

El análisis de problemas en políticas públicas. La experiencia desde el diseño de la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres de la ciudad de Medellín, Colombia.

Autores:

Cristian Daniel Aguirre Henao cdaniel.aguirre@udea.edu.co Universidad de Antioquia;

Jhony Alexander Tamayo Castro jhony.tamayo@udea.edu.co universidad de Antioquia

Eje temático: Administración y Políticas Públicas

"Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019"

Resumen.

El proceso de análisis de política pública requiere en un primer momento estructurar el problema de política, que se construye mediante la identificación de los factores relacionados con el campo problemático en el cual se desarrolla la situación que se quiere mejorar a través de la intervención gubernamental. Por consiguiente, un problema resulta de una brecha observada entre un criterio normativo y una situación existente o esperada. De esta manera, la presente ponencia, busca dar cuenta del proceso de análisis y estructuración del problema, llevado a cabo para el diseño y formulación de la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) de la ciudad de Medellín-Colombia.

Introducción

El análisis de los problemas constituye un elemento central en un análisis de políticas públicas (policy analysis), debido a que permite identificar quiénes legitiman y definen los problemas públicos y qué grupos y organizaciones tienen la fuerza suficiente para que un problema social trascienda al interés público; es decir, se presentan evidencias sobre la conformación de la estructura de poder que domina el proceso de elaboración de una política (Pérez, 2017). Lo anterior es indispensable para el diseño de una política pública, donde se logre recoger en la definición del problema y en las posteriores acciones, la contienda política, es decir, los intereses y representaciones sobre el asunto problemático, el campo político de las políticas públicas.

Por consiguiente, el proceso de análisis de política pública requiere, en un primer momento, estructurar el problema de política que se construye mediante la identificación de los factores relacionados con el campo problemático en el cual se desarrolla la situación que se quiere mejorar a través de la intervención gubernamental. En este sentido, un problema resulta de una brecha observada entre un criterio normativo y una situación existente o esperada. Por lo tanto, los problemas no son objetivos y concretos, sino construcciones sociales (Vinke-De Kruijf, 2018). Es decir, una brecha entre un estado existente y un estado deseado (MacCrimmon & Taylor, 1976). Por su parte, Hoppe (2002) sostiene que el problema tiene tres elementos: (1) una norma ética; (2) una situación (presente o futura); y (3) la construcción de la conexión entre el estándar y la situación

como un vacío que no debería existir. Así las cosas, los problemas o "situaciones problemáticas" son en definitiva hechos vividos u observados por los sujetos y que al ser referidos a su cuadro valorativo llevan a conclusiones negativas de reprobación y malestar (Aguilar, 1993). Estas nociones prescriptivas están asociadas tanto a procesos de subjetivación de las representaciones de los actores, como a hechos o sucesos contrastables empíricamente que constituyen una dimensión positiva del problema.

De esta manera, el primer esfuerzo que debe hacer el analista es "desempacar el asunto" (to unpackage the issue), es decir, obviar por un momento los subrepticios elementos causales y prescriptivos e identificar los sentimientos de malestar, incomodidad, etcétera

que constituyen el problema (Bardach, 1993). En efecto, el mayor desafío presente en el análisis de las políticas públicas es encontrar un problema sobre el que se pueda y se deba hacer algo, es decir que pueda ser resuelto o tramitado, a través de los recursos, herramientas y capacidades institucionales y territoriales disponibles en un momento determinado (Montecinos, 2007). Dicho de otra manera, la definición o estructuración de un problema público tiene como objeto encontrar o crear el balance operativo entre los hechos no deseados que se van a tramitar, los objetivos y los medios que posibilitan hacerlo, es decir, los recursos disponibles para su operación (Aguilar, 1993).

Para ello, el primer paso es transformar esos problemas sensitivos o percibidos; que por lo general son difusos o intrincados "wicked problems", a problemas más estructurados. Por consiguiente, un requisito previo, y el punto de partida habitual es la estructuración del problema (Dunn, 1994), el encuadre del problema (Problem framing) (Schon & Rein, 1994) o el diagnóstico del problema (problema diagnosis) (Mayer, Bots, & Daalen, 2013); lo que implica es la detección de "situaciones problemáticas". Estas son, por lo general, situaciones difusas y signos de inconformidad percibidos, en este caso, por los analistas de políticas, los responsables políticos y los ciudadanos interesados. Las situaciones problemáticas, problemas no bien articulados, son el primer acercamiento al problema de política pública (Vesely, 2007). Por lo tanto, la experiencia directa y la información que esta ofrece permite identificar "situaciones problemáticas" más que problemas. Debido a que en realidad las situaciones problemáticas son

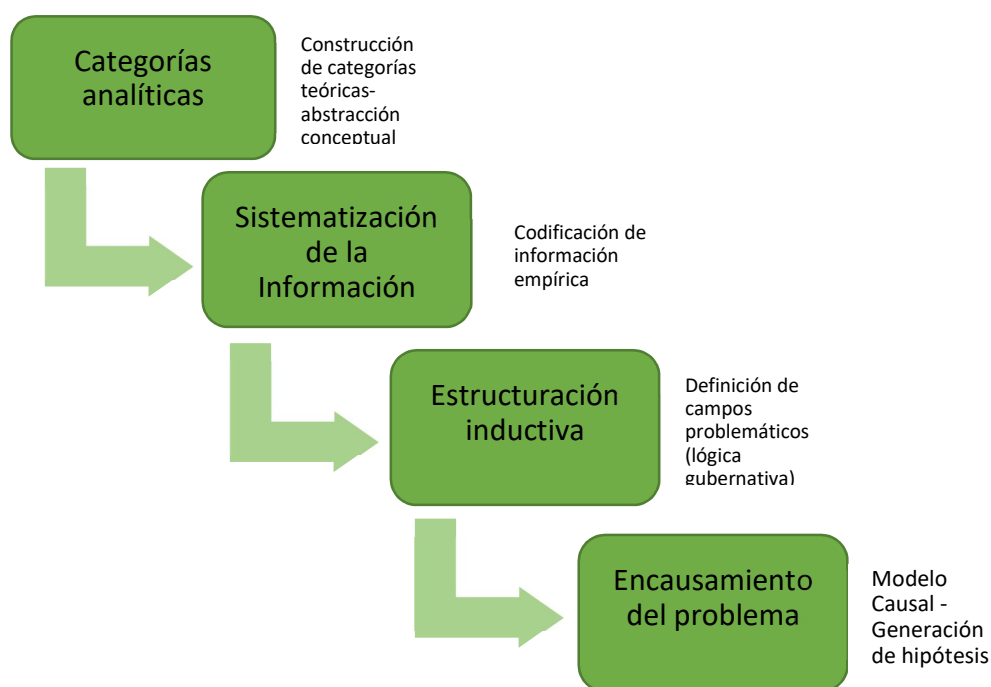
sistemas de problemas, cuyos límites son en muchos casos difusos y cuyos contenidos no se encuentran claramente definidos (Lucca, 2009).

