Atención de Desastres CLOPAD que ha comenzado a trabajar con más conciencia.
- El municipio atiende al llamado o invitación de los órganos regionales o nacionales.
- Se posee un canal de televisión y una emisora locales

Oportunidades

- La Gestión Local del Riesgo debe estar enmarcada en los objetivos, políticas y estrategias del Plan de Desarrollo, configurándose como un programa del mismo e incorporando dentro de sus componentes una serie de proyectos y metas con sus indicadores. Además debe formularse conjuntamente con el Plan de Desarrollo o incluso antes, para dar oportunidad a que las reflexiones que surjan del primero enriquezcan el resto del Plan de Desarrollo. La oportunidad radica en el cambio de gobierno en el año 2012, que debe realizar un nuevo plan de desarrollo y en donde el trabajo por la gestión del riesgo de desastre debe aparecer.
- Existe el Comité para la Atención Integral a la Población desplazada por la violencia mediante decreto 062 de 1998 y modificado en su conformación por el Decreto 30 de 2005. Este comité tiene como principal finalidad atender el desplazamiento de la población del municipio que se encuentre amenazada por el conflicto armado. Se podría integrar este Comité al CLOPAD ya que se comparte el riesgo de una población y tienen una composición muy parecida.
- Existe el Plan de Contingencia Municipal por Inundaciones en las Comunidades del Área de Influencia de los Embalses de Generación de Energía de Empresas Públicas de Medellín, es importante solicitar su actualización pues fue elaborado en el año 2002 y beneficiarnos de ello con su articulación.
- El CLOPAD debe realizar el ejercicio de revisión y simulación del cumplimiento de sus requisitos con el fin de captar recursos de instituciones como el DAPARD y Corantioquia.
- Mayor capacitación y sensibilización le permitirá a la administración y población del municipio disminuir los riesgos por cualquier tipo de evento.
- Su capacidad de gestión sumada a sus características socioeconómicas y culturales, hacen que este municipio requiera de un acompañamiento por parte de la autoridad

regional, que debe asumir el diseño de un esquema previsto a futuro y concebirlo como una estrategia gradual de desarrollo institucional.

- La aplicación de las normas sismorresistentes para la construcción en el municipio reduce el riesgo ante amenazas de sismo, inundación y deslizamiento,

En el [Anexo 1](#), se pueden identificar las amenazas por cada tipo naturales, socio-naturales y antrópicas-tecnológicas) presentes en el territorio y los factores de vulnerabilidad que pueden incidir en potenciar el riesgo en combinación con las amenazas identificadas.

5.2. Examen de fuentes secundarias

Existe gran cantidad de información que puede ser utilizada para realizar el diagnóstico del territorio y de su comunidad, aunque a veces ésta se encuentra desactualizada como la cartografía y en el esquema de ordenamiento territorial, muy incipiente como en el plan de desarrollo o muy mal registrada como en los formatos de registro de desastres del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres-CLOPAD.

5.3. Diálogo en grupo focal, perfil histórico y mapeo

Se desarrolló un taller con los presidentes de juntas de acción comunal que aceptaron la invitación (Corregimiento Portachuelo y Veredas Caracolí, Cruces, El Encanto, El Retiro, Guayabito, La Esperanza, La Gardenia, Las Ánimas, Mondragón, Pintolimón, Pocoró, San Antonio), con el fin de obtener de ellos información relevante y de primera mano sobre sus veredas. Este taller denominado “Recuperación de la historia de los desastres en el municipio”, tenía el propósito de obtener de ellos información relevante y de primera mano sobre sus veredas. En este análisis retrospectivo, los presidentes elaboraron mapas de sus territorios (ejercicio denominado “Visiones locales frente a la gestión del riesgo”) y llevaron material para cada hogar en sus viviendas con el fin de realizar un ejercicio en detalle y después ser validado en visita de campo. Adicionalmente se realizó un ejercicio de análisis del riesgo mediante el diligenciamiento de otro formato especial, que se ejecutó mediante entrevista a la comunidad presente en el taller bajo el acompañamiento de los funcionarios de la administración municipal, Ver [Anexo 2](#).



Fotografía(s) 2. Taller con comunidad

Fuente: Edna M. Rodríguez G.

