



MAESTRÍA EN CAMBIOS GLOBALES Y RIESGO DE DESASTRES

**EXPLORANDO RUTAS ALTERNATIVAS PARA
GESTIONAR EL RIESGO DE DESASTRES**

IVÁN HERNANDO CAICEDO RUBIANO

NATALIA OROZCO ALZATE

DIEGO ARMANDO RIVERA GUTIÉRREZ

2022



**Universidad[®]
Católica
de Manizales**

VIGILADA Mineducación

*Obra de Iglesia
de la Congregación*



*Hermanas de la Caridad
Dominicas de La Presentación
de la Santísima Virgen*

**EXPLORANDO RUTAS ALTERNATIVAS PARA GESTIONAR EL RIESGO DE
DESASTRES**

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magister en Cambios
Globales y Riesgo de Desastres

Asesora

Candidata a PhD. María Nancy Marín Olaya

Autores:

Iván Hernando Caicedo Rubiano

Natalia Orozco Alzate

Diego Armando Rivera Gutiérrez

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES
FACULTAD DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA

Manizales 2022

TABLA DE CONTENIDO

i. RESUMEN	4
ii. ABSTRACT	6
1. INTRODUCCIÓN	8
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	10
3. JUSTIFICACIÓN	16
4. MARCO TEÓRICO	25
4.1 Marco Histórico	27
4.2 Marco Normativo.....	32
5. OBJETIVOS	37
5.1 Objetivo General.....	37
5.2 Objetivos Específicos.....	37
6. METODOLOGÍA.....	38
7. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	47
7.1 Análisis de referentes normativos y estudios de casos internacionales, que permitan encontrar modelos aplicables a la realidad de la gestión del riesgo de desastres en Colombia	47
7.1.1 Resultado del análisis para Japón	47
7.1.2. Resultado del análisis para Chile	49
7.1.3. Resultado del análisis para México.....	50
7.1.4. Resultado del análisis para Costa Rica	52
7.1.5. Resultado del análisis para Italia.....	54
7.2 Identificación de elementos conceptuales y normativos existentes	55
7.3 Identificación de nuevas estrategias en el ámbito territorial y/o sectorial para fortalecer la gestión del riesgo de desastres en Colombia.....	56
7.4 Análisis sobre los resultados obtenidos	56
7.4.1 Para la estructura organizacional	57
7.4.1.1 Conocimiento del Sistema	57
7.4.1.2 El Esquema de Dirección y coordinación	61
7.4.1.3 Definición de responsabilidades	63
7.4.1.4 Participación de actores	64
7.4.2 Instrumentos de planificación.....	65
7.4.2.1 Cumplimiento	65
7.4.2.2 Programación de acciones y decisiones en la planeación	67
7.4.2.3 Integración, articulación y armonización.....	68

7.4.2.4 Seguimiento y evaluación	69
7.4.3 Mecanismos de financiación.....	70
7.4.3.1 Fondos de Gestión del Riesgo de Desastres.....	70
7.4.3.2 Mecanismos alternativos.....	71
7.5. Estrategias en el ámbito territorial y/o sectorial para fortalecer la gestión del riesgo de desastres en Colombia	73
7.5.1 Para la estructura organizacional	73
7.5.1.1 Conocimiento del Sistema	73
7.5.1.2 El Esquema de Dirección y coordinación	78
7.5.1.3 Definición de responsabilidades	82
7.5.1.4 Participación de actores	87
7.5.2 Instrumentos de planificación.....	90
7.5.2.1 Cumplimiento	91
7.5.2.2 Programación de acciones y decisiones en la planeación	95
7.5.2.3 Integración, articulación y armonización.....	102
7.5.2.4 Seguimiento y evaluación	108
7.5.3 Mecanismos de financiación.....	110
7.5.3.1 Fondos de Gestión del Riesgo de Desastres.....	110
7.5.3.2 Mecanismos alternativos.....	112
8. CONCLUSIONES	119
9. RECOMENDACIONES.....	122
10. BIBLIOGRAFÍA	125

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Matriz de análisis referentes normativos.	41
Tabla 2. Categorización de entrevistas - expertos internacionales, nacionales y sectoriales.....	42
Tabla 3. Formulario de entrevista	43
Tabla 4. Matriz para la identificación de ideas fuerza.	45
Tabla 5. Formato de ideas fuerza extractadas de las entrevistas.....	46

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Dimensiones y variables que permiten medir capacidades de las entidades territoriales para gestionar el riesgo de desastres.....	17
Figura 2. Resultados del índice de Capacidades de las entidades territoriales para gestionar el riesgo de desastres.....	18
Figura 3. Ejecución nacional en los procesos de la gestión del riesgo de desastres, 2011-2019	20
Figura 4. Ejecución presupuestal nacional en gestión del riesgo de desastres, 2011-2019. Datos SIIF. Cálculos DNP – DADS, 2020	21
Figura 5. Ejecución departamental en los procesos de la gestión del riesgo de desastres, 2011-2019. Datos SISFUT. Cálculos DNP – DADS, 2020	22
Figura 6. Estrategia de desarrollo de JICA centrada en la reducción del riesgo de desastres.....	30
Figura 7. Alcances de la gestión del riesgo de desastres en Colombia.	32
Figura 8. Proceso cualitativo.....	38
Figura 9. Metodología de investigación cualitativa	39

i. RESUMEN

El concepto “*riesgo de desastres*” ha sido tradicionalmente y de manera doctrinal, relacionado con el concepto “*desarrollo*”, en el sentido de poder explicar las causas de las actuales y futuras condiciones del riesgo de desastres y las posibilidades para su intervención en términos de la planeación del desarrollo.

Sin embargo, y como es natural que ocurra en la generación y evolución de los conceptos teóricos a los que se les han atribuido significados diversos, para el caso de estudio, la gestión de acciones que permitan intervenir las condiciones de riesgo de desastres en Colombia han caído de manera generalizada en la “**trampa del desarrollo**”, ya que en la mayoría de los casos implica seguir los mismos conductos regulares que debe surtir cualquier tipo de proyecto de inversión para el desarrollo o en su defecto depender de los escasos recursos asignados a los fondos de gestión del riesgo de desastres.

Esto implica que al gestionar las condiciones de riesgo de desastres, al ritmo de los proyectos de inversión del desarrollo o depender de los fondos de gestión del riesgo, su resolución puede llevar un considerable tiempo o, en la mayoría de veces, nunca llegar a concretarse, desencadenando así el aumento de los factores que favorecen su construcción (por ejemplo: cobertura del fenómeno amenazante, número y tipo de elementos expuestos y sus vulnerabilidades, entre otras), por ende, aumentando las condiciones de riesgo de desastres y por su propia dinámica materializándose en daños y pérdidas que pueden conducir a los desastres.

De esta forma, el presente trabajo de investigación busca generar elementos conceptuales diferentes a los tradicionalmente utilizados, con el fin de poder identificar

elementos orientadores que faciliten el acceso a la gestión de recursos (humanos, técnicos y/o financieros), para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley 1523 de 2012, en términos de los procesos de: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo, y preparación – ejecución de la respuesta a emergencias, sobre los cuales se puedan desarrollar a futuro acciones de intervención tales como:

- La interpretación y aplicación técnica y jurídica de las disposiciones actualmente establecidas por la Ley 1523 de 2012,
- La reglamentación de la Ley 1523 de 2012, con la cual se fortalezcan los componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y / o
- El desarrollo de políticas, estrategias, regulaciones e instrumentos en el ámbito territorial y/o sectorial de la gestión del riesgo de desastres.

ii. ABSTRACT

The concept of "disaster risk" has traditionally and doctrinally been related to the concept of "development", in the sense of being able to explain the causes of current and future disaster risk conditions and the possibilities for their intervention in terms of development planning.

However, and naturally occurring in the generation and evolution of the theoretical concepts to which different meanings have been attributed, for the case of study, the management of actions that allow the intervention of disaster risk conditions in Colombia, have fallen widespread into the "development trap" since in most cases it involves following the same regular conduits that must be filled by any type of investment project to development or other ally depend on the limited resources allocated to disaster risk management funds.

This implies that by managing disaster risk conditions, at the pace of development investment projects or relying on risk management funds, their resolution can take considerable time or, in most cases, never materialize, thus triggering the increase in the factors that favor their construction (e.g. cover of the threatening phenomenon, number and type of exposed elements and their vulnerabilities, etc...), and thus increasing the conditions of risk of disasters and by their dynamics, materializing in damages and losses that can lead to disasters.

In this way, this research work seeks to generate conceptual elements different from those traditionally used to identify guiding elements that facilitate access to resource management (human, for the fulfillment of the objectives, set out in Act 1523 of 2012, in terms of the processes of risk awareness, risk reduction, and preparedness – implementation of the emergency response, and on which intervention actions such as:

- The interpretation and technical and legal application of the provisions currently established by Act 1523 of 2012,
- The regulations of Act 1523 of 2012, with which the components of the National Disaster Risk Management System are strengthened, and/or
- The development of policies, strategies, regulations, and instruments in the territorial and/or sectoral field of disaster risk management.

1. INTRODUCCIÓN

Principalmente las inversiones en el país asociadas a la gestión del riesgo de desastres son destinadas al proceso de manejo del desastre, y aquellas destinadas al conocimiento y la reducción son tardías frente a las necesidades y condiciones de riesgo de desastres inherentes en los territorios. Precisamente, el propósito de esta tesis es identificar aquellas rutas alternativas para facilitar las gestiones desde los territorios en la inversión pública para la gestión del riesgo de desastres.

(Los autores)

Las inversiones en el país asociadas a la gestión del riesgo de desastres primordialmente son destinadas al proceso de manejo del desastre (lo cual se puede considerar como un gasto), y aquellas destinadas al conocimiento y la reducción son tardías frente a las necesidades y las condiciones actuales de riesgo de desastres inherentes en los territorios.

Asimismo, desde la expedición de la Ley 1523 de 2012, la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, se establece que esta se constituye en una política de desarrollo indispensable para la asegurar la sostenibilidad y la seguridad del estado, donde todas las entidades público – privadas y las comunidades son responsables en la implementación de esta.

No obstante, la Ley 1523 de 2012 lleva diez (10) años desde su expedición, no ha generado el impacto esperado en el país, en términos de la reducción de las condiciones de riesgo

de desastres presentes en todo el territorio nacional, y las inversiones destinadas por el estado durante el periodo 2011 - 2019 en conocimiento y reducción corresponde a un 7%, un 1% para la gobernabilidad, y el 92% restante en términos del manejo del desastre como se puede evidenciar en la justificación de la presente tesis maestría.

