

TÍTULO COMPLETO DE LA TESIS DOCTORAL O TRABAJO DE GRADO:

URCUNINA: LA REALIDAD DE LAS "BUENAS INTENCIONES" UN ANÁLISIS A LA IMPLEMENTACIÓN DEL REASENTAMIENTO POBLACIONAL DE LA ZONA DE AMENAZA VOLCANICA ALTA -ZAVA-

AUTOR O AUTORES

Apellidos Completos	Nombres Completos
ENRIQUEZ ERASO	AMANDA LUCÍA

DIRECTOR (ES) TESIS DOCTORAL O DEL TRABAJO DE GRADO

Apellidos Completos	Nombres Completos
CARRILLO RODRIGUEZ	JESÚS

ASESOR (ES) O CODIRECTOR

Apellidos Completos	Nombres Completos

TRABAJO PARA OPTAR AL TÍTULO DE: **MAESTRÍA EN POLITICA SOCIAL**

FACULTAD: CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

PROGRAMA: Carrera ___ Licenciatura ___ Especialización ___ Maestría **_X_**
Doctorado ___

NOMBRE DEL PROGRAMA: MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL

NOMBRES Y APELLIDOS DEL DIRECTOR DEL PROGRAMA: MARÍA CRISTINA OCAMPO DE HERRÁN

CIUDAD: BOGOTA AÑO DE PRESENTACIÓN DEL TRABAJO DE GRADO: 2009

NÚMERO DE PÁGINAS 144

TIPO DE ILUSTRACIONES:

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ilustraciones | <input type="checkbox"/> Láminas |
| <input type="checkbox"/> Mapas X | <input type="checkbox"/> Fotografías X |
| <input type="checkbox"/> Retratos | |
| <input type="checkbox"/> Tablas, gráficos y diagramas X | |
| <input type="checkbox"/> Planos | |

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento _____

MATERIAL ANEXO (Vídeo, audio, multimedia o producción electrónica):

Duración del audiovisual: _____ minutos.

Número de casetes de vídeo: _____ Formato: VHS ____ Beta Max ____ ¾ ____ Beta Cam ____ Mini DV ____ DV Cam ____ DVC Pro ____ Vídeo 8 ____ Hi 8 ____

Otro. Cual? _____

Sistema: Americano NTSC _____ Europeo PAL _____ SECAM _____

Número de casetes de audio: _____

Número de archivos dentro del CD (En caso de incluirse un CD-ROM diferente al trabajo de _____ grado):

DESCRIPTORES O PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS

ESPAÑOL

Reasentamiento,
Políticas Públicas,
Contexto,
Instituciones,
Gestión del Riesgo

INGLÉS

Resettlement,
Public Policy
Context
Institutions
Risk Management

RESUMEN DEL CONTENIDO EN ESPAÑOL E INGLÉS: (Máximo 250 palabras - 1530 caracteres):

Como resultado del interés por un campo de investigación que compete a la Política Social se presenta Urcunina: la realidad de las "buenas intenciones", una visión de la realidad de las familias asentadas en la Zona de Amenaza Volcánica Alta - ZAVA - del volcán Galeras y el rol del Estado en su intento por disminuir el grado de vulnerabilidad al cual se encuentran expuestas por su cercanía al mismo. Esta investigación partió de una realidad expresa frente a la posición desfavorable de las familias ubicadas en esta zona, ante el proyecto de reasentamiento planteado por el gobierno como mecanismo de prevención en el marco de la política de Gestión del Riesgo. El objetivo central, es identificar cuáles son los factores que determinan la renuencia de las familias ubicadas en zona de amenaza volcánica alta –ZAVA- al proyecto de reasentamiento poblacional. El estudio es de corte cualitativo-descriptivo, se utilizó técnicas como la observación directa y las entrevistas no estructuradas. Como resultado del estudio, se evidenciaron elementos que pueden ser una sugerencia para la práctica del proceso y de las políticas públicas en general: estos se refieren a: i) el papel del Estado; ii) las dificultades para llevar a cabo la política pública; iii) el papel que juega el contexto en el proceso de política y iv) el papel de las instituciones en la efectividad de las políticas.

Abstract.

As resulting from the interest by an investigation field that is incumbent on to the Social Policy we presented/displayed Urcunina: the reality of the “good intentions”, a vision of the reality of the families seated in the Zone of High Volcanic Threat - ZAVA - of Galeras volcano and the roll of the State in its attempt to diminish the vulnerability degree to which they are exposed by his proximity he himself. This investigation left from a reality it express as opposed to the unfavorable position of the families located in this zone, before the project of resettlement raised by the government as mechanism of prevention within the framework of the policy of Risk Managemen. The central objective is to identify which are the factors that determine the refusing of the families located in zone of volcanic threat high - ZAVA- to the project of population resettlement. The study is of qualitative-descriptive cut, it was used techniques like the direct observation and the interviews no structured. As resulting from the study, elements were demonstrated that can be a suggestion for the practice of the process and the public policies in general: these talk about a: *i*) the paper of the State; *ii*) the difficulties to carry out the public policy; *iii*) the role that the context in the policy process plays and *iv*) the paper of the institutions in the effectiveness of the policies.

URCUNINA: LA REALIDAD DE LAS “BUENAS INTENCIONES”
*UN ANÁLISIS A LA IMPLEMENTACIÓN DEL REASENTAMIENTO
POBLACIONAL DE LA ZONA DE AMENAZA VOLCANICA ALTA –ZAVA-*



AMANDA LUCIA ENRÍQUEZ ERASO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ D.C.
2009

URCUNINA: LA REALIDAD DE LAS “BUENAS INTENCIONES”
*UN ANÁLISIS A LA IMPLEMENTACIÓN DEL REASENTAMIENTO
POBLACIONAL DE LA ZONA DE AMENAZA VOLCANICA ALTA –ZAVA-*



AMANDA LUCIA ENRÍQUEZ ERASO

Trabajo de grado para optar el título
de Magístra en Política Social

Director
Ph. D. JESÚS CARRILLO RODRÍGUEZ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ D.C.
2009

NOTA DE ACEPTACIÓN:

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Bogotá D.C., julio 13 de 2009

DEDICATORIA

Con paciencia esperé al Señor; se inclinó a mí, y oyó mi clamor. Me sacó del pozo de la desolación, del lodo cenagoso; puso mis pies sobre peña, y enderezó mis pasos. Puso luego en mi boca canción nueva, un himno de alabanza a nuestro Dios (Salmo 40).

Dios es mi fortaleza, junto a Él nada me faltará, esa es quizá la frase que hizo que llegaré a esta etapa de mi vida, Dios nunca me abandono así pareciera todo perdido.

Qué hermoso saber que nunca estás solo, cuando todo parece irse al abismo, cuando nada parece salir bien, cuando sientes que ya no hay solución Él te espera, te da su mano y te acoge en sus brazos para seguir la lucha.

Hoy dedico este esfuerzo a Ti Buen Dios, por concederme la posibilidad de finalizar esta etapa, segura que siempre estarás conmigo guiándome, siendo mi compañero de batallas y haciendo que cada día comprenda lo maravilloso de Tú amor.

Gracias por entregarme unos maravillosos Padres María Helena y Pablo Orlando y a mis hermanitos Mónica Gabriela y Byron Gustavo, sin ellos no hubiese sido posible todo esto. A ellos sólo me queda decirles Gracias por ser mi Familia.

Gracias por estar ahí....Gracias por existir.

AGRADECIMIENTOS

Esta página no será suficiente para agradecer a todos los que me acompañaron, me apreciaron sinceramente, los que confiaron en mí.

Primero agradezco a mi Familia, sin su apoyo esto sería imposible, por darme la posibilidad aunque con dolor de abrir mis alas, de saber que podía cumplir mis sueños así sea apartada de ellos, por entenderme en mis momentos de angustia y desesperación, por sus oraciones y por darme esta oportunidad que logro afianzar más nuestros lazos de amor.

A los que ahora me acompañan desde un lugar muy lejano y desconocido, a mis abuelitos Ernesto y Hermila, que aunque no están físicamente sus enseñanzas, nunca me harán sentir su ausencia.

Por todos los que incentivaron sin querer la salida de ese pequeño pueblo, por la gente que me hizo entender lo importante de trabajar por la gente, de acompañarlos y de hacer propia su realidad, para los que antes de llegar a Bogotá me dieron su mano, para quienes confiaron y los para quienes no, esa fue mi motivación para salir y ser hoy una mejor persona.

Y cómo olvidar a quienes no dejaron de creer en la gente, a Martha Lucia Gutiérrez y su Familia, gracias por brindarme su apoyo incondicional y abrirme las puertas de su casa, jamás tendré con que pagarles todo lo que hicieron por mí.

A la Fundación Juan Pablo Gutiérrez Cáceres, quienes a pesar de su dolor nunca dejaron de creer en los sueños de la gente, ellos con su labor buscan hacer posible el ideal de un soñador como lo fue Juan Pablo, a través de unos jóvenes que quieren un mejor país. A ellos que Dios los colme de abundantes bendiciones para que continúen haciendo posible los sueños de muchos provincianos como yo.

A María Cristina, nuestra Directora quien siempre estuvo disponible para escucharnos y ayudarnos en momentos de dificultad.

A mi Tutor el Profe Jesús, por su paciencia, disposición y buenos consejos, sé que siempre busco lo mejor para mí, gracias por escucharme y comprender mis limitaciones. Sin su apoyo esto no sería una realidad.

A Ximena García por su apoyo, por darme la posibilidad de estar en la Mesa de Reasentamiento de la Universidad de los Andes, a Claudia Satizabal, gracias por su tiempo y sus enseñanzas. A todas las personas que contribuyeron al desarrollo de este trabajo, a las comunidades de la ZAVA, especialmente a mis viejitos de Yunguillo.

A todas esas personas que llegaron a mi vida, para enseñarme lo maravilloso de sentirse orgulloso de quien eres, por aceptarme con mis defectos, por creer en mí y por brindarme su sincera amistad. Fer gracias por todas tus enseñanzas, eres un ser maravilloso, María del C, eres especial, nunca te olvidare; María Ángela “peque” gracias te llevo en mi corazón, Dianita te quiero mucho nunca olvidaré todo lo que hiciste por mi, los recordaré siempre que Dios los bendiga.

Por último quiero dar gracias a mi Universidad, a la Facultad, a Glorita y a Jenny, gracias por brindarme su apoyo absoluto las llevaré siempre en mi corazón...y como terminar sin agradecer a quienes hacen parte de la biblioteca, gracias a ellos este espacio se convirtió en mi segundo hogar.

Dios bendiga a todos y cada uno de ustedes, siempre ocuparan un espacio en mi corazón.

AmandaLú.

CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN.....	16
INTRODUCCIÓN.....	17
1. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SEGURIDAD HUMANA, LA VULNERABILIDAD Y LA GESTIÓN DEL RIESGO	25
1.1 EL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA COMO HERRAMIENTA PARA LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	26
1.2 VULNERABILIDAD: QUÉ ES Y CUÁLES SON SUS ALCANCES.....	32
1.3 EL PAPEL DEL ESTADO EN LA GESTIÓN DEL RIESGO	35
1.3.1 El riesgo.....	35
1.3.2 La gestión del riesgo.....	36
2. URCUNINA: AMENAZA Y DESASTRE AL SUR DE COLOMBIA	45
2.1 SIGNIFICADO E IMPORTANCIA DEL CONTEXTO.....	45
2.2 EL ESCENARIO DE RIESGO: VOLCÁN GALERAS	47
2.2.1 Caracterización general.....	47
2.2.2 Zonificación: amenaza baja, media y alta	54
2.2.3 La ZAVA y la situación actual.	57
3. LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA ZAVA DEL VOLCÁN GALERAS	74
3.1 PRECEPTOS TEÓRICOS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN	76
3.1.1 La implementación: entre lo que se quiere y lo que hace.....	77
3.1.2 Los niveles de intervención en el proceso de política pública.....	79

3.2 POLÍTICAS PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO POR AMENAZA NATURAL: LINEAMIENTOS Y RECURSOS PARA LA OPERATIVIDAD DEL REASENTAMIENTO EN LA ZAVA OBJETO DE ESTUDIO.....	80
3.2.1 Las instituciones en la Gestión del Riesgo en la ZAVA.	81
3.2.2 Lineamientos para la gestión del riesgo y el reasentamiento poblacional para la ZAVA.....	86
3.2.3 Asignación de recursos.....	90
4. LOS CONTRASENTIDOS DE LAS “BUENAS INTENCIONES” EN EL ESCENARIO LOCAL.....	98
4.1 SURGIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES.....	99
4.2 LA COMUNIDAD Y SU REALIDAD	102
4.2.1 Prácticas pedagógico-comunicacionales	102
4.2.2 Factor Socio-económico.	104
4.2.3 Gestión y Capacidad Institucional.....	106
4.2.4 Participación Social.....	110
4.2.5 La Cultura.	114
4.3 LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA	116
BIBLIOGRAFÍA.....	121
ANEXOS.....	134

ÍNDICE DE MAPAS, TABLAS, FOTOS Y FIGURAS

	Pág.
Mapa No. 1. División político administrativa Departamento de Nariño	48
Mapa No. 2. Mapa físico Departamento de Nariño	49
Mapa No. 3. “Imagen tomada de Google Earth en donde se observan algunos volcanes del sur de Colombia y del norte del Ecuador, entre ellos están Doña Juana, Galeras, Azufral y Cumbal, monitoreados por el OVSP_INGEOMINAS”	50
Mapa No. 4. Mapa de amenaza volcánica 3D	53
Mapa No. 5. Mapa de amenaza volcánica Galeras 3ª versión	55
Tabla No. 1. Consolidado población ZAVA	57
Tabla No. 2. Ficha general Municipio de Pasto	60
Tabla No. 3. Ficha general Municipio de Nariño	61
Tabla No. 4. Ficha general Municipio de La Florida	62
Tabla No. 5. Niveles de responsabilidad en el SNPAD	81
Tabla No. 6. Marco normativo Prevención y Atención de Desastres	88
Tabla No. 7. Recursos Presupuesto General de la Nación, 2005-2010	93
Tabla No. 8. Resumen Giros Departamento y Municipios 2004-2007	93
Tabla No. 9. Recursos FNC-ejecutados Gobernación de Nariño 2004-2007	94
Tabla No. 10. Recursos entidades operativas del SNPAD 2004-2007	94
Tabla No. 11. Albergues por municipio y población por vereda	94
Foto No. 1. “Momento de la primera explosión del volcán Galeras registrada a las 6:38 minutos de la mañana el día 8 de Junio de 2009. Tomada desde el municipio de Nariño (ZAVA)”	51
Foto No. 2 “Fotografía tomada hora antes de la erupción del 14 de enero de 1993 en la zona del cráter principal. Aquí aparecen algunos de los participantes del Taller Internacional sobre el Complejo Volcánico Galeras, incluyendo a Néstor García, Igor Menyailov y José Arlés Zapata, quienes perecieron en la erupción”	52
Figura No.1. Análisis de funciones organismos Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres	84

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
ANEXO A. ESTRUCTURA CAPITULAR DE TESIS URCUNINA: LA REALIDAD DE LAS “BUENAS INTENCIONES”	135
ANEXO B. NIVELES DE ACTIVIDAD VOLCANES MONITOREADOS EN COLOMBIA	136
ANEXO C. VACIADO DE INFORMACIÓN FINAL. TRABAJO DE CAMPO ZAVA.	137

RESUMEN

Como resultado del interés por un campo de investigación que compete a la Política Social se presenta Urcunina¹: la realidad de las “buenas intenciones”, una visión de la realidad de las familias asentadas en la Zona de Amenaza Volcánica Alta - ZAVA - del volcán Galeras² y el rol del Estado en su intento por disminuir el grado de vulnerabilidad al cual se encuentran expuestas por su cercanía al mismo. Esta investigación partió de una realidad expresa frente a la posición desfavorable de las familias ubicadas en esta zona, ante el proyecto de reasentamiento planteado por el gobierno como mecanismo de prevención en el marco de la política de Gestión del Riesgo. El objetivo central, es identificar cuáles son los factores que determinan la renuencia de las familias ubicadas en zona de amenaza volcánica alta –ZAVA- al proyecto de reasentamiento poblacional. El estudio es de corte cualitativo-descriptivo, se utilizó técnicas como la observación directa y las entrevistas no estructuradas. Como resultado del estudio, se evidenciaron elementos que pueden ser una sugerencia para la práctica del proceso y de las políticas públicas en general: estos se refieren a: i) el papel del Estado; ii) las dificultades para llevar a cabo la política pública; iii) el papel que juega el contexto en el proceso de política y iv) el papel de las instituciones en la efectividad de las políticas.

¹ Nombre con el cual era conocido el volcán Galeras, nombre dado por los nativos de la cultura quechua, que tiene como significado "montaña de fuego o montaña que bota fuego".

² El nombre "Galeras" como lo reseña en su texto Rossih Amira Martínez Sinisterra de la oficina de comunicaciones de la Unidad de Parques Nacionales Naturales fue dado por los conquistadores españoles, quienes al llegar al actual Valle de Atriz advirtieron cierta semejanza formal del volcán con una "Galera", embarcación de vela muy utilizada en el siglo XVI. <http://www.elespacio.com.co/publicaciones/descubriendo/galeras.htm>

INTRODUCCIÓN

En el análisis de las políticas públicas se creía que con un buen diseño bastaba para garantizar el éxito de la acción gubernamental. Nada más engañoso que esa afirmación, ya que en el momento de trasladar las intenciones a los hechos, se revela que el éxito de las políticas públicas más allá del diseño requiere de condiciones que contribuyan a alcanzar los propósitos institucionales.

La presente investigación constituye un caso que ratifica la importancia de la implementación y sus condicionantes para el logro de los objetivos propuestos. Pretende establecer una hermenéutica del reasentamiento (o no), desde la perspectiva de los actores afectados. Comprender las razones de la renuencia.

Este texto es el resultado del estudio de la reactivación del Volcán Galeras y el reasentamiento poblacional, como mecanismo del Estado para reducir la vulnerabilidad de las familias asentadas en la zona de amenaza volcánica alta, de aquí en adelante denominada ZAVA; además, está enmarcado en el interés de responder el por qué de la permanencia de una serie de familias (1.894) en una zona que significa alto riesgo para su integridad y el por qué de su negativa a las medidas del gobierno para la resolución de este problema.

La característica principal de esta problemática se evidencia en que después de tres años de haber sido declarada la zona como de desastre y de haber entregado una serie de lineamientos y disposiciones para lograrlo, no ha tenido el impacto esperado; muestra de ello es que hasta el momento no ha salido la primera familia, aún teniendo como constante la actividad volcánica, que en el transcurso de 2009, lleva nueve erupciones, de grandes magnitudes; la última registrada el 8 de Junio, cambiando el nivel de alerta a uno (I) erupción inminente o en curso.

Actualmente el nivel se encuentra en dos (II)³, este cambio se debe a las variaciones al interior del cono volcánico, lo que implica mayores posibilidades de una nueva erupción, ante esto como en los anteriores eventos se sigue promoviendo por parte de las autoridades, la idea de desplazarse a los albergues que han sido dispuestos para este tipo de sucesos. Esta medida al igual que otras de carácter preventivo no ha tenido eco en las comunidades y no es raro, ante esta posibilidad que las comunidades afectadas respondan con las mismas misivas *“de aquí no nos vamos, porque aquí nunca ha pasado nada, no saldremos, el volcán es nuestro amigo y el no nos hará daño.”*

Para analizar esta problemática se hace necesario identificar qué pasa al interior de las comunidades, el por qué la gente decide quedarse a pesar de la actividad volcánica y qué les impide salir de sus territorios. En este texto se hará análisis de las medidas adoptadas por parte del gobierno, con el fin de esclarecer si éstas responden a las expectativas de la comunidad, si los planteamientos son coherentes con el contexto y si las decisiones tienen en cuenta las particularidades de las comunidades afectadas.

La hipótesis de trabajo plantea que *“los escasos resultados de las acciones de política pública para la gestión del riesgo en la ZAVA, en su componente de reasentamiento, corresponden al desconocimiento por parte de los hacedores de política, de la realidad local y de las comunidades afectadas”*.

La investigación de esta problemática social se realizó por un interés en las poblaciones afectadas por esta realidad, por la vulnerabilidad a la que están expuestas por la cercanía a la zona de influencia y que por diferentes motivos no aceptan la medida de reasentamiento. El interés surge también por el vínculo de la investigadora con el contexto donde se desarrolla la problemática, además porque

³ Erupción probable en términos de días o semanas.

vivencia la incertidumbre y temor de su comunidad. Ante esta situación nace la inquietud del por qué las medidas preventivas no tiene eco en la población.

El panorama de las comunidades es complejo, los habitantes de las laderas del volcán, no dimensionan lo que significa esta cercanía y en esas condiciones, no van a salir de sus territorios y más aún si lo que el gobierno les ofrece no responde a sus necesidades y no garantiza que su vida continúe normalmente, es decir que la gente tenga la “confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana” (PNUD, 1994:27).

Esta situación no depende únicamente del accionar del Estado, sino de la conciencia de los ciudadanos respecto a los riesgos que los rodean y la necesidad de actuar asertivamente frente a ellos. Las políticas públicas y las acciones de política, no son procesos aislados, requieren de acciones conjuntas entre los niveles de intervención y las comunidades.

Profundizar la indagación de este tema, fue en primera instancia un interés académico, como un requisito y una forma de aportar elementos que visibilicen la realidad de las comunidades, y a partir de esto dar respuesta al por qué la gente no responde positivamente a las propuestas de sus gobernantes frente a cómo evitar pérdidas humanas ante una posible eventualidad. En el ámbito profesional, como Psicóloga y como futura Magistra en Política Social, el interés versó en conocer el contexto donde se desarrolla la política, el proceso de implementación que esta ha tenido y entender por qué las alternativas que ofrece el gobierno central, no han sido posibles en el ámbito local.

Para la presente investigación se requirió una metodología que permitiera un acercamiento directo con los sujetos de la comunidad en cuestión. Las técnicas ofrecidas por la investigación cualitativa, definida como aquella que “no parte de supuestos derivados teóricamente, sino que busca conceptualizar sobre la

realidad con base en el comportamiento, los conocimientos, las actitudes y los valores que guían los comportamientos de las personas sujetos de investigación aprovechando los conocimientos y actitudes locales con una serie de preguntas y categorías de análisis preconcebidas por la investigadora. El proceso de investigación cualitativa explora de manera sistemática los conocimientos y los valores que comparten los individuos en un determinado contexto espacial y temporal.

Esto implica que no aborda la situación empírica con hipótesis deducidas conceptualmente, sino que de manera inductiva pasa del dato observado a identificar los parámetros normativos de comportamiento, que son aceptados por los individuos en contextos específicos históricamente determinados" (Bonilla, 1997, p. 42). En este caso, la observación directa y la entrevista semi-estructurada, son pertinentes al momento de alcanzar los objetivos planteados. Además, con la utilización de estas técnicas es mayor la profundización de la realidad cotidiana y local de los habitantes de la ZAVA del Galeras. Este estudio contó con la participación de las comunidades afectadas, quienes deberían ser los actores protagónicos de las políticas públicas.

Esta investigación es de tipo descriptivo puesto que permite analizar cómo es y cómo se manifiesta un fenómeno y sus componentes; busca especificar características y particularidades de las personas, grupos que participan de la investigación como actores sociales, sujetos de investigación y así enriquecer la investigación y facilitar de esta forma evidenciar la realidad al interior de las comunidades afectadas.

Las técnicas centradas en el diálogo y la observación, sirvieron para obtener vivencias que permitieron comprender la situación en torno al problema y los inconvenientes con las acciones implementadas para dar respuesta al mismo. Con

el resultado obtenido a través de la utilización de estas herramientas investigativas se hace un análisis cualitativo de la comunidad sujeto de intervención.

Para efectos de la población sujeto de estudio, la muestra seleccionada para los propósitos de la investigación, es no probabilística o también conocida como intencional, la muestra escogida corresponde a familias ubicadas en la ZAVA del municipio de Nariño y algunas de los municipios incluidos en la zona de desastre, esto se hizo por similitudes entre las comunidades afectadas tales como: las creencias, sus formas de vida, la utilización de la tierra, formas de organización, la cultura, entre otras, para luego extrapolarlos al resto de las poblaciones; el segundo factor que incidió en la selección de la muestra es que los habitantes de las comunidades son escépticas frente a las intervenciones y se niegan a colaborar; esta actitud se fundamenta en anteriores experiencias donde los investigadores al finalizar sus estudios no reportan resultados a estas comunidades, entonces ellos afirman sentirse “*usados*”. Para evitar que quienes participaron en este estudio sigan teniendo esta percepción, se darán a conocer los resultados obtenidos en la investigación, mediante la realización de visitas en donde, con el uso de un lenguaje claro y preciso se dará a conocer que se encontró al interior de las comunidades.

La investigación tomo como fuentes primarias una serie de entrevistas semi-estructuradas a los habitantes de la zona (35) y a algunos líderes visibles de la zona (10). En las conversaciones los ítems de las entrevistas no tuvieron un número definido de preguntas y su estructuración se fue construyendo a partir de los relatos, que arrojan información valiosa para identificar elementos claves en el análisis de la política y así definir los factores que determinan su eficacia y eficiencia.

Los actores entrevistados hacen parte de un universo de informantes claves, para este caso el universo de estudio son las familias de los municipios de Pasto⁴, Nariño⁵ y La Florida⁶, ubicados en zonas de amenaza volcánica alta por influencia del Volcán Galeras en el Departamento de Nariño.

Como fuentes secundarias, se contó con información producto del trabajo desarrollado con dos grupos específicos (Fundación Florida Unida y Cabildo indígena Quillasinga del Corregimiento de Genoy) organizados en torno al proceso. Dicha información se tuvo en cuenta dentro del trabajo de campo. Así mismo, la revisión de prensa nacional y regional hace parte del trabajo de campo, trabajo realizado durante todo el proceso investigativo puesto que estos han registrado todos los eventos y dan cuenta de la realidad actual al interior de las comunidades y del proceso Galeras como ha sido denominado.

La finalidad de este trabajo es identificar cuáles son los factores que determinan la renuencia de las familias ubicadas en zona de amenaza volcánica alta –ZAVA- al proyecto de reasentamiento poblacional. Para el logro de este objetivo se plantea: i) describir los factores de renuencia de las familias en torno al proceso de reasentamiento; ii) analizar el conjunto de factores que inciden en la renuencia y iii) comprender el alcance que estos factores han tenido en la implementación de la política

El escrito que a continuación se presenta está estructurado en cuatro capítulos, los cuales demuestran que las políticas no pueden estar desligadas de ningún elemento que involucre a personas y colectividades.

⁴ Corregimientos Genoy (Aguapamba, Castillo Loma, Centro Bellavista, Nueva Campiña), Mapachico Centro, Charguayaco, La Cocha, Villamaría, San Francisco Briceño, Briceño Alto y Terrazas de Briceño, El Rosal y Aticance.

⁵ Corregimiento del Chorrillo, veredas Yunguillo y Pueblo Viejo.

⁶ Sector oriental, Zaragoza, La Victoria, Porvenir, Primavera, La Merced, Barranquito, El Placer, Divino Niño, Libertad, La Colina, Barranco.

En el capítulo I se plasma lo concerniente a la comprensión teórica de los elementos presentes en este tipo de problemáticas y los cuales están en juego; estos elementos son: la seguridad humana, la vulnerabilidad y el papel del Estado en la protección de esa seguridad humana, a través de estrategias como la gestión del riesgo como herramienta para reducir las vulnerabilidades a las cuales están expuestos los seres humanos.

En el capítulo II refiere al contexto; para ello se hará una referencia teórica al concepto en cuanto a qué es y cuál es el papel en el proceso de implementación de las políticas públicas. Además, se expondrán características y particularidades de las comunidades objeto de estudio en tanto población, servicios básicos, procesos organizacionales, comunitarios e institucionales (administrativo y financiero) y culturales.

En el capítulo III se analizará todo lo relacionado con el proceso de implementación de las acciones de política, enmarcadas en el proyecto de reasentamiento planteado para las familias de la ZAVA; se avistarán componentes tales como: antecedentes de la política, elementos del diseño (valores, diseños institucionales (nacional, departamental y local), actores, objetivos, metas; traducido en la siguiente fórmula: Implementación f (lineamientos, recursos, supervisión).

El capítulo IV hará referencia a los resultados producto del trabajo de campo apartado denominado: *“La comunidad y su realidad”*; aquí se trata de dar respuesta a la pregunta: ¿qué factores obstaculizan la consecución de los objetivos?; se procederá a responder al cuestionamiento: ¿qué hace que el diseño de política no se parezca en su implementación en lo local?, a esta parte del capítulo se le denomina *“los desafíos de política”*, en este convergen las conclusiones en cuanto a: *i) el papel del Estado; ii) las dificultades para llevar a*

cabo la política pública; iii) el papel del contexto en el proceso de política y iv) el papel de las instituciones en la efectividad de las políticas.

1. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SEGURIDAD HUMANA, LA VULNERABILIDAD Y LA GESTIÓN DEL RIESGO

El presente capítulo tiene como propósito: i) ampliar el conocimiento sobre la Seguridad Humana; ii) el desarrollo que este concepto ha tenido como una herramienta para la formulación y aplicación de políticas; iii) y el papel del Estado como responsable de la construcción de nuevos escenarios que permitan enfrentar las amenazas que afectan esa seguridad y así disminuir la vulnerabilidad mediante la estrategia denominada Gestión del Riesgo, en el marco de un desarrollo sostenible.

En este sentido, el Estado tiene la obligación de garantizar la protección de los ciudadanos, según lo especifica el artículo 2º de la Constitución Política de Colombia que contempla: *“son fines del Estado el servir a la comunidad y promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes garantizados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan tanto en su vida económica como, política, administrativa y cultural de la Nación e igualmente defender la independencia nacional y mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

En síntesis, el papel fundamental del Estado es crear unos mecanismos dentro de la política que busquen la protección de sus gobernados a través de la implementación de políticas públicas en el campo social, aportando las bases teóricas e instrumentos metodológicos que faciliten la solución integral de estas problemáticas.

1.1 EL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA COMO HERRAMIENTA PARA LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Según el Informe sobre Desarrollo Humano “la seguridad humana *está centrada en el ser humano*. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz”

“Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país” (PNUD, 1994: 26).

El concepto de seguridad humana ubica al individuo, los grupos sociales y los medios de vida en el centro del proceso de política pública en tanto análisis, formulación e implementación. Se centra en las personas y hace especial énfasis en la necesidad de proteger sus libertades, salvaguardarlas de cualquier situación de riesgo que puede ser mitigable; mediante la consolidación de sus fortalezas y aspiraciones, para de esta forma crear sistemas que garanticen la supervivencia, dignidad y formas de vida.

Así pues, con la adopción de estas medidas, de lo que se trata es de disminuir la vulnerabilidad de los individuos y colectividades producto de las amenazas existentes en el medio, las cuales afectan su cotidianeidad y su seguridad en todas sus dimensiones. La seguridad humana “se trata entonces de un concepto inclusivo y centrado en las personas que surge desde la sociedad civil como un intento por proteger a los individuos y sus comunidades” (Batthyány, 2004). De esta manera, se busca identificar las vulnerabilidades tradicionales y no

convencionales que afectan la vida de las personas, para diseñar estrategias que contribuyan a disminuir los efectos de una amenaza, superando los marcos meramente criminológicos, como antes era concebido y manejado este tema.