El presente informe se divide en cinco apartados donde se describe el proceso de estructuración del problema de política pública asociado a la Gestión del Riesgo de Desastres de Medellín. En primer lugar, se establece la ruta metodológica llevada a cabo para dicho fin; en un segundo momento se plantea la Naturaleza del problema, el cual está relacionado con el metaproblema; el tercer apartado expone la definición de los campos problemáticos asociados a la política pública de Gestión del Riesgo de Desastres en Medellín; finalmente, se desarrolla el encausamiento del problema, mediante el establecimiento de una lógica causal que deriva en opciones de política pública.

1. Un reto metodológico

El análisis de política pública requiere del diseño de instrumentos metodológicos, que permitan la definición de los alcances mediante la estructuración del problema de política pública en el marco de la definición de atributos y factores asociados a la perspectiva normativa con la que cuentan los diferentes actores asociados al campo problemático, de esta manera se establece una matriz de encausamiento que permita establecer un modelo causal que detone en los insumos para la decisión, hipótesis de transformación y opciones de política pública. Para el logro de este objetivo se realizó un trabajo previo de estructuración y definición del problema de la política pública mediante la interacción con los actores involucrados, y el análisis realizado de dichas interacciones mediante el componente de sujetos de política; así mismo, se realizó el rastreo de documentos académicos y normativos correspondientes al asunto problemático ; esta ruta establecida en el Gráfico 1 da cuenta de los diferentes momentos metodológicos llevados a cabo para manejar los diferentes problemas asociados a la política pública.

Gráfico1: Ruta metodológica para estructurar el problema de Política Pública



Fuente: Elaboración propia

1.1. Categorías Analíticas: Factores Y Atributos Asociados A La Estructuración Del Problema

La primera etapa de este proceso estuvo direccionada por un sistema categorial diseñado para la estructuración del problema de política pública, mediante elementos teóricos propios del análisis de políticas públicas que permitieran denotar atributos y dimensiones sustantivas sobre el problema público en cuestión. Se dividieron en tres bloques; a saber: **Factores explicativos**, que son los elementos del problema que permitieron llevar una lógica causal (Naturaleza y alcances del problema, Dinámica y evolución del problema, Causas del Problema; Relación con otros problemas, y afectaciones del Problema). Sumado a ello se establecieron **los Factores de Transformación**, los cuales están direccionados hacia la definición del componente normativo y posible de la política, es decir lo deseable y lo que podría y debería gestionarse y transformarse mediante las acciones de política pública (Situación deseable “metas”, papel de la política en el trámite del problema “objetivos”). Finalmente se presentaron las **Oportunidades y Restricciones**, como un componente que establece los constreñimientos y oportunidades institucionales y, territoriales para viabilizar las soluciones al problema de política pública. Estas categorías

fueron cruzadas con los componentes de la Gestión del Riesgo de Desastres establecidos por la Ley 1523 de 2012 y retomados en el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres: Conocimiento, Reducción y Manejo; además de uno de los estratégicos, Desarrollo Institucional.

A continuación, se presenta la matriz con las categorías de análisis elaboradas para la sistematización de la información con las definiciones respectivas.

Tabla 1: Matriz Categorías del análisis del problema

Categorías	Definición
FE/ Naturaleza y alcances del problema	Identificar y describir la naturaleza problemática del problema de política pública ¿Por qué es problemático el asunto?. ¿Cuál es el contexto local y regional del cual surge el problema de política pública?. ¿Cuál es la relación sectorial del problema de política pública? (Metaproblema).
FE/ Dinámica y evolución del problema	Identificación de la dimensión que ha alcanzado el problema, cuantitativa y cualitativamente, en la ciudad de Medellín. Descripción de la evolución, ciclos y momentos de agravación del problema. Identificar el proceso de agendamiento del problema.
FE/ Causas del problema	Identificación de las causas del problema en la ciudad (Explicaciones causales)
FE/ Relación con otros problemas	Descripción de la relación de la situación problemática con otros problemas territoriales, regionales, nacionales e internacionales (relacional interescalar e intersectorial del problema)
FE/ Afectaciones del Problema	Descripción del modo de afectación del problema en la población. Descripción de las afectaciones sobre la ciudad. Descripción de las afectaciones del problema en los procesos organizacionales.
FT/ Situación deseable (metas)	Descripción de la situación deseable en relación al problema de política pública. Identificación de las metas que se plantean los diferentes actores con respecto a la situación problemática "deber ser"
FT/ Papel de la política pública en el trámite del problema	Identificación y caracterización de las soluciones al problema planteadas hasta el momento en la ciudad. Hacia dónde debe dirigirse las alternativas de solución "Poder ser". Valoración de la normatividad, políticas, programas, planes y recursos existentes en la actualidad. Valoración de la necesidad y posibilidad de reformulación de la actual política pública para ajustarla al nivel local. Enumeración de posibles nuevas soluciones al problema necesarias de aprobar en la ciudad.
OR/ Restricciones Institucionales	Identificación y descripción de las restricciones para alcanzar la situación deseable Identificación y descripción de las restricciones para el trámite del problema
OR/ Oportunidades institucionales	Identificación y descripción de las oportunidades para alcanzar la situación deseable Identificación y descripción de las oportunidades para el trámite del problema

Fuente: Elaboración propia

1.2. Sistematización de la Información

A través de la matriz de sistematización se codificaron los recursos seleccionados para la estructuración inicial del problema, los cuales estaban divididos en: material bibliográfico derivado del rastreo de estudios realizados en Medellín sobre la GRD y de las fichas de los talleres llevados a cabo en las mesas de deliberación de la primera etapa de este proyecto. El resultado de dicha sistematización fue la siguiente, según el número de segmentos por categoría.