Teniendo en cuenta estas realidades, la presente tesis de maestría titulada “*Explorando Rutas para Gestionar los Riesgos de Desastres*” busca precisamente identificar estrategias que permita a los responsables en la implementación de la Ley 1523 de 2012, mediante el reconocimiento de diferentes elementos normativos desarrollados por países como Japón, Italia, México, Costa Rica y Chile, y el criterio de diferentes expertos internacionales, nacionales y sectoriales a partir de entrevistas como modelo para el fortalecimiento de la misma política y de las capacidades de las entidades territoriales, sectoriales y las comunidades, con el objetivo de obtener aquellos elementos que permita al país y al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres lograr la implementación de la política nacional para contribuir a la seguridad territorial, en proteger la vida, los bienes e intereses de las comunidades y de las entidades público – privada, y al desarrollo sostenible del país, con enfoque sistémico y sectorial.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A nivel mundial, la gestión del riesgo de desastres está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación (UNGA, 2015).

De la misma forma, en los términos dispuestos por la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia, se define la Gestión del Riesgo de Desastres como:

“... un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible...” (Artículo 1. Ley 1523, 2012).

Así entonces, se interpreta que la Gestión del Riesgo de Desastres requiere de la implementación de acciones oportunas y eficientes que deriven en la protección, la seguridad, el respeto por los derechos humanos, el bienestar, la calidad de vida y el desarrollo sostenible.

Desde el punto de vista conceptual, el Riesgo de Desastres, se concibe como un continuo en el tiempo en donde, por una parte, el nivel de riesgo actual va creciendo (el riesgo es dinámico) y por otra, pueden aparecer nuevas condiciones de riesgo (riesgo futuro) que siguen creciendo igualmente. Dentro de este continuo, (bajo el efecto de los eventos detonantes) se van presentando los daños y la crisis social (materialización del riesgo), constituyendo así situaciones

de emergencia o de desastre, y así sucesivamente (Ministerio del Interior y de Justicia & Banco mundial, 2010).

En este sentido, la Ley 1523 de 2012 define el término “Desastre”¹ como:

“...el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción...”

Así mismo, la misma ley define el “Riesgo de desastres”² como:

“...Los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, Parágrafo 1 – Artículo 1 de la Ley 1523 de 2012 el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad...”

y a este tenor dicha ley, dispone que la “Gestión del Riesgo de Desastres”³,

¹ Definición 8 - Artículo 3 de la Ley 1523 de 2012.

² Ver la definición 25, contenida en el Artículo 3 de la Ley 1523 de 2012.

³ Específicamente el Parágrafo 1 del Artículo 1 de la Ley 1523 de 2012.

“..Parágrafo 1 – Artículo 1 de la Ley 1523 de 2012..se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población...”

De esta forma, si la “Gestión del Riesgo de Desastres” está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, entendiéndose igualmente que el riesgo son los daños y pérdidas potenciales que pueden presentarse, y cuya materialización genera condiciones de desastres en nuestro país, **¿Por qué la “Gestión del Riesgo de Desastres”, debe trasegar por el camino común de la gestión del desarrollo, en términos de la gestión de recursos humanos, técnicos y financieros para poder ejecutar proyectos y acciones de intervención que permitan la implementación de objetivos de la gestión del riesgo de desastres⁴ como el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo, y la preparación – ejecución de la respuesta a emergencias?**

De acuerdo con DNP, MHCP, MinAmbiente, UNGRD, & GIZ (2020), en Colombia la experiencia de daños y pérdidas generadas por desastres hace evidente que son un problema para el desarrollo. En particular, el Fenómeno La Niña, considerado como el desastre más grande en la historia del país, tanto por su extensión como por el impacto sobre la población y los daños económicos, ocasionó pérdidas por \$11,2 billones de pesos, el 2% del PIB nacional; en tanto, El Niño 2014-2016 generó pérdidas económicas del orden del 0,6% del PIB. Ambos eventos

⁴ Para mayor información se recomienda consultar el Artículo 6 - Objetivos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD / de la Ley 1523 de 2012.

representaron un desafío ante la necesidad de políticas más integrales, que atendieran la resiliencia de la población, la infraestructura y los sistemas productivos.

Asimismo, existen alrededor de 6,7 millones de personas socialmente vulnerables y expuestas a amenazas por inundaciones, movimientos en masa y avenidas torrenciales; y, además, existen cerca de 16 millones de personas en zonas de amenaza sísmica alta, concentradas principalmente en las capitales del país.

Actualmente, las cifras según las fuentes de financiación mostraron que los recursos propios son los que tuvieron mayor participación en la inversión departamental en gestión del riesgo de desastres, seguido por las regalías directas. De esta forma, los recursos propios (60%) y las regalías (18%) representan aproximadamente el 78% del presupuesto empleado por los departamentos para la gestión del riesgo (Serna, Díaz Giraldo, & Molina, 2020).

En coherencia con lo anterior, dicha gestión depende básicamente de dos (2) posibilidades:

- Recursos que puedan ser apropiados por Fondos de Gestión del Riesgo de Desastres (Nacional, Departamental y Municipal), y
- Recursos de financiación y cofinanciación a nivel de entidades territoriales y cooperación, entre entidades públicas y privadas.

La gestión para su consecución puede durar un considerable tiempo o, en la mayoría de las veces, nunca llegar a concretarse, permitiendo por el contrario el aumento de las condiciones de riesgo de desastres y por su propia dinámica, materializarse en daños y pérdidas.

En contraste, cuando ocurren las “Emergencias” y los “Desastres”, la gestión y obtención de recursos humanos, técnicos y financieros es expedita mediante:

- La declaratoria de urgencia manifiesta, mediante el cual se realizan procesos de contratación inmediata para desarrollar acciones para atender las emergencias y acciones de estabilización y rehabilitación; y
- La declaratoria de desastre o calamidad pública, que privilegia el desarrollo de mecanismos como empréstitos, activación de créditos contingentes, transferencia de recursos, subsidiariedad positiva entre entidades territoriales (Del nivel Nacional al departamental y municipal) y entre entidades públicas y privadas, entre otros⁵.

¿Cómo garantizar la obtención de recursos humanos, técnicos y financieros para la gestión del riesgo de desastre de manera expedita, tal y como ocurre cuando se materializan las emergencias y los desastres?

En términos de la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo de desastres se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo, y sus principios, como el de protección, establecen la necesidad, y el deber del estado de proteger a todos los residentes en Colombia en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos, donde este debería ser uno de los elementos fundamentales para garantizar la obtención de

⁵ Para mayor información, consultar el Capítulo VII - Régimen especial para situaciones de desastre y calamidad pública – Ley 1523 de 2012.

recursos humanos, técnicos y financieros para la gestión oportuna sobre las condiciones de riesgos de desastres de la sociedad

La ‘Gestión del Riesgo de Desastres’ desde lo conceptual y normativo, ¿no requeriría de otro tratamiento diferente a la gestión del desarrollo, que permita agilizar su gestión?

El objetivo de la Ley 1523 de 2012, desde lo normativo y conceptual, es reconocer los riesgos de desastres como una problemática social, y un determinante y condicionante para el desarrollo, que tiene como propósito ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible, que busca precisamente desde la estructura general de la política de gestión del riesgo de desastres, facilitar la gestión del desarrollo de desarrollo sostenible de las entidades público, privadas y comunitarias.

3. JUSTIFICACIÓN

Colombia cuenta con una Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres conformado por: Estructura Organizacional, Instrumentos de Planificación, Sistemas de información y Mecanismos de Financiación.

Sin embargo, las cifras en orden de magnitud de las pérdidas probables por los daños que se podrían presentar por la materialización de las amenazas seguirán en aumento durante los próximos años, tal y como lo demuestra el Atlas de riesgo de Colombia (UNGRD, 2018), donde se ilustran los perfiles de riesgo de los 32 departamentos de Colombia, con base en los resultados de:

- La evaluación probabilista del riesgo por terremoto e inundaciones (para los 32 departamentos), tsunami para el Pacífico Colombiano y el norte del país, huracanes (viento y marea de tormenta) para el norte de Colombia y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- La evaluación del Riesgo Integral (RI) tanto a nivel departamental como a nivel municipal, en donde se consideran variables socioeconómicas (fragilidad social y falta de resiliencia) de los departamentos y de los municipios.

Este hecho indica no solamente la ocurrencia de fenómenos peligrosos, sino además el incremento actual y futuro en la vulnerabilidad y la exposición de personas y bienes económicos, sociales y ambientales, localizados en áreas propensas a estos fenómenos. En este mismo

sentido, se observa que la distribución territorial de las pérdidas probables no es uniforme y, en general, los territorios (Departamentos y Municipios) que serán más afectados por la materialización de los escenarios de riesgo de desastres, serán aquellos con los más bajos niveles de desarrollo y gobernanza, donde son evidentes los problemas en la planificación del desarrollo y en la gestión institucional.

En este sentido, el Índice municipal de gestión del riesgo de desastres de Colombia (DNP, 2019) realiza el diagnóstico y medición del riesgo de desastres en dicho nivel territorial, así como de capacidades de las entidades territoriales para gestionarlo. De esta forma, para esta última medición, se analizan las capacidades en gestión del riesgo de desastres a partir de las siguientes dimensiones y variables que limitan su acceso a recursos humanos, técnicos y financieros requeridos para tal fin, los cuales se muestran en la Figura 1.