5.4. Análisis de la información recopilada e identificación de las principales prioridades de la comunidad relacionadas con el riesgo de desastres:

Los fenómenos de mayor recurrencia que la comunidad identifica son:

- Amenazas geológicas
 - Deslizamientos ocasionados especialmente por sobrecarga de humedad en temporada invernal
 - Reptaciones ocasionadas por sobrepastoreo
 - Flujos de escombros
 - Hundimientos
 - Desprendimiento de rocas

- Amenazas hidrometeorológicas
 - Avalanchas ocasionadas por taponamiento de los cauces de las corrientes de agua
 - Inundaciones
 - Desbordamientos de ríos o quebradas
 - Sedimentación
 - Salinización de suelos
 - Sequías
 - Vendavales
 - Lluvias torrenciales y tormentas (Descargas eléctricas)
 - Granizadas
 - Cambios fuertes de temperatura
 - Incendios forestales
 - Fenómeno del Niño - cambio climático que modifica los patrones del clima trayendo consigo plagas y más enfermedades, veranos y lluvias más prolongados

- Amenazas tecnológicos-antrópicos
 - Explosiones
 - Contaminación ambiental
 - Contaminación hídrica
 - Mala fumigación que hacen los campesinos
 - Derrumbamiento de viviendas construidas en materiales deficientes o viviendas antiguas que tiene un alto riesgo de debilitación.
 - Erosión

- Amenazas biológicas
 - Enfermedades causadas por agentes patógenos
 - Enfermedades virales fuertes: estados gripales acompañados de fiebre y malestares
 - Sarampión
 - Viruela
 - Niguas
 - Diarreas en niños y en la población de adultos mayores
 - Mortandad de especies

Además, se identifican las siguientes condiciones:

Condiciones ambientales:

- Deficiente infraestructura o equipamiento social:
- Escuelas con deficiente o nulo acceso al agua potable y disposición y tratamiento de aguas residuales

- Escuelas con techos y paredes en regular estado que no le permite a los niños recibir sus clases en adecuadas condiciones ambientales
- Tala de boques
- Quemadas indiscriminadas
- Explotación minera
- Captura y muerte de fauna silvestre durante todas las épocas.
- Ausencia de acueductos veredales

Condiciones económicas:

- Desempleo

Algunos de los efectos que se presentan por la ocurrencia de estas amenazas se concentran principalmente en los siguientes:

- Daños y pérdidas en infraestructura como vías secundarias, terciarias y puentes
- Problemas de movilidad de la comunidad: vías y puentes
- Hogares en riesgo (la proporción no es tan alta si lo asociamos con fenómenos naturales, más si se observa que las condiciones ambientales relacionadas por ejemplo con manejo de residuos sólidos, agua, traen consigo otros riesgos por ejemplo asociados a la salud)
- Pérdida de vidas humanas
- Pérdida de viviendas
- Destrucción parcial de viviendas
- Pérdidas económicas por suspensión de flujo vehicular que permite la entrada y salida de alimentos
- Pérdida de cultivos: café, frijol, maíz, y yuca
- Pérdida de ganado y peces
- Pérdida de elementos de captación y distribución de agua en acueductos veredales
- Suspensión del servicio de agua
- Estancamientos de agua

Los recursos involucrados:

- Recurso humano calificado y no calificado
- Equipos y maquinaria pesada
- Recursos económicos y físicos para reconstrucción y reubicación de viviendas en alto riesgo
- Apoyo psicológico
- Control a la construcción cumpliendo normas de sismo resistencia

Con el análisis de riesgo resultante, al aplicar los formatos por componentes (ver [Anexo 2.](#)), podemos reiterar la situación que se presenta en la Vereda Las Ánimas, en donde la zona de aceptabilidad del riesgo se denota con color verde, la de riesgo tolerable con amarillo y la de riesgo crítico con rojo. Véase los Gráficos 8 al 10 en donde se resume dicha situación.

Variables	Cualidad	Impacto	Escenario Riesgo
Promedios: Contaminación ambiental	3,0	4,0	12
Promedios: Sismos	2,0	4,0	8
Promedios: Remoción en masa	3,0	4,0	12
Promedios: Inundaciones	3,0	3,0	9
Promedio: Sequías	3,1	3,2	9
Promedios: Desertización	3,0	3,0	9
PROMEDIO COMPONENTE RIESGOS NATURALES-ANTROPICOS	3	4	12

		NIVEL DE RIESGO					
CATEGORIA DE LOS IMPACTOS	Catastróficas	4	4	8	12	16	20
	Graves	3	3	6	9	12	15
	Leves	2	2	4	6	8	10
	Insignificantes	1	1	2	3	4	5
		1	2	3	4	5	
		Muy buena MB	Buena B	Regular R	Mala M	Muy mala MM	
		Muy baja MB	Buena B	Media M	Alta A	Muy alta MA	
		INDICADORES					

Riesgos críticos: son riesgos que pueden ocasionar daños graves sobre el ambiente, requieren de atención prioritaria a corto plazo, alta disponibilidad de recursos y un monitoreo intensivo.