- Naturaleza y alcances del problema: 21
- Dinámica y evolución del problema: 34
- Causas del problema: 37
- Relación con otros problemas: 8
- Afectaciones del problema: 7
- Situación deseable: 36
- Papel de la política pública en el trámite del problema: 57
- Restricciones Institucionales: 21
- Oportunidades Institucionales: 14

Como ejercicio posterior se retomaron los segmentos recuperados como unidades hermenéuticas para el análisis inductivo de los campos problemáticos, mediante la agrupación de recurrencias en categorías operables en lógica de acción gubernamental. Como producto derivado de dicho ejercicio, se presenta la matriz de sistematización en cual está contenida la información recolectada por categorías.

1.3. Estructuración Inductiva Del Problema De Política Pública

Posteriormente, se realiza un primer acercamiento a la estructuración del problema de política pública de GRD en la ciudad de Medellín, producto de la reflexión y análisis del equipo investigador mediante tres talleres realizados los días 26, 28 y 30 de noviembre. En los cuales, a través de la experiencia de interacción con los sujetos y los instrumentos de sistematización de talleres y entrevistas (fichas de observación participante y fichas analíticas realizadas por el componente de sujetos de política) se generaron relaciones que implicaran la clasificación de los problemas percibidos como problemáticos por los actores

involucrados en la GRD. De esta manera, se presentaron tres momentos de definición, inicialmente, la naturaleza del problema, asociada al “metaproblema”, es decir, aquellos elementos problemáticos menos estructurados de mayor alcance. Posteriormente, se clasificaron los elementos dinamizadores del problema, los cuales se concibieron como aquellos factores que dinamizaban, a nivel territorial, el “metaproblema”. Finalmente, se encausan los problemas mediante campos problemáticos más específicos que delimitan el problema sustantivo, haciéndolo más operable en términos instrumentales. Derivado de lo anterior se establecieron los *Gráficos 2, 3 y 4*, presentados en el apartado siguiente, los cuales fueron el punto de partida para el desarrollo de los campos problemáticos.

2. Naturaleza del problema

Este primer acercamiento a la delimitación y/o estructuración del problema se da a través de la definición del “metaproblema”. Este es un problema de problemas, mal estructurado o difuso porque la cantidad de representaciones de problemas es grande e inmanejable. La tarea del estructurador de problemas es constituir una entidad de segundo orden que es la clase de todos los problemas de primer orden, que son sus miembros (Dunn, 1994). El metaproblema incluye muchas representaciones de problemas de múltiples y diversos interesados en políticas. El número de estas representaciones construidas socialmente parece inmanejable. Además, son muy dinámicos y están dispersos a lo largo de todo el proceso de formulación de políticas (Veselý, 2007).

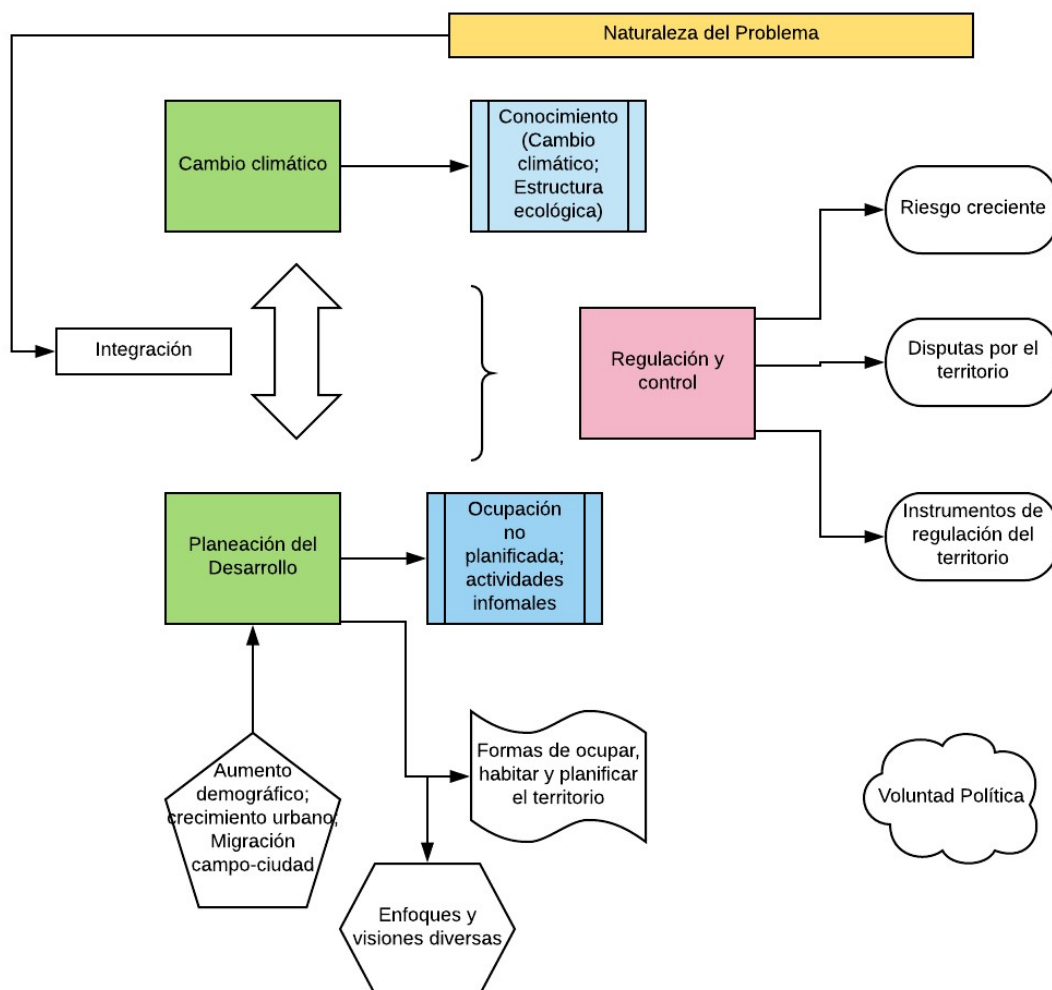
La naturaleza del problema en la política de GRD de la ciudad de Medellín, se ubica en dos campos problemáticos de mayor alcance, que son el proceso de cambio climático con sus impactos en el territorio y los modelos de desarrollo; lo cual se delimita en la interacción entre la adaptación al cambio climático y la planeación del desarrollo.

Se reconocen procesos estructurales que determinan las condiciones territoriales y que son factores productores de riesgos, como son el aumento demográfico, las dinámicas migratorias y los procesos de ocupación y uso del suelo. Estas dinámicas llevan a la ocupación no planificada del territorio y a actividades informales que son generadores de riesgos. Sumado a problemas

en la planificación del desarrollo que desconocen diversas visiones de desarrollo, que están en contienda y que determinan procesos territoriales particulares, mediante representaciones y significaciones diversas de los pobladores como de los gobiernos. De esta manera, se identifican brechas entre las formas de ocupar y habitar el territorio con la planificación del desarrollo, en donde convergen estrategias de adaptación al cambio climático como instrumentos de planificación acorde a las realidades y dinámicas territoriales. En efecto, el campo problemático se circunscribe en la falta de articulación de enfoques.