Cabe anotar que la seguridad humana no es unidimensional sino que está compuesta por las múltiples dimensiones (políticas, económicas, alimentarias, personales, sociales, culturales y ambientales) que hacen parte del ser humano y de su condición como ser social. Por lo tanto, su desarrollo debe ser integral ya que todos los elementos que la componen interactúan entre sí; la seguridad humana “es inseparable” puesto que la afectación de una indiscutiblemente incidirá en la otra.

Para el PNUD el núcleo de la inseguridad humana es la vulnerabilidad, entonces las propuestas deben estar enfocadas en la disminución de las misma, para ello se debe partir de cuestionamientos como: ¿cómo proteger a la gente?, para el caso del reasentamiento ¿Cómo hacer para que la gente salga sin que su vida se afecte?, insistiendo en la naturaleza integradora de la seguridad en donde su foco son las personas; que sean estas de manera directa las que se involucren en su seguridad y en el desarrollo sostenible de sus comunidad. La seguridad humana enfatiza “la gente debe estar en condiciones de cuidarse por sí misma: todos deben tener oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida. Esto los liberará y ayudará a asegurar que puedan hacer una contribución cabal al desarrollo a su propio desarrollo y al de su comunidad, su país y el mundo” (PNUD, 1994:27).

La seguridad es un estado que el individuo demanda, ésta ocupa el segundo nivel dentro de la pirámide de necesidades de Maslow (seguridad física y de salud, seguridad de empleo, de ingresos y recursos, seguridad moral, familiar y de propiedad privada). La seguridad involucra todos estos factores los cuales inciden

en la vida del ser humano, por tanto se considera que es integral y tiene que ser vista de manera holística, para que el ser humano alcance una vida con calidad.

Asociado al tema de la seguridad humana esta la el territorio en el cual el individuo se desarrolla. En este sentido, “el ser humano debe desarrollarse en un territorio seguro y sostenible”. Autores como Wilches-Chaux (2006), han tratado de establecer una relación entre el territorio y la seguridad, de aquí surge el concepto de “*seguridad territorial*”, que podría definirse como “*la capacidad de un territorio para ofrecerle a sus habitantes determinadas condiciones de “estabilidad”, que impiden que amenazas de distinto origen (naturales socio-naturales, antrópicas) procedentes del propio territorio o del exterior, pueden convertirse en desastre*”.

La seguridad territorial no la genera las distintas dimensiones sociales del territorio de manera independiente, sino que estas se complementan y forman múltiples dinámicas al interior de las comunidades que de no ser tratadas integralmente los costos para un territorio y para quienes lo componen serán incalculables.

Los procesos que impliquen la salida o el traslado de personas de su contexto cotidiano, deben garantizar la satisfacción de las necesidades básicas del individuo y de las comunidades, esto con el fin de procurar su desarrollo humano integral.

Entonces según Wilches-Chaux (2006) la seguridad territorial vendría a ser un equivalente de sostenibilidad en donde la naturaleza y las comunidades se complementan permitiendo un beneficio mutuo. Según el Informe Brundtland⁷ (1988), la sostenibilidad o desarrollo sostenible como fue denominado es aquel que “*satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Implica un cambio muy importante en cuanto a la idea de*

⁷ Documento más conocido como "Informe Brundtland", elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, creada por la Organización de las Naciones Unidas.

sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un marco que da también énfasis al contexto económico y social del desarrollo”

A continuación se presenta una breve descripción de las dimensiones que hacen parte de la seguridad humana y la relación que ésta tiene con el territorio.

La seguridad alimentaria significa que “todos, en todo momento, tienen acceso tanto físico como económico a los alimentos básicos que compran. Esto requiere no sólo que haya suficiente alimento para todos, sino también que la gente tenga acceso inmediato a los alimentos, que tengan "derecho" al alimento, ya sea porque lo cultiva, lo compra o aprovecha un sistema público de distribución de alimentos” (PNUD, 1994: 30).

Entonces, la seguridad alimentaria es pensada como la capacidad que tiene un territorio para garantizar a sus habitantes los alimentos básicos que requieren para disfrutar de una vida con calidad y dignidad. Según la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996), “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.

Esta definición contiene tres elementos: disponibilidad, acceso, y utilización de los alimentos por parte de las personas. En el marco de la seguridad alimentaria se debe evaluar tres aspectos claves, la calidad y cantidad de los alimentos para llevar una vida sana, el papel del Estado en la seguridad alimentaria y las acciones que las personas, las familias y las colectividades pueden desarrollar para disfrutar de esa seguridad alimentaria.

“El acceso a los alimentos deriva del acceso a los activos, el trabajo y el ingreso asegurado” (PNUD, 1994: 31). Cuando este componente no es satisfecho hay

consecuencias como la desnutrición, las enfermedades y los bajos niveles educativos, que no permiten alcanzar un desarrollo óptimo de las comunidades y por tanto de los países.

Otra de las dimensiones es la seguridad ecológica, tiene que ver con la posibilidad de evitar que la dinámica de la naturaleza se convierta en una amenaza contra las comunidades y viceversa. “La capacidad de la naturaleza para ofrecerle a la comunidad, de manera sostenible, los bienes y servicios ambientales que ésta requiere para disfrutar del derecho a la vida están relacionadas con este tema” (Wilches-Chaux, 2006).

Las comunidades deben contar con seguridad ecológica, así como las redes de seguridad social adecuadas. Las pruebas empíricas han demostrado que son los pobres quienes viven en las zonas más vulnerables y quienes en su mayoría son las víctimas de las catástrofes naturales (Wade, 2002).

Para el PNUD (1994), otra de las dimensiones dentro de la seguridad humana es la económica; ésta demanda “un ingreso básico asegurado, por lo general como resultado de un trabajo productivo y remunerado o, como último recurso, de algún sistema de seguridad financiado con fondos públicos. Pero en la actualidad sólo alrededor de la cuarta parte de la población mundial puede tener seguridad económica en tal sentido”

Una de los principales problemas por la inseguridad económica, es la carencia de vivienda. Para autores como Wilches-Chaux, la seguridad económica esta referida a la capacidad del territorio, del Estado y de la sociedad, para ofrecer acceso a sus habitantes, en condiciones de equidad; a la producción y distribución de riqueza y de bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades básicas. Cuando las personas carecen de la posibilidad de generar recursos producto de su trabajo o de la realización de cualquier actividad remunerada, es posible que no

puedan acceder a bienes y servicios que le permitan tener mejores niveles de vida o por lo menos acordes a sus necesidades, la ausencia de recursos incide significativamente en aspectos de acceso a salud, educación, vivienda y servicios básicos que se requieren para vivir; asociada a esta carencia está la imposibilidad de acceder a la seguridad social.

La seguridad social se refiere a las formas de protección que se ofrecen a los ciudadanos mediante la implantación de herramientas y medidas que permitan atender problemáticas económicas y sociales que de no ser atendidas ocasionarían un trastorno del funcionamiento de la vida de las personas dentro de una sociedad y un detrimento en sus condiciones de vida trayendo consigo problemas de grandes dimensiones para un territorio. Esta dimensión “abarca los temas de empleo, vivienda y oferta institucional de atención médica preventiva y curativa” (Wilches, 2006)

La seguridad personal según palabras de la Corte Constitucional alude a “*un verdadero derecho fundamental, razón por la cual los Ciudadanos pueden demandar protección del Estado cuando quiera que su integridad personal, afectiva o emocional se vea amenazada*”.⁸

Aunque esta definición se aplica a las personas en situación de desplazamiento, se acomoda fácilmente a cualquier situación que implique intervenciones en donde se ven afectadas múltiples aspectos que hacen parte de la seguridad humana, que de no tenerlas será más complejo ejercer sus derechos básicos, tener paz, aportar y desarrollarse.

El tema de la seguridad de una comunidad, se encuentra ligada al individuo y a su capacidad de relacionarse con el grupo del cual hace parte; “la mayoría de la

⁸ Pronunciamiento de la Corte con respecto a la seguridad de los desplazados.

población deriva seguridad de su participación en un grupo, una familia, una comunidad, una organización, un grupo racial o étnico que pueda brindar una identidad cultural y un conjunto de valores que le den seguridad a la persona” (PNUD, 1994:36).

Por último una de las dimensiones que al igual que la personal tiene gran preponderancia es la seguridad política; uno de los aspectos más importantes de la seguridad humana “consiste en que la gente pueda vivir en una sociedad que respete sus derechos humanos fundamentales” (Fernández, 2005). Este es quizá el elemento clave a la hora de implementar acciones de política, puesto que de su correcto desarrollo dependerá el éxito o fracaso en los objetivos, cuando una acción reconoce los derechos fundamentales de una persona, afirma que es un ser integral y que por lo tanto sus acciones no pueden estar desligadas de esa realidad.

1.2 VULNERABILIDAD: QUÉ ES Y CUÁLES SON SUS ALCANCES

La naturaleza de la vulnerabilidad es el resultado de la conjunción de una amenaza y el riesgo que ésta implica, por su parte la amenaza está referida a los eventos naturales extremos que pueden afectar diferentes sitios singularmente o en combinación (laderas, fallas sísmicas, sabanas, bosques tropicales, etc.), en diferentes épocas (estación del año, hora del día, sobre diferentes periodos en diferente duración); mientras que el riesgo de desastre es la “posibilidad de pérdida de vidas y deterioro del medio y las condiciones de subsistencia” (Vargas, 2002:18). En este caso de investigación la amenaza para las comunidades de la zona es el volcán y la actividad propia de su naturaleza.

Todos somos vulnerables, pues permanentemente nos encontramos en riesgo de ser heridos, de recibir cualquier tipo de lesión bien sea de carácter físico o moral. Pero la condición de vulnerabilidad que interesa señalar, no es la general que sw

acaba de enunciar, sino aquella que representa la susceptibilidad de los individuos y grupos sociales ante una amenaza, que trae consigo vulnerabilidades de tipo físico, social, económico y ambiental. En otras palabras la vulnerabilidad es una condición humana que resulta de la combinación de diferentes procesos sociales e históricos de los seres humanos y su vida en sociedad.

Como lo ha señalado Blaikie (1996:30) entre otros, por vulnerabilidad se entiende “las características de una persona o grupo humano en tanto su capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza”. Implica una combinación de factores que determinan el grado hasta el cual la vida y la subsistencia de alguien quedan en riesgo por un evento distinto e identificable de la naturaleza o de la sociedad.

La vulnerabilidad puede ser analizada desde diferentes perspectivas (física, social, política, tecnológica, ideológica, cultural, educativa, ambiental, institucional), aunque todas ellas, se encuentran relacionadas entre sí en la realidad. Cardona (1993:50) analiza la vulnerabilidad como “factor de riesgo interno de un sujeto o sistema expuesto a una amenaza, correspondiente a su predisposición intrínseca a ser afectado o a ser susceptible de sufrir una pérdida”.

Entender la vulnerabilidad contribuye a identificar los elementos que dentro de un contexto requieren mayor atención tanto de los miembros de las comunidades expuestas al riesgo y de quienes son encargados de los procesos de sensibilización y educación para actuar de manera acertada frente a las amenazas; cada uno de los individuos y sus comunidades deben ser conscientes de las amenazas a las cuales están expuestos en el sitio donde se encuentran asentadas, para de esta forma principiar la participación en la toma de medidas que permitan dar protección a los individuos y comunidades frente a la eventualidad de sufrir pérdidas humanas y materiales por la ocurrencia de un suceso de grandes proporciones.

La vulnerabilidad es una “noción básicamente dinámica, que examina las condiciones y los factores de riesgo que pueden conducir a la condición de pobre. Indisolublemente asociada a esta perspectiva está la noción de activos y recursos de los hogares y de las personas como una forma de “capital” que pueden movilizar para su desempeño social” (Filgueira, 2004: 21).

El concepto de vulnerabilidad que tienen los especialistas responsables del manejo del riesgo difiere al concepto que tienen las comunidades acerca del mismo. Las comunidades se sienten vulnerables o en peligro, solamente cuando ocurre el evento que los afecta e interfiere en su cotidianidad, mientras no pase algo que demuestre que existe un real peligro, los individuos no consideran necesario adoptar medidas que permitan evitar o reducir los efectos adversos de una eventualidad.

Por tal razón se hace preciso replantear el tema de los riesgos a partir de las percepciones individuales y colectivas; considerando sus características culturales y organizacionales como aspectos fundamentales en la adopción de medidas de prevención en torno a la reducción de los impactos de los desastres. Para atender a este tipo de situaciones y con ello disminuir la amenaza se plantean diferentes opciones que contribuyen a que la gente no sufra daño entre estas están los procesos de contingencia, transición, enmarcados en la gestión del riesgo.

Para la reducción del impacto por causa de una amenaza, se han dispuesto una serie de medidas las cuales se relacionan con el tema de la prevención, la mitigación, la preparación, la respuesta, la rehabilitación y la reconstrucción; componentes agrupados en la gestión del riesgo, como mecanismo del Estado para disminuir los efectos causados por una amenaza; en estos términos pueden entenderse esta gestión como “... *un parámetro y componente de la gestión del desarrollo, de la gestión del ambiente y la gestión global de la seguridad humana*”

como condición imprescindible para el logro de la sostenibilidad (Lavell et al, 2003)”(DNP).

Es aquí donde el Estado toma un rol protagónico en el proceso de desarrollo integral de una sociedad, mediante el liderazgo de procesos estratégicos que proyecten el bienestar colectivo.

1.3 EL PAPEL DEL ESTADO EN LA GESTIÓN DEL RIESGO

1.3.1 El riesgo. El riesgo es entendido como el peligro al que las personas o comunidades se encuentran expuestas, como resultado de la presencia de una amenaza o por la posibilidad de que un evento de orden natural o antrópico suceda. Por lo tanto, el riesgo puede ser de orden geológico, hidrológico, atmosférico o, también, tecnológico, dependiendo de la naturaleza de la amenaza a la cual se está expuesto.

Los fenómenos de origen natural o antrópico, perturban continuamente los asentamientos humanos, dicha perturbación no sólo se debe a la ocurrencia de los fenómenos en sí mismos, sino también al grado de vulnerabilidad que estos asentamientos presentan, resultado de su modo de poblamiento, su crecimiento desordenado y la manera en cómo estos pobladores aceptan los riesgos.

El riesgo es una característica que acompaña a la sociedad a través de su historia; se ha convertido en una construcción social producto de la combinación de las amenazas, la exposición y las vulnerabilidades, su origen se debe a la aceptación de procesos sociales y territoriales entorno a un componente particular con el cual han cohabitado, es aquí donde el riesgo termina convirtiéndose en aceptable, donde la sociedad inconscientemente asume las consecuencias que este puede traerles.

Para autores como Cardona, el riesgo no sólo depende de la posibilidad que se presenten eventos o fenómenos naturales intensos, sino también de la capacidad de respuesta de las comunidades, a las manifestaciones de la naturaleza o cualquier tipo de amenaza que altere el normal funcionamiento de sus vidas.

La manera en cómo la gente asume los peligros es el resultado del modo de vida que han organizado al interior de su territorio, en donde su cotidianidad puede verse afectada por otra clase de amenazas para el individuo y sus poblaciones; el sufrir de hambre, enfermedades, desempleo, falta de ingresos en las familias, pérdida de tierra, muestra que *“el riesgo existe cuando se tienen dos o más posibilidades entre las cuales optar, sin poder conocer de antemano los resultados a que conducirá cada una. Todo riesgo encierra, pues, la posibilidad de ganar o de perder; cuanto mayor es la posible pérdida, tanto mayor es el riesgo”* (Lefcovich, 2004).

Entonces, la reducción del riesgo entendida como una estrategia de gestión del desarrollo, debe fundamentar su acción en entender que para la gente el riesgo no es sólo estar expuestos a una amenaza (peligro que afronta una comunidad resultado de la posible ocurrencia de un fenómenos natural) y que no es suficiente diagnosticar sus vulnerabilidades, sino que se requiere abordarlas desde distintas ópticas ya que por sus importancia constituyen nuevas situaciones de riesgo para la población.

Con la intención de aclarar algunos de estos elementos, a continuación se exponen los aspectos relevantes conceptuales y metodológicos en lo que concierne al tema de la vulnerabilidad y su relación con la seguridad humana.

1.3.2 La gestión del riesgo. Un rasgo distintivo de la Gestión del Riesgo frente a los enfoques que históricamente han conducido los procesos de intervención en

situaciones de desastre, es la explícita relación que la misma establece con el tema de desarrollo.

“En Colombia, la *Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres*, se estructura alrededor de cuatro ejes estratégicos: a) identificación y monitoreo del riesgo, información y divulgación; b) reducción del riesgo (prevención y mitigación); c) desarrollo de políticas y fortalecimiento institucional y d) reducción de la vulnerabilidad fiscal y transferencia del riesgo. Con la incorporación de estos cuatro ejes, se busca avanzar en la reducción, la previsión y el control del riesgo, bajo un marco de integración al logro de las pautas que en materia de desarrollo se ha trazado el país, bajo los siguientes tipos de gestión:

- Gestión Correctiva o Compensatoria: búsqueda de mecanismos que permitan la reducción del riesgo ya existente y que es producto de procesos históricos de ocupación del territorio.

- Gestión Prospectiva: la gestión como un acto de control de la conformación de situaciones de riesgo futuro. A diferencia de la gestión correctiva, la gestión prospectiva establece una relación inmediata y directa con los procesos de Planificación del Desarrollo al constituirse el riesgo en un factor a considerarse en el estímulo y promoción de nuevos proyectos.

- Gestión Reactiva: proceso a través del cual se busca dar una respuesta adecuada a los momentos de crisis y cuyo objetivo es minimizar los impactos asociados a dichas situaciones” (DNP).

– **El reasentamiento como mecanismo para la reducción del riesgo.** Para el caso de esta investigación, la intervención por parte del Estado en la protección de los ciudadanos y de su seguridad se enmarca en la política de Prevención y Atención de Desastres, la cual concibe el reasentamiento poblacional como

medida preventiva. Este proceso es liderado por el DNP, contempla dos tratamientos en el caso de los asentamientos localizados en zonas de riesgo no mitigable: reubicación (mover a la población, dándole una alternativa habitacional) y reasentamiento (complementar la alternativa habitacional con programas sociales y económicos que lleven a restituir el tejido social existente)⁹.

El reasentamiento según el Decreto 3905 de 2008, es planteado como *“acciones de reubicación de la población, el restablecimiento de su unidad habitacional, así como el desarrollo e implementación de los proyectos que permitirán compensar y mitigar los impactos negativos causados por el desplazamiento involuntario, con el fin de preservar en el nuevo territorio las condiciones sociales, económicas y productivas de los habitantes de la zona intervenida”*

Esta medida, se ha venido constituyendo en un tema de preocupación para los gobiernos locales como responsables de garantizar la seguridad de sus gobernados. Estos procesos requieren de un manejo responsable y ordenado que lejos de establecerse como elemento generador de conflictos sociales al interior de las comunidades, posibilite las miradas integrales a los problemas que se han venido gestando al interior de las sociedades, en lo que compete a su desarrollo y bienestar.

El reasentamiento dentro de las acciones preventivas de un desastre natural es la gestión más significativa puesto que permite garantizar el derecho a la vida, el acceso a servicios, a una vivienda digna a espacios en los cuales puedan desarrollar procesos de socialización, evitando así que las poblaciones y sus propiedades sufran pérdidas adicionales.

⁹ Intervención hecha por Claudia Satizabal, representante del DNP en la Mesa de Reasentamiento Universidad de los Andes.

Una comunidad que requiere ser reasentada soporta a su vez nuevos impactos y consecuencias que afectan su cotidianeidad y por tanto su equilibrio y normal desarrollo. Para evitar que esto ocurra el Estado tiene el deber de atender de forma oportuna este tipo de requerimientos (Wilches-Chaux, 1989:146). Con el reasentamiento, las comunidades se enfrentan a nuevas relaciones sociales, nuevas formas de organización y con ello el restablecimiento de su vida y su identidad en ese nuevo territorio.

El reasentamiento a pesar de ser una medida necesaria, genera impactos sobre la población, sobre sus vidas, sus modos de vida y todo lo concerniente a sus bienes, es en este sentido que no sólo basta con “*buenas intenciones*” ya que en muchos procesos los efectos propios de esta medida conllevan a nuevas amenazas.

Autores como Cernea (1997), han señalado que el reasentamiento está acompañado de unos riesgos potenciales de empobrecimiento, que pueden hacer que estos proyectos no alcancen el objetivo máximo que es el desarrollo y sostenibilidad de los territorios y sus comunidades.

Son varias las conjeturas que se han planteado entorno a los denominados “riesgos” producto de un reasentamiento; entre los factores comúnmente identificados se encuentran: desarticulación socio-cultural, marginalización, el riesgos de la pérdida de: tierra, hogar, empleo-ingresos, seguridad alimentaria, acceso a bienes comunes, y el aumento de las enfermedades y la mortalidad (Cernea, 1997).

Estos riesgos amenazan a las personas que tienen que reasentarse y también representan una amenaza para la economía regional y local, pérdidas que hacen que el desarrollo de un territorio se vea afectado lo que genera pérdidas importantes que inciden en el desarrollo del territorio.

Entonces, el reasentamiento no sólo requiere de aspectos físicos de vivienda, sino que se debe garantizar la continuidad de las actividades productivas, el acceso a los servicios sociales de educación y salud, el fortalecimiento de la cultura, de los modelos de organización y todo lo relacionado con la comunidad y su entorno. En este sentido una sociedad tiene calidad de vida, en la medida en que los individuos que la integran, tengan amplias y constantes posibilidades de satisfacer sus necesidades y desarrollar todas sus potencialidades con miras a alcanzar una realización personal y con ello la realización de la comunidad.

Con la puesta en marcha de un proceso de reasentamiento, se que no se ocasionen impactos negativos en las personas y comunidades a intervenir; es decir, que cualquier reasentamiento que se lleve a cabo, bien sea por una obra de desarrollo o por el alto riesgo en que se encuentre una población por la posibilidad de un desastre natural, tiene impactos particulares, los cuales afectan la seguridad humana y por consiguiente la del territorio. Esta situación conlleva a problemas de inseguridad alimentaria, incremento en la morbi-mortalidad, marginalización y desarticulación social originando la ruptura de las redes sociales, la desarticulación comunitaria, cambios culturales, desarraigo y disolución de las formas de organización social al interior de las colectividades.

Junto a la mano de obra, la tierra proporciona la posibilidad de producir alimentos que son destinados para el autoconsumo y a su vez posibilitan que las familias o individuos suplan sus necesidades (por ejemplo, salud, educación, nutrición, etc.). Además, es un medio para la construcción de sistemas productivos que contribuyen al desarrollo de actividades comerciales indispensables para asegurar ingresos que permitan una vida digna. El tener que salir de las tierras por voluntad o por expropiación elimina los cimientos sobre los cuales se ha cimentado la economía y modos de vida de las comunidades, trayendo consigo desempleo, disminución de ingresos, factores que conducen a la pobreza.

La pérdida del hogar redundará en el detrimento del espacio cultural de un colectivo, que es donde se ha construido el ser y el deber ser de las comunidades, ésta situación propicia que la gente al momento de salir y de apropiarse de un nuevo espacio sujeto a esquemas de urbanización experimente un efecto prolongado de desubicación; muchas veces las comunidades receptoras no están preparadas para aceptar nuevos miembros en sus comunidades, lo cual hace que las familias reasentadas sientan rechazo y su proceso de adaptación sea mucho más lento y complejo.

Otro de los riesgos a los que se expone la comunidad por causa del reasentamiento, es el aumento de las “condiciones de pobreza”; que se relacionan con “elevados niveles de desnutrición, analfabetismo y rezago escolar entre los niños, déficit en salud reproductiva, bajos niveles de productividad y de competitividad de la economía, endeudamiento y dependencia de financiamiento externo, concentración de la propiedad y de los ingresos” (Busso, 2002:7). Además, la migración de individuos y colectividades por la ocurrencia de fenómenos naturales, ocasiona altos grados de preocupación, inseguridad, traumas psicológicos y enfermedades que no requieren de una atención oportuna y eficientemente; quienes son más vulnerables a este tipo de derivaciones son los niños y adultos mayores.

La ausencia de espacios comunes (iglesias, salones comunales, parques, etc.) donde se desarrollan los procesos de interacción, afecta al ser social en su posibilidad de creación y fortalecimiento de las redes sociales; problemática que debe ser analizada de manera conjunta en los proyectos planteados, puesto que afecta la subsistencia.

La marginalización según Cernea (1997:18) “ocurre cuando las familias pierden el poder económico y se deslizan por una ruta de “movilidad del deterioro”; las familias agrarias de ingresos medios no pasan a ser agricultores sin tierra, sino

que pasan a ser pequeños propietarios; los dueños de pequeños negocios y artesanos reducen el nivel de su actividad económica y traspasan el umbral de la línea de la pobreza”. Muchos individuos no pueden utilizar las habilidades previamente adquiridas en su nueva localidad y el capital humano se pierde o se convierte en improductivo e inactivo. Dicha marginalización, se materializa en una pérdida del estatus social y confianza dentro de la sociedad; este fenómeno comienza mucho antes del reasentamiento, se da como resultado por la ausencia o retiro de las inversiones en infraestructura y servicios en las áreas afectadas por algún tipo de amenaza natural o antrópica.

Cuando las comunidades se fragmentan, es más fácil que su “capital social”¹⁰ y las redes creadas al interior de las comunidades, se fracturen y conlleven a su destrucción. La desestabilización de la vida de la comunidad genera un estado típico de desánimo, inseguridad y detrimento de la identidad cultural, hecho que transforma la convivencia e inestabilidad social ocasionada por la pérdida de valores, tradiciones y modelos culturales; la falta de modelos de organización local fundamentados en la vecindad, la interacción y la reciprocidad, son lesiones que sumado a la pérdida de sus viviendas, propiedades, sus modos de subsistencia; dan origen a la desarticulación de ese capital. En estos casos las personas son físicamente preservadas, pero la comunidad, tiende a desaparecer.

El modelo de riesgo descrito en este documento sirve de manifiesto para lograr el principio de cómo rehacer los modos de vida de los reasentados; “va mucho más allá de la *‘compensación por pérdida’*” (Cernea, 1997:37), tiene que ver con

¹⁰ “El Capital Social es considerada la variable que mide la colaboración social entre los diferentes grupos de un colectivo humano, y el uso individual de las oportunidades surgidas a partir de ello, teniendo en cuenta tres fuentes principales: *la confianza mutua, las normas efectivas y las redes sociales*. El capital social mide, por tanto, la sociabilidad de un conjunto humano y aquellos aspectos que permiten que prospere la colaboración y el uso, por parte de los actores individuales, de las oportunidades que surgen en estas relaciones sociales. Una sociabilidad entendida como la capacidad para realizar trabajo conjunto, la de colaborar y llevar a cabo la acción colectiva”. Fuente: Capital social (sociología) Disponible En: http://es.wikipedia.org/wiki/Capital_social

procesos de planificación de las acciones, teniendo en cuenta que está en juego un conjunto de factores que de no ser atendidos pueden generar problemáticas adicionales a la amenaza que genera todos estos riesgos.

La gestión del riesgo, se constituye como una herramienta fundamental a la hora de proteger al individuo como ser social y a la comunidad de la cual hace parte; los efectos de una intervención por parte del Estado implican concebir el tema de la seguridad humana como eje del desarrollo sostenible de las comunidades después del reasentamiento; es claro que el papel del Estado en la protección de la vida, honra y bienes de las personas como lo ordena la ley, debe ir acompañado de procesos integrales, que eviten traumatismos en la vida de los individuos sujetos de intervención.

A su vez la implementación del plan de reasentamiento, exige la construcción de espacios en donde la participación y concertación con la comunidad sobre sus diferentes inquietudes permitan la construcción de unas nuevas formas de ordenamiento no solo del territorio, sino también de las relaciones Estado-comunidad. “La participación de la población en esta materia no puede considerarse aislada del grado de institucionalización de su participación en la toma de decisiones en todos los campos del desarrollo, así como del nivel de gobernabilidad de cada territorio” (Bollin, et al. 2003:18) El reasentamiento como mecanismo de prevención de desastres, se “equipara a la garantía de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos sociales” (Vargas, 2002:25).

El plan de reasentamiento debe ser un asunto de equidad y de defensa de los derechos humanos de aquellos que tienen que emigrar de sus territorios por causa de amenazas naturales o antrópicas que dejan como resultado transformaciones y un deterioro dramático y compulsivo de sus condiciones de vida. Es así que “la prevención de riesgos es un requisito de desarrollo, e incluye dos facetas: prevenir

los riesgos de desastre inherentes al crecimiento y superar las condiciones de pobreza y exclusión que incrementan la vulnerabilidad ante las amenazas naturales y socio-naturales” (Vargas, 2002:25). El reasentamiento es, en todos los casos, “una cuestión de justicia social en cuanto a la reparación de la pérdida y la mitigación del impacto no deseable, y de inclusión social en cuanto a la apertura de nuevas oportunidades de desarrollo e inclusión para quienes sufren la tragedia de ruptura y el desarraigo” (Partridge, 2000).

Dado lo anterior, se recapitula diciendo que la seguridad humana, la vulnerabilidad, el riesgo y la gestión que sobre el mismo el Estado realiza, son un conjunto de categorías que permiten adoptar un lente crítico, concreto y determinado para analizar el caso de interés: la ZAVA en el departamento de Nariño al sur de Colombia y su impacto en las comunidades afectadas por la declaratoria de desastre generada en torno al mismo.

Pero antes de utilizar las categorías antes mencionadas, se hace indispensable describir el contexto particular de estudio, resaltando sus características socioculturales, económicas e institucionales. Posteriormente, se analizará el mismo, teniendo en cuenta las acciones de política formuladas como una estrategia para la reducción del riesgo, esperando que con esto, se dé fundamento para establecer elementos críticos a la política en términos de eficiencia y eficacia.

2. URCUNINA: AMENAZA Y DESASTRE AL SUR DE COLOMBIA

La relación existente entre el contexto y las políticas públicas como productos del Estado no pueden estar desligados. Al momento de la implementación de cualquier acción de política, el no considerar la importancia de las particularidades del primero puede hacer que estas sean o no exitosas. El contexto no es sólo un espacio físico, sino un territorio en donde concurren condicionantes históricos, culturales, económicos, políticos, sociales, ambientales, institucionales, que de no ser previstos, generan traumatismos para el logro de los objetivos planteados al inicio del proceso; gran parte de las políticas propuestas desconocen la realidad de las regiones y sus características. Uno de los problemas más recurrentes al momento de la implementación, es que no cuentan con la aprobación de los actores locales, para quienes estas acciones no dejan de ser intervenciones fragmentadas a sus problemáticas.

La finalidad de este capítulo es describir el espacio en el cual se desarrolla la investigación, es decir, su contexto; para ello se hará referencia teórica del concepto en cuanto a, qué es y cuál es el papel que juega en el proceso de política en su componente de implementación. Seguidamente y con el ánimo de atender el objetivo central, se presentan algunas particularidades de las comunidades (población, cultura, economía, perspectiva política, procesos institucionales y de organización) para de esta manera tener un panorama claro al momento de analizar el ¿por qué las “buenas intenciones” del nivel nacional, no se traducen exitosamente en el ámbito local?