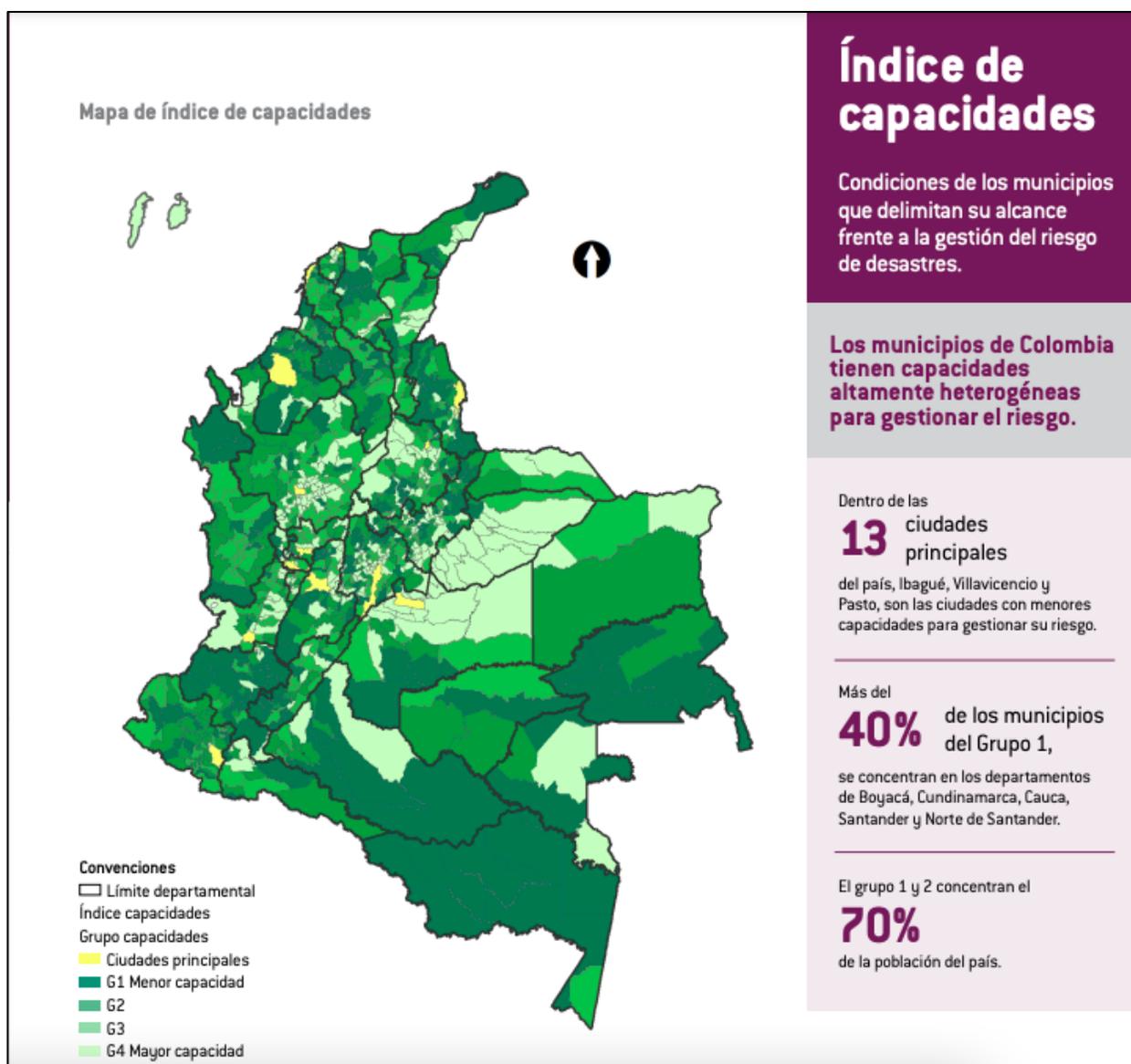
Figura 1. Dimensiones y variables que permiten medir capacidades de las entidades territoriales para gestionar el riesgo de desastres

Dimensiones	Variables	
1. Financiera	Ingresos del municipio	Ingresos tributarios y no tributarios per cápita
2. Gestión del riesgo de desastre	Instrumentos de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos de Gestión del Riesgo • Plan Municipal de Gestión del Riesgo aprobado • Estrategia de Manejo de Respuesta
	Inversión en gestión del riesgo	Inversión en gestión del riesgo per cápita
3. Socioeconómica	Población urbana	Porcentaje de población en cabeceras municipales
	Valor agregado	Valor agregado per cápita
	Densidad Empresarial	Densidad Empresarial

Fuente: DNP (2019).

Los resultados obtenidos en dicha medición muestran un panorama donde la mayoría de los municipios del país no cuentan con las capacidades, siendo este, el 70% que se concentran en los grupos 1 y 2, como se puede observar en la figura 2.

Figura 2. Resultados del índice de Capacidades de las entidades territoriales para gestionar el riesgo de desastres



Fuente: DNP (2019).

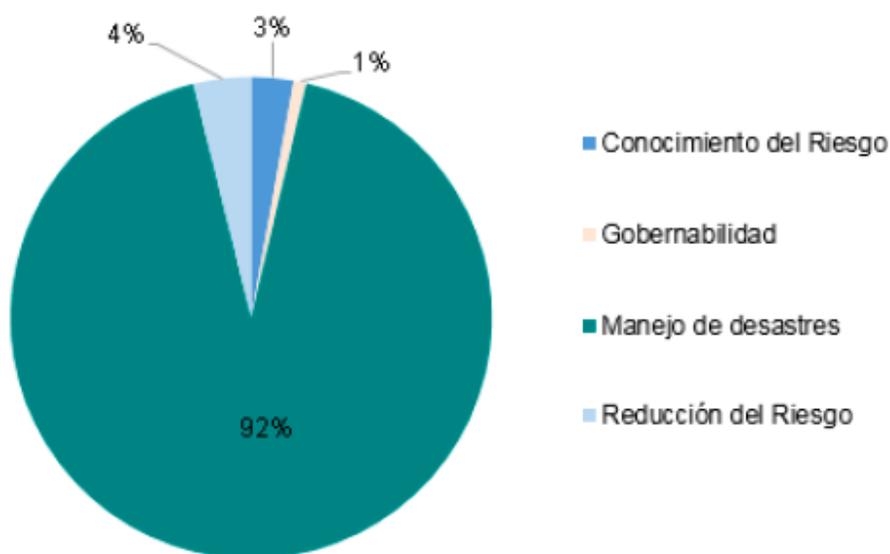
Por tal razón, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) plantea que:

“...El avance en la implementación de la Política no ha dependido tanto de las condiciones de amenaza o de riesgo que enfrentan las entidades territoriales, sino de su entorno de desarrollo y capacidad en general. El fortalecimiento de la capacidad institucional en Gestión del Riesgo de Desastres y el nivel de implementación de la Política está limitado por la capacidad institucional y los recursos con que cuentan las entidades territoriales (ET), y la Política no ha logrado que el apoyo del orden nacional y regional se focalice suficientemente en municipios con menor capacidad institucional y mayor recurrencia de emergencias, como para diferenciar los avances en Gestión del Riesgo de Desastres, de la inercia del desarrollo general de los territorios....” (DNP, 2017, p. 33).

De igual manera, DNP et al., (2020) menciona que la inversión de la nación y de las entidades territoriales en gestión del riesgo, alcanzó los 11,3 billones de pesos, de los cuales el 74% se destina para el manejo de desastres; el 20% para reducción del riesgo; el 4% para gobernanza y solo el 2% para conocimiento de los riesgos; es decir, la mayor parte de los recursos del Estado en gestión del riesgo se destinan en la atención de las emergencias y los desastres; y en coherencia con el último reporte del DNP (Serna et al., 2020), presenta que los gastos de inversión pública para el financiamiento de la gestión del riesgo de desastres para el periodo 2011 – 2019, la nación realiza la apropiación 21,1 billones de pesos, donde el 92% fue destinado al proceso de manejo del desastre, el 4% en reducción del riesgo, el 3% en conocimiento del riesgo y 1% en gobernabilidad; es decir, aumento la destinación de los recursos de la nación para el proceso de manejo en un 18% entre ambos periodos evaluados, como se puede observar en la figura 3.

Así mismo, el DNP expone que la gestión del riesgo de desastres se involucra como una actividad adicional al que hacer de los diferentes actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y no como un elemento que debe estar inmerso en los procesos de planificación estratégica de las entidades, principalmente a nivel de entidades cabeza de sector y territoriales, principales responsables de la implementación de la Política. En este sentido los instrumentos de planificación llegan a establecerse como un objetivo y no como un medio para implementar la Política. Si bien se encuentran instrumentos como la NTC ISO 31000 que definen la incorporación de los riesgos en los sistemas de gestión, no se ha desarrollado el tema específico asociado a la gestión del riesgo de desastres, en los términos que define la Ley 1523 de 2012, donde se identifica este elemento como garante de la sostenibilidad del desarrollo. No se presenta un instrumento único que defina el estándar para la implementación del proceso de la GRD (Serna et al., 2020).

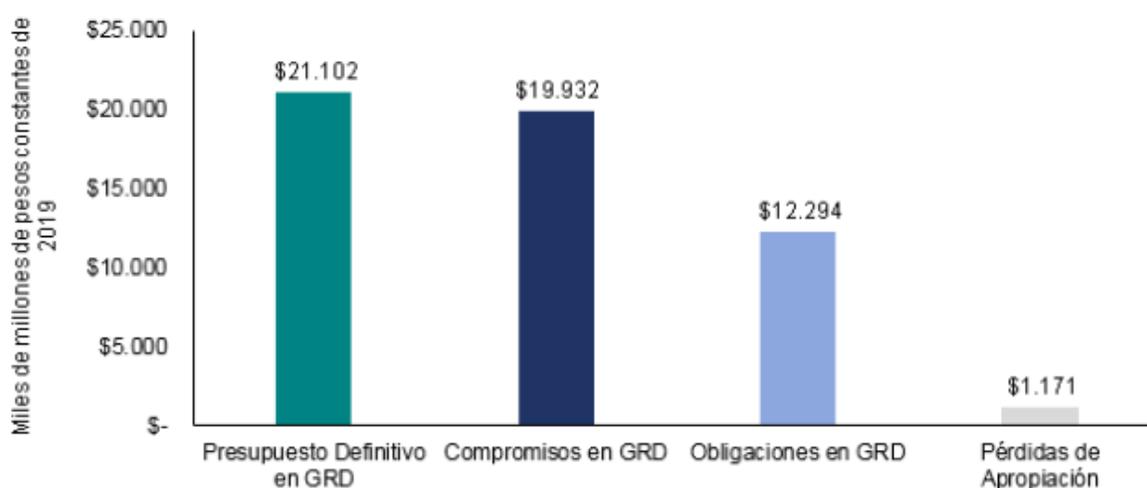
Figura 3. Ejecución nacional en los procesos de la gestión del riesgo de desastres, 2011-2019



Fuente: Serna et al. (2020).

Es importante mencionar que de los 21.1 billones de pesos destinados por la nación para la gestión del riesgo de desastres, 19.9 billones ya se encontraban comprometidos, tal como lo expone en la figura 4.

Figura 4. Ejecución presupuestal nacional en gestión del riesgo de desastres, 2011-2019. Datos SIIF. Cálculos DNP – DADS, 2020

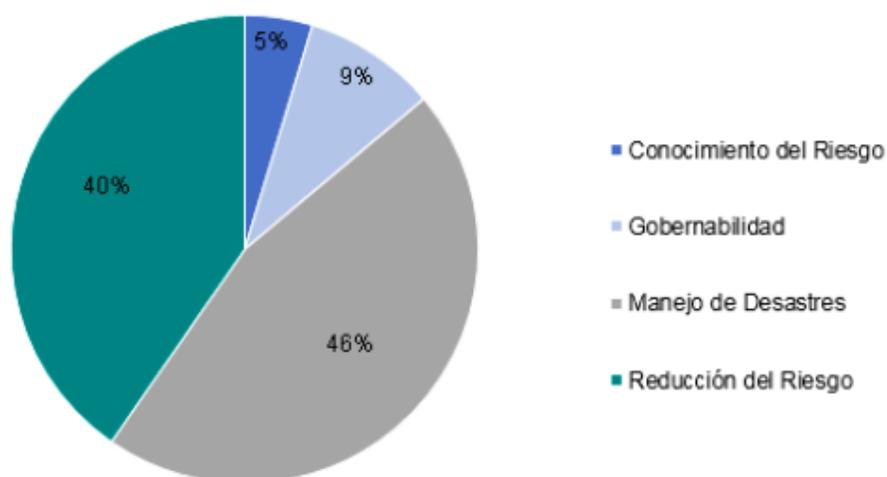


Fuente: Serna et al. (2020).