Por consiguiente, esto deriva en problemas de regulación y control que tengan en cuenta un riesgo creciente, derivado de las dinámicas territoriales, unas disputas por el territorio y problemas con los instrumentos de regulación y control del territorio que permitan una gestión más eficiente del Riesgo. El Gráfico 2 ilustra los elementos asociados a la naturaleza del problema de GRD, descritos anteriormente.

Gráfico 2: Mapa conceptual sobre la Naturaleza del Problema



Fuente: Elaboración propia

3. Factores Dinamizadores Del Problema En La Ciudad De Medellín

Estos campos problemáticos que definen el “metaproblema” se dinamizan a nivel territorial en Medellín, mediante ciertos factores y procesos que interactúan con las dinámicas territoriales, a saber:

- 1- *La Política Urbana y Urbano Regional*, que ha venido regulando, a través de diferentes instrumentos de planificación, el uso y ocupación del territorio. Dicha política no solo se ve materializada por los instrumentos de planeación del desarrollo los cuales son puntos de partida para la regulación y el control territorial; sino que también tienen de fondo una

visión de ciudad y de región que ha constreñido y/o posibilitado la regulación urbana y la GRD. Estas visiones sobre lo urbano y regional, en diferentes momentos, han detonado escenarios de riesgo y aumentado las condiciones de vulnerabilidad de la población. Esto también está asociado a procesos complejos que sobrepasan las fronteras administrativas de los municipios, develando la poca eficiencia de la planeación regional, se parte de la premisa que la GRD debe tener una mirada territorial más amplia, ya que la ciudad comparte la misma estructura ecológica principal con sus municipios conurbados, y los agentes perturbadores son derivados de procesos territoriales no delimitados por las fronteras municipales.

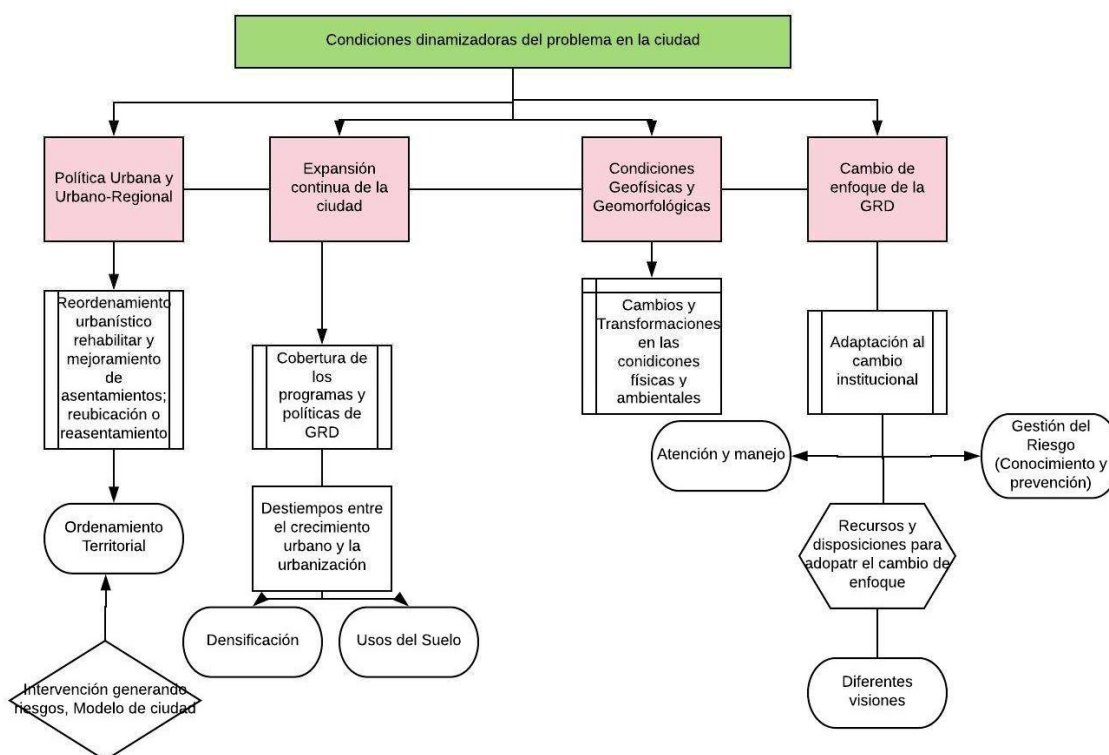
- 2- *La expansión continua de la ciudad:* Medellín, y sus conurbaciones han tenido un proceso acelerado de crecimiento del espacio urbano, desarticulado de los procesos de urbanización; es decir, la vinculación de estos nuevos asentamientos a los servicios urbanos. Asimismo, la ciudad tiene altos índices de densidad poblacional y diferentes usos del suelo que no son acorde con las aptitudes del territorio. Por consiguiente, esto ha sido generador de Riesgo creciente y la oferta institucional para Gestionar el Riesgo no cuenta con los recursos suficientes para cubrir la demanda acelerada, debido a esta dinámicas territoriales de expansión urbanana
- 3- *Condiciones geofísicas y geomorfológicas:* Este factor está asociado a los cambios y transformaciones físicas y ambientales, tanto derivadas de las alteraciones de temperatura producto del cambio climático como a las condiciones físicas, geográficas, hídricas, y meteorológicas propias del territorio; las cuales son determinantes en la generación de riesgos en la ciudad. El Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Medellín establece estas condiciones y mediante los fenómenos amenazantes priorizados en las 16 comunas y 5 corregimientos de la ciudad (movimiento de masa, inundaciones y avenida torrenciales, incendios de cobertura vegetal, eventos asociados a riesgo tecnológico, sismos y aglomeración de personas por afluencia masiva) expone factores asociados a este punto específico, en donde los eventos más recurrentes son el movimiento de masa y, las inundaciones y avenida torrenciales,

los cuales aunque no son fenómenos exclusivamente naturales, dependen también de la acción humana, dichas condiciones están presentes y son determinantes en la ocurrencia de dichos eventos.