2.1 SIGNIFICADO E IMPORTANCIA DEL CONTEXTO

Según Joseph (1999), el término contexto, está asociado al espacio o lugar en donde se desarrollan acontecimientos o acciones y en el cual confluyen elementos sociales, institucionales, culturales, ambientales, organizacionales, entre otros, que determinan las acciones emprendidas y los resultados obtenidos. Es aquí, donde los individuos estructuran relaciones sociales, caracterizadas por procesos de interacción y socialización. Según Tobón (1998), retomando a Dijk, refiere: “es aquí, donde transcurren sucesos que combinan estructuras subjetivas, no verbales de los individuos; se encierran procesos propios del ser humano en su forma de pensar y hacer, su realidad e historia lo cual determina su accionar en un espacio y tiempo”.

El contexto no únicamente es un espacio físico en donde la gente se sitúa, es algo mucho más complejo y significativo, sus múltiples matices lo hacen ver como un “espacio físico biótico y cultural que relaciona un conjunto de vínculos de poder, de pertenencia o de apropiación entre una parte o la totalidad del espacio geográfico y un determinado sujeto individual o colectivo” (Pérez, 2009:21). A éste, se lo ha denominado territorio.

Es en el territorio, donde los actores erigen su historia, tradiciones, valores, ideologías; factores determinados por el tiempo; todo esto alrededor de elementos comunes como el “*componente poblacional* (tamaño, composición, densidad, dinámica demográfica), de *organización social* (patrones de producción, estratificación social, patrón de resolución de conflictos), *cultural* (patrones de consumo, valores, costumbres) *ambiental* (medioambiente físico y construido, procesos ambientales, recursos naturales)” (Pérez, 2009:27). Desde este punto de vista, para que una política tenga éxito y no termine siendo una simple intervención, le corresponde a los hacedores de política, reconocer que el territorio que ocupan los individuos es una “figura cuyo significado se construye desde dos perspectivas: códigos culturales en los que se asienta y los códigos de quienes los interpretan, planifican y gobiernan” (Pérez, 2009:23).

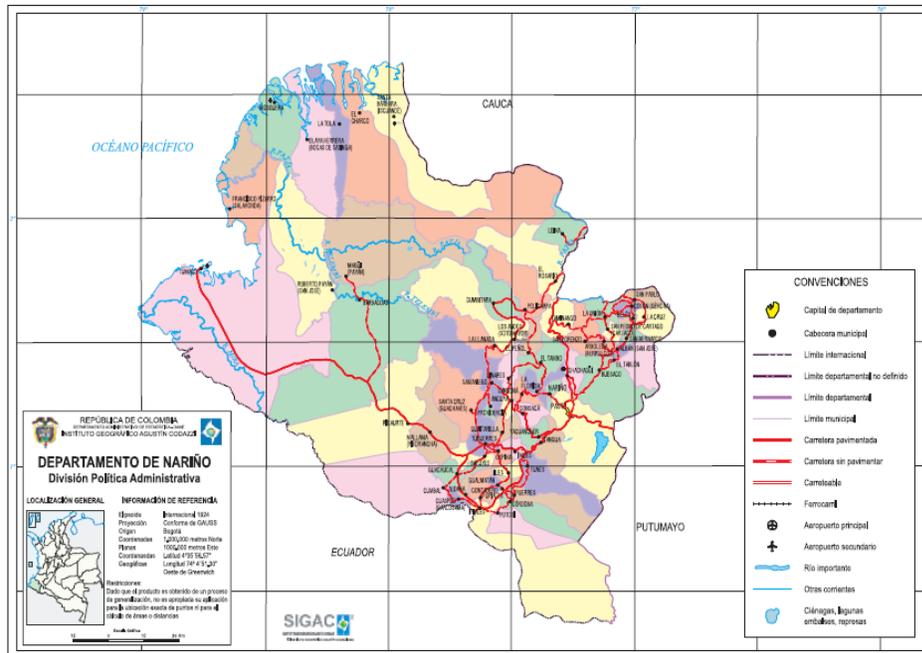
El contexto desde un enfoque territorial, supone relaciones entre la sociedad y el medio que habita; a través de esta relación se establecen formas de organización económica, política, social y cultural. Según la presentación de Pérez (2009), el territorio esta constituido por dimensiones sociales que se cimienta a partir de los recursos naturales con que cuenta la región (geológico, mineralógico, hidrológico, botánico y climático) y con las relaciones que se establecen entre; *Población-Historia* (valoración cultural: tradiciones y valores); *Población-Naturaleza* (valoración ambiental: conservación y explotación); *Población-Estado* (valoración política: institucional administrativo e ideología) y *Población-Capital* (valoración económica: financiero y fiscal).

En resumen, el territorio no necesariamente se limita a un espacio geográfico o físico, es una unidad social y cultural, resultado de procesos históricos; se constituye como un derecho al cual los pueblos deben acceder, es a través de éste, que las colectividades construyen su vida cultural e identitaria. En todo sentido, el territorio se considera como un requisito para que los grupos humanos se desarrollen y con ello se establezcan e identifiquen ante las demás comunidades.

2.2 EL ESCENARIO DE RIESGO: VOLCÁN GALERAS

2.2.1 Caracterización general. El Departamento de Nariño, localizado al Sur del país, según el Censo DANE (2005), cuenta con una población de 1.491.026 de habitantes, se encuentra dividido en 64 municipios, 230 corregimientos, 416 inspecciones de policía, numerosos caseríos y sitios relativamente poblados; su capital, San Juan de Pasto, fue fundada hace 468 años y tiene 450.000 habitantes. El Departamento tiene un importante intercambio comercial con el Ecuador y es nodo de conexión con el Pacífico, con el puerto de Tumaco y el Departamento del Putumayo.

Mapa 1. División Política Administrativa Departamento de Nariño



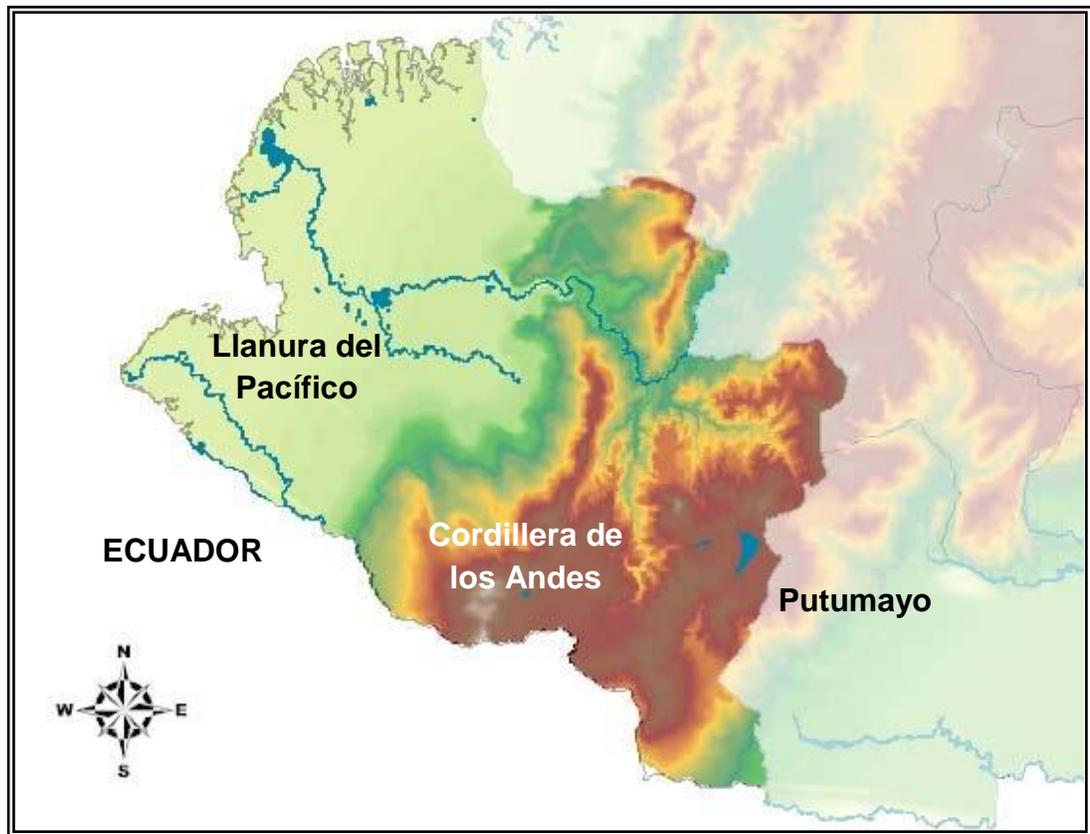
Fuente: IGAC

La actividad económica de la región se centra en la producción agrícola y comercial, así mismo, en la prestación de servicios bancarios, comerciales y de transportes, le siguen las actividades agropecuarias, entre las que se destacan los cultivos de papa, hortalizas, trigo, frijol y cebada; la ganadería vacuna con fines principalmente lecheros; existe el ganado ovino y la cría de curíes; algunos ingresos dependen de la explotación forestal y la pesca en el Litoral Pacífico.

En el territorio del Departamento de Nariño se distinguen tres regiones fisiográficas, correspondientes a la llanura Pacífica, la Región Andina y la vertiente Amazónica. El sector Sur, donde se encuentra ubicado el Departamento de Nariño, presenta una problemática compleja respecto a su componente geográfico, teniendo en cuenta que por su ubicación y sus condiciones naturales

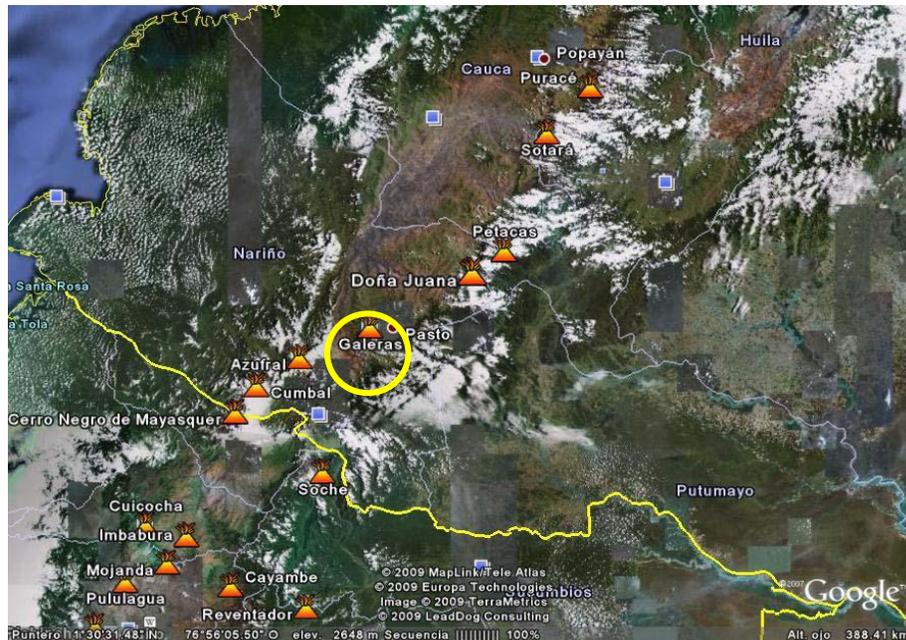
se ve expuesto a diversas amenazas como la presencia de un complejo de volcanes (Ver mapa 3), riesgos de inundación, sequía, o la posibilidad de un tsunami en la zona costera del Departamento (Tumaco), hecho ya registrado el 12 de Diciembre de 1979, cuando un terremoto de 7,9 grados en la escala de Richter ocurriera a lo largo de la Costa Pacífica Colombiana, este hecho causó la destrucción de seis poblaciones y con ello 259 muertos, 798 heridos y 95 desaparecidos.

Mapa 2. Mapa físico del Departamento de Nariño



Fuente: IGAC

Mapa 3. “Imagen tomada de Google Earth en donde se observan algunos volcanes del sur de Colombia y del norte del Ecuador, entre ellos están Doña Juana, Galeras, Azufral y Cumbal, monitoreados por el OVSP_INGEOMINAS” (Ingeominas, 2009)



Fuente: Ingeominas

El complejo volcánico en el Departamento no ha representado un problema significativo, debido a que no muestra actividad por lo tanto no constituyen un peligro para los habitantes de las zonas.

A diferencia de lo anterior, Galeras ha venido presentando una serie de transformaciones propias de su naturaleza y de su proceso evolutivo, este volcán ha sido catalogado como uno de los más activos en el país, por su alta recurrencia eruptiva. Galeras, ha presentado varios ciclos de actividad, desde 1989¹¹ hasta la actualidad Junio de 2009 (Ver foto 1).

¹¹ El 27 de febrero de 1989 se estableció en Pasto el Observatorio Vulcanológico para monitorear el ciclo de actividad del Volcán Galeras.

Foto 1. "Momento de la primera explosión del volcán Galeras registrada a las 6:38 minutos de la mañana el día 8 de Junio de 2009" (Diario del Sur, 2009). Tomada desde el municipio de Nariño (ZAVA).



Fuente: Diario del Sur

Galeras, ha registrado numerosas erupciones y si bien no ha cobrado la vida de pobladores de las comunidades, si ha dejado víctimas fatales en la erupción ocurrida a principios de 1993, en donde perdieron la vida nueve personas, seis de las cuales eran científicos, que estaban vinculados directamente con el estudio de los procesos volcánicos y participaban en el Taller Internacional de Vulcanología; los tres restantes eran habitantes de Pasto. En el momento de la erupción, los

científicos se encontraban efectuando muestreos de gases y mediciones de gravimetría¹² (Ver foto 2).

Foto 2. “Fotografía tomada hora antes de la erupción del 14 de enero de 1993 en la zona del cráter principal. Aquí aparecen algunos de los participantes del Taller Internacional sobre el Complejo Volcánico Galeras, incluyendo a Néstor García, Igor Menyailov y José Arlés Zapata, quienes perecieron en la erupción” (Ingeominas, 1989).



Fuente: Ingeominas.

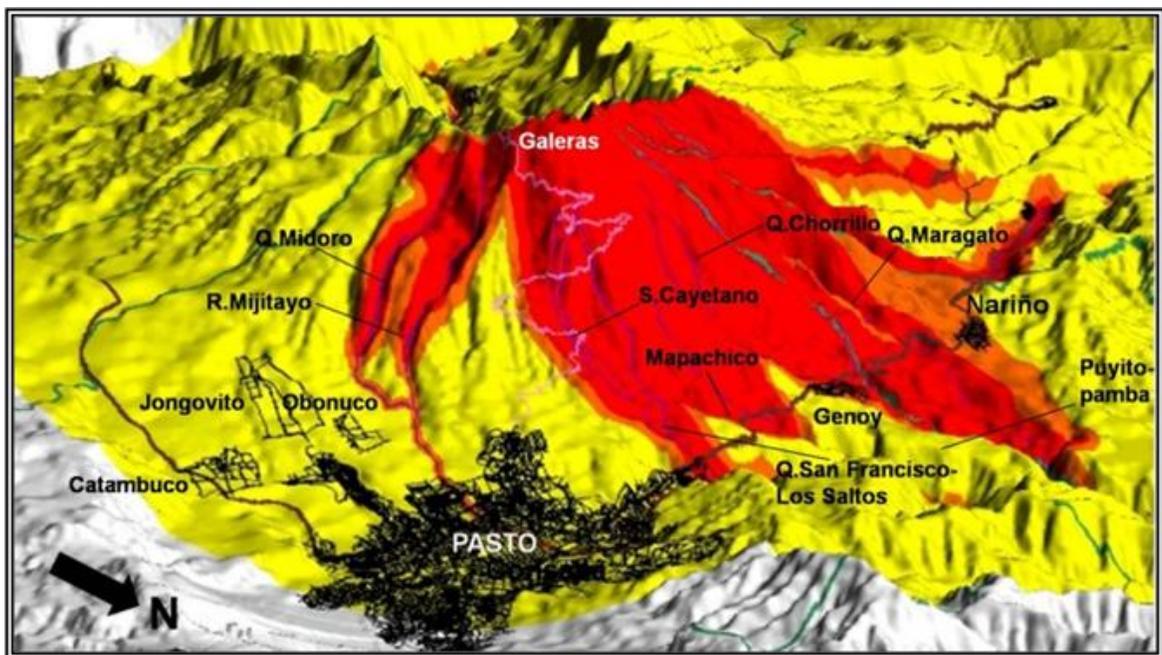
Frente a ésta situación, hacia 1997, el Instituto Colombiano de Geología y Minería – INGEOMINAS - elaboró un mapa de zonificación de amenaza volcánica (Ver mapas 4 y 5), estableciendo tres categorías¹³ (Ver anexo A) según alcance y

¹² Se basa en las medidas de masa donde requiere fundamentalmente dos medidas experimentales.

¹³ Amenaza alta ■, media ■ y baja ■

características de los posibles eventos eruptivos. De esta caracterización, surge la zona de influencia, en donde el impacto puede ser mayor teniendo en cuenta la acción de los flujos piroclásticos que por sus características, impedirían una oportuna reacción de la población.

Mapa 4. “Mapa de amenaza volcánica Galeras vista 3D desde el Este” (Ingeominas, 1997)



Fuente: Ingeominas

2.2.2 Zonificación: amenaza baja, media y alta, En general, un escenario de riesgo está compuesto al menos por dos tipos de representaciones: a) un cuadro de evaluación de riesgo en el cual se establece la relación entre una amenaza determinada y la vulnerabilidad existente, y b) un “mapa de riesgos” en el cual están representados sobre dos planos los principales factores de amenaza y vulnerabilidad, e identificadas las primordiales pérdidas (DPAE).

El escenario de riesgo para Galeras, corresponde a un mapa de amenaza volcánica, el cual comprende tres zonas establecidas conforme al grado de impacto que la amenaza representa para el territorio y su población. “El mapa de amenaza volcánica; es una de las herramientas para conocer los posibles escenarios de afectación; en éste, los organismos científicos plasman de acuerdo con los estudios de comportamiento volcánico los antecedentes eruptivos, el panorama del comportamiento en el tiempo del volcán, las zonas con mayor y menor probabilidad de riesgo; estos elementos permiten hacer proyecciones de los períodos de recurrencia para establecer el panorama de la amenaza volcánica” (OPS, 2005).

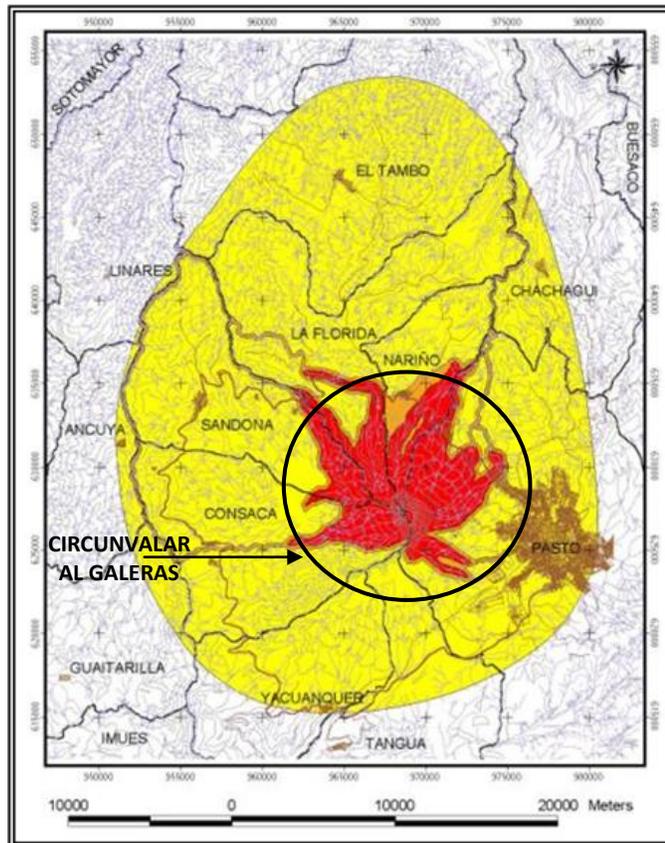
En este sentido, la amenaza baja abarca la mayor área de los peligros volcánicos, y aunque afecta con menor rigor a la comunidad y en forma parcial a la propiedad, debe igualmente ser tomada en cuenta en la planificación de cualquier tipo de construcción a nivel urbano y rural (Ingeominas, 1997). Los municipios que aquí se incluyen son: al norte: Nariño, La Florida y El Tambo; al nororiente: Genoy, Mapachico y Chachagüi y al occidente-sur occidente: Consacá, Yacuanquer, Tangua y Ancuya.

La zona de amenaza media (casco urbano del municipio de Nariño, cabecera urbana de La Florida), corresponde a la zona afectada por los fenómenos ya descritos, pero por ocurrencia de erupciones mayores. Las zonas clasificadas en esta área podrían verse afectadas por la nube que acompaña a los flujos piroclásticos generados por erupciones de gran magnitud, con capacidad de sobrepasar barreras topográficas. Igualmente se puede presentar la posibilidad de ser afectada por flujos piroclásticos o flujos de lodo a partir de erupciones de mayor magnitud. (Ingeominas, 1997).

La zona de amenaza volcánica alta - ZAVA – (Pasto, Nariño y La Florida), área de estudio prioritaria para esta investigación, sería afectada por flujos de lava, caídas

piroclásticas, flujos de lodo, proyectiles balísticos, onda de choque y alta concentración de gases en las inmediaciones del cono activo. Según las proyecciones hechas, de acuerdo a las direcciones que tomen los flujos piroclásticos, no habría sobrevivientes y la propiedad sería totalmente destruida (Ingeominas, 1997).

Mapas 5. Mapa de Amenaza de Galeras - Tercera Versión



Fuente: Ingeominas

2.2.3 La ZAVA y la situación actual. Por considerar que en los municipios de Pasto¹⁴, Nariño¹⁵ y La Florida¹⁶ en el Departamento de Nariño, se estaba presentando una alteración grave de las condiciones normales de vida de sus habitantes, ante una probable erupción del volcán Galeras, el gobierno nacional declaró a estas zonas, como de desastre¹⁷, mediante decreto 4106 de 2005; los restantes cuatro municipios que componen la zona de amenaza en la denominada Circunvalar al Galeras (Sandóná, Consacá, Yacuanquer y Tangua) no fueron incorporados a la declaratoria, por considerar (de acuerdo al mapa de riesgo) que en la zona de amenaza alta de estos municipios no se encuentran pobladores, lo cual representa menor probabilidad de sufrir pérdidas humanas y materiales.

El área de la ZAVA, comprende aproximadamente 8,119 hectáreas; la población en situación de vulnerabilidad por amenazas como flujos piroclásticos, de lava o lodo, caída de ceniza y ondas de choque, está estimada según el registro de población DANE 2005, en 8.235 personas representadas en 1.894 hogares, 2.035 viviendas y 201 unidades económicas.¹⁸

¹⁴ Aguapamba, Castillo Loma, Genoy, Centro Bellavista, Nueva Campiña, Charguayaco, La Cocha, Villamaría, Mapachico Centro, San Francisco, Briceño, Briceño Alto y Terrazas de Briceño, El Rosal y Aticancte

¹⁵ Chorrillo, Yunguillo, Pueblo Viejo

¹⁶ Sector Oriental, Zaragoza, La Victoria, Porvenir, Primavera, La Merced, Barranquito, El Placer, Divino Niño, Libertad, la Colina, Barranco

¹⁷ Artículo 19 Ley 919 de 1989. Declaratoria de situación de desastre. El Presidente de la República, declarará mediante Decreto y previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la existencia de una situación de desastre, y en el mismo acto la clasificará según su magnitud y efectos, como de carácter nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital o municipal. La declaratoria de una situación de desastre podrá producirse hasta por tres (3) meses después de haber ocurrido los hechos que la constituyen. De igual manera, mientras no se haya declarado que la situación ha vuelto a la normalidad, el Presidente de la república podrá modificar la calificación que le haya dado a la situación de desastre y las disposiciones del régimen especial que pueden ser aplicadas.

¹⁸ De acuerdo con el DANE, es un espacio independiente y separado donde se desarrolla una actividad económica.

Tabla 1. Consolidado de la población en la ZAVA

MUNICIPIO	CORREGIMIENTO	PREDIOS	HOGARES	VIVIENDAS	POBLACIÓN	HAB/ VDA	PERSONAS/ HOGARES
PASTO	Genoy		753	754	3358	4.4	4.4
	Mapachico		325	336	1366	4.0	4.2
	Briceño		124	135	569	4.2	4.5
	Otros				70		
	Totales	2067	1202	1225	5663	4.3	4.7
LA FLORIDA	Especial		111	167	427	2.5	3.8
	Rodeo		13	18	70	3.8	5.3
	Casco Urbano		446	490	1621	3.3	3.6
	Totales	1090	570	675	2118	3.1	3.7
NARIÑO	Chorrillo		109	118	388	3.2	3.5
	Especial		13	17	66	3.8	5
	Totales	446	122	135	454	3.3	3.7
			1894				

Fuente: Registro de población para la ZAVA. DANE 2005

Del total de la población a reasentar, 5.663 (69%) hacen parte del Municipio de Pasto; de este total el 93% (5.293) se encuentran en el área rural y el 7% (370) en el área urbana; para el caso de Nariño el número de habitantes representa el 6% (454) del total de la ZAVA, el 100% de la población corresponde al área rural del Municipio; La Florida, su porcentaje de población a reasentar es del 27% (2.118), de los cuales el 23% (497) pertenecen a la zona rural, mientras que el 77% (1.621) se encuentran ubicados en el casco urbano.

Los Municipios ubicados en la zona de amenaza volcánica alta –ZAVA-, hacen parte de la división administrativa del Departamento de Nariño, el cual ostenta categoría dos (2)¹⁹ teniendo en cuenta lo establecido en el Art. 2º de la Ley 617 de 2000, categorización de los distritos y municipios, según criterios de distribución

¹⁹ Departamentos con población comprendida entre setecientos mil uno (700.001) habitantes y dos millones (2.000.000) de habitantes, y sus ingresos corrientes¹⁹ de libre destinación se encuentran entre ciento setenta mil uno (170.001) salarios mínimos legales mensuales y hasta seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales. Ley 617 de 2000.

poblacional e ingresos corrientes de libre destinación. Los municipios de la ZAVA, se encuentran clasificados así: Pasto categoría dos (2),²⁰ mientras que Nariño y La Florida categoría seis (6).²¹ A continuación se presenta la información detallada correspondiente a cada municipio; información general, indicadores municipales y todo lo relacionado con la institucionalidad local (Ver tablas 2, 3,4).

Los datos consignados en las siguientes tablas, permiten profundizar sobre las debilidades presentes en las instituciones locales y en las comunidades, piezas clave en la gestión del riesgo y todo lo que compete. El panorama de los municipios de las zonas de amenaza, no es nada alentador, estamos ante municipios pequeños, en su gran mayoría dependen de los recursos que la nación les asigna a través del Sistema General de Participaciones (SGP); los ingresos propios no alcanzan a cubrir los gastos de funcionamiento, lo cual, impide que realicen inversión social, que conlleve al mejoramiento de las condiciones de vida actuales de sus comunidades.

La disgregación de los municipios del centro del país, ha determinado en gran medida que las políticas de reasentamiento no tengan eco, el desconocimiento de la realidad de las comunidades, la poca o nula participación e incidencia en las decisiones que les atañen, demuestran que independiente de que una política este bien diseñada, existen condiciones que determinan el éxito de su implementación; se requiere no sólo un proyecto, sino de reconocer que estamos ante municipios administrativa y financieramente débiles, con instituciones locales frágiles en tanto recursos económicos, técnicos y humanos. Es así que “los gobiernos locales necesitan tener acceso a recursos para proveer servicios básicos de emergencia a los ciudadanos dentro de su jurisdicción. La capacidad de manejo de la

²⁰ Segunda categoría: Todos aquellos municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cincuenta mil (50.000) y cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

²¹ Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

emergencia constituye una función central del gobierno local” (Bollin, et al. 2003: 42).