Riesgos tolerables: son los riesgos asociados con impactos más significativos sobre el ambiente, requieren de mayor prioridad, alcance, una mayor disponibilidad de recursos y monitoreo.

Gráfico 8. Resultados del Análisis de Riesgos para la Vereda Las Ánimas-Componente Riesgos

Fuente: Elaboración propia

PROMEDIO COMPONENTE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN	Cualidad	Impacto	Escenario Riesgo
	4	4	16

		NIVEL DE RIESGO					
CATEGORIA DE LOS IMPACTOS	Catastróficas	4	4	8	12	16	20
	Graves	3	3	6	9	12	15
	Leves	2	2	4	6	8	10
	Insignificantes	1	1	2	3	4	5
		1	2	3	4	5	
		Muy buena MB	Buena B	Regular R	Mala M	Muy mala MM	
		Muy baja MB	Buena B	Media M	Alta A	Muy alta MA	
		INDICADORES					

Escenario Riesgo
Riesgos críticos: son riesgos que pueden ocasionar daños graves sobre el ambiente, requieren de atención prioritaria a corto plazo, alta disponibilidad de recursos y un monitoreo intensivo.

Gráfico 9. Resultados del Análisis de Riesgos para la Vereda Las Ánimas-Componente Capacidad Institucional y de Gestión

Fuente: Elaboración propia

PROMEDIO COMPONENTE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Cualidad	Impacto	Escenario Riesgo
	4	3	12

		NIVEL DE RIESGO					
CATEGORIA DE LOS IMPACTOS	Catastróficas	4	4	8	12	16	20
	Graves	3	3	6	9	12	15
	Leves	2	2	4	6	8	10
	Insignificantes	1	1	2	3	4	5
		1	2	3	4	5	
		Muy buena MB	Buena B	Regular R	Mala M	Muy mala MM	
		Muy baja MB	Buena B	Media M	Alta A	Muy alta MA	
		INDICADORES					

Escenario Riesgo
Riesgos críticos: son riesgos que pueden ocasionar daños graves sobre el ambiente, requieren de atención prioritaria a corto plazo, alta disponibilidad de recursos y un monitoreo intensivo.

Gráfico 10. Resultados del Análisis de Riesgos para la Vereda Las Ánimas-Componente de Participación Ciudadana

Fuente: Elaboración propia

6. Análisis de Participación

Debido a la gran receptividad que la comunidad y su Junta de Acción Comunal prestaron al proyecto de investigación, se ha seleccionado como caso de aplicación a la Vereda Las Ánimas.

Del análisis del taller anunciado en el anterior capítulo, de la información recopilada de la comunidad de la Vereda Las Animas se tiene lo siguiente:

- La economía de la comunidad se basa en la actividad agropecuaria en un alto porcentaje, en otro reducido porcentaje en la minera. Se destaca la alta dependencia de productos como el café, y como se combina con la siembra de maíz y yuca, la avicultura y en muy contados en la piscicultura para mejorar las condiciones económicas y para el propio consumo de los miembros del hogar.
- El acceso a los servicios públicos es muy limitado, el servicio público de energía y teléfono son los que la mayoría de la comunidad posee, pero la existencia de los servicios relacionados con la calidad ambiental como el abastecimiento de agua, el tratamiento de la misma y la disposición de basuras es nula.
- En el territorio de Las Ánimas los pobladores identifican que existe aún diversidad de fauna y flora, en medianas proporciones, a pesar de que por la deforestación y la escasa cultura de protección ambiental han disminuido ésta proporción.
- El territorio es bastante rico en aguas, pero sus pobladores no valoran esta riqueza y han comenzado a explorar los cauces de quebradas para encontrar oro, desconociendo que el sector está considerado como de bajo potencial minero en el Mapa de Potencial Minero encontrado en la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia-Corantioquia y ante la nula intervención de la Autoridad Ambiental por evitar el deterioro de las microcuencas.
- La comunidad de la vereda Las Ánimas no valora su gran riqueza hidrográfica y paisajística, ni la conserva, y por ende desconoce que ésta puede ser aprovechada para fomentar el ecoturismo y el agroturismo de manera sostenible.
- Se percibe la calidad del agua como buena, pero ya hay sectores de la vereda donde esta percepción ya cambia de regular a mala, en parte por la no existencia de tratamiento después de su uso y por la presencia de actividad minera en algunos cauces.
- Igual sucede con la cantidad, en 9 viviendas se tiene que es escasa. La fuente de provisión del agua proviene de nacimientos, lo cual compromete estos dos aspectos de calidad y cantidad con el aumento de la deforestación, la expansión de la frontera agrícola y las explotaciones mineras.
- Solamente en 13 viviendas de las visitadas tienen pozos sépticos para el tratamiento del agua servida.
- En la mayoría del territorio las condiciones del suelo y el aire son buenas, pero hay que alertar a la comunidad, pues solamente de sus conductas depende su conservación.
- Algunos habitantes perciben cambios en su entorno y los asocian con el clima, al observar los cambios en sus patrones de cosecha y los brotes de plagas como la broca en el café.
- La existencia de múltiples amenazas de origen natural y antrópico se convierten en un gran peligro para el territorio de la Vereda Las Ánimas, en cuanto a las naturales hay una fuerte presencia de movimientos en masa, vientos fuertes, rayos y neblina. En algunos sectores más puntuales incendios forestales, sequía e inundación; y en cuanto a las antrópicas el uso de pesticidas, la deforestación y la erosión.
- Con relación a la educación, la mayoría de los niños y jóvenes van a la escuela primaria y básica secundaria (grado 6 a 9). Tienen un servicio de restaurante que les proporciona alimentación durante su estancia diaria lo que puede aumentar la capacidad nutricional