- 4- *Cambio de Enfoque en la Gestión de Riesgo de Desastres:* Mediante las políticas y estrategias internacionales y nacionales, la ciudad ha tenido que adoptar el cambio en los enfoques que implica las maneras y formas de concebir y gestionar el riesgo; se ha venido pasando de una perspectiva centrada en la atención y el manejo de los desastres a un enfoque más integral que implica la concentración de las acciones en el conocimiento y la reducción como estrategias de prevención del riesgo, es decir un enfoque de gestión integral del riesgo. La situación problemática radica en dificultades para la adaptación a estos cambios institucionales, por parte de los diferentes actores asociados al sistema de gestión del riesgo. Recursos y disposiciones para adoptar el cambio de enfoque.

El Gráfico 3, expone, a manera de síntesis estos elementos planteados anteriormente vinculados a la dinámica y evolución del problema en Medellín.

Gráfico 3: Condiciones dinamizadoras del problema



Fuente: Elaboración propia

3.1. Dinámica del problema, gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático

Es en el marco de la GRD que para el año 2015, el conjunto de países de las Naciones Unidas decidió avanzar en una propuesta global que hiciera posible visibilizar y desarrollar e institucionalizar políticas destinadas a reducir los riesgos de desastres y a prevenirlos, por encima de las perspectivas que se limitaban a preparar acciones de respuesta a eventos dañinos. Con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, se plantea un instrumento que busca impulsar que todos los Estados adopten medidas específicas en todos los sectores, en los planos local, nacional, regional y mundial en aspectos estratégicos como: comprender el riesgo de desastres, fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo, invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia y aumentar la preparación para casos de

desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

3.1.1. Inscripción en Colombia

Frente a este panorama Colombia adoptó una posición activa, y procurando la aplicación de la ley 1523 de 2012, en el año 2015 desarrolla el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre (PNGRD) "Una Estrategia Desarrollo" 2015 – 2025, en el cual busca armonizar las prioridades suscritas en el Marco de Sendai que apuntan a una reducción profunda del riesgo de desastres, de las pérdidas ocasionadas por estos representadas en vidas, medios de subsistencia, bienes físicos, salud, ambientales, sociales y culturales. Es así como el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres adoptado mediante Decreto 308 de 2016, se muestra como el documento indicativo para la GRD en Colombia que articula los procesos misionales definidos en la ley donde se busca que prevalezca el conocimiento del riesgo y la reducción del riesgo de desastres con acciones preferentes correctivas y prospectivas, esto acompañado de una cultura de la prevención que permita disminuir las condiciones de riesgo existente y evitar el establecimiento de nuevas condiciones de riesgo a futuro.

Conforme a esto, la ley 1523 de 2012 y el PNGRD, tienen como finalidad integrar a las acciones del Estado tres procesos fundamentales en la GRD en cuanto a Identificación y Conocimiento del Riesgo de Desastres, Reducción del Riesgo de Desastres y el Manejo de Desastres y/o Emergencias, buscando generar una mayor resiliencia que permita conocer, anticipar, ajustar y recuperarse de los eventos adversos. Bajo este marco, las distintas estrategias están formuladas en función de una reducción de la vulnerabilidad dentro del contexto del desarrollo integral económico y social en el territorio, lo cual conlleva considerar aspectos relacionados con las capacidades institucionales para incrementar la resiliencia de los territorios y para ajustarse autónomamente al cambio climático.

3.1.2. Dinámica de la GRD en Medellín

Ahora bien, en términos de la GRD la ciudad de Medellín muestra un devenir complejo sobre cómo ha avanzado y reformado sus estrategias y acciones en este aspecto frente a distintos momentos históricos. Es así como para la década

de 1980 Medellín comienza a transformar y evolucionar en sus prácticas en gestión integral del riesgo de desastres, ya que para años anteriores las tareas eran dirigidas principalmente a elementos estructurales donde se hacía evidente un enfoque de mitigación del riesgo que procuraba la intervención física de la amenaza, enfoque que al no apropiarse del elemento de integralidad no contribuía de gran manera al diseño de estrategias que permitieran el desarrollo de capacidades institucionales y sociales para el manejo de situaciones de riesgo por desastres naturales o antrópicos.

De esta manera, para finales de esa década y durante la década de 1990, gracias a los avances normativos que en el ámbito nacional se venían alcanzando, la ciudad empezó a configurar mecanismos que buscaban fortalecer los instrumentos encargados de la planificación del desarrollo urbano, la reglamentación de usos del suelo y la gestión de riesgo de desastres, así como a los grupos y organizaciones comunitarias. Por consiguiente, se comenzó a buscar caminos para integrar en los planes de desarrollo consideraciones relacionadas a la problemática de riesgos y desastres, que permitiera un acercamiento más integral hacia el conocimiento local sobre las amenazas naturales que presentaba el territorio, especialmente aquellos fenómenos de remoción en masa, donde los deslizamientos de tierra en zonas de ladera resultaban fundamentales, pues durante años habían provocado daños y pérdidas considerables.

En este sentido, se procuró buscar líneas de acción que transformaran una dinámica donde la GRD en Medellín se llevaba a cabo a partir de una estrategia municipal de respuesta a emergencias. Esto se ve reflejado en parte en la creación para el año 1994, a través del acuerdo 14, del Sistema Municipal para la Prevención y Atención de Desastres (SIMPAD), un sistema que a través del fortalecimiento local pretendió establecer un centro de gravedad compuesto de acciones destinadas no sólo a dar respuesta ante emergencias, sino también a la prevención, la reducción del riesgo de desastres, la gestión de crisis ante un evento adverso y la recuperación con el principal objetivo de proteger a las personas, las comunidades y el ambiente ante la existencia de riesgos. Ahora, si bien este sistema se pretendió como un elemento para desarrollar la GRD a través de estructuras organizacionales-institucionales permanentes, sostenibles

y con representación de los actores fundamentales del riesgo, se presentaron carencias frente a metodologías necesarias para la generación y aplicación de datos e información sobre amenazas, exposición, vulnerabilidades y riesgo, así como también sobre los factores causales de riesgo.

Es a partir de la necesidad de re-diseñar las estrategias de GRD desde un enfoque integral que permitiera avanzar y fortalecer los diferentes procesos de planificación del riesgo en la ciudad, donde elementos como la planeación del desarrollo y el ordenamiento del territorio comienzan a ser evidentes en la medida que se entendía que la GRD en la planificación del desarrollo en cualquiera de sus líneas deviene como resultado directo del conocimiento que se tenga de las condiciones de amenaza, vulnerabilidad y riesgo en la ciudad. Sin embargo, esta articulación se muestra débil gracias a que su reflejo en los programas y proyectos que deben conectarse, es limitado.