Tabla 2. Ficha general municipio de Pasto Código 52001

INFORMACIÓN GENERAL	INDICADORES MUNICIPALES		DATOS	INSTITUCIONALIDAD LOCAL			
El municipio está situado en el sur occidente de Colombia, en medio de la Cordillera de los Andes en el macizo montañoso denominado nudo de los Pastos y la ciudad está situada en el denominado Valle de Atriz, al pie del volcán Galeras y está muy cercana a la línea del Ecuador. El territorio municipal en total tiene 1.181 km² de superficie de la cual el área urbana es de 26.4 km².	POBLACIÓN Y NBI	Población total Censo 2005	383846	ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA			
		Densidad demográfica	338 Hab/Km2	CATEGORIA LEY 617 DE 2000	2		
		Porcentaje de NBI	16%	Despacho del Alcalde, Secretaria de Gobierno, Secretaria de Hacienda, Secretaria de Educación, Secretaria de Agricultura, Secretaria de Desarrollo Económico y Competitividad, Secretaria de Desarrollo Comunitario, Secretaria de Bienestar Social, Secretaria de Gestión Ambiental, Secretaria General, Secretaria de Planeación, Secretaria de Infraestructura, Secretaria de Tránsito y Transporte, Secretaria de Salud, Secretaria de Cultura y Departamento Administrativo de Contratación Publica			
		NBI Rural	38%				
		NBI Urbano	11%				
	SALUD	Reg. Subsidiado	205.744	ENTIDADES DESCENTRALIZADAS 4 establecimientos públicos, 1 empresa de servicios públicos, 1 empresa industrial comercial municipal y 3 sociedades de economía mixta. Las entidades descentralizadas cumplen competencias de infraestructura vial, servicios públicos domiciliarios, desarrollo comunitario y transporte.			
		Reg. Contributivo	161.416				
	FINANZAS MUNICIPALES	Transferencias del SGP (2007)	118.768.016.251			OTRAS ENTIDADES DE MUNICIPIO CONTRALORIA MUNICIPAL CONSEJO MUNICIPAL 19 MIEMBROS PERSONERIA MUNICIPAL	
		Desempeño fiscal	70,9				
		Posición a Nivel Nacional	181				
Posición a Nivel Departamental		7					
% ingresos corrientes de funcionamiento		45,16%					
% ingresos que corresponden a transferencias		71,59%					
% ingresos que corresponden a recursos propios		20,30%					
HIDROLOGÍA	Magnitud de la deuda	9,88%	Todos los datos aquí consignados correspondiente a población fueron tomados del Censo Dane 2005 y lo que concierne al tema de Salud, NBI, Salud, Finanzas Municipales, Educación y Saneamiento Básico y agua potable, son datos de la vigencia 2007 suministrado por los entes Territoriales al Departamento Nacional de Planeación -DNP-.				
	% del gasto total destinado a la inversión	89,80%					
	Capacidad de ahorro	59,93%					
Ríos: Alisales, Bobo, Juanambu, Opongoy, Guamuez, Pasto, Patascoy.	SANEAMIENTO BASICO Y AGUA POTABLE	Acueducto		Todos los datos aquí consignados correspondiente a población fueron tomados del Censo Dane 2005 y lo que concierne al tema de Salud, NBI, Salud, Finanzas Municipales, Educación y Saneamiento Básico y agua potable, son datos de la vigencia 2007 suministrado por los entes Territoriales al Departamento Nacional de Planeación -DNP-.			
		Cobertura en área urbana	99,38%				
		Cobertura en área rural	48,12%				
		Alcantarillado					
		Cobertura en área urbana	98,98%				
Lagunas: Lago Guamuez (la Cocha), Coba Negra.	EDUCACIÓN	Cobertura en área rural	40,89%				
		Tasa de analfabetismo > de 15 años	6,10%				
ECONOMIA En el área urbana las principales actividades económicas son el comercio y los servicios con algunas pequeñas industrias o microempresas, de las cuales cerca del 50% corresponden a la manufactura artesanal. Las empresas nariñenses de mayor tamaño se localizan en Pasto, y corresponden principalmente a productos alimenticios, bebidas y fabricación de muebles.	EDUCACIÓN	Tasa de asistencia de 5 a 16 años	89,80%				
		Personas que asisten a un establecimiento educativo					
		Con edad entre 0 a 4 años	5,40%				
		Con edad entre 5 a 9 años	33,682				
		Con edad entre 10 a 14 años	33,529				
		Con edad entre 15 a 19 años	21,345				

Tabla 3. Ficha general municipio de Nariño Código 52480

INFORMACIÓN GENERAL	INDICADORES MUNICIPALES		DATOS	INSTITUCIONALIDAD LOCAL				
El Municipio está ubicado al Noroccidente de la ciudad de Pasto, capital de Departamento de Nariño, a una distancia de Veinte (20) kilómetros sobre la vía Nacional denominada Circunvalar al Galeras totalmente pavimentada y en buen estado. La extensión total del municipio es de 270.870 Hectáreas.	POBLACIÓN Y NBI	Población total Censo 2005	4,210	ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA				
		Densidad demográfica	88 Hab/Km2	CATEGORIA LEY 617 DE 2000	6			
		Porcentaje de NBI	39%	Despacho del Alcalde, Secretaría de Gobierno, Secretaria de Planeación y la Tesorería, Comisaría de Familia, Dirección Local de Salud, Familias en Acción y Adulto Mayor, ICBF, Inspección de Policía, Oficina de Cultura, Deporte y Desarrollo Comunitario, Oficina de Desarrollo Agropecuaria y Ambiental y la Oficina de Prevención y Atención de Desastres.				
		NBI Rural	46%					
	NBI Urbano	37%						
SALUD	Reg. Subsidiado	3,032	ENTIDADES DESCENTRALIZADAS					
Reg. Contributivo	39							
DIVISION DEL TERRITORIO	Transferencias del SGP (2007)		1,383,298,776	Empresa Social del Estado (Centro de Salud San Sebastián ESE) la cual prestar servicios de atención en salud en el primer nivel de complejidad según portafolio de servicios habilitado ante el instituto departamental de salud de Nariño; una empresa de servicios públicos (Corsen) la cual presta los servicios públicos agua, alcantarillado y aseo; una Institución Educativa (Juan Pablo II) que cuenta con 3 planteles 2 para la sección primaria y 1 para bachillerato; Registraduría, la cual depende de la Registraduría Nacional del Estado Civil y una unidad administrativa especial (Instituto Departamental de tránsito y Transporte de Nariño IDATT)				
El municipio cuenta con dos corregimientos El chorrillo con sus respectivas veredas Yunguillo y Pueblo Viejo y el corregimiento de La Pradera, y la vereda el silencio.	FINANZAS MUNICIPALES	Desempeño fiscal				64,81		
		Posición a Nivel Nacional				408		
		Posición a Nivel Departamental				31		
		% ingresos corrientes de funcionamiento				53,49%		
		% ingresos que corresponden a transferencias				82,25%		
HIDROLOGÍA	% ingresos que corresponden a recursos propios		12,24%			OTRAS ENTIDADES DE MUNICIPIO		
Quebradas el Chorrillo, Maragato y Santo Domingo las cuales surten de agua a las poblaciones del municipio	SANEAMIENTO BASICO Y AGUA POTABLE	Magnitud de la deuda						0
		% del gasto total destinado a la inversión						82,18%
		Capacidad de ahorro						41,69
		Acueducto						
		Cobertura en área urbana		96,20%				
ECONOMÍA	Cobertura en área rural		22,23%	CONSEJO MUNICIPAL				
El municipio de Nariño presenta en forma general, una economía tradicional, una economía basada en el sector primario (producción agropecuaria) y que posee una gran cantidad de actividades en el sector rural. Los demás sectores económicos, el secundario (industria manufacturera) y el terciario (servicios) presenta un menor grado de desarrollo y se desempeñan como sectores complementarios. Los cultivos se clasifica según el ciclo productivo, así: Transitorios, Anuales y Permanentes. Cultivos Transitorios y Anuales: cuya característica es que después de ser recolectada la cosecha debe volverse a sembrar, en estos cultivos se encuentran: maíz, frijol, papa, arveja, trigo, entre otros.	EDUCACIÓN	Alcantarillado						
		Cobertura en área urbana		97,47%				
		Cobertura en área rural		12,76%	Todos los datos aquí consignados correspondiente a población fueron tomados del Censo Dane 2005 y lo que concierne al tema de Salud, NBI, Salud, Finanzas Municipales, Educación y Saneamiento Básico y agua potable, son datos de la vigencia 2007 suministrado por los entes Territoriales al Departamento Nacional de Planeación -DNP-.			
		Tasa de analfabetismo > de 15 años		10,0%				
		Tasa de asistencia de 5 a 16 años		88,1%				
		Personas asistentes a establecimiento educativo						
		Con edad entre 0 a 4 años		24				
		Con edad entre 5 a 9 años		333				
Con edad entre 10 a 14 años		397						
Con edad entre 15 a 19 años		227						

Tabla 4. Ficha general municipio de La Florida. Código 52381

INFORMACIÓN GENERAL	INDICADORES MUNICIPALES		DATOS	INSTITUCIONALIDAD LOCAL					
<p>El Municipio está ubicado al Noroccidente de la ciudad de Pasto, capital de Departamento de Nariño, a una distancia de Veinte (20) kilómetros sobre la vía Nacional denominada Circunvalar al Galeras totalmente pavimentada y en buen estado. La extensión total del municipio es de 270.870 Hectáreas.</p>	POBLACIÓN Y NBI	Población total Censo 2005	11,151	ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA					
		Densidad demográfica	77 Hab/km2	CATEGORIA LEY 617 DE 2000	6				
		Porcentaje de NBI	46,21%	Despacho del Alcalde, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Planeación, Secretaría de Educación, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Salud, Tesorería Municipal, Umata, Comisaría de Familia, Desarrollo Comunitario, Saneamiento Ambiental y Casa de la Cultura.					
		NBI Rural	51,33%						
		NBI Urbano	20,91%						
	Reg. Subsidiado	10,554							
	SALUD	Reg. Contributivo	88	ENTIDADES DESCENTRALIZADAS					
		Transferencias del SGP (2007)	4,153,607,263						
	FINANZAS MUNICIPALES	Desempeño fiscal	73,03				Instituciones de Educación de primaria y bachillerato tanto en el caso urbano como rural, Instituciones de Salud, aquí se cuenta con un Centro Hospital e IPS para la atención de la población del casco urbano y las zonas rurales.		
		Posición a Nivel Nacional	123						
		Posición a Nivel Departamental	2						
		% ingresos corrientes destinados a funcionamiento	59,59%						
		% ingresos que corresponden a transferencias	61,46%						
		% ingresos que corresponden a recursos propios	2,65%						
Magnitud de la deuda		0							
% del gasto total destinado a la inversión		92,70%							
Capacidad de ahorro	81,40								
SANEAMIENTO BASICO Y AGUA POTABLE	Acueducto		OTRAS ENTIDADES DE MUNICIPIO						
	Cobertura en área urbana	99,35%							
	Cobertura en área rural	50,43%							
EDUCACIÓN	Alcantarillado					CONSEJO MUNICIPAL	11 MIEMBROS		
	Cobertura en área urbana	92,83%				PERSONERIA MUNICIPAL			
	Cobertura en área rural	22,51%				Todos los datos aquí consignados correspondiente a población fueron tomados del Censo Dane 2005 y lo que concierne al tema de Salud, NBI, Salud, Finanzas Municipales, Educación y Saneamiento Básico y agua potable, son datos de la vigencia 2007 suministrado por los entes Territoriales al Departamento Nacional de Planeación -DNP-.			
	Tasa de analfabetismo > de 15 años	14,2%							
	Tasa de asistencia de 5 a 16 años	74,9%							
Personas que asisten a un establecimiento educativo									
Con edad entre 0 a 4 años	81								
Con edad entre 5 a 9 años	927								
Con edad entre 10 a 14 años	826								
Con edad entre 15 a 19 años	368								
DIVISION DEL TERRITORIO									
La zona rural está compuesta por 5 corregimientos: Santa Cruz de Robles, Tunja Grande, San José de Matituy, El Rodeo y Las Plazuelas.									
HIDROLOGÍA									
Ríos y quebradas: El Barranco, Panchindo, El Güilque, El Cucho y Barranquito									
ECONOMIA									
La mayor parte de la población desarrolla sus actividades alrededor de la agricultura, la ganadería y la artesanía. En el casco urbano, la principal fuente de ingresos es el comercio, en el sector rural cercano a la cabecera municipal, el ganado vacuno. En las sub cuencas de Barranco y Panchindo hay cultivos de papa, maíz y otros productos, destinados especialmente para el consumo.									

– **La cultura y la identidad del territorio en la política pública.** “La cultura, es una acumulación de significados, rituales, normas y tradiciones compartidos entre los miembros de una sociedad, le dan vida y hacen diferente a una colectividad del resto, al igual que el individuo, la comunidad es única; se configura a través de la historia, la participación social y la experiencia de vida de las familias”. (Amorós, 2008)

La diversidad cultural se identifica por las formas de organización social y política de una región, por la diversidad del lenguaje, de las creencias religiosas, las economías de subsistencia y prácticas del manejo de la tierra, alimentación, costumbres, saberes y conocimientos, arte, música, cosmovisión, sitios sagrados, mitos, leyendas y territorio. En este sentido, la cultura se considera como la personalidad de la sociedad; los elementos que la constituyen no vienen dados de forma biológica, van construyéndose a partir de la interacción de quienes hacen parte de ella por medio de procesos de comunicación y socialización.

Existen factores (historia, formas de organización y participación en el desarrollo local, sistemas de comunicación, organización comunitaria, entre otros), dentro de las comunidades que influyen el curso de acción de la política; son diversos, por lo tanto no pueden desconocerse. El éxito de una política radica en la vinculación de la comunidad y la calidad de la intervención. *“El concepto de comunidad no es sólo un «modelo» (patrón), es un «modelo sociológico»; es un conjunto de interacciones, comportamientos humanos que tienen un sentido, y expectativas entre sus miembros; son acciones basadas en esperanzas, valores, creencias y significados compartidos entre personas”* (Bartle, 2008).

Por tanto, le corresponderá al Estado formular políticas que respondan a las particularidades de las comunidades. Además, la diversidad cultural debe ser tenida en cuenta en todos los procesos de formulación de políticas públicas (educación, salud, alimentación, justicia, entre otras). La Constitución Política de

Colombia en su artículo 70, párrafo 2 hace referencia a *“la cultura en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país”*.

– **Prácticas culturales y organizacionales.** Para el caso de la ZAVA, el territorio no es sólo un espacio geográfico, existe una complementariedad entre el uso del suelo (componente espacial), las formas de apropiación, el uso de los recursos naturales (suelo, subsuelo, el aire, las aguas, entre otros recursos) y su correspondencia con la identidad, las formas de vida y de organización al interior de sus comunidades.

El apego de las familias al territorio está relacionado con sus modos de vida y sus actividades productivas. El perfil tradicional del campesino de estas regiones se caracteriza por la explotación de parcelas, de las cuales obtienen productos que en gran proporción, es para el consumo directo y otra fracción para la comercialización; así pues, adquieren lo necesario para producir nuevamente y para acceder a bienes y servicios necesarios para su subsistencia.

Al interior de las comunidades se ha creado una concepción respecto a la tenencia de la tierra y lo que esta significa; como se había mencionado anteriormente, para ellos, el territorio que ocupan no solamente es un pedazo de parcela, sino que es el espacio en donde han construido su identidad como pobladores de estas zonas. Las familias demuestran una alta dependencia de su territorio, aspecto característico de la cultura, denominado arraigo, el cual se fundamenta en la relación del hombre con la tierra, lo que ésta les ha dado; un sustento, una forma de vida, la pertenencia a una “vecindad”, en conjunto, se ha posibilitado una interacción, en torno a su diario vivir. Muchas son las construcciones que se hacen alrededor del territorio que se ocupa y lo que lo compone, aparte del sustento que provee la tierra, para muchos que habitan las laderas del volcán, los imaginarios

populares del fenómeno se concentran en darle vida propia y considerarlo como un amigo que les brinda refugio y protección.

Es el caso de los habitantes de la población de Genoy y Mapachico, uno de los sectores con mayor grado de amenaza para quienes:

“La cercanía a las bocas del volcán no es preocupante, porque el Galeras es su 'taita' que los protege, representa una tradición y una - costumbre que ha convivido con nosotros desde nuestro nacimiento. El volcán tiene un espíritu bueno, de protección, que no permitirá que nos pase nada malo”. “Sabemos que existe un tronco ancestral que dejaron nuestros ancestros y sobre ese tronco ancestral, sabemos que de allá existen unas raíces y de esas raíces depende la cultura, el tejido social y nuestra identidad” (Javier Figueroa, Corregimiento de Genoy, diciembre, 26 de 2008).

Alrededor de Urcunina, se han tejido múltiples representaciones sociales, como formas de interpretar y pensar la realidad que acontece en el entorno. Las representaciones son una forma de conocimiento social, que explica el sentido de la realidad a partir de un cúmulo de códigos, valores y un proceso ideológico, ligado a punto de vista específico; este proceso trae inmerso procesos comunicacionales, que conllevan al establecimiento de relaciones en donde se sitúan las personas y los grupos.

Es el caso del Carnaval de Blancos y Negros, que encuentra sus raíces en los rituales practicados por los grupos que habitaban el Valle de Atriz²² en el altiplano nariñense, donde Los Pastos y los Quillacingas, en tiempos prehispánicos,

²² Denominación española del Hatunllacta que significa "tierra de los mayores" o tierra grande en lengua quechua. El valle de Atriz es el asiento de la ciudad de San Juan de Pasto.

ofrendaban a la Luna, al Sol y al Taita Urcunina (volcán Galeras) sus cosechas para que sean buenas y vengan nuevos ciclos de prosperidad.²³

Otro rasgo característico de la cultura en la región, se encuentra asociado con una fuerte religiosidad, enmarcada en prácticas de devoción católica, hábitos que han incidido de manera significativa en su forma de ver el fenómeno y su peligrosidad, los habitantes le atribuyen a fuerzas divinas el que nunca haya ocurrido “nada”; expresiones como “la fe mueve montañas” o “las serena”, dan cuenta del porque los habitantes siguen convencidos de no encontrarse en peligro y sigan en las zonas de amenaza sin intención de salir, confiados en que si Dios está con ellos, nada ocurrirá.

El campesino es una persona cuya identidad está marcada por múltiples supersticiones, temores, creencias y miedos; por ello, tiene la necesidad de crear personajes mitológicos que den cuenta de su percepción de la realidad, a partir de sus vivencias y que entran a formar parte de su identidad cultural.

El ejercicio de la oralidad de los cuentos e historias narradas por los abuelos en torno a espantos y espíritus siguen invadiendo de miedo al hombre; los niños se impresionan al escuchar las narraciones que generación tras generación se ha venido manteniendo, es una tradición cargada de significados sociales derivados de la historia colectiva. Es habitual escuchar historias respecto a cómo calmar la furia del volcán, mitos como el de los niños aucas²⁴; la creencia está en que para

²³ Carnaval de Blancos y Negros. Dirección de Patrimonio. Ministerio de Cultura, 2007.

²⁴ “Son espíritus o ánimas de niños fallecidos antes de ser bautizados; por tal razón, están sin la bendición de Dios, no son enterrados en el cementerio con los demás muertos, para ellos se les ha destinado otro lugar llamado el cementerio auca, pero muchas veces los abandonan en cualquier lugar oculto y sombrío; es allí donde noche a noche se escucha su triste y tenebroso lamento. De acuerdo con los comentarios escuchados en la comunidad, se dice que muchas personas los escuchan llorar al caer la noche, y que la persona que pasa accidentalmente cerca del lugar puede mirarlos como una sombra gigante, negra y taciturna”. Disponible en: <http://orbita.starmedia.com/~gualmatan2/mitos.htm#aucas>

apaciguar el volcán, hay que ofrecerle uno de estos niños y así éste, volverá a la normalidad.

“Los temblores dejaron solo ruinas entre las gentes, la fumarola del volcán se elevó hasta el infinito como un gigante amenazador. De sus vidas no se supo, y los que sobrevivieron recordaron el cuento de que “por infieles el Galeras se ponía bravo” y pidieron perdón.

El Volcán es su dios y tenían que agradarlo y recordaron que debían ofrendarle un guagua²⁵ auca, es decir un niño recién nacido y sin bautismo, el que debían botar vivo por su cráter para que éste se apaciguara.

Partieron los mayores con varios guaguas entre brazos, llegaron al Guáitara, subieron el Cariaco, llegaron al Galeras y arrojaron a sus hijos al fondo del volcán, al darle sus ofrendas y como por encanto éste dejó de rugir y de temblar, se calmó porque los indios volvieron a creer en él, desde ese entonces el Galeras no ha vuelto a molestar (Relato Mitos y leyendas)²⁶.

– **Las redes sociales y las acciones colectivas.** Las redes sociales, intervienen en la generación de cambios coyunturales dentro de las dinámicas cotidianas de un cuerpo social configurado por multiplicidad de actores e intereses; de esta forma se cimienta el tejido social como un *“proceso de construcción permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de los seres humanos, de su dignidad, de sus derechos y sus deberes”* (Buitrago, 2009);

²⁵ Apelativo dado a niño o infante.

²⁶ Municipio de Guaitarilla. Mitos y leyendas. En: http://es.wikipedia.org/wiki/Guaitarilla#EL_GUAGUA_AUCA

es a través de la configuración de redes y la constitución del tejido social como se estructura el desarrollo comunitario (Leal).

En este sentido, las redes sociales existentes en las comunidades de la ZAVA, se fundamentan en relaciones de vecindad; se han caracterizado por una continua transformación sin dejar de lado su esencia de trabajo comunitario, orientado a la búsqueda de mejores condiciones de vida para sus colectividades sin dejar de lado su historia. Las redes de la región se han constituido en torno a un proyecto enfocado a la “*convivencia con el volcán*”, como mecanismo para entender el fenómeno y tratar de cohabitar en el mismo espacio.

La situación social y comunitaria de las colectividades de la ZAVA, se ha caracterizado por la conformación de las denominadas Juntas de Acción Comunal²⁷; forma de organización y participación, enmarcada en la *acción colectiva*, concebida como las acciones que emprenden los individuos de una colectividad para la búsqueda de objetivos comunes.

Autores como Olson (1992), han hecho un amplio abordaje al respecto y sobre la organización de grupos en los denominados movimientos sociales; fundamentados en la acción colectiva que se asienta en beneficios representados en incentivos selectivos, es decir, la acción colectiva aparece como un subproducto de los incentivos selectivos que existan para la participación en la acción. La acción colectiva, tiene en cuenta aspectos relacionados con la conducta de los grupos y cómo estos interfieren en los resultados del proceso político.

²⁷ La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa. Fuente: Ley 743 de 2002. Artículo 8°.

Mancur Olson en su texto *“La lógica de la acción colectiva”* puntualiza las condiciones en las cuales los individuos alcanzan de manera racional sus objetivos mediante la acción colectiva, en donde los integrantes se estimulan por los *“incentivos selectivos”*²⁸ (Olson, 1992: 2006) que ésta provee; que sirven como medio para la permanencia o salida de sus integrantes en la organización.

En resumen, las Juntas de Acción Comunal como organizaciones de orden civil, que propenden por la *participación comunitaria*, permiten que las comunidades, instituciones locales y organizaciones del orden nacional, departamental y local establezcan una interlocución y de esta forma se promueva el desarrollo, mediante procesos participativos que generen transformaciones en la cotidianidad de la gente.

Dentro del contexto de investigación, se han hecho visibles organizaciones comunitarias en torno al proceso Galeras, uno de ellos es el grupo de ciudadanos del municipio de La Florida, quienes constituyeron el Movimiento Comunitario de Convivencia con el Volcán Galeras, denominado “Fundación Florida Unida - UNIF”, la cual fue constituida legalmente hacia 2008, con Nit. No. 900021376-5; su lema: *“El reasentamiento inmigración forzada y desmoronamiento de alma de un pueblo”*.

La Fundación presenta una *“propuesta para el desarrollo humano, la convivencia y la sostenibilidad”*; recoge *“la voz, el sentir y el querer de muchas personas habitantes de la llamada zona de amenaza alta de influencia del Volcán Galeras, quien en uso de los Derechos Constitucionales, el sentido común y las posibilidades reales de proponer alternativas con otras miradas ante la crisis y en especial amparados en el justo e indiscutible reclamo a la capacidad de participar*

²⁸ Un incentivo selectivo es el que se aplica selectivamente a los individuos según contribuyan o no a procurar el bien colectivo.

y decidir [...] antes que se cometa un error histórico en contra de la voluntad, la cultura y la identidad del pueblo Floridano” (UNIF, 2008: 3)

La fundación está compuesta por seis miembros los cuales representan sectores de la comunidad (campesinos, ganaderos, fiqueros, albañiles, educadores, transportadores, residentes del casco urbano de la Florida y las zonas rurales afectadas); su estructura organizacional cuenta con Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y dos Vocales²⁹.

Los argumentos y propuestas hechas por la fundación para el logro de un reasentamiento sin que generen traumatismos en la vida de los pobladores de su región, debe estar centrado en tener en cuenta la historia, su cultura e identidad; el aspecto ambiental; el tema económico; que exista una argumentación científica, legal y global en lo que se refiere al fenómeno natural; el componente social y comunitario; infraestructura y equipamiento municipal y por último el papel del componente político – administrativo.

La propuesta se fundamenta en componentes específicos que contienen elementos propios de procesos relacionados con comunidades; asimismo, plantea que un reasentamiento no es un simple traslado de viviendas y personas, este proceso debe mejorar y dignificar su condición de vida, en donde tengan la posibilidad de alcanzar mayores niveles de desarrollo, en donde se fortalezca un proyecto político de municipio, el tejido social y cultural pero así mismo que sea sostenible en el tiempo.

Otro proceso que se han dado conjuntamente con la reactivación del volcán, es el proceso de reactivación del “Cabildo Indígena Quillacinga³⁰”, en el corregimiento

²⁹ Integrante de la Junta Directiva de una asociación u organización comunitaria, que hace las veces de veedor en torno a las decisiones adoptadas.

³⁰ Grupo étnico que ocupó parte de la zona centro y nororiental de los Andes del Departamento de Nariño, en los actuales Municipios de Pasto, Sandoná, la Florida, Tangua y la Cruz. El nombre

de Genoy, que se plantea como un medio para rescatar su identidad cultural y fortalecer el tejido social al interior del mismo.

Según el dirigente Gregorio Pasichaná, el Taita de este cabildo, la organización que él preside, quiere realizar procesos en donde la negociación de su reasentamiento esté fundamentada en el respeto de sus derechos como miembros de una comunidad con una identidad propia, con ello pretenden recuperar sus tradiciones y costumbres indígenas, ya que los pobladores actuales pertenecerían a la cultura Quillacinga, establecida antes de la conquista española, en algunos puntos del departamento de Nariño; quienes integran este cabildo afirman:

“El cabildo no lo estamos creando, lo estamos actualizando, estamos esperando la resolución, aquí había funcionado hace unos 320 años, hasta 1950, año a partir del cual se había quedado en receso, estas tradiciones y este derecho no prescribe y tenemos evidencias palpables de ello (Gregorio Pasichaná, Corregimiento de Genoy)”³¹

Esta situación es compleja puesto que para quienes gerencian el proceso de reasentamiento, esto no es posible y no es más que una justificación para no salir de sus casas, en la medida en que entre los años 1940 – 1950 en el departamento se hizo la disolución de los resguardos y el de Genoy exactamente se dio hacia 1948, los funcionarios aducen que, la resistencia por parte de estos pobladores no es posible teniendo en cuenta que en la ZAVA no existen declarados territorios de

“Quillacinga” fue un apodo puesto por los Incas a una gente “abyecta” que hallaron en el norte del altiplano ecuatoriano. El término según Garcilaso, estaba compuesto de las palabras Quechuas “Quilla” (hierro) y “Cenca” (nariz), puesto que los Incas no conocieron el hierro sino hasta la época del contacto con los españoles, González Suárez y Bouchat, consideran que la etimología más adecuada es “Quilla” (luna) y “Cenca” (nariz), o sea, “los que llevaban puesto narigueras en forma de luna o de media luna”. Jaramillo Duque. 1982: 570). Disponible en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/geohum4/indice.htm>

³¹ Cabildo Quillacinga en Genoy. En: <http://arturobando.blogspot.com/2009/03/cabildo-quillacinga-en-genoy.html>

resguardo, por lo tanto es inviable la posibilidad de que su reasentamiento este sujeto a la declaración de su territorio y su comunidad como resguardo indígena.³²

Dicho lo anterior, cabe anotar a manera de conclusión de este capítulo, que diversos estudios reconocen la necesidad de un amplio involucramiento de la sociedad en el manejo de sus problemas en este caso específico, el riesgo que significa la cercanía con el Volcán. Todo esto apuntando siempre a una visión integral del mismo pero ante todo, al valor de la participación de la población y su estrecha relación con el desarrollo sostenible de una sociedad y su territorio.

Es así que, “El desarrollo de capacidades, es un estrategia central para reducir los riesgos de desastres. El desarrollo de capacidades es necesario para construir y mantener las habilidades de la gente, las organizaciones y las sociedades para manejar por sí mismas y de manera exitosa sus propios riesgos” (ISDR, 2007).

Entender los imaginarios resulta trascendental a la hora de comprender el comportamiento y los motivos de la población frente a los riesgos y su gestión, y para hacer de este un proceso efectivamente participativo, descentralizado y real.

De esta manera, nuevamente el contexto dentro de las políticas públicas, no es sólo el espacio físico donde se aplican las acciones de política, es también donde convergen elementos que van desde lo económico hasta aspectos quizá “poco relevantes” como las tradiciones o creencias. Un reto grande que tienen las políticas es el de garantizar que los procesos de organización que se conciben alrededor de los mismos, se mantengan más allá de la duración de los proyectos, de la inversión de recursos y de la presencia e influencia de los actores externos.

³² Esta declaración fue hecha por uno de los funcionarios de la Gerencia Galeras, en el marco de la Mesa de Reasentamiento No. 26 “Proceso Galeras” realizada en la Universidad de los Andes, el 18 de marzo de 2009.

3. LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA ZAVA DEL VOLCÁN GALERAS³³

Además, de un buen diseño, está una correcta implementación de la decisión. La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos o grupos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. En consecuencia, el buen diseño de la política es una condición necesaria pero no suficiente para la obtención de resultados finales positivos (Aguilar, 1993).

Más allá del presidente y de la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos. La implementación será precisamente, el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar, que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrá como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido (Aguilar, 1993).

Hay un supuesto implícito en la mayoría de los estudios; una vez que una política se ha formulado es necesario que se lleve a cabo. En países del Tercer Mundo esta teoría no funciona igual; los gobiernos de estos países tienden a formular políticas con objetivos muy ambiciosos; en muchas de las ocasiones sin tener en cuenta que quienes las ejecutan carecen de las competencias necesarias (la implementación de cualquier acción de política, debe ser adelantado por entidades que son absolutamente capaces técnica, financiera y administrativamente; donde se cuente con un marco de acciones definido y en donde los ejecutores tienen un papel definido) para llevar a cabo estos procesos exitosamente, lo cual redundará en resultados palpables. Además, existen grupos de interés, partidos de oposición,

³³ Tomado del CONPES 3501 de 2007.

e individuos y grupos afectados con la decisión, que a menudo pretenden repercutir en la aplicación de la política, en lugar del diseño de la misma.

“Los modelos de implementación de políticas son variados, existen algunos según los cuales esta etapa dentro del proceso de política, contribuye a la generación de fuerza en la sociedad: la implementación de disposiciones provoca tensión y conflictos entre quienes diseñan, implementan las políticas y las personas afectadas por la decisión. La implementación, da lugar a resistencias y negociaciones que permiten llegar a un ideal de política “*idealized policy*”. Son tensiones que están entre y dentro de los cuatro componentes del proceso de aplicación: *política ideal*; es decir, un modelo correcto, que incide en el efecto que los formuladores de política quieren provocar en la realidad; *la aplicación de la organización, población o grupo objeto*, y *los factores ambientales*, dentro de los cuales se encuentran características propias de las comunidades en general, con un conjunto de intereses especiales³⁴” (Smith, 1973).

El presente texto trata de analizar el proceso de implementación de las acciones para el reasentamiento poblacional como uno de los componentes dentro de la política de Gestión del Riesgo dentro del país, específicamente para el caso de las familias ubicadas en zona de amenaza volcánica alta –ZAVA-, por la influencia del Volcán Galeras.

En este capítulo se analizará todo lo concerniente al proceso de implementación de las acciones de política, enmarcadas en el proyecto de reasentamiento planteado para la ZAVA. Se contemplarán elementos tales como: antecedentes de la política, elementos del diseño (valores, diseños institucionales: nacional, departamental y local), actores, objetivos, metas; traducido en la siguiente fórmula: Implementación *f* (lineamientos, recursos, supervisión).

³⁴ Traducción (de Amanda Enríquez)

3.1 PRECEPTOS TEÓRICOS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

En el quehacer de las políticas públicas, se requieren acciones recíprocas entre el diseño y la implementación; ésta última habitualmente compleja y recientemente estudiada, uno de los factores que intervienen al momento de implementar una acción de política, son las instituciones que en ella intervienen. Son las instituciones las que definen cursos de acción, orientados a la obtención de resultados efectivos y eficaces en el tiempo; el éxito de las políticas depende de procedimientos claros, verificables y abiertos, que garanticen la calidad y claridad de los procesos que se promueven. El análisis del momento de la implementación de las políticas públicas, contribuyen a comprender la complejidad de esta etapa, la importancia estratégica y gerencial que ésta tiene y finalmente, asumir que los resultados de las Políticas Públicas dependen en gran medida de lo que sucede o no en ésta fase.

Los procesos de implementación de política parten de un procedimiento decisorio, el cual está enmarcado en una normatividad jurídica implantada por el nivel estratégico (gobierno nacional) de intervención, con el fin de alcanzar un objetivo; dichas normas deben ser internalizadas en los niveles regionales y locales, para hacer posible que el objetivo central de la política se cumpla; es decir que, la implementación requiere tiempo, asignación de recursos y un conjunto de actores que alrededor de una decisión, tomen posición frente a cómo se adopta y cómo ésta realmente termine siendo adecuada y adoptada por las comunidades a atender.

Según Rein y Rabinovitz (1993), se identifican tres procesos al momento de la implementación: *la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión*. Adicionalmente, se contempla la existencia de unos niveles de intervención de los cuales se hablará someramente para luego entrar a conocer

como ha sido el proceso de implementación de las acciones en lo correspondiente al reasentamiento poblacional en la ZAVA.