de estos chicos. Los adultos también han sido motivados para que terminen sus estudios primarios y continúen con los secundarios.

- No poseen un centro de salud y deben recurrir a la cabecera municipal en caso de alguna emergencia. Reciben con alguna frecuencia la visita de brigadas de salud, de vacunación, de vacunación de mascotas.
- Poseen una caseta comunal y una placa polideportiva para realizar sus actividades en comunidad.
- La conexión vial con la cabecera municipal es estable, por medio de una vía secundaria destapada.
- Existe una gran red de caminos entre las viviendas, la mayoría en muy regular estado.
- A pesar de que se han presentado emergencias debido a las amenazas arriba expuestas, la comunidad no está organizada ni preparada para cubrir un desastre de mediana magnitud.

Se tiene por tanto que el análisis de participación es el siguiente:

Beneficiarios Directos	Beneficiarios Indirectos	Excluidos/ Neutrales	Perjudicados/ Oponentes
Comunidad de la Vereda Las Ánimas	Población Total del Municipio de Amalfi	Ninguno	Ninguno
Junta Acción Comunal Personal Técnico de la Administración Municipal	Líderes Comunitarios		
CLOPAD	DAPARD CORANTIOQUIA		

Cuadro 1. Análisis de Participación

Fuente: Elaboración propia

Grupo meta o Beneficiarios Directos: el cual está compuesto por una población de 461 habitantes asentados en 95 viviendas. Además se tiene otra información como la que se relaciona a continuación:

- Promedio de habitantes por vivienda: 5 personas
- Promedio de años que habitan la vivienda: 10 años
- Ocupación o actividad: Actividades agropecuarias
- Diversidad de fauna: media
- Calidad y cantidad del agua proveniente de nacimientos en la mayoría de predios: buena y suficiente.
- Servicios públicos limitados:
 - a. 66% energía
 - b. 17% gas
 - c. 0% acueducto, alcantarillado y recolección de residuos

En la matriz de Análisis ACV- Vereda Las Ánimas que se puede observar en el [Anexo 3](#), se condensan las amenazas, vulnerabilidades, capacidades y riesgos para la comunidad de la Vereda Las Ánimas. Este análisis se complementa con los mapas que se obtienen del análisis de vulnerabilidades y de amenazas construido con la comunidad a través de las herramientas diseñadas [Anexo 4](#). Adicional al trabajo desarrollado en el diagnóstico “Diálogo en grupo focal, perfil histórico y mapeo”, se realizó un recorrido vivienda a vivienda en la vereda con el acompañamiento de miembros de la Junta de Acción Comunal, con el fin

de levantar información relacionada con la vulnerabilidad de la comunidad y las amenazas que se presentan en el territorio.