No obstante los esfuerzos, se establecía un consenso mayoritario en torno a la necesidad de mejorar y complementar las herramientas de la GRD considerando que la planeación del desarrollo en la ciudad debía ir de la mano de una gestión ambiental integral que abarcara, entre otras cosas, la gestión del riesgo de desastres como una estrategia de desarrollo. Con todo y lo anterior, en los últimos años, elementos como la Red riesgos, el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres –DAGR– (creado a través del acuerdo 59 de 2011 y en remplazo del SIMPAD) y el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del 2015, se han establecido como herramientas que buscan consolidar una visión donde se procure la relación estrecha entre la GRD y la planeación del desarrollo, entendiendo que dicha GRD es un proceso continuo que busca la sostenibilidad en el tiempo y en el territorio, a partir de estructuras organizacionales-institucionales permanentes, sostenibles y con representación de los actores fundamentales del riesgo, para así poder partir de un abordaje transversal e integral basado en la integración, coordinación y concertación.

Así, resulta apropiado mencionar que la GRD en Medellín no presenta un currir lineal, su desarrollo se ha dado a través de un camino sinuoso e intrincado marcado por dificultades en el control del riesgo creciente, deficiencias en la reducción del riesgo de “ahora”, la falta de un lenguaje común y dificultades

en la gestión de la información y el conocimiento, debido a una forma de operar marcada por una atención reactiva de eventos coyunturales. Evidenciándose con esto, algunos de los variados desafíos que la GRD en la ciudad tiene para poder avanzar en la integración de los distintos factores de un accionar continuo, multidimensional y sistémico tal como lo propone el marco de Sendai.

3.2. Gestión De Riesgo De Desastres, Adaptación Al Cambio Climático E Instrumentos De Planeación

En general, a pesar de que Medellín es consciente del asunto de la GRD como un tema de gran relevancia, aún no se percibe un devenir claro donde este se aborde de manera integral, debido en mayor medida a un discurso desarticulado que, como se mencionó líneas atrás, no logra conjugar cuestiones claves ligadas a las GRD como lo son la adaptación al cambio climático y la planeación del desarrollo. Siendo ambos aspectos parte de una perspectiva que busca abordar los tipos de problema, impacto o contexto que se procuran armonizar con la GRD, procurando que la información sobre el medioambiente y la planeación urbana se incorpore en las decisiones para reducir los impactos negativos en recursos y medios de vida, relación que claramente exige enfoques integrales para enfrentar los desafíos que representan los diversos contextos.

Ahora, es en el año 2013 donde se da el paso en la ciudad para comenzar a plantear estrategias de adaptación al cambio climático en el marco del desarrollo global, firmando el acuerdo 070 de 2013 mediante el cual se busca articular los lineamientos de las políticas ambientales para Medellín y en donde se establecen los instrumentos técnicos, metodológicos, jurídicos y normativos para la gestión ambiental, estableciendo el observatorio ambiental para la ciudad, el sistema de gestión ambiental, un concejo ambiental para la ciudad, entre otros.

Ahora bien, es con la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del año 2014 que se comienza a involucrar de manera un poco más fuerte el tema del cambio climático como eje fundamental para el ordenamiento de la ciudad. Sin embargo, aquello no se reflejaba en requerimientos específicos y puntuales más allá de las temáticas que por sus impactos contaban con mayor relevancia en los procesos de adaptación, aspectos como la seguridad hídrica, la estructura

ecológica y la gestión de riesgos climáticos, sientan las bases para un proceso de largo alcance que gradualmente pueda ir incorporando líneas de acción concretas para una adaptación territorial al cambio climático. De igual manera, se expone la importancia de una articulación efectiva entre los actores públicos y privados de la ciudad que permita llevar a cabo acciones que consoliden políticas de adaptación al cambio climático donde este se conciba como un elemento estratégico de los instrumentos de planificación y de gestión local y regional.

Ciertamente, el cambio climático se comienza a posicionar como un tema relevante para el ordenamiento territorial en cuanto contribuye a esclarecer las actitudes y compromisos de mitigación y adaptación que hagan factible la disminución del grado de exposición y vulnerabilidad de los fenómenos climáticos extremos. Si bien el tema del cambio climático pudo en su momento llegar a establecerse como un enfoque del POT, “fue un tema que se trató con datos insuficientes, pocas evidencias y bajo conocimiento por parte de los responsables, por lo que se decidió enfocar el tema en dos asuntos: la gestión del riesgo y el abastecimiento de agua” (Pérez Muñoz, 2016 p.133). Llegando al punto que los indicadores que miden y evalúan el eje temático donde se incluye el cambio climático “fueron definidos como: zonas de alto riesgo no recuperable, zonas en alto riesgo recuperable y tipos de eventos atendidos” (Pérez Muñoz, 2016 p.134).

Algo que resulta problemático en la medida que, si bien la GRD en el POT se interpreta como un asunto articulado al cambio climático, una concepción más amplia e integral del primero entiende que el segundo va más allá de ser generador de desastres, pues aspectos como la variabilidad climática conlleva impactos negativos en la salud humana, en las condiciones de vida de la comunidad, su modo de vivir y habitar las ciudades. Resultando fundamental para la ciudad “incluir un componente estratégico basado en la adaptación que le permita a la ciudad estar preparados, no solos para los posibles eventos futuros, sino que a su vez, se permita disminuir su vulnerabilidad tanto actual como futura” (Pérez Muñoz, 2016 p.135).

Aun siendo el capítulo II del POT un apartado donde se aborda la GRD y el cambio climático como ejes articuladores para construir estrategias efectivas de mitigación de los efectos del Cambio Climático, las herramientas para su construcción no se definen de manera clara para una ciudad que cuenta con una topografía particular a la cual se suma un desarrollo territorial desordenado que incrementa las condiciones de vulnerabilidad. De ahí la importancia de ligar estos dos asuntos, ya que las acciones en materia de adaptación al cambio climático deben complementarse con otro tipo de estrategias, información e indicadores de seguimiento y control.