3.1.1 La implementación: entre lo que se quiere y lo que hace. El análisis de la etapa de implementación ha estado centrado en las barreras que se presentan entre la intención legislativa y gubernamental, y lo que corresponde a las funciones gerenciales (gestión de operaciones, control a la gestión de operaciones y desarrollo de capacidades). El planteamiento que de la implementación hacen Rein y Rabinovitz (1993:149) refieren sobre “la desviación respecto los propósitos iniciales declarados, en tanto que existen tres imperativos potencialmente conflictivos, que operan conjuntamente en la consecución de los objetivos de política: el imperativo legal, establece el cumplimiento de las exigencias de orden normativo”. Es así que la legislación se convierte en el referente de los actores que hacen parte del proceso de implementación; es así que, una base normativa detallada y respaldada tanto en apoyo político como jurídico, traerá consigo mayores y mejores resultados.

Para Rein y Rabinovitz (1993:150), los encargados de la implementación, deben tomar en cuenta el resultado de este proceso y asumir que uno de los imperativos formales de los funcionarios públicos será obedecer la ley tal y como haya sido formulada.

“El imperativo racional-burocrático, abarca perspectivas diferentes, la primera de las cuales supone “la coherencia entre los principios”, la segunda es el que se refiere a la ‘viabilidad’” (Rein y Rabinovitz, 1993). Es así que, éste imperativo incluye la condición de que la ley podrá ser aplicada sólo si parece ser razonable y justa para las personas que se encargan de la puesta en marcha de las disposiciones. En otras palabras, la ley debe presentar vínculo entre sus principios y la viabilidad; su accionar se fundamenta en la preocupación por el mantenimiento, la protección y el crecimiento institucional; implica tener una

política correcta; el juicio acerca de lo que es administrativamente factible y también, incorpora la identificación de las fuerzas que pueden hacer que la legislación sea operativamente insostenible (Rein y Rabinovitz, 1993).

Por último el imperativo consensual, exige que el proceso de implementación se someta a las preferencias de los grupos, es decir, se debe tener en cuenta a los grupos de interés objeto de intervención. Cuando una instancia burocrática es recién creada, es débil y está bajo la presión de producir resultados evidentes, quienes en realidad manejan la implementación casi por si solos son los grupos de interés externos a la dependencia (Rein y Rabinovitz, 1993).

Esto indica que la implementación debe estar sujeta a las prioridades de los grupos que interesa atender, en tanto que acepta como inquietud central el convenio entre los actores (la legislatura, el ejecutivo y la agencia administrativa, junto con sus electorados respectivos) que entran en interacción con los objetivos, mecanismos, procedimientos y recursos utilizados. Todos los medios implicados en el accionar interinstitucional están sujetos al juicio de los actores.

Tanto en el diseño como en la implementación de políticas públicas, es trascendental la vinculación del capital social; el accionar público debe tener un real impacto -evidente y favorable- entre los sujetos que están siendo objeto de una política, sobre quienes recae la acción. Bardach (1993) afirma:

“La materia prima de los problemas de políticas se origina en los sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía [...], un paso a cumplir regularmente en el proceso de elaboración mental debería ser la estimación de la extensión, intensidad y calidad de los sentimientos de la gente sobre la condición o situación de vida que les afecta”.

3.1.2 Los niveles de intervención en el proceso de política pública. Dentro del proceso de política existen niveles de intervención los cuales caracterizan y determinan el diseño e implementación de toda política pública. En 2008 Ortegón formuló una nueva aproximación a éstos niveles de intervención: nivel *estratégico* (Nacional), *programático* (Regional) y *operativo* (Local).

Según el autor, el nivel estratégico, es aquel de categoría *macro*, donde se definen la visión, la misión, el plan o política y sus estrategias centrales; conlleva una mirada de largo plazo; plantea directrices generales de orden económico, social, territorial y local; es aquel donde se definen las áreas de intervención y cuáles son las responsabilidades en cada nivel, aquí es donde se contemplan los derechos de quienes son sujetos de intervención; así mismo se asignan unos deberes, competencias y los recursos entre el nivel central, regional y los gobiernos locales o municipales.

El nivel programático, se relaciona a un nivel de intervención *meso*, funciona como puente entre el nivel nacional y entes locales; su institucionalidad está fundamentada en la coordinación de acciones, en especial aquellas de carácter multidisciplinario, multidimensional, multisectorial. La actuación de éste nivel es crucial para alcanzar el objetivo nacional, desde aquí se ejercen tareas de supervisión y seguimiento de las acciones implementadas en el nivel local, para la consecución de los objetivos formulados en la política.

Por último, el nivel operativo o nivel *micro*. Tiene lugar en el ámbito local y sus acciones o proyectos tienen una dimensión de corto plazo; su principal función es la de lograr coordinación entre la administración local y los actores involucrados. En éste nivel se presenta alta dependencia de los recursos del presupuesto nacional, debido a que los recursos propios son escasos. Es en este nivel donde recae la mayor responsabilidad en el manejo de cualquier situación que afecte a su población. La operativización de la política se define alrededor del gerente de

proyecto y de las autoridades municipales; es dentro de éste nivel donde se incorpora el papel del capital social y la participación de los actores en el desarrollo económico y social de una región (Ortegón, 2008).

3.2 POLÍTICAS PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO POR AMENAZA NATURAL: LINEAMIENTOS Y RECURSOS PARA LA OPERATIVIDAD DEL REASENTAMIENTO EN LA ZAVA OBJETO DE ESTUDIO

El diseño de la política pública es definitivo al momento de implementar una decisión; de un buen diseño e implementación depende en gran medida los buenos resultados. Además, la existencia de instituciones fuertes es un factor determinante al momento de alcanzar resultados exitosos, es indudable que de nada vale que haya gran cantidad de programas y recursos para resolver un problema; cuando el Estado no tiene en cuenta que en quien recae la mayor responsabilidad no cuenta con los recursos técnicos, humanos, financieros suficientes para hacer posible que los objetivos se alcancen. Muestra de ello, es el caso de los municipios ubicados en la ZAVA, afectados por el fenómeno natural denominado Galeras; que independiente de recibir cuantiosos recursos para atender la emergencia, estos no han garantizado que las administraciones locales se hayan consolidado y su capacidad de gestión sea efectiva; puesto que los recursos asignados son reservados para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones ante la amenaza y no al fortalecimiento de los gobiernos locales.

Es entonces que para que una acción sea eficaz, se requiere que las instituciones involucradas estén estructuradas, que sepan discernir los problemas reales de los pobladores, pero lo verdaderamente importante al momento de intentar resolverlos, es que su accionar apunte a una solución integral.

Ahora bien, tanto en la elaboración como en la implementación de las políticas públicas intervienen tanto instituciones como individuos; son las instituciones las

encargadas de la instrumentación y organización necesaria, para llevar a cabo la implementación de las políticas. North (1993) precisa que las instituciones son las reglas de juego al interior de una sociedad; es lo que el hombre ha creado para dar forma a la interacción humana. Otros autores complementan su definición de institución, como entidades organizadas, procesos de decisión y estructuras reguladoras.

3.2.1 Las instituciones en la Gestión del Riesgo en la ZAVA.

– **El sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres –SNPAD-**. Se considera que Colombia es uno de los países con mayor exposición a diferentes fenómenos naturales, sin contar las amenazas antrópicas; a raíz de lo suscitado el 13 de Noviembre de 1985 con la catástrofe ocurrida por la avalancha provocada por el Volcán Nevado del Ruiz, hecho que afectó a los departamentos de Tolima y Caldas, provocando 25.000 víctimas y pérdidas económicas alrededor de los 212 millones de dólares, de acuerdo con cifras suministradas por el PNUD; a raíz de esto, se comprendió la necesidad de contar con un sistema que coordinará las acciones encaminadas a la prevención y atención de desastres en todo el territorio nacional. Así se crea el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres – SNPAD- como red institucional para el cumplimiento de ésta función, en la actualidad denominado Dirección de Gestión del Riesgo.

A partir de este momento, se da inicio a toda la gestión y organización a nivel interinstitucional para la determinación de lineamientos y directrices claros con respecto a la prevención y atención de desastres (Ley 46 de 1988 - Decreto Ley 919 de 1989), los cuales enmarcan las funciones y responsabilidades de cada uno de los actores del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (Ver tabla 5). Posteriormente, y con el fin de establecer y regular las acciones del sistema, se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – PNPAD- mediante Decreto 93 de 1998.

Tabla 5 Niveles de responsabilidad para la Atención y Prevención de Desastres

NIVEL	ACTOR	RESPONSABILIDAD
REGIONAL	GOBERNADOR	<ul style="list-style-type: none"> • Conformar y apoyar el CREPAD. • Asignar en el presupuesto departamental recursos para las diferentes fases que involucran la GR. • Fortalecer las instituciones operativas del Departamento para mejorar la capacidad de respuesta. • Promover la inclusión de la reducción del riesgo y desastres en las políticas de POT, ambiente, saneamiento básico, salud y educación. • Gestionar programas y proyectos de sensibilización, divulgación, preparación y capacitación a la comunidad vulnerable.
LOCAL	COMITÉS REGIONALES DE PAD	<ul style="list-style-type: none"> • Adelantar estudios sobre amenazas, análisis de condiciones de vulnerabilidad y evaluación de riesgos potenciales en el Departamento. • Implementar Sistemas de vigilancia, monitoreo y alerta de amenazas potenciales en el Departamento, con el apoyo de las entidades técnicas correspondientes. • Promover la integración e inclusión de la reducción de riesgos de desastres en el ámbito regional en las políticas, la planificación del ordenamiento territorial, ambiente, saneamiento básico, salud, educación y desarrollo sostenible entre las entidades del sector público y privado. • Formular e implementar el Plan Regional de Prevención de Desastres y los Planes de Emergencia y Contingencias. • Realizar, promover y coordinar programas de sensibilización, divulgación, capacitación e información a la comunidad.
LOCAL	ALCALDE	<ul style="list-style-type: none"> • Conformar y apoyar el CLOPAD. • Asignar en el presupuesto municipal recursos para las diferentes fases que involucran la GR. • Fortalecer las instituciones operativas del Municipio para mejorar la capacidad de respuesta. • Promover la articulación, integración e inclusión de la reducción del riesgo y desastres en las políticas de POT, ambiente, saneamiento básico, salud y educación.

		<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar programas y proyectos de sensibilización, divulgación, preparación y capacitación a la comunidad vulnerable del municipio.
	<p align="center">COMITÉS LOCALES DE PAD</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adelantar estudios sobre amenazas, análisis de condiciones de vulnerabilidad y evaluación de riesgos potenciales en el municipio. • Implementar Sistemas de vigilancia, monitoreo y alerta de amenazas potenciales en el municipio, con el apoyo de las entidades técnicas correspondientes. • Promover la integración e inclusión de la reducción de riesgos de desastres en el ámbito local en las políticas, la planificación del ordenamiento territorial, ambiente, saneamiento básico, salud, educación y desarrollo sostenible entre las entidades del sector público y privado. • Formular e implementar el Plan Local de Prevención de Desastres y los Planes de Emergencia y Contingencias. • Desarrollar actividades de preparativos comunitarios e institucionales para mejorar la capacidad de respuesta frente a probables emergencias.
<p align="center">COMUNIDAD</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Informa oportunamente de las amenazas y riesgos en su lugar o zona de vivienda. • Disponer de elementos e insumos mínimos para apoyo de la familia ante probables emergencias o desastres. • Organizar planes familiares y comunitarios de emergencia ante probables emergencias o calamidades. • Aplicar normas de prevención, atención, mitigación establecidas por los CLOPAD's y CREPAD's. • Efectúa la primera respuesta al interior de la familia ante posibles situaciones de emergencias. • Ofrecer apoyo a las personas y familias afectadas en el vecindario. • Informar oportunamente a los organismos operativos de la localidad sobre situaciones de emergencia, calamidad y/o desastres. • Apoyar a las instituciones y entidades del SNPAD en las acciones sede rehabilitación, recuperación y desarrollo posterior a las emergencias.

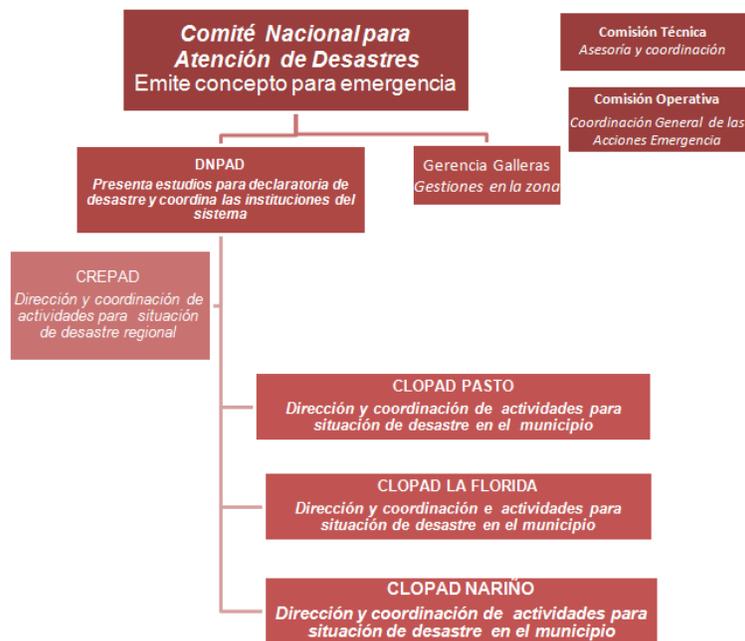
Cuadro elaborado por la autora, apoyado en información suministrada por la Dirección de Gestión del Riesgo.

El SNPAD, fue concebido, como un sistema descentralizado³⁵ territorialmente, en tanto que las acciones pertinentes se inician en el nivel local, por consiguiente las administraciones municipales son las encargadas del manejo de la gestión del riesgo como componente importante, “lo anterior sin dejar de promover los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y Planes de Desarrollo Territorial (PDT), configurados como instrumentos orientadores del desarrollo sostenible en el largo plazo y de la gestión territorial en el corto y mediano plazo” (Cardona, 1996:6) y a su vez como herramienta para la toma de decisiones sobre el futuro económico y social de los municipios, departamentos y nación.

Con el fin de dar continuidad al manejo de la prevención y atención de desastres a nivel nacional, regional y local, se adoptó mediante la Ley 812 de 2003 el Plan Nacional de Desarrollo: “Hacia un Estado Comunitario” criterios claros con respecto a la ejecución del PNPAD en temas específicos tales como: a) profundización del conocimiento en riesgos naturales y su divulgación b) inclusión de la prevención y mitigación de riesgos en la planificación de la inversión territorial y sectorial y c) reducción de la vulnerabilidad financiera del Gobierno ante desastres. De ésta forma se viene consolidando el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres como un mecanismo para la toma de decisiones en respuesta al impacto y repercusión de las amenazas naturales y antrópicas en el territorio colombiano.

³⁵ El cumplimiento de este principio depende de la capacidad con que cuenten las entidades locales, en tanto competencias para ordenar y gestionar los asuntos públicos, en beneficio de sus habitantes, la eficiencia de sus acciones radica en el ejercicio de sus deberes públicos y en la cantidad de recursos propios de los cuales puede disponer libremente para el ejercicio de sus competencias.

Figura 1. Análisis de funciones organismos Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres



Fuente: CREPAD. Presentación Dimensión Institucional.

En la figura 1, se muestra el funcionamiento del SNPAD; es claro que el modelo de coordinación que aquí funciona es de orden vertical (de arriba hacia abajo); las medidas que se adoptan son determinadas por el orden nacional, para luego ser adoptadas por los niveles que le suceden, dejando de lado así uno de los principios en los cuales se fundamenta el sistema, la *descentralización*, éste consiste en el traslado del poder y toma de decisión por parte del gobierno central hacia los gobiernos locales, en donde estos pueden tomar decisiones propias sobre su esfera de competencias.

Es en este modelo de intervención, donde puede estar radicando los pocos resultados de la política, las acciones que se implementan desconocen la realidad de las comunidades afectadas; los bienes y servicios que se entregan no van acordes a sus necesidades, no se incorpora las características locales con detalle,

para luego vincularlas a componentes del orden regional y así relacionarlos con el nivel estratégico o central, para de esta manera formar el encadenamiento del sistema de política que se requiere para la obtención de resultados acertados.

El cumplimiento del principio de descentralización depende de la capacidad con que cuenten las entidades locales; en tanto que, las competencias para ordenar y gestionar los asuntos públicos, en beneficio de sus habitantes, la eficiencia de sus acciones, radica en el ejercicio de sus deberes públicos y en la cantidad de recursos propios de los cuales puede disponer libremente para el ejercicio de sus facultades.

En este sentido, de lo que se trata es de fortalecer las capacidades al interior de las administraciones locales para el manejo del riesgo. Según Lavell (2002) “lo local es un sub conjunto de lo global y como tal establece relaciones intimas con otros niveles territoriales, de tal manera que tanto en la creación de condiciones de riesgo como en la intervención para reducir las, los niveles territoriales superiores juegan un papel importante y deben introducirse en la fórmula de la gestión local, a través de relaciones de cooperación y concertación incitadas por, y con los actores locales”.

3.2.2 Lineamientos para la gestión del riesgo y el reasentamiento poblacional para la ZAVA. La elaboración de los lineamientos de una política se da en el momento en que la intención legislativa se traduce en prescripciones administrativas para la acción; una vez elaborados, se procede a la divulgación a los diferentes miembros encargados de la administración del programa (Aguilar, 1993).

El proceso Galeras como ha sido denominado, se encuentra fundamentado en un marco jurídico legal (ver tabla 6), determinado por el gobierno nacional; una de las primeras disposiciones fue el Decreto 4046 del 10 de Noviembre de 2005 “por el

cual se crea la Comisión intersectorial³⁶ para la Zona de Influencia del Volcán Galeras”, que tiene por objeto coordinar las entidades nacionales y apoyar a los entes territoriales competentes en la determinación e implementación de las acciones a seguir para reducir la vulnerabilidad de la población ubicada en la zona de alto riesgo, tras la reunión del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

El 15 de noviembre de 2005, se emana el decreto 4106, en el cual “*se declara la existencia de una situación de desastre en los municipios de Pasto, Nariño y La Florida en el Departamento de Nariño*”; para la adopción de esta medida, se apeló a la figura de declaratoria de desastre, como mecanismo para disponer con mayor celeridad de los recursos que sean necesarios para la atención inmediata de cualquier situación de emergencia.

Después de estas determinaciones, se opta por la elaboración del Conpes³⁷ 3501, el cual fija los “*lineamientos de política para implementar un proceso de gestión integral del riesgo en la zona de amenaza volcánica alta del Volcán Galeras*”; contempla cuatro fases: *contingencia, transición, reasentamiento y la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial* de los municipios de la zona; con lo cual se busca garantizar una gestión integral del riesgo, de manera que, a partir de la realización de estudios técnicos, ambientales, económicos y sociales, se identifiquen las acciones y recursos para la revisión y ajuste de los POT, a fin de

³⁶ Dicha comisión está conformada por gran parte de los Ministerios, DNP, IGAC, DAPD, ICGM. El Gobernador del Departamento de Nariño y los Alcaldes de los Municipios de Pasto, Nariño, La Florida, Sandoná y Consacá, quienes son invitados permanentes a las reuniones de esta comisión.

³⁷ Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES —, creado mediante Ley 19 de 1958. El CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo, Transporte, Comercio Exterior, Medio Ambiente y Cultura, el Director del DNP, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, así como el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el Director para la Equidad de la Mujer.

que estas zonas sean áreas de protección y/o conservación, para que posterior al reasentamiento no vuelvan a ser ocupadas.

Una de las últimas disposiciones es el Decreto 3905 de 2008 por el cual, *“en desarrollo del Decreto-ley 919 de 1989, se definen el objeto y los instrumentos necesarios para la implementación del Plan de Reasentamiento en la zona de amenaza volcánica alta (ZAVA) del Volcán Galeras”*.

En éste se encuentran las determinaciones adoptadas para la salida de los pobladores de la zona; las compensaciones, ruta de intervención, principios que rigen el proceso, objetivos, alcances, instrumentos para el reasentamiento, así como el componente social que contendrá, las responsabilidades y competencias de cada actor; para el desarrollo del proceso se ha dispuesto la creación de un comité directivo de reasentamiento, el cual estará compuesto por funcionarios de los ordenes nacional, departamental y municipal, encargados de velar por la adecuada articulación de las actividades, realizando seguimiento a los objetivos del reasentamiento y por último decidirán su propio reglamento.

En la actualidad el proceso está a cargo de la Gerencia Galeras, figura que depende de la Dirección de Gestión de Riesgo; su objetivo es el de realizar un proceso de acompañamiento a los habitantes ubicados en la zona de amenaza volcánica alta –ZAVA- del volcán Galeras mediante una gestión interinstitucional (gestión de tierras, económica productiva, sistema de información geográfica, ordenamiento territorial y gestión ambiental y gestión sociocultural), en la ejecución del reasentamiento, bien sea individual o colectivo como está estipulado en el Conpes 3501.

Éste equipo de profesionales en cabeza de su gerente se rige por el Plan de Acción Específico (PAE)³⁸, el cual se elaboró con el apoyo del Banco

³⁸ El Plan de Acción Específico se inscribe en las políticas, propósitos y lineamientos del Decreto 919 de 1989, que constituye el marco jurídico del manejo de las emergencias en Colombia, en el

Interamericano de Desarrollo –BID- en conjunto con el Ministerio de Interior y Justicia, a través de la Dirección de Gestión del Riesgo.

Tabla 6 Marco normativo jurídico sobre el cual se apoya el proceso de política

NORMA	DISPOSICIÓN
Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” - aprobada mediante la Ley 16 de 1972	Artículo 21 <i>“toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar el uso y goce al interés social. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de compensación justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas en la ley”</i>
Constitución Política	Artículo 1º, define a Colombia como un Estado Social de Derecho, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
	Artículo 2º, establece que <i>“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”</i> .
	Artículo 215, cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen con perturbar en forma grave o inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente con la firma de los ministros declarar el Estado de Emergencia. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente dictar decretos con fuerza de Ley, destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.
Ley 9 de 1979	Artículo 492. Establece la creación del Comité Nacional de Emergencias.
Ley 46 de 1988	Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD).
Decreto 919 de 1989	Contempla y define la reglamentación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), su estructura, y las responsabilidades.
Ley 99 de 1993	Artículo 1º, establece como uno de los principios generales de la política ambiental colombiana, que “la prevención de desastres es materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento”
Ley 388/97	Disposiciones relacionadas con el Desarrollo Territorial (Ordenamiento del territorio municipal, POT, suelos, etc.)
Decreto 93 de 1998	Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD); el cual debe incluir y determinar todas las políticas, acciones y programas, tanto de carácter sectorial como del orden nacional, regional y local
Ley 1151 de 2007 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”	Artículo 6º, Descripción de los Principales Programas de Inversión, numeral 5, Gestión Ambiental y del Riesgo; que Promueva el desarrollo sostenible, establece LA GESTION DEL RIESGO PARA LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES
Decreto 4002 de 2004	Establece las disposiciones que permiten, excepcionalmente, la revisión y

Decreto 4106 de 2005 que declaró la situación de emergencia en la Zona de Amenaza Alta del Volcán Galeras y en los lineamientos del documento CONPES 3501.

	categorización de las zonas ubicadas en la ZAVA como suelo de protección en las respectivas normas de ordenamiento territorial.
NORMA	DISPOSICIÓN
Decreto 4046 de Noviembre 10 de 2005	Crea la Comisión Intersectorial Zona de Influencia del Volcán Galeras. (Coordinación y orientación superior de ejecución de ciertas funciones) teniendo en cuenta la necesidad de implementar acciones a seguir en la zona de influencia del Volcán Galeras, tales como la reubicación de la población asentada en las zonas de más alto riesgo.
Decreto 4106 de Noviembre 15 de 2005	Declaratoria Zona de Desastre de carácter departamental en los municipios de Pasto, Nariño y La Florida.
Ley 1152 de 2007	<i>Artículo 36</i> , establece a cargo de la Dirección para la Prevención y Atención de Desastres - Fondo Nacional de Calamidades la siguiente función: "adquisición directa de tierras para beneficiarios de programas sociales establecidos a favor de los damnificados o potenciales damnificados de calamidades o desastres naturales a fin de procurar su reubicación en otros lugares del territorio nacional"
Conpes 3501 de 2006	Lineamientos de política para implementar un proceso de gestión integral del riesgo en la zona de amenaza volcánica alta del volcán Galeras.
Decreto 3905 de 2008	Por el cual, en desarrollo del Decreto-ley 919 de 1989, se definen el objeto y los instrumentos necesarios para la implementación del Plan de Reasentamiento en la Zona de Amenaza Volcánica Alta (ZAVA) del Volcán Galeras, declarada como zona de desastre por el Decreto 4106 de 2005.
Plan de Acción Específico. Febrero de 2008	Objetivo General: <i>formular una propuesta de desarrollo sostenible para garantizar el proceso de reasentamiento de las personas afectadas por la amenaza alta del Volcán Galeras.</i>

Cuadro elaborado por la autora, apoyado en la normatividad expedida por el gobierno nacional para la Gestión del Riesgo en Colombia.

3.2.3 Asignación de recursos. Otro de los componentes notables a la hora de implementar una acción, es la distribución de recursos entre las instancias administrativas responsables de poner en práctica la legislación. Sin embargo, la cantidad total de los recursos disponibles no se determinan de antemano, ya que generalmente surgen discrepancias entre la asignación y la autorización (Aguilar, 1993).

Una política pública debe tener costeadas todas sus acciones, de acuerdo con los objetivos y metas del plan de acción, e identificados los recursos financieros que la hacen viable, por componentes y cronograma de actividades (Sarmiento, 2006).

El tema de la distribución de recursos dentro del proceso de las políticas públicas, constituye un factor categórico a la hora de implementar las acciones. La distribución obedece de la disponibilidad presupuestal, las restricciones respecto

al uso de los recursos, la voluntad política y muchas ocasiones de intereses que medien la adjudicación. La asignación está relacionada con la manera en como un gobierno, fija los recursos para alcanzar metas específicas, que en momentos son ambiciosas y requieren de esfuerzos mayores, ya que están formuladas a largo plazo.

El estudio de la distribución de recursos muestra qué prima realmente y cuáles son las condiciones que se dan para que las decisiones adoptadas se transformen en realidades, que logren cambio en una realidad indeseable que inquieta a una sociedad. El problema de la asignación de recursos se plantea, porque la existencia de éstos es restringida, en tanto que las necesidades y deseos humanos no lo son; de allí surge la necesidad de disponer de manera apropiada de estos, de forma que se logren avances, es decir, maximizar la utilidad de éstos.

– **Los recursos para la emergencia y el reasentamiento.** Las determinaciones tomadas alrededor del problema suscitado por la reactivación del volcán Galeras, tienen claramente definidas sus metas y objetivos, en las cuales el ámbito local no tiene mucha incidencia; cuando se dan este tipo de procesos; de manera implícita se considera que las organizaciones designadas tienen la competencia y la capacidad para realizar las funciones.

En cuanto a disponibilidad de recursos para éste proceso, el gobierno inicialmente hace la entrega de subsidios, los cuales son aportes estatales realizados en dinero o especie, para atender las diferentes necesidades de la población en situación de vulnerabilidad; las familias que se encontraran en los albergues recibirían un subsidio para su manutención, que podía llegar hasta un salario mínimo legal, mediante el cual se buscaba satisfacer necesidades relacionadas con el suministro de comida y a tener un lugar donde dormir mientras el peligro pasara.

El pago de los subsidios se estableció en dos tarifas, dependiendo del uso o no de los albergues, o de si los habitantes buscaban otro tipo de alojamiento, así:

\$110.000 mensual, pago anticipado por persona en los albergues y \$165.000 mensual, pago anticipado por persona en un sitio diferente. Para el caso de los semovientes, el subsidio correspondía a \$40.000 pesos mensuales por cada uno, el cual suponía el traslado a sitio seguro.

Con la información que arrojó el registro del DANE, se pagó el primer auxilio por evacuación, sin embargo, para los siguientes pagos se presentaron problemas para la certificación de los habitantes de la zona. De esta forma se incluyeron personas que no estaban en la base de datos, las listas no se socializaron ni se revisaron con los respectivos alcaldes, entre otras dificultades.

El costo total estimado para el proceso de reasentamiento, sin considerar rubros de atención a la emergencia y contingencia, es de aproximadamente \$233.400 millones³⁹, el cual será precisado con los estudios técnicos que se realicen en el marco del *Plan de Acción Específico –PAE-*. La Nación programó y destinó para ser ejecutados, a través del Fondo Nacional de Calamidades⁴⁰ -FNC-, recursos por aproximadamente \$191.401 millones⁴¹ durante el periodo 2005-2010 (Ver tabla 7). Dado que el Estado tiene una responsabilidad mayor en la gestión integral del riesgo, se prevé la cofinanciación del Departamento de Nariño, de los municipios de la ZAVA y de otras entidades que se identifiquen.

Con el fin de complementar los recursos aportados por la Nación para la financiación del proceso, las entidades territoriales buscarán alternativas como los recursos del Sistema General de Participaciones, la Cooperación Internacional,

³⁹ Este valor incluye adquisición de inmuebles dentro de la zona de amenaza volcánica alta y los requeridos para el reasentamiento, infraestructura y equipamiento para reasentamientos colectivos, subsidios de vivienda, compensaciones, demoliciones, asistencia técnica (POT y Agua) y Plan Educativo y Comunicaciones.

⁴⁰ Cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social y dedicada a la atención de las necesidades que se originen en catástrofes y otras situaciones de naturaleza similar.

⁴¹ De los costos estimados para el reasentamiento por \$233.400 millones, la nación está aportando \$158.523 millones, es decir, el 68%.

otros recursos propios y de crédito (conforme a su situación fiscal y capacidad de endeudamiento).

Asimismo, procurarán la canalización de otros apoyos de la Nación para el Departamento, como las Audiencias Públicas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 para el sector de agua potable y saneamiento básico. Las entidades territoriales deberán priorizar en los Planes de Desarrollo y en los correspondientes planes plurianuales de inversión, programas, proyectos y recursos tendientes a cofinanciar la implementación del Plan de Acción Específico.

El Plan de Acción Específico, definirá el manejo de la situación de desastre declarada, el cual deberá ser de obligatorio cumplimiento para las entidades, públicas o privadas, que deban contribuir a su ejecución. La implementación del Plan, estará sujeta a la disponibilidad de recursos. Para el caso nacional, la distribución de los mismos seguirá las recomendaciones dadas por la Comisión Intersectorial y requerirá del previo concepto del Departamento Nacional de Planeación.