Igualmente, se realizaron trabajos de mapeo con los miembros de la familia en cada vivienda visitada y se obtuvieron datos de localización con la ayuda de un GPS para realizar mapas más precisos, de aquí la importancia de combinar las facetas social, espacial y temporal. Los mapas producidos por medio del software ArcGis son los siguientes:

Mapa Acceso Agua

Para el levantamiento de la información contenida en el capítulo 5, se diseñó una encuesta y se entregaron crayones de colores y papel para dibujar los mapas. También se hicieron entrevistas a personajes claves como el Presidente de la Junta de Acción Comunal, otros miembros de la Junta Acción Comunal y los profesores de la Escuela. La información se contrastó con la base de datos catastral por lo que se pudo al mismo tiempo hacer un trabajo de actualización catastral.



Fotografía(s) 3. Trabajo de campo con comunidad
Fuente: Edna M. Rodríguez G.



Gráfico 11. Mapa de División Territorial Municipal y localización de comunidad en estudio
Fuente: I.U. Colegio Mayor de Antioquia

VEREDA LAS ÁNIMAS
<ul style="list-style-type: none">• Tala de boques, quemas indiscriminadas, explotación minera, captura y muerte de fauna silvestre durante todas las épocas.• Deslizamientos en las partes más altas por flujo de escombros.• Muerte de peces, avalancha por desvío del cauce de quebradas por trabajos mineros y avería de puentes.• Escasa ayuda Alcaldía y algunas provenientes de la Cooperativa Riachón para las personas asociadas.

Cuadro 2. Condiciones de riesgo
Fuente: Propia del proyecto

De acuerdo a las condiciones de riesgo existentes en el Municipio y las definidas por los ejercicios de diagnóstico, se apunta con este trabajo final a mejorar las condiciones de vulnerabilidad ambiental, institucional-política, económica, física y social, para lo cual se trabaja la metodología del Marco Lógico en donde se elaboran los árboles de problemas para cada una de las vulnerabilidades, los que se pueden observar en detalle en el Anexos [5](#), [6](#), [7](#), [8](#) y [9](#). Los principales problemas que apuntan a aumentar las condiciones de vulnerabilidad en la comunidad son:

Vulnerabilidad	Problema Principal
Ambiental	Presión de la población sobre el ambiente deterioro de la calidad ambiental vulnerabilidad ambiental
Institucional-Política	Débil capacidad de gestión del riesgo de todos los actores a nivel local
Económica	Disminución de los ingresos en la unidad familiar
Física	Vulnerabilidad física de la infraestructura pública y habitacional
Social	Vulnerabilidad social presente en la población

Cuadro 3. Problemas que apuntan a aumentar las condiciones de vulnerabilidad en la comunidad de la Vereda Las Ánimas del Municipio de Amalfi

Fuente: Propia del proyecto

7. Descripción de los objetivos

Para dar cumplimiento a los objetivos específicos de este proyecto, lo que ahora se pretende es contribuir con la reducción de la vulnerabilidad ambiental, institucional-política, económica, física y social de la comunidad de la Vereda Las Ánimas del Municipio de Amalfi. Igualmente demostrar que con este ejercicio, es factible extrapolarlo al resto de veredas del Municipio y su corregimiento de Portachuelo (8.3.5. Tratamiento de los riesgos).

De los árboles de problemas elaborados en el Capítulo 6, se elaboran los correspondientes árboles de objetivos que se pueden observar en los Anexos [10](#), [11](#), [12](#), [13](#) y [14](#). A continuación una síntesis de los objetivos a trabajar en la comunidad para reducir la vulnerabilidad:

Vulnerabilidad	Objetivo Específico
Ambiental	Disminuir la presión sobre el ambiente y el deterioro de la calidad ambiental
Institucional-Política	Fortalecimiento de la gestión del riesgo de todos los actores a nivel local
Económica	Aumento de los ingresos en la unidad familiar
Física	Disminución de la vulnerabilidad física de la infraestructura pública y habitacional
Social	Reducción de la vulnerabilidad social

Cuadro 4. Objetivos que apuntan a reducir las condiciones de vulnerabilidad en la comunidad de la Vereda Las Ánimas del Municipio de Amalfi

Fuente: Propia del proyecto

8. Análisis de las alternativas o priorización de objetivos

Posteriormente a la elaboración de los árboles de objetivos, se hace una priorización de las alternativas de forma cualitativa y cuantitativa teniendo en cuenta criterios de:

- Costo
- Tiempo
- Concentración sobre los beneficiarios
- Riesgos Sociales
- Impacto Ambiental
- Impacto de Género
- Viabilidad

Se utiliza una calificación de 1 a 5 (Camacho et al, 2001), en la que las puntuaciones más altas representan las valoraciones más positivas y las más bajas las que se consideran menos adecuadas. Las alternativas priorizadas son:

Alternativa 3	Alternativa 2	Alternativa 4	Alternativa 4	Alternativa 6
Reducida la contaminación	Sensibilización de las instituciones, comunidad y otros actores en la importancia de la gestión del riesgo y el desarrollo local sostenible	Acceso a los servicios públicos	Mejora la cualificación educativa de la población adulta	Aumenta la promoción de la prevención del riesgo
Vulnerabilidad Ambiental	Vulnerabilidad Institucional-Política	Vulnerabilidad Física	Vulnerabilidad Económica	Vulnerabilidad Social

Cuadro 5. Alternativas priorizadas para la toma de decisiones

Fuente: Propia del proyecto

En el [Anexo 15](#), se observa la tabla de priorización de todas las alternativas para las diferentes vulnerabilidades.

9. Planificación Estratégica

En este trabajo se hace uso de la Matriz de Planificación Estratégica con Enfoque de Riesgo, ver [Anexo 16](#), allí se explica el uso de la metodología a utilizar, se destacan algunos aspectos y se hacen algunas reflexiones (en el capítulo de conclusiones y recomendaciones también se encuentran otras), acerca del proceso de planificación estratégica que se podría aplicar en el Municipio de Amalfi. Lo importante que hay que apuntar es que este ejercicio sea incluido dentro de la formulación del Plan de Desarrollo 2012-2015 y obviamente apuntar también al logro de los Objetivos del Milenio.

A continuación se presenta la Matriz de Planificación del Proyecto en el [Anexo 17](#).

10. Presupuesto y Cronograma del proyecto

En el [Anexo 18](#), se podrán observar los presupuestos y cronogramas por vulnerabilidad.

11. Seguimiento y evaluación

El proceso de gestión del desarrollo local debe ser monitoreado constantemente para el progreso y avance, además evaluar su efectividad y pertinencia. Esta fase es de gran importancia debido a los cambios que se generan en el municipio, pues traen consigo nuevas oportunidades pero a la vez nuevos cambios.

Los indicadores son un buen instrumento para este seguimiento, además son muy prácticos porque brindan información sobre la evolución de los diversos componentes analizados, los resultados de la gestión adelantada y el avance del proceso de desarrollo. Un indicador posee capacidad de síntesis, sirve para reducir el número de medidas y parámetros, y para simplificar los procesos de comunicación.

Se deben escoger indicadores simples, de fácil interpretación y disponibilidad, que se relacionen e integren a las condiciones del territorio que se analiza, fundamentados teóricamente, actualizables a intervalos periódicos para verificar la pertinencia, evolución y efecto real sobre el municipio.

La Administración Municipal para obtener resultados satisfactorios se comprometerá a definir el recurso humano y la disponibilidad de tiempo para mantener los indicadores actualizados y hacer el seguimiento a los mismos.

En el [Anexo 16](#), también se encuentra información asociada al seguimiento y la evaluación del plan estratégico.

12. Conclusiones y Recomendaciones

- Aunque en Colombia el número de municipios que incorpora el tema del manejo de riesgos (en sus programas de gobierno, planes de desarrollo y en los planes sectoriales y territoriales) ha aumentado, no se da en todos los casos la asignación correcta de los recursos que demanda su ejecución, estando aún lejanos de que los riesgos sean incorporados de manera sistemática e integral, en forma transversal y permanente, en todas las actividades sectoriales y territoriales del desarrollo.

Son los municipios, como Amalfi, los que llevan la gran carga de estas dificultades, atendiendo de manera inadecuada el tema de los desastres, adicionalmente existe otra dificultad que radica en la disponibilidad de instrumentos institucionales y económicos para la correcta intervención ante los desastres: su manejo y racionalización complican más la situación, ya que son los municipios los que deben asignar los recursos para cubrir los riesgos del Estado y la población vulnerable de bajos ingresos.

Siendo positivos, haremos de la planificación estratégica un proceso y un instrumento útiles para considerar un cambio, pensar en un mejor futuro y hacer de la descentralización un proceso viable de desarrollo.