En esta lógica, para el año 2015 a través del acuerdo 46 de 2015 y siguiendo una recomendación del POT, se dispone la creación de la Estrategia integral para la gestión del Cambio Climático y la Variabilidad Climática en el Municipio de Medellín, la cual a partir del involucramiento de actores públicos y privados, así como de la comunidad en general, procura prevenir, mitigar y adaptarse a los diversos efectos del cambio climático buscando aumentar la resiliencia y disminuir los factores de riesgo de la vida, el ambiente y la infraestructura. Elementos como este, aun logrando posicionarse y generar impacto en el plan de desarrollo de Medellín 2016-2019, requieren materialización a partir de la articulación de políticas y acciones por parte de las diferentes instituciones implicadas, más allá de la secretaría abanderada, para poder establecer una línea integral y debidamente coordinada desde el ordenamiento territorial.

En esta línea, y con el objetivo de establecer instrumentos de gestión local coherentes e integrales, se dispone el acuerdo 067 de 2017 a través del cual se plantea la política ambiental de Medellín, la cual parte de unos componentes transversales (Sistema de Gestión Ambiental de Medellín y el Plan Ambiental de Medellín) que procuran una articulación con el POT y el Plan de Desarrollo con miras a integrar políticas, planes, programas y proyectos de manera tal que se consoliden las consideraciones sobre el cambio climático en los procesos de planeación y ordenación de los usos del territorios, para que de esta manera se tengan en cuenta los impactos esperados de este fenómeno y se puedan tomar medidas de adaptación a tiempo pero con visión de largo plazo.

De esta manera, aquello se muestra como un instrumento importante a la hora de establecer directrices generales para el desarrollo de sistemas de alerta temprana y un sistema de gestión de riesgos climáticos; incentivando la participación de todos los organismos gubernamentales, universidades, la sociedad civil y cooperaciones público-privadas para apoyar y sostener las iniciativas de adaptación. De manera que, se potencian herramientas que incorporen la adaptación al cambio climático y la GRD en los diferentes instrumentos de planeación, considerando las condiciones particulares de la ciudad desde su escala local, hasta una escala regional-metropolitana.

4. Hacia La Definición De Los Campos Problemáticos De La Política Pública Territorial De Gestión Del Riesgo De Desastres

Un tercer momento en el proceso de estructuración del problema es el acercamiento al problema sustantivo. Para Dunn, la definición del problema es el acto de elegir (o "filtrar") de todo el conjunto de representaciones posibles un aspecto particular del problema: un "problema sustantivo". Definición de problema significa formular los aspectos básicos y generales de un problema dado (Vesely, 2007). Esta fase está más enfocada a la acción, se busca definir el problema en términos "operacionales" más manejables (Ordóñez-Matamoros, 2013). Lo que implica desagregar los factores asociados al problema que posibiliten un acercamiento a sus causas y que lleve al planteamiento de soluciones.

En esta etapa, mediante un ejercicio inductivo, se generaron campos problemáticos más específicos relacionados a la GRD en la ciudad de Medellín, a través de las representaciones sobre el problema que concebían los diferentes actores involucrados, se pasa de la percepción, a un problema más estructurado definido por los alcances de la política y la posibilidad de transformación.

1. El primer factor es la **Gestión de la Información**; se identifican problemas en el marco de la generación y transferencia de información relacionada con la GRD en la ciudad, que lleva a una falta de articulación entre el conocimiento y la intervención, propiciando en algunos casos, la toma de decisiones desinformada o mal informada. Asimismo, se resalta la

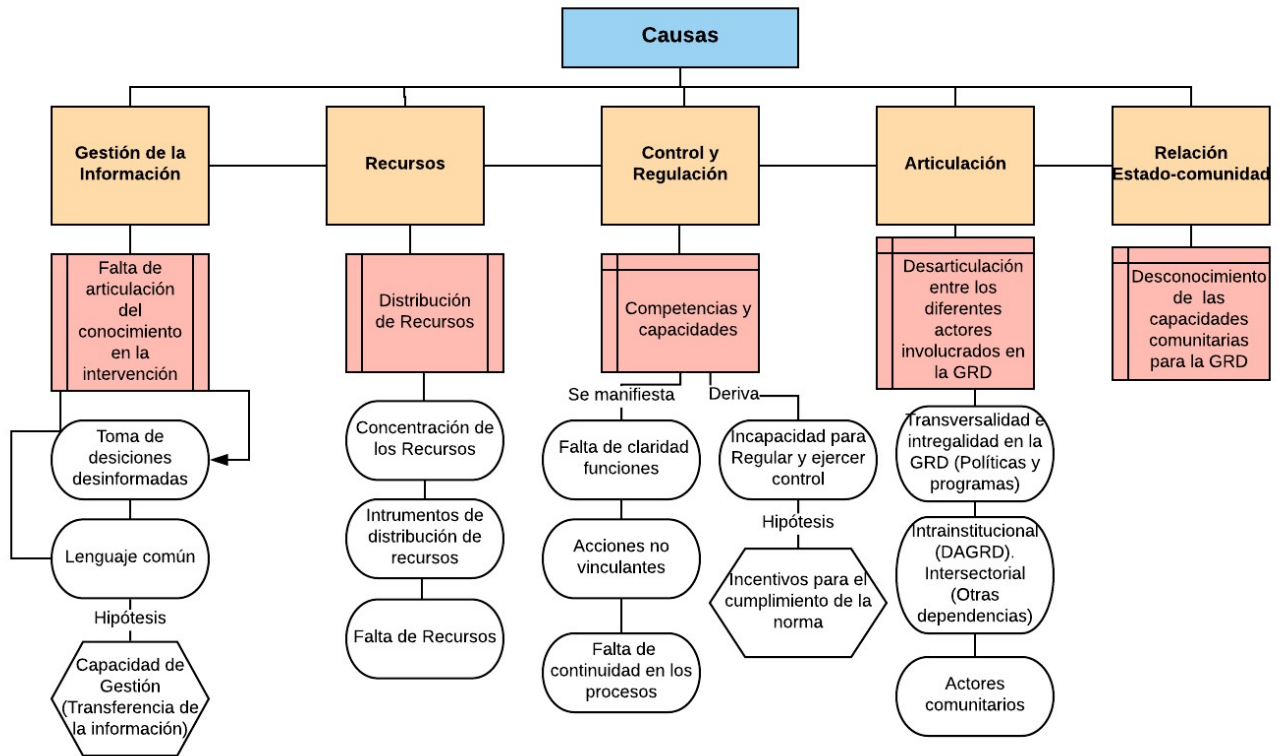
necesidad de generar códigos comunes en la transferencia de la información, que permita ser aprehensible por los diferentes actores del sistema. La hipótesis, radica en que hay problemas en la Gestión de la información en el SMGRD que produce desequilibrios en la transferencia de la información.