Todo esto debido a que “los gobiernos locales necesitan tener acceso a recursos para proveer servicios básicos de emergencia a los ciudadanos dentro de su jurisdicción. La capacidad de manejo de la emergencia constituye una función central del gobierno local” (Bollin, et al. 2003:42)

Tabla 7. Recursos Presupuesto General de la Nación, 2005-2010 millones de pesos corrientes

CONCEPTO	2005	2006	2007*	2008	2009	2010	TOTAL
Emergencia y contingencia	2.851	21.694	8.333	0	0	0	32.878
Reasentamiento	550	1.141	12.685	57.000	59.850	18.600	149.826
Administración del proceso		277	870	3.000	3.150	1.400	8.697
SUBTOTAL REASENTAMIENTO	550	1.418	13.555	60.000	63.000	20.000	158.523
TOTAL NACIONAL	3.401	23.112	21.888	60.000	63.000	20.000	191.401

* Incluye \$6.888 millones de la vigencia de 2006 Millones de pesos corrientes
Fuente: DNP y DPAD

A continuación en las tablas 8, 9,10 y 11 se presentan los datos del informe ejecutivo 2004-2007, elaborado por la oficina del CREPAD (Nariño) que reflejan las inversiones realizadas en el tema de subsidios y atención a albergues. Como se puede observar, cada una muestra un alto grado de disponibilidad de recursos, los cuales en su gran mayoría han sido destinados por parte del gobierno central. (PAE, 2008:31-32)

Tabla 8. Resumen Giros Departamento y Municipios 2004-2007

DESCRIPCIÓN	VALOR	FECHA
Fortalecimiento del sistema de comunicaciones	30,020,0000	Octubre de 2004
Administración de alojamientos por parte de Cruz Roja, Defensa civil y fortalecimiento CREPAD	97,500,000	Noviembre de 2005
Señalización, elementos de salud y saneamiento básico	223,000,000	Noviembre de 2006
Proyecto comunicaciones Cerro Morasurco	334,510,000	Febrero de 2006
Apoyo construcción módulos de estabilización y clasificación MEC, fortalecimiento equipos de comunicaciones CLOPAD'S	593,988,500	Abril de 2006
Memorias del proceso Galeras perspectiva comunidades	38,300,000	Julio de 2006
Convenio Cruz Roja pago subsidio evacuación mes de Noviembre de 2006	900,000,000	Noviembre de 2006
Comunicaciones, equipamiento entidades operativas, información pública y publicación plan de contingencia departamental	172,130,000	Junio de 2007

TOTAL	2,389,488,500
-------	---------------

Tabla 9. Recursos FNC-Ejecutados Gobernación de Nariño 2004-2007

MUNICIPIO	DESCRIPCIÓN	VALOR
PASTO	Pago de subsidios, simulacro de evacuación, construcción de alojamientos temporales, vías de evacuación, energía, agua, saneamiento básico.	4.995.388.175
LA FLORIDA	Pago de subsidios, simulacro de evacuación, construcción de alojamientos temporales, vías de evacuación, energía, agua, saneamiento básico.	3.400.997.348
NARIÑO	Pago de subsidios, simulacro de evacuación, construcción de alojamientos temporales, vías de evacuación, energía, agua, saneamiento básico.	1.274.527.932
CONSACÁ	Pago de subsidios, simulacro de evacuación, construcción de alojamientos temporales, vías de evacuación, energía, agua, saneamiento básico.	10.000.000
GOBERNACIÓN	Sistemas de comunicaciones, salud, señalización, subsidios, evacuación.	2.389.448.500
TOTAL		12.070.361.946

Fuente: CREPAD (Nariño) 2007

Tabla 10. Recursos entidades operativas del SNPAD 2004-2007

ENTIDAD	DESCRIPCIÓN	VALOR
Cruz Roja Seccional Nariño	Pago de subsidios a 7935 personas por ocho meses y la administración de alojamientos	16.779.544.161
Defensa civil	Administración de alojamiento temporal y equipamiento	145.841.000
TOTAL		16.925.385.161

Fuente: CREPAD (Nariño) 2007

Tabla 11. Albergues por municipio y población por vereda que acoge en periodos de evacuación

MUNICIPIO	EXPECTATIVA DE EVACUACIÓN		VEREDAS QUE ALBERGA
	PNAS	FLIAS	
PASTO			
El Vergel	2476	825	Aguapamba, Castillo Loma, Genoy, Centro Bellavista, Nueva Campiña.
Potreros	1086	272	Charguayaco, La Cocha, Villamaría
Fontibón	960	240	Mapachico Centro
Postobón	367	92	San Francisco Briceño, Briceño Alto y Terrazas de Briceño
El Rosal	224	56	El Rosal y Aticance
SUBTOTAL	5113	1485	
NARIÑO			
La Lomita	500	141	Chorrillo, Yunguillo, Pueblo Viejo
SUBTOTAL	500	141	
LA FLORIDA			
La Palma	200	226	Sector Oriental, Zaragoza, La Victoria, Porvenir, Primavera, La Merced, Barranquito,
Bellavista	600	80	El Placer, Divino Niño, Libertad, la Colina
Las Plazuelas	400	80	Barranco
Subtotal	1200	306	

Fuente: CREPAD (Nariño) 2007

Los datos presentados anteriormente, referentes a la destinación de recursos para el proceso Galeras, generan gran preocupación, teniendo en cuenta que las sumas que se han destinado son cuantiosas y los resultados hasta el momento no son evidenciados. Es importante mencionar; que para la reubicación de las 1.984 familias que viven en la zona de amenaza alta del Galeras, desde el año 2006, el gobierno ha dispuesto 120.000 millones de pesos que no han cumplido un papel sobresaliente, teniendo en cuenta el tiempo, el monto de los recursos versus el número de familias que hasta el momento han salido de las zonas (ninguna). Para comprender mejor la magnitud de la asignación de estos recursos, se podría decir que esta cifra es comparable con cinco veces el presupuesto anual que tiene la Gobernación de Nariño para atender 64 municipios, o seis veces el rubro que cada año recibe la Dirección de Prevención y Atención de Desastres, para atender todas las emergencias que en el país se presentan. La ineficacia de la gestión de estos recursos, hizo que con la emergencia suscitada por la ola invernal en la costa Caribe, no hubiera inconveniente en atenderla con 15.000 millones de pesos de los dineros del Galeras.

A pesar de las diferentes asignaciones de recursos para un sinnúmero de actividades preventivas en las diferentes localidades, el panorama sigue siendo incierto; la presencia del Estado no ha dejado de tener un carácter asistencialista y reaccionaria, éste hecho no ha permitido procesos de reales de transformación, en donde la gente empiece a asumir la amenaza como un verdadero riesgo, sin dejar de lado sus creencias, sus tradiciones en torno al volcán, muy ligada al sentido de pertenencia, a la memoria social y al espíritu religioso.

En este mismo sentido, es necesario que las comunidades que se encuentran dentro de la zona de riesgo tomen conciencia en cuanto a la optimización de los recursos recibidos por parte del Estado en lo referente a la entrega de subsidios y ocupación de albergues, porque lastimosamente esta situación se convirtió para

algunos habitantes en un negocio y en un medio de resarcimiento de la actual situación económica, pero no se piensa en la verdadera magnitud del problema y situación que se puede desencadenar por una eventual catástrofe.

La efectividad de la implementación reclama condiciones mínimas, entre las que destaca, la aprobación de quienes están a cargo de ella y de aquellos que soportarán su impacto. Asimismo, debe cristalizarse un compromiso en torno a la comprensión de los objetivos de la *policy*, y la confianza en el departamento, organización o persona identificada con él.

Es necesario, igualmente, el flujo de recursos financieros procedentes de asignaciones presupuestales, o que fluyen del mercado, y el órgano administrativo, útil al momento de realizar cualquier actividad hacia los resultados; a saber: la provisión de los servicios, el cumplimiento de las regulaciones y la reasignación de beneficios.

“La ausencia de estas condiciones hace más complicado la implementación, sobre todo si la fuente de los planes es un mandato remoto a una decisión administrativa elaborada localmente. La implementación fue suscitada, para traducir las intenciones en resultados apetecidos (Bardach, 1997:5).

4. LOS CONTRASENTIDOS DE LAS “BUENAS INTENCIONES” EN EL ESCENARIO LOCAL

La definición de problemas es ardua, pero saber encontrar las soluciones es realmente el reto del análisis y diseño de las políticas (Bardach, 1993). Es indispensable contar con un buen diseño de política, pero para que esta alcance sus objetivos y tenga impacto, es preciso tener en cuenta los factores que condicionan el éxito o fracaso de las “*buenas intenciones*” como las hemos llamado, en el ámbito local. La factibilidad de las decisiones debe definirse con referencia a todas las restricciones relevantes: las sociales, políticas, administrativas e institucionales, tanto como las técnicas y económicas (Majone, 1992).

El diseño e implementación de una política debe ser coherente con la realidad de los actores y su contexto. La pertinencia de una política, radica en que las estructuras que se crean y quienes son responsables de la ejecución de las acciones en torno a una problemática, transformen la realidad de la población objeto, de forma eficiente, en el tiempo planeado, con los recursos asignados y principalmente que los resultados alcanzados sean sostenibles en el tiempo.

Cualquier esfuerzo que se haga para proteger los derechos de los ciudadanos, debe propiciar la concurrencia de todos los actores involucrados, desde quien dispone la medida hasta quien tiene que adoptarla. Es necesario diseñar políticas públicas que den cuenta de las “*buenas intenciones*” y al mismo tiempo de la realidad de las poblaciones objeto de intervención.

El objetivo de éste capítulo es reafirmar la hipótesis planteada al inicio de la investigación la cual afirma que “*los escasos resultados de las acciones de política pública para la gestión del riesgo en la ZAVA, en su componente de*

reasentamiento, corresponden al desconocimiento por parte de los hacedores de política, de la realidad tanto local como de las comunidades afectadas". A partir de esta confirmación, se presentan algunas inexactitudes respecto las actuaciones de política en la consecución del reasentamiento poblacional de las familias de la ZAVA, y con ello, entender el por qué las *"buenas intenciones"* del gobierno central no han tenido impacto en el nivel local.

Así mismo, se hará referencia a los resultados obtenidos en el trabajo de campo apartado denominado *"la comunidad y su realidad"*; aquí se trata de dar respuesta a la pregunta: ¿qué factores obstaculizan la consecución de los objetivos?; ¿qué hace que el diseño de política no se parezca en su implementación en lo local?, aparte del capítulo llamado *"los desafíos de política"*, en éste convergen las conclusiones en cuanto a: i) *el papel del Estado*; ii) *las dificultades para llevar a cabo la política pública*; iii) *el papel que juega el contexto en el proceso de política* y iv) *el papel de las instituciones en la efectividad de las políticas*.

4.1 SURGIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES

La medida de reasentar a las familias, surge por la alteración de las condiciones normales de vida en un área geográfica denominada –ZAVA- por causa de la reactivación del volcán Galeras, el cual hacia 2005 registró inestabilidad en su actividad sísmica; la probabilidad de presentar un evento de grandes proporciones, lleva al gobierno Nacional a declarar la zona como de desastre y de ésta forma emprender acciones orientadas a prevenir y mitigar la alteración de las condiciones normales de vida de los pobladores de la zona.

Para ello como ya se había mencionado en el anterior capítulo, se emitió un régimen especial que contempla disposiciones excepcionales en todo lo concerniente a un proceso de esta trascendencia, con estas instrucciones se ha tratado de trasladar a las familias de la zona de amenaza volcánica alta a sitios

seguros. Por consiguiente, se hizo entrega de algunos incentivos económicos “subsidios”, que suponían la salida de las comunidades a zonas de baja influencia para evitar así cualquier inseguridad; en vista de la continuidad de la actividad volcánica, la negativa por parte de las familias a salir y la poca efectividad de la medida, se determina en última instancia el reasentamiento poblacional, como herramienta protectora enmarcada en la política de gestión del riesgo, que permite adelantarse a la tragedia, es decir, su carácter es preventivo.

La indagación de las condiciones actuales de las comunidades y el análisis de las medidas institucionales adoptadas en todos los niveles, contribuyen a la comprensión del por qué la gente sigue renuente a salir de sus casas; lo que pone de manifiesto que no siempre las “*buenas intenciones*” del gobierno frente a las problemáticas que aquejan a la sociedad, son bien recibidas y tienen la reciprocidad e impacto en el nivel local, en consecuencia los esfuerzos no se traducen en resultados concretos, eficaces y efectivos.

Entender que no sólo es suficiente la difusión de una norma, ley o decreto y contar con una estrategia, es necesario que las disposiciones sean acompañadas de un ejercicio de actuación responsable de todos los actores involucrados. En el ámbito de las políticas públicas, no sólo basta con buenos diseños, la garantía del éxito de la acción gubernamental radica en que las acciones que se promuevan proporcionen soluciones a corto, mediano y largo plazo, y no terminen siendo procesos infructuosos, sin transformaciones, y, con altos costos sociales y económicos para el Estado pero principalmente para las comunidades. La garantía para que las acciones de política sean posibles y exitosas, se hallan en un buen diseño como ya lo habíamos mencionado, pero también en la coherencia de la decisión con el contexto, la aceptación por parte de la comunidad y en la capacidad de gestión pública municipal.

Los reasentamientos poblacionales, como consecuencia de fenómenos naturales o por construcción de diversas obras de infraestructura (represas, carreteras, etc.) se iniciaron en nuestro país desde los años cuarenta y siguen siendo una constante en la actualidad. Experiencia como la de San Cayetano (Cundinamarca), muestra que los reasentamientos han comportado un alto costo social para la población afectada, quienes han sufrido un deterioro en su nivel de vida y para quienes el desarrollo de sus comunidades será posible, cuando los que nacieron en ese nuevo asentamiento empiecen a producir. Muchos procesos de esta índole, tienen en común altos costos económicos, mucho tiempo invertido y el número de familias beneficiadas no es proporcional a los recursos y tiempo invertidos.

A continuación, se presentan algunas conclusiones de un proyecto de investigación, en el que se analizan dimensiones problemáticas de la implementación: dimensión pedagógica-comunicacional; dimensión socio-económica; dimensión de gestión y capacidad institucional; dimensión participación social y cultural; relacionadas con la actividad del volcán y el resentimiento poblacional, teniendo como fundamento las subjetividades de los actores.

Comprender la renuencia de las familias, es entender que está pasando al interior de la política y por qué a pesar de los esfuerzos hechos por el Estado, después de más de tres años desde el anuncio presidencial sobre la declaratoria de desastre, hasta el momento no se haya reasentado la primera persona. En síntesis, éste capítulo al cual se denominó “*la comunidad y su realidad*”, y, “*los desafíos de la política*”, describirá que está pasando al interior de las comunidades, cómo sus pobladores perciben la situación actual, si temen o no al volcán, por qué siguen ahí a pesar de las constantes demostraciones de actividad del volcán, que los hace continuar en la zona, el por qué de su negativa al proceso y que plantean ellos para salir definitivamente.

Los desafíos corresponden al “ideal” de política, están relacionados con la percepción que los pobladores de la zona tienen respecto su seguridad en todos sus componentes, se propone entonces tener en cuenta estas dimensiones, como una opción para hacer que una política tenga éxito y en donde se traduzcan las “*buenas intenciones*” en acciones reales y efectivas que permitan el reasentamiento de las 7.932 personas asentadas en la ZAVA.

4.2 LA COMUNIDAD Y SU REALIDAD

4.2.1 Prácticas pedagógico-comunicacionales. La primera dimensión, corresponde a los mecanismos de educación y comunicación a través de los cuales se imparte información sobre las problemáticas que afectan a los individuos; lo que lleva inmerso y cuáles serán las acciones planteadas para darle solución. La importancia de ésta fase reposa en la calidad de la información que se entrega y el grado de asimilación que los actores tengan de la misma, éstas condiciones, hacen que una intervención tenga éxito, cuando la gente está al tanto de lo que ocurre y es consciente de la dimensión que tiene, el impacto que una eventualidad puede generar, es mínimo.

Los procesos pedagógicos-comunicacionales como se han denominado, deben en primera instancia, ser claros y precisos; quienes son sujetos de intervención por parte de una política, tienen el derecho de conocer cuáles son sus objetivos, en qué se sustentan, sus líneas de acción, el tiempo y los recursos presupuestados; generando así confianza en las actuaciones de sus gobernantes y conciencia en las personas y colectividades respecto a sus problemáticas y el planteamiento de las posibles soluciones.

Para quienes tienen que atender una medida, es esencial contar con información oportuna, clara y de calidad, que contribuya a actuaciones afirmativas ante

cualquier emergencia o situación que involucre su seguridad. En este sentido, es común en los pobladores de las zonas de amenaza, afirmaciones como *“no sé exactamente porque nos van a sacar, si esta es una zona muy buena”* ó *“que supuestamente estamos en riesgo y hay que evacuar”*.

Es preciso que las estrategias de información y comunicación permitan la acción comunitaria concertada para hacer frente a los riesgos de desastres; acción que supone el empoderamiento de los actores comunitarios para que diseñen y co-gestionen políticas, planes, programas y proyectos de gestión de riesgos. Lo esencial de las políticas en este caso, es el aporte para generar una cultura de prevención en los niveles comunitarios, que trastoque las actitudes fatalistas y afirme la proactividad y la capacidad comunitaria de sobreponerse de manera creativa a las adversidades de su entorno.

Aunque en el Encuentro Nacional de Experiencias Significativas en Gestión del Riesgo, funcionarios de la oficina del CREPAD, manifiestan que *“la experiencia⁴² ha logrado consolidar en la región y en el país una política integral del riesgo y que cerca de 8.000 personas han sido capacitadas en manejo de riesgo volcánico”*, este planteamiento, no garantiza que las personas capacitadas, actúen afirmativamente en momentos en que su vida se encuentre en inminente peligro. No es posible tomar como un todo a una población, sin tener en cuenta sus características; cada persona y comunidad presentan particularidades (existen diferencias de edad, de niveles de educación, de antecedentes sociales y culturales así mismo las situaciones locales, lo cual hace que no todos asimilen esta información de la manera que se espera), condiciones que determinan las actuaciones en situaciones de riesgo.

⁴² Volcán Galeras: una experiencia integral en gestión del riesgo, asociada al manejo de los procesos eruptivos. Encuentro Nacional de Socializaciones de experiencia significativas. Bogotá, abril de 2008.

Los pobladores de las regiones involucradas, contemplan que el papel de las instituciones al momento de un evento eruptivo, está orientado a impartir instrucciones, a explicar posibles escenarios eruptivos; se presenta confusión entre los pobladores respecto lo que los expertos imparten, hecho que ha generado gran desconcierto y poco interés entre los pobladores, por un evento que un momento dado puede ser catastrófico.

En este sentido es claro, la percepción del riesgo por parte de las instituciones es diferente al de las comunidades. De aquí, que si los procesos de información, educación y comunicación no son los adecuados existe una gran dificultad al momento de integrar las perspectivas de los actores y llegar a un punto medio de concertación y entendimiento; es así que mientras para el experto, el peligro es inminente, teniendo como fundamento los instrumentos técnicos que maneja y le ayudan a predecir que puede ocurrir, la determinación es “la gente tiene que salir de las zonas”; para la comunidad que habita las regiones, el peligro se admite en la medida en que ocurra algo “*por qué tengo que irme si el volcán nunca ha hecho nada*”. Es importante que la gente entienda que está en riesgo y que se requieren acciones conjuntas para enfrentarlo.

4.2.2 Factor Socio-económico. El factor socio-económico de las familias de la ZAVA, es uno de los aspectos determinantes al momento de optar por el reasentamiento como opción preventiva ante la actividad del volcán; todo lo que esto implica asociado al riesgo que corren los pobladores al salir de sus casas, va en detrimento de sus condiciones actuales de vida. Este aspecto comprende el componente social, en el cual se inscriben los patrones de ocupación, el empleo, las condiciones de vida, las formas de trabajo, como la gente obtienen sus ingresos, las maneras de subsistencia, entre otros.

Para los habitantes de la ZAVA, el ser reasentado no solo implica la pérdida de la tierra sino también, el desmejoramiento de sus ingresos que dependen en gran

medida de vínculos tradicionales con el sector agrícola y ganadero. La mayoría de los pobladores desarrolla su actividad económica producto de la utilización de sus parcelas, con esto generan ingresos y mantienen a sus familias; para muchos de ellos la incertidumbre de salir a otro sitio, sin saber que van hacer para subsistir, los hace tomar la decisión de quedarse, para ellos es más fácil afrontar la amenaza que significa el volcán, que los riesgos que pueden derivar al salir de sus casas.

“La gente tiene que trabajar y estar vinculada a un medio de vida que le garantice su sostenibilidad. Cuando el volcán Galeras está en nivel uno no solamente llegan ambulancias, policías y medios de comunicación, también viene la crisis que afecta la economía y la calidad de vida de todos (José Burbano, habitante Corregimiento de Genoy, 25 de enero de 2009)”.

Para muchos de los pobladores de las zonas de amenaza, la actividad del volcán ha perturbado la normalidad de las regiones y de las actividades que generan ingresos para la población. Una de las actividades económicas que caracterizan a la región es el turismo, actividad que se ha visto afectada por las continuas erupciones del volcán, pero aún más por las actuaciones del gobierno; para los pobladores la declaratoria de desastre, sin existir realmente el desastre, fue una de las peores decisiones, esto ha generado gran temor en los turistas quienes acuden a las poblaciones para aprovechar sus bondades.

Afirmaciones como: *"La comunidad de Genoy vive en un alto porcentaje del turismo, y si el territorio es una zona de amenaza alta las personas no nos visitan y por lo tanto se generan pérdidas económicas"* son comunes entre los pobladores que habitan la región, quienes aseguran que su situación económica se ha visto afectada no por la actividad del volcán sino por el manejo inadecuado que le han dado los medios y el gobierno a la situación.

Otro de los aspectos que refieren los pobladores con respecto a quedarse en la zona, pese al riesgo que enfrentan es que el gobierno no ofrece las garantías suficientes para salir de sus tierras, el salir de ahí significa para ellos altos costos para recobrar sus formas de sostenimiento y la normalidad de sus vidas; factores como el clima, el acceso a recursos hídricos, la facilidad para transportarse y la tranquilidad que ahí se vive hacen que la gente se arraigue más a la tierra que habita.

“Si pagan el valor real de las propiedades se vende de lo contrario no porque en otra parte no podemos encontrar los beneficios que tenemos en esta zona” (Gloria Bacca, habitante corregimiento El Chorrillo, enero 28 de 2009).

“El problema es que en otra parte hay violencia, este sector es muy tranquilo nunca se pierde nada, todos nos conocemos y así uno deje las cosas fuera ahí aparecen” (Martha Hernández, habitante vereda Yunguillo, enero 28 de 2009).

Existe un descontento por parte de estas familias en lo que tiene que ver con las compensaciones y todo el proceso de compra de sus terrenos, lo que hace cada vez más lejana la posibilidad de una salida voluntaria por parte de los pobladores.

4.2.3 Gestión y Capacidad Institucional. Estos dos componentes se relacionan con *factores técnicos, de gestión pública, eficiencia administrativa y planificación* con los cuales cuenta la administración pública a nivel municipal, en el manejo de situaciones que comprometan a sus comunidades y su institucionalidad. Las actuaciones por parte de las autoridades en situaciones de emergencia no se han hecho esperar, en la medida de las posibilidades; las situaciones de emergencia, han dejado entrever la debilidad institucional existente en el ámbito local,

condiciones que impiden que los procesos se sostengan, es decir si el nivel local no cuenta con una estructura sólida a la hora de implementar acciones de política, situación que contribuye a que las acciones planteadas fracasen.

Lo que soporta un proyecto es la institucionalidad local, con CLOPAD'S débiles, con escasos recursos técnicos⁴³ y financieros⁴⁴, con un perfil de funcionarios públicos que tienen un vago conocimiento del tema, la interrupción de los procesos y el problema más sensible, que aún cuando el gobierno promulga la descentralización, no brinda la posibilidad real de vinculación del ámbito local en decisiones que afectan su esfera, que posibiliten el gerenciamiento de sus procesos y que estos no terminen convirtiéndose sólo en actos de buena fe.

En este sentido, los alcaldes aseveran que su papel en todo lo relacionado con la política para la gestión del riesgo y lo concerniente al reasentamiento, ha sido pasivo y aunque toda la responsabilidad recae en ellos, no tienen mucha incidencia en las decisiones. Los escasos recursos propios del nivel local no permiten la cofinanciación de procesos de ésta envergadura, puesto que, en las regiones se tienen que atender otras necesidades que también son prioritarias (salud, educación, agua potable y saneamiento básico) y requieren de su atención.

Para los administradores locales el proceso que se ha venido llevando a cabo no cuenta con la suficiente seguridad, en primera instancia porque las decisiones adoptadas por el gobierno y la gerencia encargada de este proceso, no ha tenido en cuenta muchas de las recomendaciones hechas por funcionarios locales y por las misma comunidades, segundo porque la comunidad no ha sido tomada en cuenta en la toma de decisiones. Los gobiernos (nacional, regional y municipal),

⁴³ Desde este punto de vista existe una gran debilidad en las administraciones que ha contribuido a aumentar la vulnerabilidad de sus poblaciones; la no existencia de EOT (Municipio de Nariño) y las falencias con que cuentan los POT (Pasto y La Florida), han hecho que la gente se esté ubicando cada vez más en las zonas de amenaza, sin que exista una normativa que prohíba estas prácticas.

⁴⁴ la mayoría de los municipios acude al apoyo subsidiario de los departamentos y la nación para la atención de emergencias de mediana y gran magnitud

han venido perdiendo terreno en las regiones, la gente no cree en las decisiones adoptadas, para ellos las disposiciones no dan cuenta de su realidad, de lo que quieren, sienten y piensan, situaciones que frenan el reasentamiento y aumenta el riesgo a sufrir pérdidas, no sólo por la amenaza que implica el volcán, sino los resultados adversos que puede traer consigo el traslado de familias sin garantías.

La negativa a movilizarse hacia los albergues a salir definitivamente de la zona; es recurrente desde 2005 hasta hoy, las erupciones han sido constantes y la medidas adoptada por la gente es quedarse en sus casas, sin ningún temor. Para los residentes de la zona es común escuchar *“cambió en el nivel de alerta”, “erupción en curso”, “inmediata evacuación”,* pero la respuesta a estas determinaciones es siempre la misma *“nadie se desplazó hasta los albergues”, “albergues desocupados”, “población alrededor de volcán colombiano no abandona casas”, “los habitantes no quieren evacuar la zona”,* esto es realmente preocupante, porque la gente esta desconociendo la magnitud del fenómeno, lo que cuenta para ellos es que después de tres años de declaratoria, todo sigue normal, por tanto no ven la necesidad de salir.

En este sentido el papel que han jugado las administraciones no ha sido trascendental, se ha limitado a actuaciones preventivas reactivas y cortoplacistas, para los alcaldes por la complejidad de la situación esperan no saber del tema, los costos de un desastre o de un reasentamiento son similares; *“para nosotros es difícil sacar a la gente de sus casas sin saber que se les ofrecerá, pero igualmente es preocupante que la actividad del volcán deje víctimas que afectan la estabilidad de nuestro gobierno”.* Sumando a esto cualquiera de los dos escenarios (desastre o reasentamiento) significa la disminución de su población, hecho que incide significativamente en la asignación de recursos, pero también en la conservación de la municipalidad, para los alcaldes, el reasentamiento significa altos costos políticos y administrativos.

Otra de las problemáticas que se suman a la actividad volcánica y todo lo que ésta ha desatado, es la no inclusión de cuatro⁴⁵ de los siete municipios de amenaza en la declaratoria de desastre. El proceso sólo contempló la inclusión de tres de los siete municipios que están en el perímetro del volcán, esta determinación ha generado grandes discrepancias entre pobladores y dirigentes de los municipios de Sandoná y Consacá, los cuales se han visto seriamente afectados por las últimas manifestaciones del volcán. Hecho que demuestra que independiente que existan o no familias en las zona alta del volcán de estos municipios, no garantiza que no vayan a verse afectados por cualquier manifestación del mismo.

La última erupción registrada el pasado 8 de junio del presente año, dio nuevamente muestras de lo impredecible que puede llegar a ser este fenómeno, las pérdidas por la caída de abundante ceniza en los cultivos dejaron a los campesinos de Consacá, en una situación económica crítica, contrario a lo ocurrido en las zonas declaradas como de alta influencia, donde sólo se observó la salida de material volcánico, pero en donde la dirección del viento contribuyó a que esta no cayera en la zona.

Según los pobladores de Consacá, la caída de ceniza volcánica en los cultivos ha representado sin duda, una seria amenaza para la comunidad y en general para el municipio. Para los pobladores a diferencia de lo que muchos creen, la caída de ceniza sí afecta sus cultivos y los forrajes lo cual genera enfermedades en los animales. El caso de este municipio demuestra claramente las fallas de este proceso y de la inexactitud de las predicciones técnicas y del fenómeno natural.

Así mismo, el presupuesto asignado por el FNC⁴⁶, según datos del CREPAD para el municipio de Consacá, no superan los diez millones de pesos con los cuales se desarrollaron actividades correspondientes a pagos de subsidios, simulacro de

⁴⁵ Sandoná, Consacá, Yacuanquer y Tangua.

⁴⁶ Fondo Nacional de Calamidades

evacuación, construcción de alojamientos temporales, vías de evacuación entre otros, esta cifra resulta irrisoria teniendo en cuenta los recursos asignados a los otros tres municipios para los mismos conceptos.

Aunque es otra la versión que manejan los funcionarios de la administración municipal quienes manifiestan “*si bien en la actualidad Consacá cuenta con zonas de evacuación, hasta el momento no hay albergues. Para los gobiernos municipales el no contar con los suficientes recursos, hacen que sea casi por no decir imposible atender emergencias de grandes magnitudes que no solo sean producto de Galeras sino de cualquier fenómeno natural*”.

4.2.4 Participación Social. Se entiende la *participación* como el proceso mediante el cual, las personas y las colectividades se apropian de la construcción de un proyecto social autónomamente orientado; mezcla el acceso a los bienes y servicios, y específicamente el derecho a decidir sobre el propio destino. Participación y organización son dos dimensiones centrales del redimensionamiento político de la sociedad civil: ella es por excelencia un ámbito de confrontación de todas las formas de participación, del fortalecimiento del tejido social, de la formación y socialización de los ciudadanos, de la recreación de una cultura ciudadana.

Dentro de esta dimensión, se encuentran aspectos como la *información*, la *consulta*, la *concertación* y la *cogestión* de los procesos. Los procesos serán posibles y sostenibles, en la medida en que se cuente con una legítima y decidida participación que involucre a todos los sectores de la sociedad; cuando las comunidades y los ciudadanos participan de hecho en los procesos que las afectan las acciones de política tendrán el impacto deseado.

En ese sentido las familias “vinculadas” a este proceso, sienten que las acciones no han tenido el impacto que esperaban, ya que no han contado con la

participación y aprobación de las comunidades, las medidas han sido dispuestas desde el gobierno central, desconociendo su realidad; para ellos esta ha sido una de las grandes falencias que ha impedido cumplir el objetivo de reasentar a la población en situación de vulnerabilidad, para ellos es significativo que el gobierno y las instituciones lleguen a la zona y que todos participen, que quienes son sujetos de una política de estas dimensiones tengan voz y voto.

La gente de la región desconoce muchas de las directrices que rigen el proceso, no hay claridad respecto bajo que parámetros se declara una zona de desastre, que es un Conpes, si este tiene que ir conforme a sus necesidades y si los decretos y normas estipulados no van en contra de lo que realmente quieren y necesitan. La problemática más visibles es que el Plan de Acción Especifico (PAE) debió ser concertado con las comunidades, esa es su naturaleza, los pobladores afirman que nunca fueron llamados para elaborarlo, sienten que todo lo que dice ahí no es coherente con su realidad y que teniendo en cuenta esto su salida será más difícil.