- La rendición de cuentas podría constituirse es una estrategia fundamental para avanzar en la consolidación de la descentralización en Colombia.
- El municipio es la primera instancia gubernamental responsable de orientar, articular y poner en marcha acciones tendientes a garantizar la integralidad del desarrollo desde perspectivas de corto, mediano y largo plazo, y es en estas acciones en las que se deben incorporar elementos estratégicos de gestión del riesgo.
- Es el municipio el espacio donde se concretan los procesos sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales que configuran la historia de un grupo social y donde las opciones de intervención, incluyendo el riesgo, se hacen más cercanas. De otro lado, es ese espacio en el que se articulan lo privado y lo público, lo local con lo regional y lo nacional.
- La gestión del desarrollo con enfoque de riesgo es un proceso multifacético, que requiere del apoyo de un equipo multidisciplinario, y del compromiso también de todas las instituciones bien sea públicas o privadas en jurisdicción del municipio.
- Se debe considerar la capacitación como prioridad, lo que permitirá implementar el plan propuesto con mayor facilidad y en forma coordinada en todo el municipio.
- En la actualidad diversas instituciones trabajan para implementar y mejorar la gestión del desarrollo con enfoque de riesgo, se sugiere buscar la cooperación mutua para conocer e intercambiar buenas prácticas, levantar información que permita contar con información confiable y de calidad que contribuya a acercarlos más a la realidad.
- Es recomendable tener en cuenta la consideración de que al hablar de gestión del riesgo de desastres estamos hablando de gestión del desarrollo en todas sus esferas.
- En la priorización de problemas, es recomendable identificar únicamente los problemas existentes, no problemas posibles o potenciales; y tener en cuenta que un problema no es la ausencia de una solución, sino un estado existente negativo.
- Igualmente es recomendable utilizar diversos criterios de priorización con el fin de tener mucha certeza a la hora de seleccionar los problemas más importantes, y poder así encontrar las mejores soluciones.

Recomendaciones o aspectos a considerar para incorporar el plan de preparativos dentro de la planificación estratégica local:

- Voluntad política para asegurar el éxito y la sostenibilidad del plan.
- Visión de proceso sostenible en el tiempo.
- Aprovechar la actual coyuntura de inicio de nuevos gobernantes: En Amalfi existe un plan estratégico pero no hay planes de preparativos, entonces se debe proponer estrategia de preparativos coherente con la visión de desarrollo y los objetivos del plan y necesidades del territorio frente a los riesgos.
- Proceso participativo y concertado
- Ajustar el marco legal local.
- Elaborar un sistema de indicadores locales sencillos a partir de fuentes existentes.
- Incluir a la mujer, los niños, los jóvenes como actores claves en la ejecución del plan.
- Hacer del plan un proceso constante en el tiempo, hacerlo continuo y realizarle evaluaciones periódicas, especialmente porque la vulnerabilidad es dinámica en el tiempo.
- Tener en cuenta el concepto de territorio y de escala territorial: la importancia de la vereda como productora de agua del municipio.

13. Agradecimientos

Expresamos los más sinceros agradecimientos a:

- A la Administración Municipal de Amalfi, por permitir la realización de esta investigación en su municipio.
- A la comunidad de la Vereda Las Ánimas, en cabeza de su presidente Aquileo de Jesús Carvajal y demás miembros de la Junta de Acción Comunal.
- A los profesores de la Institución Educativa Las Ánimas.
- Al profesor Carlos Arturo Hoyos Restrepo, por su apoyo en el diseño del Sistema de Información Geográfica de este proyecto.

14. Bibliografía

1. Camacho, H. et al. (2001). El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos - Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo, Fundación CIDEAL - Acciones de Desarrollo y Cooperación.
2. Centro Internacional de Formación de la OIT. (2011). El riesgo de desastres: origen, evaluación, reducción y prevención en el marco del desarrollo local sostenible. Unidad 2. Curso de Reducción del Riesgo de Desastres y Desarrollo Local Sostenible. Turín, Italia.
3. Congreso de la República de Colombia. Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
4. Congreso de la República de Colombia. Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial.
5. Congreso de la República de Colombia. Ley 46 de 1988 por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.
6. CONPES 3146. Estrategia para consolidar la ejecución del PNPAD en el corto y mediano plazo.
7. Cutter, S. et al. (2003). Social Vulnerability to Environmental Hazards. En: Social Science Quarterly, Volume 84, Number 2, June 2003.
8. Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 4147 de 2011. Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y su estructura.
9. Departamento Nacional de Planeación-DNP. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. (2006). Manual Metodológico General para la Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos. Guías sectoriales.
10. Dirección Nacional de Planeación. (2005). Guía para orientar las acciones e inversiones en gestión local del riesgo a nivel municipal. Colombia
11. Dirección Nacional de Planeación. (2010). Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para Todos (2010-2014)-Juan Manuel Santos. Capítulos B y C. Gestión del riesgo de desastres: buen gobierno y para comunidades seguras, y Respuesta a la Ola Invernal 2010-2011 respectivamente. Bogotá, Colombia.
12. Dirección Nacional de Planeación-DNP. CONPES 3146 de 2001. Estrategia para consolidar la ejecución del PNPAD en el corto y mediano plazo.
13. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo. 2005. Guía Metodológica para la Incorporación de la Prevención y la Reducción de Riesgos en los Procesos de Ordenamiento Territorial. Bogotá.
14. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo. Decreto 1200 de 2004, por el cual se determinan los Instrumentos de Planificación Ambiental y se adoptan otras disposiciones. Colombia.
15. Ministerio de Interior. Decreto 93 de 1998, por el cual adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Colombia
16. ONU-Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres-EIRD. (2007). De las palabras a la acción: Guía para la implementación del Marco de Hyogo. Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Cap. 2: Mejorar la información sobre los riesgos y la alerta temprana. 166 pág. Ginebra, Suiza.
17. Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. (2009). Guía Municipal para la Gestión del Riesgo. Versión 1, para revisión. Bogotá, Colombia.
18. Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres-SNPAD. (2010). Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2009-2011). Bogotá, Colombia
19. Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres-SNPAD. (2008). Guía Metodológica para la Formulación del Plan Local de Emergencia y Contingencias (PLEC's). Primera edición. Bogotá, Colombia