Para el caso de los departamentos el panorama cambia sustancialmente y se logró una apropiación de 1.7 billones de pesos, donde el 46% del presupuesto ejecutado se concentró en el manejo de desastres, el 40% se destinó para la reducción del riesgo de desastres, el 9% para el fortalecimiento de la gobernanza o gobernabilidad y solo el 5% para el conocimiento del riesgo; es decir, si bien se deben atender las situaciones de emergencia y desastres, los departamentos realizan un esfuerzo financiero en términos de la reducción del riesgo de desastres, sin embargo,

la inversión en conocimiento es muy coherente con el porcentaje destinado por la nación, como se puede observar en la figura 5.

Figura 5. Ejecución departamental en los procesos de la gestión del riesgo de desastres, 2011-2019. Datos SISFUT. Cálculos DNP – DADS, 2020



Fuente: Serna et al. (2020).

De igual manera el acceso al Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres es muy bajo, donde solo 97 municipios ha postulado proyectos para acceder a recursos del fondo, y proporcionalmente la mayor participación corresponde a los municipios con alta recurrencia de eventos, pero sobre todo a las ciudades más grandes (de más de 250.000 habitantes) que en general tienen mayor capacidad institucional y de formulación de proyectos. Solo dos entidades del orden nacional y el 53% de los departamentos han postulado proyectos. *Los resultados están relacionados con el hecho de que se entiende que éste solo opera en momentos de emergencia o calamidad declarada* (ídem).

La presente investigación se realiza a partir de la necesidad de generar nuevas rutas que permitan ampliar el espectro de posibilidades para Gestionar el Riesgo de Desastres en el país, ya que a pesar de que las entidades de orden nacional, departamental y municipal, de carácter público y privado, cuentan con la posibilidad de formular, ejecutar, hacer seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones para gestionar el riesgo de desastres, persiste de manera generalizada en condiciones que limitan su acceso a recursos humanos, técnicos y financieros requeridos para tal fin.

Se busca entonces que, a partir de las preguntas de conocimiento planteadas en la descripción del problema, el trabajo de investigación pueda, entre otros aspectos:

- Revisar las normas con las cuales ha contado históricamente nuestro país para gestionar el riesgo, de manera tal que se logren identificar conceptos, estrategias, e instrumentos, que puedan ser adaptadas y aplicadas en la actual política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres,
- Referenciar un número determinado de experiencias exitosas de países donde la gestión de recursos humanos, técnicos y financieros, es expedita para resolver condiciones de riesgo de desastres, de manera que se logren identificar modelos aplicables a nuestra realidad, y
- Retroalimentar conceptos de expertos nacionales, internacionales y sectoriales sobre los cuales se pueda nutrir la discusión planteada.

Y con los cuales se puedan identificar elementos orientadores que faciliten el acceso a la gestión de recursos, para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley 1523 de 2012, como el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo, y la preparación – ejecución de

la respuesta a emergencias, y sobre los cuales se puedan desarrollar a futuro acciones de intervención tales como:

- La interpretación y aplicación técnica y jurídica de las disposiciones actualmente establecidas por la Ley 1523 de 2012,
- La reglamentación de la ley 1523 de 2012, con la cual se fortalezcan los componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y / o
- El desarrollo de políticas, estrategias, regulaciones e instrumentos en el ámbito territorial y/o sectorial de la gestión del riesgo de desastres

4. MARCO TEÓRICO

En Colombia, los lineamientos que se han planteado en función de la gestión del riesgo de desastres a lo largo de la historia, como la Ley 388 de 1997 (Congreso de Colombia, 1997), la Ley 1523 de 2012 (Congreso de Colombia, 2012), el Decreto 2157 de 2017 (Presidencia de la República de Colombia, 2017), entre otras, representan una amplia gama de normatividad en las cuales se ponen de manifiesto una serie de formas de actuación que no se aplican en el ejercicio real ni se priorizan o se contemplan en la práctica como un factor transversal a todos los ejes de desarrollo del país.

Actualmente la Ley 1523 de 2012, funciona como el timón del barco en el que Colombia se dirige hacia el desarrollo sostenible, esta Ley expone que la gestión del riesgo se constituye en una “...*política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población...*”⁶

Si bien la Ley 1523 de 2012, menciona que la gestión del riesgo de desastres se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo, lo cual es coherente con los dos pilares de desarrollo sostenible planteado por Gabaldón (2006), que es el “ofrecer libertad integral, mediante instituciones democráticas” y asegurar el constante aumento de la calidad de vida, con un sentido

⁶ Parágrafo 1º. Artículo 1º. Ley 1523 de 2012

de la equidad y sin desmedro de las futuras generaciones, esto no es coherente con la realidad del país de acuerdo con lo expuesto en la justificación de la presente tesis de maestría.

Argüello (2001) plantea que la gestión del riesgo en su aplicación debe buscar la implementación de medidas orientadas a impedir o reducir los efectos adversos de eventos dañinos sobre la población, bienes y ambiente en general, tratar de poner en práctica en forma concertada y coordinada las acciones integradas de prevención y mitigación de desastres, pero en particular de incorporar el criterio de riesgo en la definición de políticas de desarrollo.

Es decir, si bien de la Ley 1523 de 2012 establece que la gestión del riesgo de desastres está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro para mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo, el impacto de la Ley 1523 de 2012, y las inversiones destinadas por la nación con un 92% para el manejo del desastre, no es coherente con lo que busca la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que es evitar pérdidas tanto humanas, sociales, ambientales, de infraestructura y las actividades económicas.

Como se puede observar, la Ley 1523 de 2012 se constituye una excelente carta de navegación, para efectos correspondientes a lograr una buena administración y gestión del riesgo de desastres, sin embargo, esto depende de la prioridad y correcta percepción que tanto el Estado como las comunidades, tengan según el momento por que estén pasando.

5. Un gran desafío suponen las mejoras continuas en la forma en cómo se gestionan los riesgos de desastres a nivel mundial especialmente en los países pobres y en vía de desarrollo, pues todavía se tienen falencias en cómo se abordan y se conciben ciertos conceptos y lineamientos que lo preceden; esto se puede evidenciar en las continuas pérdidas humanas, ambientales, económicas, el aumento de la pobreza, el lento proceso de recuperación de las naciones y las

comunidades frente a los desastres ocurridos (resiliencia), entre otros factores incidentes en la gestión del riesgo.

Queda claro que no es suficiente con la participación en la formulación de las políticas, sino que estas se deben extenderse a la gestión de las mismas como lo plantea Berrío, 2009 en el cuarto modelo de gobernabilidad. Es decir, si bien la Ley 1523 de 2012 define una estructura organizacional y las estrategias para gestionar los riesgos de desastres, esta debe trasegar a su implementación en términos de los procesos de conocimiento y reducción, y que los resultados de la evaluación e impacto de esta sean coherentes con lo que busca su formulación.

4.1 Marco Histórico

A nivel mundial, la Gestión del riesgo de desastres se vislumbra como un paradigma en el que convergen diversos factores y actores en pro de garantizar la calidad de vida de los seres humanos, de su entorno y el desarrollo sostenible.

Es así, como las naciones se han preocupado por plantear y proponer preceptos, lineamientos, modelos, cumbres, marcos de acción, entre otros métodos, que contribuyan a una construcción global de la gestión del riesgo de desastres, desde las lecciones aprendidas y la reestructuración de los conceptos y percepciones sobre la gestión del riesgo.

Desde comienzos de la década de los 90, las Naciones Unidas han estado promoviendo esfuerzos para cambiar el paradigma de desastres, abogando por la incorporación de esfuerzos a nivel mundial para la reducción del riesgo de desastres como una forma de reducir los efectos que las amenazas naturales tienen sobre comunidades vulnerables (UNDRR, 2022).

En el año 2005, las Naciones Unidas facilitaron las negociaciones entre los Estados Miembros, expertos y organizaciones colaboradoras que llevaron al lanzamiento del Marco de Acción de Hyogo entre los años 2005 y 2015, el cual constituyó una oportunidad excepcional para promover un enfoque estratégico y sistemático de reducción de la vulnerabilidad a las amenazas/peligros y los riesgos que éstos conllevan. Puso de relieve la necesidad y señaló los medios de aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, mediante 5 esferas (UNDRR, 2005).

- a) Gobernanza: marcos institucionales, jurídicos y normativos;
- b) Identificación, evaluación y vigilancia de los riesgos y alerta temprana;
- c) Gestión de los conocimientos y educación;
- d) Reducción de los factores de riesgo subyacentes;
- e) Preparación para una respuesta eficaz y una recuperación efectiva.

Posteriormente, y en pro de mejorar y establecer nuevas líneas de acción, se llevó a cabo el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015 – 2030 (UNGA, 2015) el cual se basa en elementos que garantizan la continuidad del trabajo hecho por los Estados y otras partes interesadas en relación con el Marco de Acción de Hyogo, adoptando medidas sobre las tres dimensiones del riesgo de desastre (exposición a amenazas, vulnerabilidad y capacidad, y características de las amenazas) para poder prevenir la creación de nuevos riesgos, para reducir los riesgos existentes y para aumentar la resiliencia. El Marco de Sendai, promulga 4 prioridades de acción y 7 metas globales, para que sirvan como guía y medir el progreso de las naciones.

Prioridades:

1. Comprender el riesgo de desastres.
2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
4. 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.