“El Plan de Acción Específico fue contratado con la firma IPC Consultoría LTDA.: la cual en tres meses (Noviembre 2007 – febrero 2008) entregó una propuesta llena de inconsistencias, falta de seriedad en los planteamientos y apuntando únicamente al reasentamiento. Hoy seguimos sin el Plan y con un silencio total por parte del CREPAD, ente responsable de su implementación (Benjamín Sañudo Sotelo. Líder comunitario Corregimiento Mapachico)”

“Quienes elaboraron el Plan Específico de Acción (PAE), son agentes externos que si han venido dos veces es mucho, la primera reunión asistieron unos pocos; mientras que en la segunda reunión asistió un poco mas de gente pero sin acuerdos el señor encargado

se enoja al parecer por algunos comentarios de la comunidad y se fue, claro está cobrando sus honorarios, así funciona acá cobran y hasta luego” (Fernando Salas, integrante Fundación Florida Unida, 20 de Diciembre de 2008).

A pesar de lo que la gente afirma respecto a este documento, este ya fue aprobado y es el documento plataforma para el proceso de reasentamiento.

“El Plan de Acción Específico (PAE) que presentamos, le da continuidad al trabajo realizado en los últimos dos años por un amplio grupo de entidades públicas y privadas de todos los niveles y por las comunidades que habitan las zonas de alto riesgo del Volcán [...], este ejercicio de inteligencia social ratifica la importancia del trabajo colectivo y advierte la urgente necesidad de intervenir de manera inmediata en la zona ejecutando el Plan de Reasentamiento concertado de esta población, en el marco del PAE.

De la misma manera, incorpora los resultados del diálogo de saberse con las comunidades y sus organizaciones sociales y comunitarias, las orientaciones de las autoridades locales, regionales y nacionales, las instituciones del sector productivo y empresarial y en general, de manera creativa agrega el conocimiento del equipo consultor” (PAE, 2007 p: 7).

Todo esto muestra nuevamente que el desconocimiento de quienes hacen la política es vasto, no es extraño escuchar que los pobladores y dirigentes políticos y comunitarios de la región que el plan y todo lo relacionado con el proceso Galeras han sido diseñados desde el escritorio, desconociendo la realidad que vive la comunidad.

El proceso está siendo manejado por una Gerencia, figura que para muchos no ha sido trascendental a la hora de dar solución integral al problema. Cuando se nombro el primer Gerente en el año de 2005 y hasta 2007, su funcionamiento se dirigió desde la ciudad de Bogotá, situación que generó mayor desconfianza entre los pobladores, no entendían cómo un programa podía funcionar “satelitalmente”, sin contacto con la realidad.

En la actualidad su direccionamiento se está haciendo en la capital del Departamento, aunque sin dejar de funcionar desde las oficinas, sin un acercamiento a las zonas afectadas y a sus pobladores, quienes son los más interesados en que este proceso llegue a feliz término; ellos afirman “*es supremamente difícil lograr audiencia, la casa en donde funciona es vigilada y no se puede ingresar; no entendemos como de esa manera se pueda hacer un proceso participativo*” (Jaime Ramos, Integrante Fundación Florida Unida, 20 de Diciembre de 2008).

Para algunos la Gerencia es vista como “*una inmobiliaria, donde ofertan predios sin tener en cuenta las condiciones socioculturales de las comunidades que habitan en la zona de influencia*” (Harold Ruiz, concejal Pasto).

Este tipo de imprecisiones dejan entrever el proceso en cabeza de la Gerencia Galeras, no muestra un claro direccionamiento, “*se está pensando en un reasentamiento sin garantías y su actuación no es la más adecuada por su silencio ante la comunidad, acciones que ocasionan más miedo que esperanza, planteamientos que ocasionan desconfianza, etc. Esto lleva a que el proceso se vuelva más complejo e injusto*” (Benjamín Sañudo Sotelo. Líder comunitario Corregimiento Mapachico).

4.2.5 La Cultura. Esta dimensión refiere a como las personas que conforman un territorio se interesan por el entorno que habitan y por la percepción que se tienen de sí mismos, de los demás y de las cosas y situaciones que rodean ese entorno.

Este quizás es uno de los factores determinantes puesto que ese interés y esa percepción de todo lo que lo rodea, determina en cierta medida la forma en cómo la gente asume el riesgo y cómo su decisión de no salir territorio está asociada a los procesos culturales propios de su identidad y de la memoria ancestral de las poblaciones; para ellos los fenómenos naturales al igual que los elementos de la naturaleza hacen parte de su historia e idiosincrasia.

“El papá volcán no hace nada, él siempre ha estado ahí, a veces hace ruido, echa ceniza, pero él es inofensivo, aunque ahora su actividad es constante Dios siempre está con nosotros, cuando hace erupciones y lanza piedras con candela del cielo cae lluvia y se apaga, la mano de Dios está ahí y él no permitirá que nada malo nos pase. La actividad que él tiene es porque necesita desfogar todo lo que tiene pero eso es natural, él es como un cristiano, necesita sacar todo eso malo que tiene para poder calmarse” (Sereida Narváez, habitante vereda Yunguillo, 23 de enero de 2009).

“He vivido toda mi vida en las faldas del volcán se sienten los sonidos de las erupciones y la caída de las piedras, pero jamás se han aterrorizado por ello. Por este motivo no creo en las campañas que buscan que las personas desalojen las viviendas. “Mis antepasados poblaron estas tierras por cientos de años y no recuerdo haber escuchado de mis abuelos y bisabuelos que las erupciones del Galeras le hayan hecho daño a alguien” (Francisco Salas, habitante vereda Yunguillo, 23 de enero de 2009).

Este tipo de creencias son invariables cada vez que el volcán erupciona o cada que llegan los funcionarios a tratar de persuadirlos respecto a su estancia en estos sitios, para los pobladores es claro que fuerzas superiores no permitirán que nada ocurra Dios, la Virgen, sus santos patronos (San Pedro y San Pablo, San Francisco de Asís, San Bartolomé, la Virgen de las Mercedes entre otras advocaciones) son para ellos sus aliados a la hora de enfrentar la furia del volcán.

“Mientras a las 6 de la tarde en las grandes ciudades millones de conductores regresan a sus casas, en Genoy cuatro mujeres levantan a la Virgen del Rosario de su altar, se la echan a los hombros y se marchan a darle una vuelta al pueblo rezando el rosario. Y le ofrecen sus oraciones al volcán para que se serene. Y le piden excusas por si alguien vino a importunarlo” (Revista Semana, La virgen y el volcán. 2004).

La cosmovisión particular, basada en una relación ancestral con la tierra y, una fuerte vivencia de organización comunitaria, caracterizan de manera particular estos grupos sociales.

Tener en cuenta las raíces de un pueblo las cuales se reflejan su riqueza cultural, fruto del paso del tiempo, del legado de generaciones y la suma de muchos pensamientos, contribuyen significativamente a establecer nuevas relaciones en torno al fenómeno natural, sin dejar de lado todo lo que se ha construido ancestralmente; pero al mismo tiempo que quienes habitan la zona no desconozcan la condición natural del volcán, asumiendo los cambios que sufre y que si hasta el momento no ha cobrado la vida de ninguno de sus habitantes, lo cual no significa que no vaya a ocurrir.

Esto pone de manifiesto entender cómo será salir de la casa donde se ha vivido toda la vida, hacia un viaje hacia lo desconocido, a un espacio que en comienzo

no es mío y en donde tengo que establecer nuevas relaciones con el territorio y con quienes lo habitan.

4.3 LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA

El éxito o fracaso de la implementación de planes de acción en emergencia volcánica, se relaciona con los intereses de cada uno de los participantes y de sus características particulares. “Son múltiples las variables que intervienen a la hora de determinar el éxito del proceso de implementación: contexto de las políticas, características de las políticas, agentes y agencias a cargo de la implementación, y estrategias de implementación” (Saravia, 2006).

En esta última sección se analizan los motivos más habituales de distorsión de los resultados del proyecto de reasentamiento a partir de las experiencias reseñadas a lo largo del trabajo.

Uno de los principales inconvenientes a la hora de la formulación y ejecución de políticas públicas, refiere al papel del Estado, en el marco de sus relaciones con las regiones. La articulación Estado-Región-Municipio, en el logro del reasentamiento se ha tornado compleja, ha estado intervenida por factores diversos como la historia de las regiones, su cultura, las condiciones socioeconómicas y el papel de las administraciones locales en el proceso.

Adicional a esto la ejecución de la política pública se dificulta porque no se tienen en cuenta elementos propios de las comunidades, de los contextos, los cuales están supeditados a la cosmovisión del campesino acerca de su conexión y relación con la tierra. Esta relación que no son las mismas que contemplan las autoridades a un nivel nacional. El desconocimiento de estos factores ha hecho que la política de reasentamientos no haya obtenido los resultados esperados.

La mayor parte de los pobladores, consideran la tierra no como un elemento externo de simple explotación, sino como un espacio vital de su propia vida, para de su existencia y base de su núcleo familiar, puesto que de la tierra se proveen de la mayoría de sus necesidades (alimentación, vestido, turismo, etc.). Esto es algo que no puede ser entendido desde un nivel nacional, en el que se considera que el suelo y subsuelo pueden ser intervenidos por encima de la voluntad de su propietario o de su beneficiario, en caso de una emergencia, y en beneficio del “interés general”.

Otro factor que ha determinado la renuencia se da por el centralismo de las acciones. La descentralización no ha sido visibilizada en éste proceso. Predomina un centralismo institucional que no delega funciones a la esfera local. Así mismo no se han creado los espacios y herramientas que posibiliten que las instancias municipales transformen una realidad indeseable, que afecta un asunto público. Estos factores han hecho que la respuesta por parte de quienes son sujetos de intervención sea tardía y poco contundente.

Una verdadera descentralización permitiría la transferencia de competencias para que sean los gobiernos regionales y locales los que conduzcan los procesos. Se requiere la articulación entre los niveles de gobierno nacional, regional y local para que las acciones tengan impacto en la reducción de la vulnerabilidad.

Teniendo en cuenta que las políticas públicas son formuladas por el Estado desde su esfera central, se puede inferir que carecen de vinculación con los entes regionales y locales. El resultado de esta situación es la presencia de dificultades en cuanto al fortalecimiento regional, lo que conlleva que no se logre satisfacción de las demandas por el bien común de quienes son intervenidos por la decisión.

El enfoque de trabajo de los funcionarios, apoyado en un modelo comunicacional basado en estos supuestos, implica una ausencia de reciprocidad que se expresa en una asimetría entre los actores, la cual niega la igualdad y la posibilidad de los habitantes en su interlocución en flujos de información desiguales. En este sentido se denota una escasa capacitación de funcionarios locales, regionales sobre la forma en que deben hacer la gestión del riesgo y la formulación de medidas de reasentamiento, este hecho porque quienes se encargan de esta dependencia no cuentan con una formación profesional que contribuya a un mejor ejercicio de la política, los cargos en las administraciones locales están mediadas por favores políticos que no ayudan en el logro de los objetivos. Esta deficiencia conlleva que las comunidades no cuenten con las herramientas suficientes para actuar de forma adecuada, puesto que nada de estos planes es propiedad ni parte de sí mismas, sino que se interpreta como una imposición ajena a las propias expectativas de los directamente afectados.

Con el fin de obtener más efectividad en estos procesos, es necesario establecer una interlocución entre autoridades y comunidad, con el fin de que los afectados tengan un papel activo y determinante en la construcción de sus soluciones. Esto permitiría superar el elemento impositivo que genera rechazo y renuencia al reasentamiento poblacional. Esta participación no debe ser vista como un favor que se otorga a las comunidades, sino que tiene que considerarse un derecho mínimo. Esta participación debe contemplar la intervención activa en las decisiones y la planificación por parte de los afectados de las acciones y metas a ejecutar.

El fortalecimiento de las organizaciones sociales y de los liderazgos al interior de la comunidad, permitiría que los procesos sean más acordes a esas realidades y concordantes con la estructura jerárquica de las comunidades. Actuando de esta forma, el Estado puede lograr que los costos sean reducidos y los resultados y el

impacto, más acorde con lo esperado. En cumplimiento de tal fin se requiere una participación organizada y articulada de los actores implicados.

Este nuevo enfoque necesita de parte de las instituciones una tarea de identificación y cohesión del grupo de líderes, que promueva una actitud de cambio e innovación, no antagonista sino de trabajo colectivo, que permita que se asuman las propuestas y llevaría a que la comunidad se comprometa en una dinámica de trabajo y concienciación que trascienda las instituciones e involucre a los afectados. Esto implica un reconocimiento social y político a las comunidades, comprendiendo su derecho a participar activamente en la construcción de su bienestar, mejorar su calidad de vida y aumentar su capacidad de controlar riesgos.

Para concretar este fin, es conveniente un fortalecimiento de los comités veredales, una de las organizaciones más importantes a la hora de la coordinación de los planes de emergencia. Los comités veredales sólo son tenidos en cuenta cuando ocurren emergencias relacionadas con la actividad del volcán. No se les tiene en cuenta para la toma general de decisiones ni se actualizan en un nivel legal, ni social ni cultural. Conciliar las actividades de estos comités permite una sincronización entre las autoridades nacionales y regionales y la misma comunidad, con el ánimo de concretar actividades que sean realmente eficaces y prevenir tragedias.

Si el nivel nacional a través de las instituciones permite la movilización de la voluntad y recursos, de estos actores sociales alrededor de la defensa y aplicación de sus derechos, se logrará un mejoramiento de las capacidades personales y colectivas para alcanzar mayores niveles de compromiso y acción.

Solo a través de este tipo de empoderamiento es posible el alcance de una mayor capacidad de la comunidad para hacer frente a este tipo de fenómenos naturales,

para que de manera autónoma puedan prevenir y atenuar los daños que la situación de desastre natural pueda causar. Debido a la dependencia que de manera intrínseca plantea la intervención externa a la comunidad, las personas se hacen más vulnerables, perdiendo habilidad de gestión y organización. El asistencialismo conlleva el riesgo de debilitar la emancipación de las personas, el declive de su autonomía y autoestima colectiva, que son elementos de primer orden en el caso de afrontar una adversidad de este tipo.

A través de este trabajo, se realizó una observación de los factores que están determinando la renuencia de las familias al proyecto de reasentamiento planteado por el gobierno. Estos elementos cuando se han contemplado, se han hecho de forma vaga o protocolaria, y no de manera concluyente ni real en la práctica, es decir a través de acciones reales y cuantificables en el tiempo – espacio, a través de la intervención directa y de la interlocución con la comunidad. El papel del contexto en la implementación de la política permite entrever un desconocimiento e indiferencia con las realidades de las comunidades, las cuales se convierten en la parte más importante del proceso, puesto que es beneficiaria y al mismo tiempo el capital activo de dichas acciones.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR Villanueva, Luis (1993). "Estudio introductorio" En: Aguilar Villanueva, L. *La implementación de las políticas*. 3ª ed. México: Miguel Ángel Porrúa.

AMORÓS, Eduardo (2008). *Comportamiento del consumidor. Una visión del norte del Perú*. Vol. 2. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2008c/419/marco%20teorico%20de%20la%20investigacion%20sobre%20la%20cultura%20regional%20en%20los%20habitos%20de%20oconsumo%20en%20Chiclayo.htm>

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.

BARDACH, Eugene (1977). *The implementation game*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

_____ (1993). "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas". En: Aguilar Villanueva, L. *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, p. 219-233.

_____ (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: Un manual para la práctica*. México: CIDE.

BARTLE, Phil (2008). *¿Qué es comunidad? Una descripción sociológica*. Disponible en: <http://www.scn.org/mpfc/whats.htm>

BASABE, Santiago (2007). "El nuevo institucionalismo en Ciencia Políticas: perspectivas enfoques y campos de acción". En: *Instituciones e institucionalismo en América Latina: perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Quito: Editorial del Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC).

BATTHYÁNY, Karina (2004). *Obstáculos a la seguridad humana análisis de los informes nacionales de Social Watch*. Disponible en: <http://www.socialwatch.org/es/informesTematicos/77.html>

BLAIKIE, P. et al. (1996). *Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres*. Bogotá: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina y el Caribe.

BOLLIN, C. et al. (2003). *Gestión del riesgo de desastres por comunidades y gobiernos locales*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Departamento de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <http://www.crid.or.cr>

BONILLA, Elsy (1997). *Más allá del dilema de los métodos*. 2ª ed. Bogotá: Editorial Norma.

BUITRAGO, Orfa et al. (2009). "Educación personalizada, una modalidad educativa" En: *Revista Ciencias Humanas*. No. 26. Disponible en: <http://www.utp.edu.co/~chumanas/revistas/revistas/rev26/buitrago.htm>

BUSSO, Gustavo (2002). *Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Población y Desarrollo 29.

CARDONA, Omar (1996). "El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia". En: *Estado, sociedad y gestión de los desastres en*

América Latina. Bogotá: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina y el Caribe, p. 5-44.

_____ (1993). "Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo". En: *Los desastres no son naturales*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, p. 45-63.

_____ (1996). "Manejo de las crisis volcánicas del galeras aspectos sociales, económicos e institucionales". En: *Revista Desastres y Sociedad*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina y el Caribe, p. 74-86.

CERNEA, Michael (1995). "El conocimiento de las ciencias sociales y las políticas y proyectos de desarrollo". En *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural*. México: Banco Mundial/FCE, p. 25-66.

_____ (1997). *El Modelo de riesgos y reconstrucción para el reasentamiento de poblaciones desplazadas*. World Development. Volumen 25, número 10.

CLARKE, Carolina *et al.* (2000). *Desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe: Plan de acción del BID*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible.

CONPES N° 3501. *Lineamientos de Política para implementar un proceso de gestión integral del riesgo en la Zona de Amenaza Volcánica Alta del Volcán Galeras*. Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia. Bogotá, 03 de diciembre de 2007.

CUERVO Restrepo, J. (2002). *La gestión de lo público más allá de lo estatal: La intervención del fondo para la reconstrucción y desarrollo social del eje cafetero*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

DECRETO LEY N° 919. *Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres*. Presidencia de la República de Colombia. Bogotá, 1 de mayo de 1989.

DECRETO N° 3905. *Por el cual, en desarrollo del Decreto-ley 919 de 1989, se definen el objeto y los instrumentos necesarios para la implementación del plan de reasentamiento en la Zona de Amenaza Volcánica Alta (ZAVA) del Volcán Galeras, declarada como zona de desastre por el Decreto 4106 de 2005*. Ministerio del Interior y de Justicia. República de Colombia. Bogotá, 08 de octubre de 2008.

DECRETO N° 4046. *Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Zona de Influencia del Volcán Galeras*. Ministerio del Interior y de Justicia. República de Colombia. Bogotá, 10 de noviembre de 2005.

DECRETO N° 4106. *Por el cual se declara la existencia de una situación de desastre en los Municipios de Pasto, Nariño y La Florida, en el Departamento de Nariño*. Ministerio del Interior y de Justicia. República de Colombia. Bogotá, 15 de noviembre de 2005.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION -DNP-. *Gestión del Riesgo*. Disponible en: <http://74.125.47.132/search?q=cache:ek0ptVvNUSkJ:www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/ViviendaAguaDesarrolloUrbanoAmbiente/Gesti%C3%B3ndelRiesgo/tabid/367/Default.aspx+UN+RASGO+DISTINTIVO+DE+LA+GESTION+DEL+RIESGO+FRENTE+A+LOS+ENFOQUES&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=e>

DIJK, Teun (1988). *Texto y contexto: semántica y pragmática del discurso*. 3ª ed. Madrid: Cátedra.

_____ (2001) *Ideología: un enfoque multidisciplinario*. Barcelona: Gedisa.

_____ (2001) "Algunos principios de la teoría del contexto". En *Revista Latinoamericana de Estudios del Discurso*. Vol. 1, N° 1.

DIRECCION DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS –DPAE-. El escenario de riesgo y su construcción. Disponible en: http://www.sire.gov.co/portal/page/portal/sire/componentes/formacionComunidad/Documentos/dpae3/cdos_10.html

DUQUE, J. (2006). "El reasentamiento poblacional: fenómeno social, político y de progreso". En: *Revista de Estudios Socio-Jurídicos Universidad del Rosario*. Bogotá, p. 145-165. Disponible en: www.urosario.edu.co/jurisprudencia/resj/documentos

FERNÁNDEZ, Juan Pablo (2005). *Seguridad Humana*. (Tesis de Doctorado - Universidad Autónoma de Barcelona), [en línea]: Disponible en: http://www.tesisenxarxa.net/TESIS_UAB/AVAILABLE/TDX-0620106-153920//jcfp1de1.pdf

FILGUEIRA, C. et al. (2004). *América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Población y Desarrollo 54.

FUNDACIÓN FLORIDA UNIDA –UNIF- (2008). *El reasentamiento inmigración forzada y desmoronamiento de alma de un pueblo*.

INGEOMINAS (1997). Mapa de Amenaza Volcánica de Galeras - Tercera Versión. Disponible en: http://intranet.ingehominas.gov.co/pasto/Mapa_de_Amenaza_Volc%C3%A1nica_de_Galeras_-_Tercera_Versi%C3%B3n

ISDR (2007), Words into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework. International Strategy for Disaster Reduction (2007) Disponible en: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Words-into-action/Words-Into-Action.pdf>

JOSEPH, Isaac (1999). "Ervin Goffman y la microsociología". Barcelona: Gedisa.

LAVELL, Allan (2002). *Proyecto CEPREDENAC-PNUD sobre la gestión de riesgo en Centroamérica*. Primer borrador, documento mimeografiado.

LEAL, Giovanni. *Hacia la construcción de estructuras y flujos de cooperación comunitaria*. Bogotá: Colectivo Red Local de comunicadores, localidad de San Cristóbal. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Los%20flujos%20de%20cooperacion%20comunitaria.pdf>

LEFCOVICH, Mauricio (2004). *La Gestión del Riesgo*. Disponible en: http://www.degerencia.com/articulo/la_gestion_del_riesgo/imp

LINDER, H. *et al.* (1989). "La ejecución como guía para la formulación de la política: una cuestión más del cuándo que del cual" En: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. 56, Nº 4, p. 107-130.

LOZANO, Alejandro (2008). *Aspectos sobre política pública: ejercicios e instrumentos para el análisis*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

MACÍAS, Jesús (1992). "Significado de la vulnerabilidad social frente a los desastres". En: *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 54, No. 4, p. 3-10. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3540934>

_____ (1993). "Lecciones de un desastre". En: *Revista Desastres y Sociedad*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina y el Caribe, p. 3-8.

MAJONE, Giandomenico (1992). "La factibilidad de las políticas sociales". En: Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, p. 393-432.

_____ (2000). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

MEDELLÍN, Pedro (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie de Políticas Sociales 93.

NACIONES UNIDAS (1988). *Nuestro futuro común* [Informe Brundtland]. Comisión Mundial del Medio Ambiente.

NACIONES UNIDAS (1996). *Plan de acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Roma. Disponible en: http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/dec_plan_aliment1996.htm#plandeaccion

NORTH, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

OLSON, Mancur (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Noriega.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD –OPS- (2005). Guía de preparativos de salud frente a erupciones volcánicas. Protección de los servicios de salud frente a erupciones volcánicas. Ecuador: OPS. Disponible en: http://www.paho.org/Spanish/DD/PED/gv_modulo2-1.pdf

ORTEGON, Edgar (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello: Colciencias: Instituto de Estudios Latinoamericanos España: Universidad de Alcalá.

PARTRIDGE, W. (2000). *Reasentamiento en Colombia*. Bogotá: World Bank. Disponible en: <http://openlibrary.org/b/OL3352802M/Reasentamiento-en-Colombia>

PÉREZ, Manuel (2009). *Presentación curso Construcción Social del Territorio*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

PETERS, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

PLAN DE ACCION ESPECÍFICO –PAE- (2007). *Plan de acción específico de la zona de amenaza volcánica alta –ZAVA-: una oportunidad para el desarrollo sostenible. Municipios de Pasto, Nariño y La Florida*. I.P.C Consultorías Ltda. Contrato No. 00136.

PNUD (1994). *Informe sobre desarrollo humano*. México, D.F.: Fondo Nacional de Cultura Económica. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/>

RAITER, Alejandro (2003). *Lenguaje y sentido común: las bases para la formación del discurso dominante*. Buenos Aires: Biblos.

REIN, M. *et al.* (1993) La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En: *Aguilar Villanueva, Luis "Estudio introductorio y edición"*. 3ª ed. México: Miguel Ángel Porrúa, p. 147 a 184.

ROZE, Jorge (2002). *Crisis, Vulnerabilidad y Desastres. La globalización en regiones periféricas de América Latina*. Argentina: Instituto de Investigaciones Sociales (INCISO).

SALAMANCA, Luis (2007). "¿Los riesgos, un problema de todos/as en la ciudad de La Paz?" En: *Las vulnerabilidades en las laderas de la ciudad de La Paz*. Bolivia: Umbrales, No. 15. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/>

SALAZAR, Carlos (1993). Modelos para el análisis de políticas públicas. En: *Universitas Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas*. Bogotá. No. 84 (Junio); p. 299-332.

SARAVIA, Enrique, *et al.* (2006). "Políticas públicas Coletânea". En: *ENAP*. Volumen 2.

SARMIENTO, Librado (2007). *Política para la población afro colombiana 2003-2006. ¿Por qué fallan las políticas públicas?* Disponible en: <http://guajiros.udea.edu.co/politicas/documentos/fallas%20en%20las%20politicas%20publicas.ppt>.

SMITH, Thomas (1973). "The policy implementation process". En: *Policy Sciences*. Vol. 4, No. 2 (Junio). Amsterdam: Springer Netherlands, p. 197-209

SUBIRATS, Joan (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

THE UNIVERSITY OF BRITISH COLUMBIA (2005). *Human Security Report*. Canada.

VARGAS, Jorge (2002). "Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales". En: *United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)* Disponible en: <http://www.reliefweb.int/library/documents/2002>

VARIOS AUTORES. (2000). *Geografía humana de Colombia, Región Andina Central*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica. Disponible en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/geohum4/indice.htm>

WADE, Abdoulaye (2002). *Mirando a través de lentes nuevos*. Disponible en: <http://www.ourplanet.com/imgversn/134/spanish/wade.html>

WEISS, Carol (1978). *Investigación evaluative: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. México: Trillas.

WILCHES-CHAUX, Gustavo (1989). *Herramientas para la crisis: desastres, ecologismo y formación profesional*. Popayán: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) Regional Cauca.

_____ (2001). *La reubicación de San Cayetano: una experiencia de decisión en el Departamento de Cundinamarca (Colombia)*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desastres y Riesgos (CEDERI).

_____ (2006). *Introducción al concepto de Seguridad Territorial*. Bogotá. Disponible en: www.viva.org.co/cajavirtual/svc0025/articulo05.pdf

Publicaciones periódicas

Caracol Radio. “*El volcán Galeras hizo erupción*” Bogotá, sábado, 14 de Febrero de 2009.

Caracol Radio. “*Se mantiene la alerta máxima en el Volcán Galeras*”. Bogotá, domingo, 15 de Febrero de 2009.

Caracol Radio. “*Albergues en mal estado denuncian habitantes cerca del Galeras*”. Bogotá, lunes, 16 de Febrero de 2009.

Diario del Sur. “*Pasto cubierto de ceniza*”. San Juan de Pasto, sábado, 14 de febrero de 2009.

Diario del Sur. “*Alerta roja por explosión en el Galeras*”. San Juan de Pasto, domingo, 15 de febrero de 2009.

Diario del Sur. “*Habitantes de zonas aledañas al volcán Galeras no abandonan sus casas, pese a nivel de máxima alerta*”. San Juan de Pasto, domingo, 15 de febrero de 2009.

Diario del Sur. “*La ciudad de Pasto se cubrió de cenizas. Explotó el Galeras, alerta roja*”. San Juan de Pasto, domingo, 15 de febrero de 2009.

Diario del Sur. “*Municipios del occidente reportaron normalidad por erupción del Galeras declaran alerta roja*”. San Juan de Pasto, domingo, 15 de febrero de 2009.

Diario del Sur. “*Alerta roja se mantiene en zonas aledañas al volcán Galeras; habitantes no quieren evacuar*”. San Juan de Pasto, lunes, 16 de febrero de 2009.

Diario del Sur. “*En La Florida alistaron 3 albergues*”. San Juan de Pasto, lunes, 16 de febrero de 2009.

Diario del Sur. “*Por erupción del Galeras sistemas de emergencia en máxima alerta*”. San Juan de Pasto, martes, 17 de febrero de 2009.

Diario del Sur. “*Suspenden clases en zona de riesgo (medida cautelar)*”. San Juan de Pasto, lunes, 16 de febrero de 2009.

Diario del Sur. “*Una sola familia acudió a los albergues pese a la emergencia, habitantes rehusaron evacuar sus viviendas*”. San Juan de Pasto, lunes, 16 de febrero de 2009.

Diario del Sur. “*El círculo vicioso en torno al Galeras*”. Redacción Editorial. San Juan de Pasto, martes, 17 de febrero de 2009.

Diario del Sur. “*Los 'trancazos' del Galeras*”. Redacción Opinión. San Juan de Pasto, martes, 17 de febrero de 2009.

Diario del Sur. “*Sensibilizan a nariñenses para que conserven la tranquilidad*”. San Juan de Pasto, martes, 17 de febrero de 2009.

Diario El Tiempo. “*El gobierno insiste en evacuación de zonas aledañas al volcán Galeras*”. Bogotá, lunes, 16 de febrero de 2009.

El Espectador. “*'Seguridad personal' en palabras de la Corte Constitucional*”. Redacción Judicial. Bogotá, viernes 6 de febrero de 2009. Edición online:

<http://www.elspectador.com/noticias/judicial/articulo115465-corte-define-seguridad-personal-los-desplazados>

El Espectador. *“Declaran alerta roja por inminente erupción del Volcán Galeras”*. Bogotá, sábado, 14 de febrero de 2009.

El Espectador. *“Población alrededor de volcán colombiano no abandona casas”*. Bogotá, domingo, 15 de febrero de 2009.

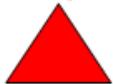
La FM. *“Gobernador Navarro dice que los pobladores del Galeras creen que la situación del volcán no es tan grave”*. Bogotá, lunes, 16 de febrero de 2009.