20. UIP-UNISDR. (2010). La Reducción del Riesgo de Desastres: Un Instrumento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Kit de Cabildeo para Parlamentarios. Ginebra, Suiza.
21. UNISDR, UNDP and IUCN. (2009). Making Disaster Risk Reduction Gender-Sensitive. Policy and Practical Guidelines. Geneva, Switzerland.
22. UNISDR. (2009). Informe de Evaluación Global sobre la reducción del riesgo de desastres. Riesgo y pobreza en un clima cambiante: Invertir hoy para un mañana seguro. Ginebra, Suiza
23. Gobernación de Antioquia. Anuario Estadístico de Antioquia. 2005
24. Municipio de Amalfi. Esquema de Ordenamiento Territorial. 1999
25. Municipio de Amalfi. Plan de Desarrollo. 2008-2011.
26. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. Censo 2005

Cibergrafía:

Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres-SNPAD:

- Reportes de Emergencias del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres <http://www.sigpad.gov.co/sigpad/emergencias.aspx> (Último acceso 29 de octubre de 2011)
- Consolidado de Atención de Emergencias desde mayo del 2010 hasta junio de 2011. http://www.sigpad.gov.co/sigpad/emergencias_detalle.aspx?idn=41 (Último acceso 26-10-2011)

Corporación OSSO – Colombia:

DESINVENTAR es un software del inventario de desastre desarrollado por LA RED y software oficial usado por las organizaciones nacionales de desastre en la región de América Latina según un acuerdo promovido por CEPREDENAC. El software permite el almacenamiento y recuperación en términos de análisis estadístico y formas gráficas diversas, de la información sobre todos tipos de eventos dañinos registrados en la base de datos en la escala territorial más pequeña disponible en la cartografía digitalizada de los países. En: <http://www.desinventar.org>

EM-DAT:

The OFDA/CRED International Disaster Database- Université Catholique de Louvain - Brussels – Belgium. <http://www.emdat.be/result-country-profile> (Último acceso 29-10-2011)

15. Anexos

- Anexo 1. Matriz de amenazas y vulnerabilidad
- Anexo 2. Análisis del Riesgo
- Anexo 3. Matriz ACV Vereda Las Ánimas
- Anexo 4. Mapas producidos
- Anexo 5. Árbol de problemas vulnerabilidad ambiental
- Anexo 6. Árbol de problemas vulnerabilidad institucional_política
- Anexo 7. Árbol de problemas vulnerabilidad económica
- Anexo 8. Árbol de problemas vulnerabilidad social
- Anexo 9. Árbol de problemas vulnerabilidad física
- Anexo 10. Árbol de objetivos vulnerabilidad ambiental
- Anexo 11. Árbol de objetivos vulnerabilidad institucional_ política
- Anexo 12. Árbol de objetivos vulnerabilidad económica
- Anexo 13. Árbol de objetivos vulnerabilidad social
- Anexo 14. Árbol de objetivos vulnerabilidad física
- Anexo 15. Análisis cuantitativo de alternativas
- Anexo 16. Matriz de planificación estratégica con enfoque de riesgo
- Anexo 17. Matriz de planificación del proyecto
- Anexo 18. Presupuesto y cronograma