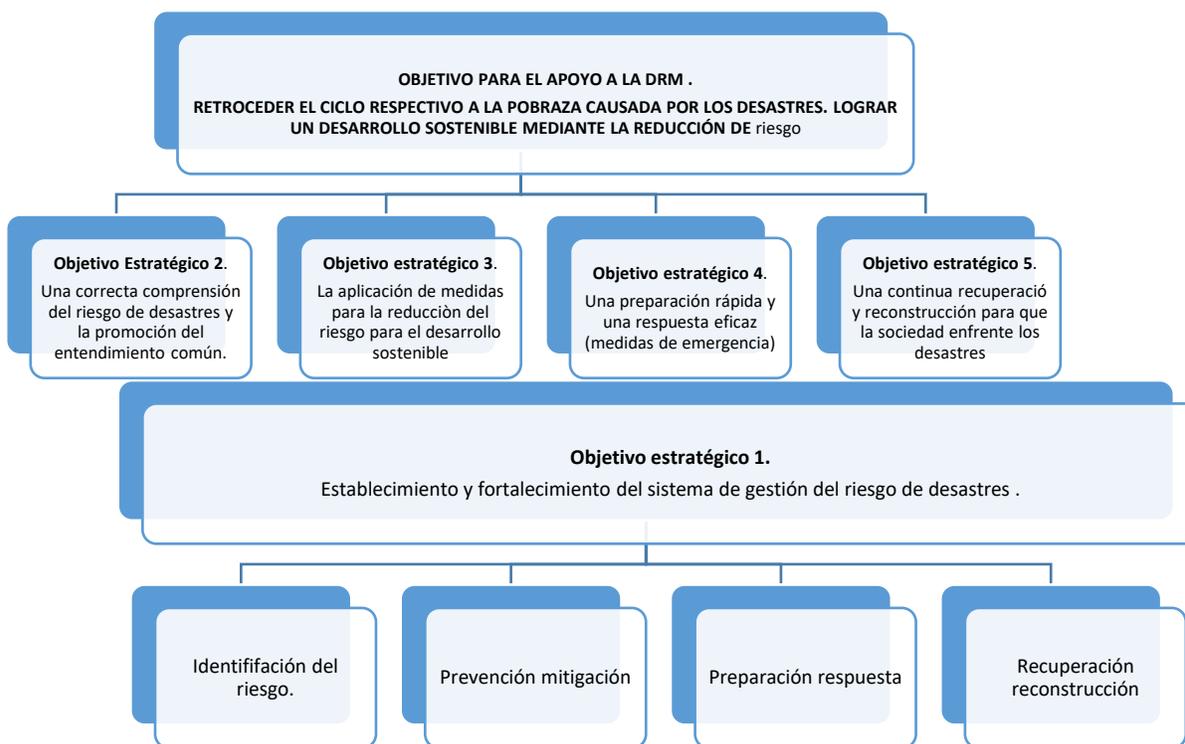
Es evidente como las naciones y entidades gubernamentales han promovido la construcción de la gestión del riesgo de desastres por medio de experiencias y lecciones aprendidas en sus territorios, en cómo se han fortalecido las herramientas y factores para la evaluación y evolución de las realidades particulares que afronta cada país y/o región, la administración de las emergencias y desastres en cada uno de ellos; la conducción integral de todos estos elementos inciden en el desarrollo global y regional. Sin embargo, aún existen brechas para una adecuada gestión del riesgo de desastres, las cuales se enmarcan en hojas de rutas y marcos de acción eficientes.

A lo largo de la historia se han planteado diversos preceptos en términos de la gestión del riesgo de desastres, que permiten a las naciones tener un marco de actuación desde uno de los frentes que componen el desarrollo sostenible de un país.

Países como Japón que tiene grandes retos en términos de la gestión del riesgo de desastres a nivel mundial, se postula como modelo referente frente al aprendizaje de las lecciones que han dejado los desastres presentado allí, el país se ha fortalecido desde lo normativo hasta lo administrativo, por ejemplo, debido a los diversos daños que dejó el tifón Ise-

wan de 1959, se promulgó la Ley Orgánica de Contramedidas para Desastres, la cual formula un sistema de gestión integral y estratégico ante los desastres, figura 6 (Marie, 2012)

Figura 6. Estrategia de desarrollo de JICA centrada en la reducción del riesgo de desastres



Fuente: Modificado de Marie (2012).

La prioridad nacional también se refleja en la estrategia de cooperación internacional, y es que Japón, por su fuerte economía y organización, el saber priorizar y administrar las inversiones, cuenta por ejemplo con La Estrategia de Desarrollo sobre la Reducción del Riesgo por Desastres de JICA, así se estructura para mejorar de manera integral la capacidad de gestión del riesgo de desastres y para dar una contribución positiva a la comunidad internacional, a través del Marco de Sendai. Japón posee abundante experiencia y tecnología adquirida a causa de los desastres que ha tenido que enfrentar a lo largo de su historia. Con estas experiencias y

tecnología, Japón ha contribuido a mejorar las medidas de gestión de desastres en los países en desarrollo (Marie, 2012).

La Ley Orgánica de Contramedidas en Desastres, es constantemente revisada y modificada desde su primera entrada en vigor, y con las lecciones aprendidas del Gran terremoto de Japón, se añadieron disposiciones incluyendo la mejora de las medidas relativas a las actividades de apoyo mutuo realizadas por los gobiernos locales en 2012 y las medidas para garantizar una evacuación segura y sin problemas de los residentes y mejorar la protección de las personas afectadas en 2013 (Administración de los desastres en Japón) (Marie, 2012).

Este tipo de estrategias y de referentes, para países en vía de desarrollo como Colombia, que si bien ha funcionado como un laboratorio en materia de la gestión del riesgo de desastres y que actualmente se vislumbra como ejemplo en la formulación de preceptos y métodos de acción entorno a esta temática, representan patrones importantes para la implementación de estas herramientas, pues Japón interviene esta rama del desarrollo de forma expedita y priorizada (Marie, 2012).

Esto lleva al cuestionamiento si en Colombia ¿se gestiona el riesgo de desastres, o lo que realmente se gestiona son los desastres?, a continuación, se muestra en la figura 7 los alcances de la gestión del riesgo en Colombia.

Figura 7. Alcances de la gestión del riesgo de desastres en Colombia.



Fuente: Serie de Seminarios de SAPI.

4.2 Marco Normativo

El proyecto de investigación da respuesta fundamentalmente con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Ley 1523 de 2012, en función de la Constitución Política de Colombia, su relacionamiento con el cumplimiento de acuerdos internacionales y el cumplimiento de sus disposiciones a nivel de los ámbitos de aplicación de la Gestión del Riesgo de Desastres.

De esta forma la política pública tiene su asiento en la Constitución Política de Colombia (Corte Constitucional de Colombia, 1991, p. 6) la cual en su Artículo 2 define: “...*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. 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”.

El Artículo 8 incluye el siguiente aporte: *“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.* Por su parte, el derecho al sano ambiente y a la participación ciudadana en las decisiones relacionadas con el mismo son también elementos consagrados en la carta política:

“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.” (Corte Constitucional de Colombia, 1991, p. 14).

El Artículo 80 define las responsabilidades del Estado frente a la protección y cuidado de los recursos naturales de la nación: *“...El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas...”.* (Corte Constitucional de Colombia, 1991, p. 14).

Y finalmente, el Artículo 9 establece que: *“Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”.* . .” (Corte Constitucional de Colombia, 1991, p. 2).

En este último punto, el ejercicio de la Gestión del Riesgo de Desastres inserta obligatoriamente a la nación en el circuito de acuerdos internacionales orientados a disminuir los niveles de riesgo de desastres, entre ellos sobre salen: Marco de Sendai (2015 – 2030) (UNGA, 2015), el cual se enfoca en adoptar medidas sobre las tres dimensiones del riesgo de desastre (exposición a amenazas, vulnerabilidad y capacidad, y características de las amenazas) para poder prevenir la creación de nuevos riesgos, para reducir los riesgos existentes y para aumentar la resiliencia (UNGA, 2015).

Conferencia 21 de las partes de Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) - COP 21 (Año 2015); donde Colombia se comprometió a reducir el 20% de sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) para 2030, teniendo como punto de partida el inventario de emisiones nacionales de 2010 y aumentar la reducción de sus emisiones de GEI a un 30% si recibe apoyo internacional (Arbeláez, López, Higgins, & Escobar, 2016).

- Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional (FMI), donde Colombia está desarrollando una Estrategia de Protección Financiera para la Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal ante la Ocurrencia de Desastres Naturales en Colombia (MHCP, 1999); y

- Objetivos del Milenio - Año 2000, donde se estableció el compromiso mundial para el desarrollo, cuya expresión política quedó reflejada en la Declaración del Milenio (UNGA, 2000) y también con organismos internacionales cuyo campo de acción incluye el cuidado del medio ambiente, la conservación de los derechos y el bienestar de las personas y la seguridad del territorio frente a los sucesos de desastres, en donde Colombia asume su participación como miembro de las siguientes organizaciones internacionales, entre otras:

- Organización de las Naciones Unidas (ONU),
- Organización de los Estados Americanos (OEA),
- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI),
- Comunidad Andina – CAN y su Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE,
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Por otro lado, la Ley 1523 de 2012 establece la obligatoriedad de implementar la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres, por parte de entidades públicas, privadas y comunitarias, en ámbitos de aplicación:

- A nivel territorial (Nacionales, Departamentales y Municipales - Distritales).
- A nivel sectorial (todos los sectores del desarrollo nacional: por ejemplo, Salud, educación, ambiente, infraestructura, vivienda, servicios públicos, sectores económicos y productivos).
- A nivel institucional (instituciones que dirigen los sectores del desarrollo nacional).

Lo cual determina que adicionalmente la presente investigación, se moverá en el ámbito de aplicación de la política pública, concretamente en la condición de integralidad de la Ley 1523 de 2012, y delimitará su actuar en función de:

- Los Objetivos – procesos de la gestión del riesgo de desastres,
- Los Principios,

- Los Componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD (Instancias de coordinación, instrumentos de planificación, y mecanismos de financiación).

Así mismo, el artículo 42 de la Ley 1523 de 2012, reglamentado por el Decreto 2157 de 2017 (Presidencia de la República de Colombia, 2017), el cual establece las directrices para la elaboración de los planes de gestión del riesgo de desastres de entidades público – privadas, se constituye como uno de los principales hitos y logros, con el objetivo de orientar a los sectores de desarrollo responsables en su reglamentación e implementación, en el reconocimiento de la gestión del riesgo de desastres como un determinante y condicionante en la planificación y planeación del desarrollo seguro. Este decreto se tomará también como insumo en el análisis de la aplicación de la política pública en gestión del riesgo de desastres de Colombia.

5. OBJETIVOS

5.1 Objetivo General

Identificar estrategias para dinamizar la gestión de recursos por parte de entidades de orden nacional, departamental y municipal de carácter público y privado, en el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley 1523 de 2012.