ANEXOS

ANEXO A. ESTRUCTURA CAPITULAR DE TESIS URCUNINA: LA REALIDAD DE LAS “BUENAS INTENCIONES” UN ANÁLISIS A LA IMPLEMENTACIÓN DEL REASENTAMIENTO POBLACIONAL DE LA ZONA DE AMENAZA VOLCANICA ALTA –ZAVA-

I CAPÍTULO MARCO TEÓRICO	II CAPÍTULO CONTEXTO	III CAPITULO IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA	IV CAPITULO SÍNTESIS
EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SEGURIDAD HUMANA, LA VULNERABILIDAD Y LA GESTIÓN DEL RIESGO	URCUNINA: AMENAZA Y DESASTRE AL SUR DE COLOMBIA	LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA ZAVA DEL VOLCÁN GALERAS	LOS CONTRASENTIDOS DE LAS “BUENAS INTENCIONES” EN EL ESCENARIO LOCAL
Seguridad Humana	¿Qué es el contexto?	FOCOS	TRABAJO DE CAMPO
vulnerabilidad	Importancia del Contexto en la política pública	Antecedentes de la política	¿Qué factores obstaculizan la consecución de los objetivos?
Gestión del Riesgo		Elementos del diseño	CONCLUSIONES
Papel del Estado (seguridad humana+ vulnerabilidad+ gestión del riesgo)	¿Cómo es ese contexto?	valores, diseños institucionales (Nal, Dptal, Local), actores, objetivos, metas	¿Qué hace que el diseño de política no se parezca en su implementación en lo local?
	Descripción general	IMPLEMENTACIÓN f (lineamientos, recursos, supervisión)	¿De qué depende el éxito o fracaso de esta intervención?
	Redes sociales		RECOMENDACIONES
	cultura		¿Qué se requiere para que sea posible el reasentamiento?
	capacidad institucional		
organización social			

ANEXO B. NIVELES DE ACTIVIDAD VOLCANES MONITOREADOS EN COLOMBIA

NIVEL DE ACTIVIDAD		ESTADO DE ACTIVIDAD	Escenario posible
Color	Número		
Verde 	IV	Volcán activo y comportamiento estable	El volcán puede presentar un estado base que caracteriza el periodo de reposo o quietud, o registrar actividad sísmica, fumarólica u otras manifestaciones de actividad en superficie que afectan fundamentalmente la zona más inmediata o próxima al centro de emisión, sin representar riesgo para las poblaciones y actividades económicas de su zona de influencia.
Amarillo 	III	Cambios en el comportamiento de la actividad volcánica	Variaciones en los niveles de los parámetros derivados de la vigilancia que indican que el volcán está por encima del estado base y que el sistema es inestable pudiendo evolucionar aumentando o disminuyendo esos niveles. Pueden registrarse fenómenos como enjambres de sismos, algunos de ellos sentidos; emisiones de ceniza; lahares; cambios morfológicos; ruidos; olores de gases volcánicos entre otros, que pueden alterar la calidad de vida de las poblaciones en la zona de influencia volcánica.
Naranja 	II	Erupción probable en términos de días o semanas	Variaciones significativas en el desarrollo del proceso volcánico derivadas del análisis de los indicadores de los parámetros de vigilancia, las cuales pueden evolucionar en evento(s) eruptivo(s) de carácter explosivo o efusivo.
Rojo 	I	Erupción inminente o en curso	Proceso eruptivo en progreso cuyo clímax se puede alcanzar en horas o evento eruptivo en curso. La fase eruptiva sea explosiva o efusiva puede estar compuesta de varios episodios. El tiempo de preparación y respuesta es muy corto.

(Aplica a los volcanes que cuentan con instrumentación)

ANEXO C. VACIADO DE INFORMACIÓN FINAL. TRABAJO DE CAMPO ZAVA

DIMENSION	CATEGORIA	CONCEPTUALIZACIÓN	INFORMACIÓN GENERAL
PRÁCTICAS PEDAGÓGICO-COMUNICACIONALES	INFORMACIÓN, EDUCACIÓN Y COMUNICACIÓN	Grado de ilustración que se da a la población sobre el problema y sus posibles soluciones. Grado de interacción social de los individuos para intercambiar información	Se sabe que el volcán esta en actividad, que se va hacer la evacuación pero hasta ahora nada
			No me interesa nada de eso
			Dicen que siguen las negociaciones, pero hasta ahora no se ven resultados
			Que nos van a sacar y que nos van a pagar una miseria; existen tantos que no sabemos qué va a pasar
			Las personas del PAE, dicen que en el CONPES hay opciones para el que quiere vender
			No he asistido a las reuniones y no estoy enterado de los procesos
			Que se iban a realizar las compras pero hasta ahora nada
			Nos quieren reubicar y no sabemos donde
			Conocimiento en si no porque hay varias versiones, algunas personas dicen una cosa, otras otra pero en concreto nada
			No me encuentro al tanto de todo lo que pasa
			No tengo conocimiento ya que no he asistido a las reuniones que han citado, solo me baso en lo que las personas que asisten a las reuniones dicen
			que toca salir definitivamente, que dentro de 2 años la vereda tiene que estar desocupada, que hay las opciones de un reasentamiento para todos, nos mandan a vivir a todos juntos no sé a dónde y si es individual nos dan la plata para que nos vayamos individualmente para donde uno quiera
			Nos dicen que si no queremos morir, tenemos que salir
			Lo que han dicho es que van a comprar y que va haber reubicación donde uno quiera, nosotros estamos decididos a salir, el todo es salir de este alto riesgo que significa estar cerca al volcán.
			no sé exactamente porque nos van a sacar, esta es una zona muy buena
			Nosotros tenemos que evacuar y que si nos salimos no nos compran nada
Que estamos en riesgo y hay que evacuar			

			que existen propuestas de reasentamiento presentadas por otras comunidades afectadas”
SOCIO - ECONÓMICA	INSEGURIDAD	Grado de temor de los habitantes para tomar la decisión de reasentarse	No estamos interesados en vender y no planteamos sitio de reubicación
			Saldría si le pagan un salario mensual”
			“Reubicación en las mismas condiciones”
			No sabemos qué es lo que va a pasar”
			No queremos irnos de aquí”
			“Más tranquilidad y mayor cercanía con la cabecera municipal”
			“Buen clima y sus tierra son buenos para la ganadería”
			Es bonito para vivir, ya se está organizado en la manera de vivir y trabajar”
			Para que aquí se vive tranquilo y puede criar sus animales para defenderse”
			“Para que aquí vivimos mejor así nos ofrezcan vivir igual o mejor no me voy”
			No sabemos en que condiciones nos llevan”
			No quieren salir porque toda la vida han vivido aquí y no ha pasado nada”
			Porque para ir a comprar terreno a otra parte es muy costoso, además la residencia la tenemos en Pasto, fuera de la zona de riesgo, únicamente en el Chorrillo tenemos la actividad comercial”
			Se pierde la calidad de vida que se tiene aquí”
			Se está mal con el proceso del Galeras, no se sabe qué hacer con los terrenos , viviendas igualmente con los animales
			Si pagaran lo justo, si vendiera; todo se esta normalizando y ya estamos acostumbrados.
			Que si pagan el valor real de las propiedades se vende de lo contrario no vendemos porque en otra parte no podemos encontrar los beneficios que tenemos en esta zona”
			Que se solucione rápido el problema y que paguen realmente lo que valen los terrenos
Si pagan en realidad lo que vale saldremos de la zona			
Cada vez que el Galeras es noticia se genera una crisis económica para los habitantes.			
“La comunidad de Genoy vive en un alto porcentaje del turismo, y si el territorio es una zona de amenaza alta las personas no nos visitan y por lo tanto se generan			

			pérdidas económicas"
			Pese a la emergencia tengo que seguir laborando. "Tengo una deuda con el banco, que no puedo dejar de pagar, y si voy a los albergues perdería mi trabajo y no podría pagarla"
La falta de ingresos, no tener que comer es más difícil que la misma amenaza que implica estar cerca al volcán			
la gente tiene que trabajar y estar vinculada a un medio de vida que le garantice su sostenibilidad."Cuando el volcán Galeras está en nivel uno no solamente llegan ambulancias, policías y medios de comunicación, también viene la crisis que afecta la economía y la calidad de vida de todos".			
Para comprar en otra parte hay muchos problemas y es más caro y aquí estamos muy bien"			
No estamos interesados en vender y no planteamos sitio de reubicación			
INGRESOS	Grado de recursos que obtienen los individuos por el desarrollo de un trabajo o actividad		Saldría si me pagan un salario mensual
			No sabemos qué es lo que va a pasar
			No queremos irnos de aquí
			Más tranquilidad y mayor cercanía con la cabecera municipal
			Buen clima y sus tierra son buenos para la ganadería
			Es bonito para vivir, ya se está organizado en la manera de vivir y trabajar
			Para que aquí se vive tranquilo y puede criar sus animales para defenderse
			Para que aquí vivimos mejor así nos ofrezcan vivir igual o mejor no me voy
			No sabemos en que condiciones nos llevan
			No quiero salir porque toda la vida he vivido aquí y no ha pasado nada
			Porque para ir a comprar terreno a otra parte es muy costoso
			Falta compromiso por parte del gobierno
			"Se pierde la calidad de vida que se tiene aquí"
			Que si pagan el valor real de las propiedades se vende de lo contrario no porque en otra parte no podemos encontrar los beneficios de salud, educación, agua, aseo y muchas cosas más que tenemos acá.
			Que hagan la compra rápida a buen precio
Si pagan en realidad lo que vale saldremos de la zona			

			<p>Se ha perjudicado a la gente, porque se daña el comercio</p> <p>Para comprar en otra parte hay muchos problemas y es más caro y aquí estamos muy bien</p> <p>De acuerdo al precio que se pague por las fincas, se tomaría alguna decisión frente al reasentamiento</p> <p>Porque no ha habido una negociación y no han venido las personas a decirnos que es lo que tenemos que salir ya y tampoco queremos salir de acá”</p> <p>Nosotros tratamos de estarnos aquí hasta ver el fin porque eso de irse como en otro tiempo sin saber a donde no da resultado.</p>
	VULNERABILIDAD	Grado de susceptibilidad de una persona o comunidad a sufrir daño	<p>De acuerdo al precio que paguen porque para irnos a otra parte no sabemos cómo resulte.</p> <p>Cuando hayan las cuatro tablas, que me saquen</p> <p>Esta vejez tan grave no tenemos donde irnos, donde voy a ir a dar, el resto de mi vida lo pasare aquí nací y aquí voy a morir</p> <p>Esperar la muerte pues los que están viejos que somos mayoría que ahí no más quietitos</p> <p>Mi esposo no se enseña en ninguna parte, en ultimas ya los dos solos que hacemos donde nos vamos a ir no podemos.</p> <p>Nosotros pobres, ya viejos no servimos medio vivimos es que no se puede viajar, solo que nos saquen a bala o a machete tal vez.</p> <p>No queremos irnos por ahí a morir, cuando las cosas son ajenas es difícil pedir posada la gente se cansa y toca regresar al ranchito, cuando me fui la primera vez, casi me quedo sin rancho, se perdió lo poco que teníamos,</p> <p>No quiero irme a ninguna parte, solo a la tierra del olvido, este mundo es para los jóvenes nosotros los viejos ya tuvimos nuestro tiempo y solo esperamos el día final.”</p> <p>Han hecho tantas reuniones y siempre es lo mismo y lo mismo y nunca se llega a nada, queremos que se haga una reunión seria y que se llegue a un acuerdo pronto.</p> <p>Con este proceso no estamos viendo absolutamente nada, a pesar de haber un Conpes y un PAE, nosotros estamos planteando que vamos a ser unos desplazados más, no de la guerrilla, ni por las fuerzas armadas al margen de la</p>

			<p>ley, pero si un desplazamiento forzado provocado por el gobierno.</p> <p>La gente alguna quiere salir otra no porque dicen que toda la vida han vivido aquí y no ha pasado nada y que tampoco va a pasar.</p> <p>El problema es que en otra parte hay violencia, este sector es muy tranquilo nunca se pierde nada, todos nos conocemos y así uno deje las cosas ahí aparecen.</p> <p>“Porque en otra parte es más difícil y ya tenemos nuestra manera de vivir aquí”</p> <p>“No salgo, ni vendo porque ya se están organizando en la zona”</p> <p>De acuerdo a la actividad económica que desarrollamos, en este lugar tenemos todas las ventajas para desarrollarla”</p> <p>“Productividad de la tierra”</p> <p>“La comodidad en que se vive”</p> <p>“Excelentes vías de comunicación”</p> <p>Excelentes servicios públicos”</p> <p>En otra parte es duro para sobrevivir”</p> <p>“Estamos enseñados, en otro lado es difícil vivir”</p>
GESTIÓN Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL	FACTORES TÉCNICOS	Grado de adecuación técnica del actual proceso de reasentamiento	<p>Los funcionarios encargados de estos procesos no vienen a hablar con la gente a informarle sobre qué está pasando.</p> <p>Los políticos y funcionarios vienen solo cuando necesitan un voto o porque necesitan saber cuántos somos y que hacemos, puras encuestas.</p> <p>El alcalde solo viene cuando el volcán se activa, y no es todas las veces, uno en ocasiones piensa que no les importamos</p> <p>Hace tiempo cuando llegaron tantos recursos llevo mucha gente importante del nivel nacional, departamental y local y se fueron hasta los albergues a realizar un asado en donde se estaba hablando de una experiencia exitosa con los albergues, pero a ese tipo de actividades no llevan a la gente afectada.</p> <p>El volcán ha servido para que muchos de los responsables se llenen de plata y con el pretexto que por acá no se puede invertir, por acá no se ve progreso, nos sentimos olvidados.</p> <p>Los encargados de capacitarnos se limitan a informarnos sobre cómo será una erupción pero nosotros o tenemos conocimiento respecto que hacer en caso de una erupción grande que haga el volcán</p> <p>Los municipios carecen de recursos suficientes para atender emergencia volcánica</p>

			No existen compromisos por parte de las autoridades competentes, para avanzar en los procesos de gestión y prevención de riesgos, por ello precisó que hasta la fecha ningún habitante sabe como actuar en el momento de presentarse una posible eventualidad.	
			Los municipios de sexta categoría, no dispone de los recursos económicos necesarios para la atención de una eventualidad de grandes proporciones.	
			Los expertos vienen a decir cosas que muchas veces no entendemos, necesitamos que nos hagan entender lo que interesa para este caso y que realmente nos preparen para responder ante una emergencia y evitar así que nos pase algo grave.	
	EFCIENCIA ADMINISTRATIVA	Grado de compromiso y diligencia de las autoridades e instituciones en la solución del problema		La Gerencia Galeras la cual opero entre 2005-2007, con un Gerente satélite "Manuel Zarama"; ahora ya hay residencia en Pasto, pero sigue funcionando desde las oficinas, ellos no se acercan a las zonas afectadas, además es supremamente difícil lograr audiencia, la casa en donde funciona es vigilada y no se puede ingresar; no entendemos como de esa manera se pueda hacer un proceso participativo.
				Proceso Galeras no da resultado, existe escepticismo por parte de los habitantes de la ZAVA
				Falta de acciones por parte de la gerencia del proceso Galeras
				El plan de acción que le dieron a una empresa del Viejo Caldas el cual fue hecho en escritorio y no con las comunidades que harían parte del proceso.
				La gerencia galeras "se ha convertido en una inmobiliaria, donde ofertan predios sin tener en cuenta las condiciones socioculturales de las comunidades que habitan en la zona de influencia.
				No hay una propuesta integral lo que ha hecho que la comunidad le pierda el temor al volcán y donde la comunidad le exige a esta gerencia resultados".
				Otro proceso familiar es el realizado por el IPC, quienes elaboraron el Plan Especifico de Acción (PAE), agentes externos que si han venido dos veces es mucho, la primera reunión asistieron unos pocos; mientras que en la segunda reunión asistió un poco mas de gente pero sin acuerdos el señor encargado se enojo al parecer por algunos comentarios de la comunidad y se fue, claro esta

			<p>cobrando sus honorarios, así funciona acá cobran y hasta luego.</p>
			<p>Otro de los problemas es que es difícil la conexión con las personas encargadas en las diferentes instituciones nacionales, donde no lo atienden, por tanto quien va a creerle a un estado que deja a medias todo, por ejemplo los albergues ya están a media vida, toda esa plata que entregan sin planeación, sin previsión y en ultimas no hay presencia estatal.</p>
			<p>El gobierno ha realizados diferentes contrataciones y es un estudio de acompañamiento a las comunidades con altos costos y hasta el momento no se ha visto que vengan personas que digan sentémonos a hablar que quieren y esperan y que ha pasado, lo que han hecho es regañarnos en la Cruz Roja, se ha maltratado a los viejos; cada uno empezó a adquirir poder entorno a la desgracia de los demás, erupciona el volcán para Pasto era un espectáculo de luces mientras que para nosotros era la desgracia.</p>
			<p>Proyecto productivo paralizado por la incertidumbre si se va a dar solución a este problema y cuándo; hay ineficiencia del estado que proyecto un problema para tres meses y ya vamos tres años; tiempo en el cual no se le ha dado solución alguna familia. Se habla de un reevalúo de predios, antes que esto se hiciera, sería importante conocer el primer avalúo para ver si con esta situación se pretende mejorarnos o desmejorarnos"</p>
			<p>Se debe realizar una revisión del proceso debido a que hasta el momento no se han visto los resultados esperados, además de tener a la comunidad separada en las decisiones a tomar.</p>
			<p>En estos momentos, cuando Galeras ha mostrado altos niveles de inestabilidad en su comportamiento, es que la gerencia debería estar trabajando con los equipos locales de emergencia y estar atentos con los planes de contingencia, además de plantearles a las comunidades la real situación de lo que está ocurriendo y convencerlas de la evacuación y reasentamiento.</p>
			<p>No estamos pidiendo un favor sino exigiendo hacer inversión social, porque debe haber un trabajo ambiental, no esperara a que ocurra el desastre para decir démosles algo o que la Cruz Roja haga una colecta, lo que ocurre siempre con las personas que padecen las inundaciones y eso no es, la política debe ser algo más</p>

			fuerte igual lo que está contenido en el Plan Nacional de Desarrollo son apenas dos páginas que contienen en tema de los desastres, pero nadie entiende la magnitud de la problemática suscitada, porque parece que esto de los desastres se convirtió en un negocio para entidades, para ciertas personas que cuando esta el desastre llegan a manejar y gerenciar recursos.
	GESTION PUBLICA	Grado de utilización de recursos, mediante los cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas.	Al gobierno le interesa que la gente salga sin importar las condiciones, y si nos vamos a otras ciudades empezaran nuevas crisis sociales.
Todo este proceso ha sido una maniobra impositivo por parte del gobierno, autoritario, con la consigna aquí se van y punto, el gobierno ya tenía lista cual era la situación para nosotros			
El gobierno ha dado muestras de que no tiene garantías y que nos quiere perjudicar, ahora la gente está convencida de que los están engañando.			
No veo que haya sido muy efectivo, es lo mismo de siempre, hay veces que la gente se reúne, vienen y nos dicen que hay que salir, pero uno se tranquiliza porque la gente no cree y dice que no va a pasar nada y no van a salir, pero el problema es que como fue declarada como zona de desastre es una desventaja ya que no pueden invertir nada para acá, uno no puede construir lo cual me parece malo para nosotros"			
	PLANIFICACIÓN	Grado de organización en el desarrollo de actividades para el reasentamiento	El CREPAD que es la entidad a nivel departamental, encargada de adelantar procesos en conjunto con los municipios, no ha mostrado un buen accionar, no ha hecho acciones realmente significativas como un simulacro real en el cual digan preparémonos para evacuar, para la gestión del riesgo antes por el contrario nos atacan y a sacarnos pero la pedagogía no se la ve por ninguna parte siendo esta la institución encargada.
			Las instituciones muestran gran debilidad, los comités locales no han recibido capacitaciones, la mayoría de los funcionarios no tienen conocimiento del problema, se le hablo a alcalde que se necesita que todas estas personas retomen el tema y se capaciten porque esto no es un juego, no existe una conexión entre instituciones. la Alcaldía no le ha prestado el mayor cuidado o interés; un claro ejemplo es el bajo presupuesto asignado a esta dependencia máximo 10 millones, no le dan la importancia al comité en pocas palabras no existe, muchas personas nos hemos

			<p>capacitado pero la política es política y salimos entonces no hay continuidad.</p> <p>Aquí solo se capacita al funcionario delegado de la alcaldía, no hay apoyo para las personas que hacemos parte del proceso. La gente de otras partes donde hay fenómenos similares cree que este es un proceso exitoso, pero realmente no lo es.</p> <p>Si hipotéticamente en este momento ocurriera un evento estamos convencidos que la gente no sabe cómo actuar al contrario de lo que las instituciones y funcionarios dicen.</p> <p>Uribe pensó que con 20 mil millones solucionaba todo y resulto que no; antes por el contrario generó más crisis y el dice que no todo lo que sea emergencia implica un reasentamiento, nunca porque de lo contrario tendría que reasentar medio país, unos con guerrilla, otros con la ola invernal, deslizamientos; y por la cantidad de volcanes que hay en Colombia.</p> <p>Falta mucho en este proceso porque la gente no está bien informada, todas las reuniones que se han hecho son siempre iguales, dicen lo mismo, que tenemos que salir, pero no hay una propuesta seria que nos garantice nuestra salida, si esto sigue así difícilmente la gente saldrá de sus casas; todos estamos cansados de las mentiras y que nunca hayan cosas concretas, la gente ya no cree en las personas que vienen a tratar de sacarnos, esto difícilmente por las buenas dará resultado."</p> <p>Los simulacros planteados no han sido exitosos porque la gente sabía de lo que se iba a ser y primero hicieron todas sus labores normales y luego fueron a la actividad pero porque les daban un refrigerio.</p>
PARTICIPACIÓN SOCIAL			<p>No debe ser considerado como un simple traslado de viviendas y personas, debemos negociar un proyecto integral de desarrollo que mejore y dignifique nuestra condición de vida</p> <p>Debe ser una oportunidad para alcanzar mayores niveles de desarrollo, para fortalecer nuestro proyecto político de municipio, nuestro tejido social y cultural y por ende debe introducirnos en un nuevo proceso de desarrollo humano sostenible.</p> <p>Debe contar con la participación de organizaciones sociales</p> <p>Se debe construir participativamente un plan de vida prospectivo (a 30 o mas años) y estratégico que garantice la sostenibilidad de el nuevo reasentamiento</p>

		colectivo.
		Debe haber alta participación comunitaria: es la comunidad que voluntariamente decide emprender el reasentamiento quienes deben decidir el territorio a donde reasentarse
		La comunidad es quien debe realizar los diseños arquitectónicos y planificación en general con el acompañamiento técnico necesario.
		Otorgación de subsidios de construcción de viviendas de interés social.
		Las familias y los sectores, contarán con la asistencia técnica y financiera para el desarrollo de proyectos de producción, transformación y comercialización
		La mano de obra para la construcción de obras de equipamiento colectivo (vías, alcantarillados, redes, edificios públicos, centros educativos etc.) de la nueva población debe dar prelación a las personas del municipio de la Florida
		Constitución de una instancia de participación comunitaria para negociar y coordinar el reasentamiento
		Nuevo esquema de ordenamiento territorial.
		Títulos de propiedad de viviendas y terrenos.
		Administración, sostenibilidad y manejo de las áreas liberadas - plan de manejo ambiental.
		El nuevo asentamiento deberá contar con:
		Centro Articulado de Servicios (alcaldía municipal, casa de la cultura, colegio, mercado, teatro, biblioteca, centro hospital etc.
		Si hubiera un precio justo si se llega a un acuerdo, así se sale de lo contrario no salen. Malo lo de la declaratoria de desastre porque se perjudica a toda la comunidad y la incertidumbre, la solución es que se derogue el decreto"
		Vías de acceso en conexión con otros municipios: se debe garantizar que los municipios No quede aislado y cuente con una vía que lo conecte con los demás corregimientos y municipios de la región.
		El proceso PAE, no fue trabajado de acuerdo al pensamiento de la comunidad; no se hizo trabajo de campo, se trabajo desde el escritorio
		Museo Municipal: donde se exponga los principales valores históricos, artísticos y arqueológicos, con el sentido de fortalecer la identidad y sentido de pertenencia

			hacia nuestro territorio.
CULTURAL	ARRAIGO	Grado de interés de las personas con el entorno que habitan	El papá volcán no hace nada, el siempre ha estado ahí, a veces hace ruido, echa ceniza, pero él es inofensivo, aunque ahora su actividad es constante, y Dios siempre está con nosotros cuando hace erupciones y lanza piedras con candela de el cielo cae lluvia y se apaga, la mano de Dios esta ahí y el no permitirá que nada malo nos pase. La actividad que él tiene es porque necesita desfogar todo lo que tiene pero eso es natural, el es como un cristiano, necesita sacar todo eso malo que tiene para poder calmarse.
			El volcán ha estado tranquilo de repente es que hace alguna erupción pero a nosotros no nos ha caído ni ceniza, ni ha temblado ni nada por el estilo, el todo el tiempo ha hecho explosiones. No me gusta que anden diciendo que nos va a matar si no salimos pronto de acá, por la actividad que este tiene es que se acuerdan de nosotros, de lo contrario nos tienen olvidados parece que no existiéramos; lastimosamente esa ha sido la única manera para que nos den ambulancia y ayuden al municipio, no sabemos qué es lo que pasa realmente antes si se presentaban grandes erupciones días enteros en que caía ceniza, sin agua para cocinar y nadie le ponía cuidado, pero ahora si todo el mundo gira en torno al volcán y el ahí como lo ve normal.
			El volcán nunca ha matado a alguien que yo conozca, que este en esta zona, la vida ha sido lo mismo y no pasa nada, estamos acostumbrados a vivir con el volcán, nuestros hijos, hasta nuestros nietos siempre han estado viéndolo y conviviendo con el, muchos nos preguntamos porque dicen que puede pasar lo mismo que en Armero, no creo porque la cuestión es distinta este no tiene hielo, dicen que ni siquiera tiene lava, lo realmente preocupante es que pueda haber un temblor duro de los que se acostumbran a sentir por acá cuando erupciona. Nosotros le tememos a eso y no solo los que supuestamente estamos en la zona de amenaza sino todos porque se ha escuchado que en municipios lejanos se sienten los temblores y otra cosa cuando erupciona acá casi no cae ceniza afortunadamente, solo se huele como azufre, ese olor es muy fuerte pero en otras ocasiones la ceniza cae en municipios que no están en la zona de desastre, imagínese que la otra vez la ceniza fue a caer a Quito, entonces uno se pregunta

			<p>será que si estamos en riesgo, porque nos quieren sacar si acá nunca nos ha pasado nada, la única vez que hubo muertos fue cuando unos científicos fueron a molestarlo a meterse a la boca y por eso se los trago, fueron pocos los que quedaron vivos, pero si uno no va a meterse a su casa el no hace nada.</p> <p>Yo hace mucho que vivo acá y no ha pasado nada, acá algunos funcionarios se preocupan pero porque les toca porque el gobierno los obliga a que nos saquen, pero yo creo que ellos tampoco le temen, usted puede creer que a veces ni nos enteramos de lo que está pasando si no es porque miramos las noticias y ahí cuentan que hizo erupción y que hay que salir, pero como hasta que uno no ve o huele no sale y ni así, yo creo que muchos de los que viven acá no quieren salir porque eso es como el cuento del pastorcito mentiroso y nada, esperemos que no pase lo mismo del cuento, porque de hacer una erupción fuerte, y que baje todo lo que dicen por el cañón del Maragato no alcanzamos ni a decir Dios mío, esto es preocupante y más en estos últimos años la actividad es constante y la gente cada vez se en rancha y no sale, a uno le da miedo pero es que salir de acá es complicado no es fácil independiente que el volcán está actuando de una forma natural, esa es la repuesta de la gente sabe, creen que él es como un ser humano que saca todo lo malo y sigue como si nada, pero la naturaleza es sabia pero también impredecible.</p> <p>El no hace nada, pues cuando yo había nacido, hizo una erupción grande y no paso nada hasta ahora estoy aquí ya tengo 73 años, el alcalde y el Uribe quieren que nos vayamos todos los días porque echo un poquito de humo, para qué? para nada el desfoga y sigue funcionando; él como no tiene agua sino candela, el no hace nada, cuando reviente el echa candela las laderas se encienden pero el Señor es poderoso, viene un páramo y apago las faldas del volcán.</p>
	<p>CREENCIAS</p>	<p>Grado de percepción que se tienen de si mismo, de los demás y de las cosas y situaciones que rodean.</p>	<p>Cada vez que empieza hacer sus travesuras, uno escucha que el rato menos pensado nos va atrapara y que hay quedamos. pues yo creo que el no va hacer nada, Dios es muy bueno y no creo que nos abandone, para el no hay nada imposible, de pronto esta es la manera para que respetemos la naturaleza, para que entendamos que el esta ahí por algo, el es que surte de agua nuestras tierras, la mayor cantidad de agua no solo de esta comunidad sino de todo el municipio viene de las entrañas del volcán, entonces el no es tan malo en el fondo, hay que</p>

			<p>respetarlo, antes la gente iba y quemaba sus faldas y eso no debe hacerse, el es nuestro guardián, esperemos que todo lo que hace no vaya afectarnos más allá, pero espero que el gobierno no nos saque de acá esto se soporta ya se acostumbra pero aguantar hambre y no tener que darles de comer a sus hijos y familia eso si es una desgracia.</p> <p>Aquí no ha sucedido nada, los fenómenos han pasado y ha habido el primer muerto. Los abuelos dicen que él ha hecho explosiones pero nunca ha matado a nadie, su actividad es normal, yo vivo aquí casi 40 años y hasta ahora no me ha matado la primera gallina, ni siquiera no nos hemos enfermado, dicen que la ceniza y todo eso pero antes de que esto se conociera caía ceniza en grandes cantidades y la hierba no se daño, antes por el contrario creció más, antes no habían los disque comités y tanta cosa que se han inventado, antes nadie ponía cuidado a esto, lanzaba ceniza y nadie no se daba ni por enterado, ahora no se realmente que pasa que es lo que quieren con todo esto.</p> <p>Aquí la gente incluido ya estamos habituados a la tierra y al volcán lastimosamente se ha estado comportando mal todo este tiempo, pero eso es natural, lo único que le pedimos a Dios es que lo calme, que el haga su proceso, eso bueno que el saque todo eso que tiene poco a poco, porque qué tal si no lo hace eso si sería realmente preocupante no me alcanzo a imaginar todo lo que haría, dicen que es como una olla pitadora, que cuando ya no aguante la presión si hará mucho daño pero en casi 4 años de actividad creo debe ser poco lo que tiene ya.</p> <p>Aquí no pasa No pasa ningún fenómeno, porque se han empeñado en sacarnos, el volcán no hará nada, el está bien y nosotros también, en tiempo de política se reactiva frecuentemente no ve que necesitan que la gente vote y para eso dan subsidios, el volcán se ha convertido en un muy buen negocio para muchos claro esta los que manejan la planta, el no hace nada pero los que tienen la plata se hacen y mucho. Como dicen aquí el volcán no ha explotado, sino que lo han explotado.</p> <p>Yo no salgo de aquí el volcán no ha hecho nada, lo que hace es su ciclo natural, Galeras siempre ha estado ahí y siempre habrá gente a su alrededor tenemos es que aprender a convivir con él.</p> <p>nosotros con el saber popular han pasado generaciones ha hecho erupciones el</p>
--	--	--	---

			<p>Galeras y nunca ha provocado ninguna muerte, ni siquiera ha llegado al casco urbano, entonces no sabemos porque nos tratan de hacer aparecer en una situación de alto grado de vulnerabilidad, y hay estudios que han hecho unos apiques y no han encontrado vestigios de flujos piroclásticos, ni siquiera en el Barranco, en el lecho del río de pronto podríamos pensar que por ahí bajo un flujo piroclásticos pequeño, pero no hay nada.</p> <p>He vivido toda mi vida en las faldas del volcán se sienten los sonidos de las erupciones y la caída de las piedras, pero jamás se han aterrorizado por ello. Por este motivo no creo en las campañas que buscan que las personas desalojen las viviendas. "Mis antepasados poblaron estas tierras por cientos de años y no recuerdo haber escuchado de mis abuelos y bisabuelos que las erupciones del Galeras le hayan hecho daño a alguien"</p> <p>El coordinador del Consejo Mayor del Cabildo Indígena de Genoy, Peregrino Yaqueno, explicó que la comunidad no acude a los albergues porque no le teme al volcán, que son las personas que arriendan propiedades en el corregimiento quienes los utilizan.</p> <p>"Al igual que la madre tierra, quien nos permite sembrar en sus terrenos para trabajar y darles de comer a nuestros hijos, cada vez que el volcán erupciona la ceniza nos sirve de abono para nuestra madre tierra"</p>
--	--	--	--