2. El segundo factor es la **Gestión de los recursos**; el problema radica en la distribución de los recursos necesarios y/o suficientes para la GRD en la ciudad de Medellín; la percepción de los actores es que faltan recursos para GRD y que además hay problemas en la transferencia de los existentes. Se presenta una concentración de estos en un solo actor del sistema.
3. El tercer factor es **el Control y la Regulación** en la GRD: Existen problemas asociados a la falta o baja regulación y el ejercicio del control para la GRD. Esto se deriva principalmente a la capacidad institucional y a las competencias de las autoridades. Se manifiesta en la falta de claridad en las funciones de los actores encargados de la regulación y el control; así como en acciones no vinculantes por parte de estas autoridades en el marco de un sistema de GRD. Además, está presente la falta de continuidad en los procesos de GRD, producto de las lagunas competenciales.
4. El cuarto factor es, **la Articulación entre los actores de la GRD**; un elemento problemático es la desarticulación entre los diferentes actores involucrados en los procesos de Gestión del Riesgo de Desastres, esta desarticulación se manifiesta tanto al interior de la autoridad competente (DAGR) como en el Sistema. Con otros sectores de gobierno y con actores comunitarios hay problemas en la coordinación de las acciones.
5. Finalmente, se establece un factor que involucra **la relación Estado-Comunidad** y está asociado al reconocimiento de las comunidades como agentes del territorio. Se problematiza la necesidad de reconocer las representaciones de los pobladores y sus capacidades comunitarias en la GRD. Esto generaría procesos de legitimidad política de la acción

gubernamental y la implementación de acciones más integradoras y sostenibles en el territorio.

El gráfico 4 presenta los campos problemáticos definidos y algunos elementos causales asociados a estos, sin mayor desarrollo; lo cual se vendría a profundizar en el encausamiento del problema.

Gráfico 4: Campos problemáticos



Fuente: Elaboración propia

5. Encausamiento Del Problema: El Establecimiento De Un Modelo Causal De La Política Pública Territorial De Gestión Del Riesgo De Desastres

El último momento es el encausamiento del problema, lo que busca es desarrollar un modelo causal que permita identificar una hipótesis de política pública; ya que como lo expresa Aguilar (1993) "No se puede actuar para modificar una situación-problema sin incluir explícita o implícitamente un enunciado causal además de un concepto del problema" (pág. 68)

Como se dijo, la estructuración del problema de política pública de GRD se realizó a partir de cinco grandes campos problemáticos, cada uno de ellos denotó un nodo articulador de elementos que los actores relacionados a la GRD y la bibliografía disponible sobre el tema ubicaban como problemáticos. A partir de allí, se elaboró un ejercicio compuesto por tres componentes: descriptivo, analítico y decisional. En los dos primeros componentes, se identificaron las causas del problema y se formularon las respectivas hipótesis causales, evidenciando la fuente y el efecto de la situación limitante para el adecuado funcionamiento de la GRD en la ciudad, asociando esto a indicadores, a manera de observables, y las posibles oportunidades existentes para dar solución a cada uno de los elementos problemáticos enmarcado en cada campo, al igual que las restricciones (normativas, técnicas, políticas, económicas y/o sociales) presentes para llevar a cabo dicha tarea. Esto, derivó en lo que se denominó como hipótesis de transformación, donde se planteó una relación en la cual una o varias acciones podían conllevar a una situación deseada. Finalmente, tomando como insumo lo elaborado en el ejercicio descriptivo y analítico, se diseñó en el componente decisional las opciones de política como alternativas para la solución a la causa del problema, proponiendo formas operativas de orientar las acciones en materia de GRD en la ciudad.

Tabla 2: Matriz de encausamiento del problema

Campo Problemático	Descriptivo			Analítico				Decisional
	Elemento Problematizador	Causas	Hipótesis causal	Indicadores	Oportunidades	Restricciones	Hipótesis de transformación	Opciones de política
Gestión de la información								
Gestión de recursos								
Regulación y control								
Articulación entre actores del SMGRD								
Relación Estado-comunidad								

Fuente: Elaboración propia

6. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. (1993). Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 13-74). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bardach, E. (1993). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 215-230). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Coates, J. F. (1979). What is a public policy issue? An advisory essay. *Interdisciplinary Science Reviews*, 4(1), 27-44.
- Dunn, W. (1994). *Public policy analysis: An introduction*. NJ: Prentive-Hall.
- Hoppe, R. (2002). Cultures of public policy problems. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 4(3), 305-326.
- Joanne Vinke-De Kruijf (2018): *Problem structuring in decision-making processes*. Disponible en http://www.coastalwiki.org/wiki/Problem_structuring_in_decision-making_processes [Accedido 2-12-2018]
- Lavell, A. (2011). Desempacando la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: Buscando las relaciones y diferencias: Una crítica y construcción conceptual y epistemológica. *Secretaría General de la Flacso y la Red para el estudio Social de la Prevención de Desastres en América Latina*.
- Lucca, C. (2009). El Proceso de estructuración de problemas como insumo. En la formulación de políticas urbanas de vivienda y hábitat. *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires
- MacCrimmon, K. R. & Taylor R. N. (1976) Decision Making and Problem Solving. En M. D. Dunnette (ed.). *Handbook of Industrial and Organizational Psychology* (Pp. 1397–1453). Chicago: Rand-McNally.
- Mayer, I. S., Bots, P. W. G., & Daalen, C. E. (2013). Perspectives on Policy Analysis: A Framework for Understanding and Design. En W. A. H. Thissen & W. E. Walker (Eds.), *International Series in Operations Research & Management Science: Vol. 179. Public Policy Analysis. New Developments* (41–64). Boston, MA: Springer US
- Montecinos, E. E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de administración*, 20(33).
- ONU/EIRD. (2008). El cambio climático y la reducción del riesgo de desastres. Ginebra.
- Ordoñez-Matamoros. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pérez, H. A. (2017). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. *Universitas Humanística*, 83(83).

- Pérez Muñoz, C. (2016). *Análisis de vulnerabilidad y planes de adaptación urbana para la reducción de los efectos del cambio climático en Medellín*. Medellín: Universidad Nacional.
- Sepúlveda Jaramillo, J. J. (2015). *Acciones de adaptación y mitigación al cambio climático en la planificación de la ciudad de Medellín*. Medellín: Universidad Nacional.
- Schon, D. A., & Rein, M. (1995). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. Basic Books.
- Veselý, A. (2007). Problem delimitation in public policy analysis. *Central European Journal of Public Policy*, 1(1), 80-101.