5.2 Objetivos Específicos

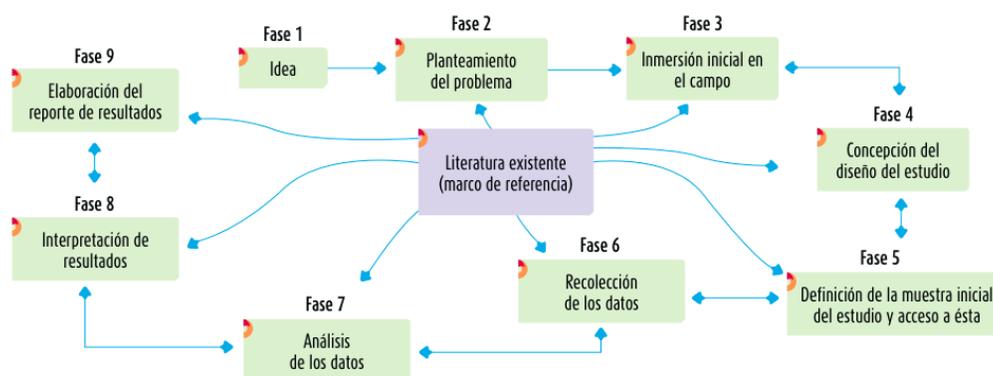
- Analizar referentes normativos y estudios de casos internacionales, que permitan encontrar modelos aplicables a la realidad de la gestión del riesgo de desastres en Colombia.
- Identificar elementos conceptuales y normativos existentes, que permitan integrar acciones dinamizadoras en la gestión de recursos humanos, técnicos y financieros, a la luz de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia.
- Proponer nuevas estrategias en el ámbito territorial y/o sectorial para fortalecer la gestión del riesgo de desastres en Colombia.

6. METODOLOGÍA

La metodología propuesta para el abordaje y desarrollo de la presente investigación es cualitativa de corte analítico con enfoque descriptivo.

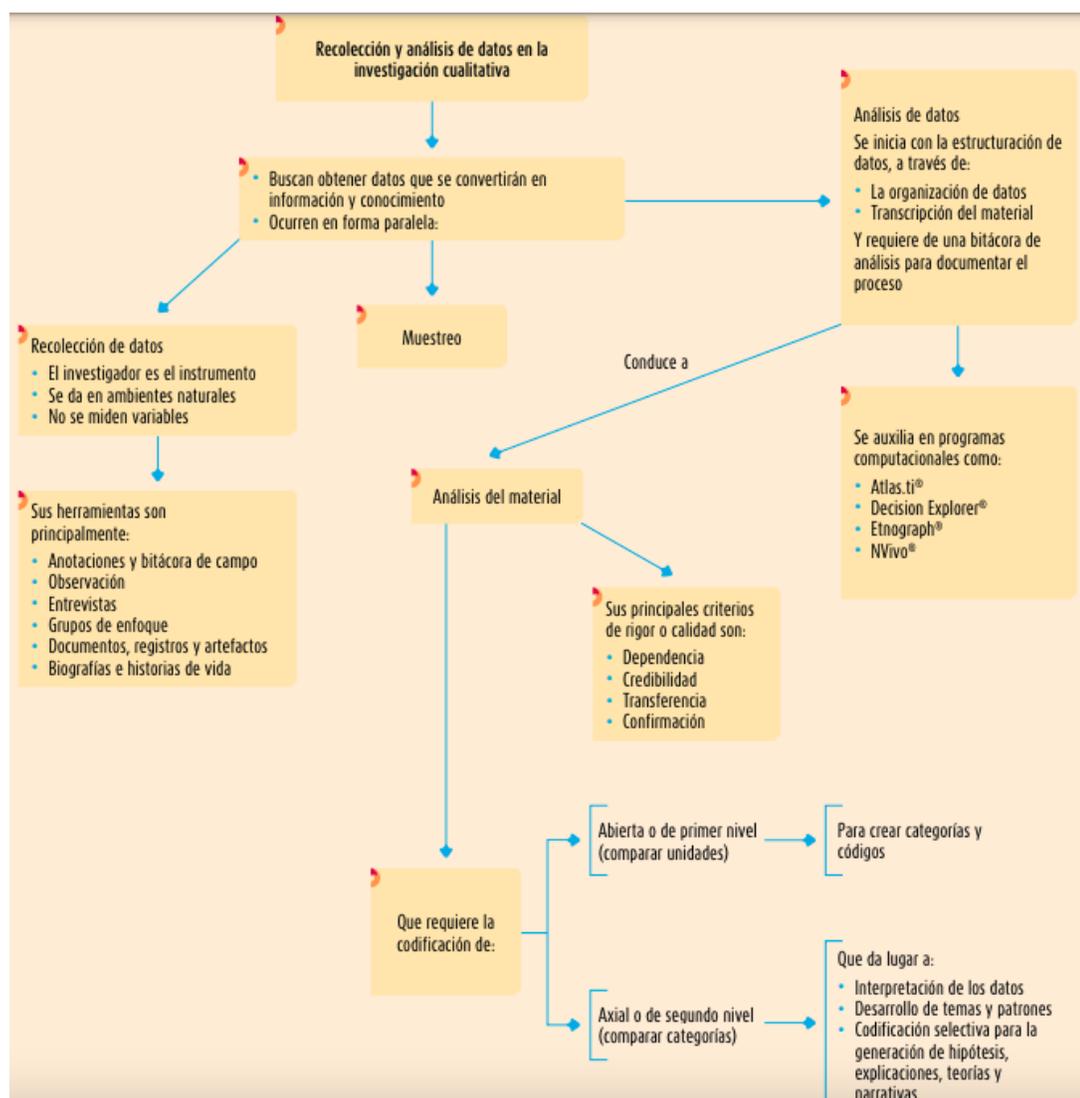
Las características que posee el enfoque cualitativo de la investigación según Hernández, Collado, & Lucio (2003), se guía por áreas o temas significativos de investigación. Sin embargo, en lugar de que la claridad sobre las preguntas de investigación e hipótesis preceda a la recolección y el análisis de los datos (como en la mayoría de los estudios cuantitativos), los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. Con frecuencia, estas actividades sirven, primero, para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes; y después, para perfeccionarlas y responderlas. La acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más bien “circular” en el que la secuencia no siempre es la misma, pues varía con cada estudio. De igual manera, los anteriores autores representan este enfoque a partir de las figuras 8 y 9.

Figura 8. Proceso cualitativo.



Fuente: Hernández, Collado, & Lucio (2003)

Figura 9. Metodología de investigación cualitativa



Fuente: Hernández, Collado, & Lucio (2003).

Asimismo, de acuerdo con los anteriores autores, “*la esencia de la investigación cualitativa se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto*”, lo cual es coherente con el presente proceso de investigación orientado para el abordaje de la presente tesis de maestría, donde se desea comprender por qué la gestión del riesgo de desastres en Colombia desde la

formulación de su Política Nacional (Ley 1523 de 2012” no ha generado el impacto esperado en generación y construcción de territorios más seguros desde la planeación del desarrollo.

De igual manera, el presente proceso de investigación se fundamenta en los estipulados establecidos por Bruner J (1967), donde *“el descubrimiento en el aprendizaje produce en el aprendiz precisamente el efecto de inducirlo a ser un constructor, a organizar lo que va encontrando, de una manera no sólo destinada a descubrir regularidad y relación, sino también a evitar la acumulación de información, sin tener en cuenta los usos a que podría destinarse”*

De igual manera la presente metodología heurística es de enfoque descriptivo, en coherencia con el planteamiento definido por Tamayo & Tamayo (2006) *“la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual y la composición o procesos de los fenómenos; el enfoque se hace sobre conclusiones dominantes o sobre como la persona, grupo, cosa funciona en el presente; la investigación descriptiva trabaja sobre realidades de hecho, caracterizándose fundamentalmente por presentar una interpretación concreta”*

5.3 Diseño metodológico

A continuación, se presenta el diseño metodológico mediante el cual se desarrollaron los objetivos específicos propuestos en la presente tesis de maestría.

- **Análisis de referentes normativos y estudios de casos internacionales**

Para el desarrollo del presente objetivo específico se realizarán el Análisis de referentes normativos nacionales e internaciones: Se realizará una lectura integral de la normativa nacional

en relación con la gestión del riesgo de desastres y los mecanismos jurídicos y financieros para la implementación de la misma. Asimismo, se realizó un análisis de la normativa internacional (México, Costa Rica, Chile, Italia y Japón), con el fin de desarrollar un análisis comparativo que permita identificar los factores claves que puedan contribuir o ser tenidos en cuenta en el fortalecimiento de la política nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que conduzca a la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres. La tabla 1 (Anexo 3), muestra las condiciones analizadas sobre la normatividad de cada país.

Tabla 1. Matriz de análisis referentes normativos.

PAÍS	ELEMENTO NORMATIVO	ESTUDIO DE CASO	DESCRIPCIÓN	ANÁLISIS
Japón				
México				
Costa Rica				
Chile				
Italia				

Elaboración Propia, 2022.

Las categorías definidas para el análisis de los resultados obtenidos a partir de la revisión de los elementos normativos y casos de estudios se establecieron en función de los procesos de la gestión del riesgo de desastres (conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y el manejo de desastre), y los componentes del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (Estructura organizacional, instrumentos de planificación, mecanismos de financiación, Sistemas de Información) determinados en la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia en su Ley 1523 de 2012.

- **Identificación de los elementos conceptuales y normativos existentes**

Para el desarrollo del objetivo 2, se realizaron entrevistas virtuales a referentes en la gestión del riesgo del riesgo de desastres, cinco internacionales, cinco nacionales y cinco sectoriales, los cuales se codificaron en función de la tabla 2 (Anexo 2).

Tabla 2. Categorización de entrevistas - expertos internacionales, nacionales y sectoriales.

CATEGORÍAS		
EXPERTOS INTERNACIONALES	EXPERTOS NACIONALES	EXPERTOS SECTORIALES
Experto internacional 1: EI-1	Experto nacional 1: EN-1	Experto sectorial 1: ES-1
Experto internacional 2: EI-2	Experto nacional 2: EN-2	Experto sectorial 1: ES-1
Experto internacional 3: EI-3	Experto nacional 3: EN-3	Experto sectorial 1: ES-1
Experto internacional 4: EI-4	Experto nacional 4: EN-4	Experto sectorial 1: ES-1
Experto internacional 5: EI-5	Experto nacional 5: EN-5	Experto sectorial 1: ES-1

Elaboración propia, 2022.

Una vez identificados los referentes internacionales, nacionales y sectoriales, se realizaron las respectivas entrevistas virtuales, mediante el formulario presentado en la tabla 3 (Anexo 1), el cual se dividió en dos bloques correspondientes a la gobernabilidad y la gestión sectorial del riesgo de desastres.

Tabla 3. Formulario de entrevista

**FORMULARIO DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA PARA
EXPLORAR RUTAS ALTERNATIVAS QUE PERMITAN MEJORAR LA
GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

Introducción

El concepto “riesgo de desastres” ha sido tradicionalmente y de manera doctrinal relacionado con el concepto “desarrollo”, en el sentido de poder explicar las causas de las actuales y futuras condiciones del riesgo de desastres y las posibilidades para su intervención en términos de la planeación del desarrollo.

Sin embargo, y como es natural que ocurra en la generación y evolución de los conceptos teóricos a los que se les han atribuido significados diversos, para el caso de estudio, la gestión de acciones que permitan intervenir las condiciones de riesgo de desastres en Colombia, han caído de manera generalizada en la “trampa del desarrollo”, ya que en la mayoría de los casos implica seguir los mismos conductos regulares que debe surtir cualquier tipo de proyecto de inversión para el desarrollo o en su defecto depender de los escasos recursos asignados a los fondos de gestión del riesgo de desastres.

Esto implica que al gestionar las condiciones de riesgo de desastres, la cadencia de los proyectos de inversión del desarrollo o depender de los fondos de gestión del riesgo, su resolución puede llevar un considerable tiempo o, en la mayoría de veces, nunca llegar a concretarse, desencadenando así el aumento de los factores que favorecen su construcción (por ejemplo: cobertura del fenómeno amenazante, número y tipo de elementos expuestos y sus vulnerabilidades, etc.), y por ende aumentando las condiciones de riesgo de desastres y por su propia dinámica, materializándose en daños y pérdidas que pueden conducir a los desastres.

Para algunos tomadores de decisiones es más fácil la gestión del desastre y “salir en la foto con ayudas humanitarias”, considerando que este tipo de acciones demuestran gestión y dejando de lado el “que hacer” con las condiciones de riesgo.

Así, la presente encuesta de respuesta abierta busca Identificar conceptos que dinamicen la gestión de recursos de inversión por parte de entidades de orden nacional, departamental y municipal, de carácter público y privado, para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley 1523 de 2012, como el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo, y la preparación – ejecución de la respuesta a emergencias.

De esta forma las preguntas a contestar están enfocadas a conocer la percepción, formas de actuación y propuestas del entrevistado, para la mejorar la gestión de recursos que permitan intervenir las condiciones de riesgo de desastres (presentes y futuras).

BLOQUE GOBERNABILIDAD DEL RIESGO DE DESASTRES

1. En su opinión, desde el punto de vista de la gobernabilidad del riesgo de desastres, las definiciones y conceptos que tradicionalmente se han establecido para la gestión del riesgo de desastres, asociándola o vinculándola con la gestión del desarrollo, han generado mayores o menores posibilidades para su materialización?

Porque?

2. Porque cree usted que después de identificar, caracterizar, analizar y/o evaluar una condición de riesgo de desastres, esta generalmente no logra ser gestionada en los tiempos y condiciones requeridas para contribuir con la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y con el desarrollo sostenible?

3. Independientemente de los marcos regulatorios y normativos nacionales existentes, como cree usted que se podría garantizar la obtención de recursos humanos, técnicos y financieros para la gestión de las condiciones de riesgo de desastres de manera expedita, tal y como ocurre cuando se materializan las emergencias y los desastres? (Principios de precaución y protección de la ley 1523 de 2012 en Colombia)

4. Cuáles considera que serían las razones por las cuales la inversión de recursos públicos está orientada principalmente a la atención de emergencias y/o desastres, aun cuando se cuenta con condiciones de riesgo y antecedentes de afectación a las comunidades y los bienes colectivos?

5. En su opinión, ¿cuáles son los principales desafíos para garantizar que las entidades territoriales, sectores del desarrollo e instituciones, generen espacios de articulación e integración que garantice el cumplimiento de sus responsabilidades para gestionar el riesgo de desastres?

6. Cree usted que se debería establecer una hoja de ruta más esclarecida para la inversión pública en términos de la gestión del riesgo de desastres? ¿Los marcos regulatorios y normativos nacionales existentes presentan los mecanismos suficientes para promoverla?

7. Se podría considerar que algunos instrumentos de planificación relacionados directa o indirectamente con la gestión del riesgo de desastres poseen vacíos en su marco de actuación y aplicación para efectivizar la inversión pública que permita gestionar las condiciones de riesgo identificadas en el territorio. Teniendo en cuenta lo anterior: ¿Es necesario que sean reglamentadas algunas directrices contempladas dentro de estos instrumentos? Si su respuesta es afirmativa, ¿Cuáles serían esos instrumentos y sus directrices a reglamentar para promover la eficacia en la gestión del riesgo de desastres en los territorios?

8. Cómo se podría fortalecer la gobernabilidad en los países en términos de la gestión del riesgo de desastres, priorizando los territorios con poca o nula presencia del Estado?

BLOQUE GESTIÓN SECTORIAL DEL RIESGO DE DESASTRES

1. En su criterio cuáles son los principales desafíos y factores de éxito para garantizar la participación de los sectores del desarrollo en la gestión del riesgo de desastres?

2. En su opinión, ¿cuáles son los principales desafíos para garantizar que los sectores del desarrollo gestionen los recursos humanos, técnicos y financieros que

permitan la realización de programas, proyectos y acciones de intervención requeridos para gestionar el riesgo de desastres?

3. Independientemente de los marcos regulatorios y normativos existentes, como cree usted que se podría garantizar la obtención de recursos humanos, técnicos y financieros para la gestión sectorial del riesgo de desastres?

Elaboración propia, 2022.

Una vez aplicadas las entrevistas, estas se digitalizaron y se procedió a la identificación de ideas fuerza de los expertos internacionales, nacionales y sectoriales (Anexo 2). La tabla 4 muestra la codificación de las ideas fuerza de los expertos entrevistados.

Tabla 4. Matriz para la identificación de ideas fuerza.

IDEAS FUERZA		
EXPERTOS INTERNACIONALES	EXPERTOS NACIONALES	EXPERTOS SECTORIALES
Idea Fuerza EI-1	Idea Fuerza EN-1	Idea Fuerza ES-1
Idea Fuerza EI-2	Idea Fuerza EN-2	Idea Fuerza ES-1
Idea Fuerza EI-3	Idea Fuerza EN-3	Idea Fuerza ES-1
Idea Fuerza EI-4	Idea Fuerza EN-4	Idea Fuerza ES-1
Idea Fuerza EI-5	Idea Fuerza EN-5	Idea Fuerza ES-1

Elaboración propia, 2022

- **Identificación de nuevas estrategias en el ámbito territorial y/o sectorial para fortalecer la gestión del riesgo de desastres en Colombia.**

Una vez realizado el análisis de los referentes normativos e identificadas las ideas fuerza de los expertos internacionales, nacionales y sectoriales entrevistados, se procedió a realizar el diligenciamiento del formato consignado en la tabla 5 (Anexo 2), donde los resultados de los mismos se categorizaron en función de los procesos de la gestión del riesgo de desastres y su asimilación en los componentes del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, con el objetivo principal de proponer las nuevas estrategias para fortalecer la gestión del riesgo de desastres en Colombia, en articulación con lo planteado por Berrío, J. G. (2009), en su Modelo de Gobernanza para Gestionar el Riesgo.

Tabla 5. Formato de ideas fuerza extractadas de las entrevistas.

IDEAS FUERZA EXTRACTADAS A PARTIR DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LOS OBJETIVOS 1 Y 2				
1. GOBERNABILIDAD DEL RIESGO DE DESASTRES				
Elemento normativo analizado y/o pregunta entrevistado	procesos de gestión del riesgo			Asimilación en componentes del sistema nacional de gestión del riesgo de desastres - SNGRD
	Conocimiento del riesgo	Reducción del riesgo	Manejo de desastres	
				Estructura organizacional
				Instrumentos de planificación
				Mecanismos de financiación

Elaboración propia, 2022.

Con las ideas fuerza, se establecieron las nuevas estrategias desde el ámbito Nacional y sectorial que deberían seguirse en Colombia.

7. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

7.1 Análisis de referentes normativos y estudios de casos internacionales, que permitan encontrar modelos aplicables a la realidad de la gestión del riesgo de desastres en Colombia

De acuerdo con la metodología establecida, a continuación se presenta el análisis de los referentes normativos en términos de la identificación de aquellos elementos conceptuales y normativos que permita la gestión de recursos humanos, técnicos y financieros para la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres.

7.1.1 Resultado del análisis para Japón

Japón es un país que, por sus diversas condiciones meteorológicas, geográficas y topográficas, está expuesto a diferentes eventos naturales que pueden afectar su desarrollo y la calidad de vida de su población. Es la razón más poderosa por la que este país se ha preocupado principalmente por fomentar la reducción del riesgo de desastres, frente a situaciones que se puedan generar por la materialización de algún evento adverso.

Es un país que ha sabido aprender de las lecciones que han dejado grandes desastres que han impactado severamente la población, y las pone en práctica promoviendo la inversión integral para reducir las pérdidas físicas y económicas, con el fin de blindar el desarrollo del país en todas sus aristas.

Debido a estas situaciones, Japón se ha fortalecido, además, normativamente con diversos instrumentos desde los diferentes ejes del desarrollo, lo que ha proporcionado así una mejor y mayor maniobrabilidad para gestionar los riesgos de desastres. En términos de la gestión del riesgo, Japón propone un modelo de desarrollo que se enfoca en la reducción de este, de una forma particularmente descentralizada y generando articulaciones entre los diferentes niveles de gobierno, sectores y particulares.

Además de la normatividad japonesa sobre gestión del riesgo de desastres, también existen planes o iniciativas sectoriales que incorporan conceptos de reducción de riesgos en cada uno de ellos, y que permiten la gestión en la planeación del desarrollo. Se abarcan desde el sector forestal, agrícola, pesquero, petrolero, hasta el de infraestructura y vivienda, incluso, se han desarrollado leyes enfocadas a la recuperación de los medios de vida y el apoyo a pequeñas y medianas empresas, de la población que sufre afectaciones por desastres. La reducción del riesgo es el marco de acción de los lineamientos que componen estos preceptos.

Sin embargo, es importante destacar que desde hace dos (2) siglos atrás el estado Japonés cuenta con recursos económicos para afrontar los desastres con un sentido reactivo generado desde los acontecimientos sucedidos por la segunda guerra mundial y donde para la sociedad Japonesa la resiliencia (recuperarse después del desastre) es una condición natural, que permite garantizar recursos para la rehabilitación y la reconstrucción post desastre, no solamente a través de la asignación de partidas presupuestales anuales, sino adicionalmente a través de financiamiento adicional como bonos, préstamos e impuestos.

En la normatividad se ponen de manifiesto algunos ejemplos sectoriales (forestal, agrícola, pesquero, infraestructura, vivienda) que permiten generar protección financiera y sistemas de compensación ex ante para el ex post desastre. En este sentido, es evidente el

esfuerzo del estado por mantener siempre la responsabilidad en la promoción de estos sistemas y garantizar los recursos que permitan la ejecución de recursos expeditos para la recuperación post desastres.

7.1.2. Resultado del análisis para Chile

Al igual que Japón, Chile es un país que, por su localización geográfica y condiciones físicas y naturales, es blanco de fenómenos naturales que, han afectado significativamente la infraestructura y la población de su territorio.

No obstante, a través de la historia de los desastres ocurridos en Chile, este país se ha ido fortaleciendo en materia de la gestión del riesgo, con la finalidad de avanzar en gestión del riesgo correctiva y fortaleciendo la reactiva, pues el enfoque se centra principalmente en la promoción de acciones de reducción, abarcando la disminución de las vulnerabilidades, y el fortalecimiento de las acciones de preparación y respuesta ante la materialización de los eventos que puedan presentarse.

Este país ha ido reforzando su sistema normativo significativamente con instrumentos que le permiten gestionar los riesgos de una manera más inteligente y oportuna. Para Chile, ha sido de suma importancia promover los esfuerzos en todos los niveles de gobierno, planteando como principio básico la ayuda mutua y el empleo escalonado de recursos (técnicos, financieros y humanos).

Como ejemplo de lo anterior, se destaca la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres con la que cuenta Chile actualmente, la cual otorga prioridad a la intersectorialidad y transdisciplinariedad y donde por primera vez, se habla de conceptos tan

trascendentales como la declaratoria de emergencia preventiva; en el entendido de focalizar los esfuerzos y recursos en aquellos escenarios que se encuentren bajo un riesgo inminente, para evitar su materialización en un desastre que pueda ocasionar graves afectaciones sociales y económicas.

Chile promueve la descentralización, con el fortalecimiento del nivel local y el impulso de la descentralización de responsabilidades en materia de la reducción del riesgo de desastres, por lo que está considerado como uno de los fines principales de esta política, y plantea para los diferentes sectores, transversalidad con la gestión del riesgo dentro de sus políticas de gestión y acciones propias de cada uno de éstos.

El reto continúa con la promoción de la gestión del riesgo correctiva y prospectiva, minimizando los impactos de los riesgos actuales y previniendo la aparición de los riesgos futuros, pues a pesar de que Chile es uno de los países referentes en la reducción del riesgo en América Latina y ha avanzado significativamente en esta materia, aún la preparación y respuesta frente a la ocurrencia de eventos adversos, sigue marcando paso adelante con una gestión reactiva de los riesgos.

7.1.3. Resultado del análisis para México

México es un país que afronta constantemente afectaciones por eventos naturales asociados principalmente a aquellos de origen geológico e hidrometeorológico, los cuales han generado impactos significativos en la población, la infraestructura, los bienes y servicios, que han generado grandes y cuantiosas pérdidas humanas y materiales.

A razón de estas circunstancias y de las situaciones de emergencias y desastres que se han presentado a lo largo de la historia, además del crecimiento y asentamiento poblacional desmesurado en zonas de riesgo, México ha centrado sus esfuerzos en una estructura de desarrollo que involucre la gestión del riesgo de manera transversal a todos los frentes de desarrollo, tendiente a la base de una gestión preventiva y prospectiva del riesgo. Por ende, en México se han creado marcos normativos e instrumentos de coordinación, que han abierto puertas para llevar a cabo acciones y dar potestad a los tomadores de decisiones, para gestionar de una mejor manera los riesgos de desastres.

Este país de América, es de los pocos que se han atrevido a promover iniciativas determinantes dentro de sus marcos regulatorios y normativos, en pro de la prevención del riesgo; para destacar, por ejemplo, en su Ley General de Gestión del Riesgo de Desastres y Protección Civil, México ha planteado la declaratoria de emergencia, ante la alta probabilidad de la ocurrencia de un desastre ocasionado por una amenaza de origen natural, con el fin de poder brindar de manera inmediata los apoyos necesarios y urgentes para la población susceptible de ser afectada.

De igual forma, se promueven acciones y estrategias en linealidad con la adaptación al cambio climático, como factor determinante en la generación de riesgos de desastres, como ejemplo de ello, son las guías de resiliencia urbana y los atlas de riesgo, con énfasis en los gobiernos locales, con el fin de tener un reconocimiento y trabajo más aterrizado y focalizado en las condiciones reales y particulares de cada municipio.

Otro punto a favor, es que México cuenta con un Fondo de Desastres, en el que se destinan recursos y herramientas no solo para la atención, reparación y reconstrucción, en caso de materializarse un riesgo en un desastre, sino también para la promoción de medidas

preventivas, tanto estructurales como no estructurales, con el fin de disminuir las vulnerabilidades y los impactos destructivos de estas situaciones adversas, tanto en la población y equipamientos, como en las instituciones de orden nacional y sectorial.

Aunque siguen existiendo grandes retos para México en función de la gestión del riesgo, no se deben desconocer los logros alcanzados en esta materia para este país, pues adicional a lo que se mencionó anteriormente, México promueve el trabajo mancomunado entre los diferentes niveles de gobierno, sectores y comunidad.

7.1.4. Resultado del análisis para Costa Rica

El país de Costa Rica plantea un enfoque hacia la reducción del riesgo, sin dejar de lado lo concerniente a la preparación, respuesta y recuperación, frente a la materialización de eventos adversos que se puedan presentar en el territorio.

Por las configuraciones topográficas, geográficas, naturales y socio – ambientales, Costa Rica ha tenido grandes retos en el ejercicio de gestionar los diferentes riesgos de desastres o situaciones de emergencia a los cuales está y ha estado expuesto el país, como por ejemplo los huracanes, inundaciones, terremotos, entre otros eventos adversos que han sido patrocinadores de graves impactos a la población y a la infraestructura como tal, destacándose por ejemplo, el Huracán ETA ocurrido en el año 2020, el cual, según la Comisión Nacional de Prevención de

Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), generó eventos asociados a deslizamientos e inundaciones, que provocaron afectaciones en la infraestructura pública y viviendas⁷.

Este país ha concebido la prevención de los riesgos como un concepto afín con las prácticas de desarrollo que se promueven y se realizan, para esto, se fortalece una mirada desde todos los ejes que impulsan el desarrollo de Costa Rica, desde la inclusión y participación social, la educación, la infraestructura, servicios públicos, mecanismos y preceptos que fomenten la reducción del riesgo, impulsando la descentralización y la inversión en el conocimiento y la innovación para esta temática.

Igualmente, es importante destacar que el Estado Costarricense ha centrado sus esfuerzos en la necesidad de establecer acciones de fondo inter y multidisciplinarias de cara a una efectiva gestión del riesgo a desastres, dando relevancia a la participación de la población y de las instituciones públicas y privadas, fortaleciendo principalmente, los gobiernos locales.

Así mismo, este país ha promovido una gestión del riesgo de desastres vinculada a procesos de adaptación al cambio climático, entendiendo el carácter cambiante del contexto nacional, fortaleciendo una mirada a largo plazo en la planificación territorial, aterrizada a los escenarios presentes y futuros, lo cual le permitirá a los diferentes niveles de gobierno, entidades públicas y privadas y a la misma población, fortalecer sus capacidades de respuesta y adaptación ante posibles eventos adversos.

De acuerdo a lo anterior, se puede decir que Costa Rica es un país que cuenta con diversos instrumentos normativos, planificación y gestión, que le permiten identificar y

⁷ Plan General de Emergencia Huracán ETA.

<https://www.cne.go.cr/recuperacion/declaratoria/planes/Plan%20General%20de%20la%20Emergencia%20Huracan%20Eta%2042705.pdf>)

relacionar la importancia de los efectos del cambio climático y variabilidad climática, así como la importancia de los servicios ecosistémicos, con el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta los escenarios multi-amenaza a los cuales el país pueda estar expuesto, y así poder establecer medidas de reducción del riesgo de desastre ayuden a disminuir la vulnerabilidad social y estructural, la generación de nuevas condiciones de riesgo y el fortalecimiento de las capacidades poblacionales e institucionales.

7.1.5. Resultado del análisis para Italia

Italia es un país europeo que busca integrar el patrimonio cultural en las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres, con acciones enfocadas en la planificación del uso del suelo y los procedimientos administrativos de ordenamiento territorial, políticas sectoriales, con un enfoque especial en la proyección de acciones para la protección, conservación y a la planificación urbana.

Este país, determina la necesidad de integrar el patrimonio cultural en los planes urbanísticos o regionales existentes y en proyectos de planificación, en función de dar transversalidad a la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático con otros planes de gestión sectorial. Como es el caso de Venecia, que frecuentemente afronta inundaciones periódicas por el incremento del nivel del mar Adriático, que a su vez está expuesta a los impactos generados por el cambio climático y la variabilidad climática. Todas aquellas medidas estructurales y no estructurales que se planteen para la protección de la infraestructura, el patrimonio y la población, no deben considerarse como acciones aisladas, sino que deben integrarse en otros marcos de planificación existentes.

De igual forma, Italia exalta la importancia de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), como herramientas tecnológicas de apoyo para actividades científicas y administrativas, como una forma resumida de visualizar la información de la configuración territorial, patrimonial y de planificación.

Italia es reconocido como un país que promueve acciones determinantes de cooperación internacional, para el intercambio de experiencias en materia de gestión del riesgo de desastres y de conocimiento técnico y científico. Cuenta con instituciones como la Organización Internacional de Trabajo (OIT), quienes promueven encuentros para el desarrollo de cursos y capacitaciones en función de la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo local sostenible, con encuentros entre profesionales de diferentes partes del mundo.

Seguramente existen muchos retos aún para Italia en materia de gestión del riesgo de desastres, sin embargo, es un país que promueve acciones radicales y determinantes para su desarrollo en función de una gestión integral, en la que se tienen en cuenta diversas herramientas que van desde lo humano hasta lo técnico y científico, que le han permitido prevalecer y mantenerse firme frente a los diversos eventos adversos que se han presentado en el territorio.

7.2 Identificación de elementos conceptuales y normativos existentes

Para el desarrollo del presente objetivo específico se realizaron entrevistas a referentes internacionales, nacionales y sectoriales, con el propósito de identificar aquellos elementos normativos que permitan a los sectores, territorios y municipios dinamizar la gestión de recursos humanos, técnicos y financieros para intervenir de manera eficiente y eficaz las condiciones de

riesgo de desastres presentes en el territorio a nivel nacional. Los resultados de este ejercicio se encuentran discriminados en el Anexo 1 del presente documento.

7.3 Identificación de nuevas estrategias en el ámbito territorial y/o sectorial para fortalecer la gestión del riesgo de desastres en Colombia

Para el desarrollo del presente objetivo específico, se clasificaron a manera de ideas fuerza los respectivos resultados obtenidos de:

- El análisis de referentes normativos y estudios de casos internacionales, para encontrar modelos aplicables a la realidad, y
- La identificación de elementos conceptuales y normativos existentes, que permitan integrar acciones dinamizadoras en la gestión de recursos humanos, técnicos y financieros, a la luz de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia,

De manera tal y de acuerdo con la metodología descrita en esta investigación, se pudo obtener elementos en términos de los procesos de gestión del riesgo de desastres y componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, que permiten mejorar la gestión del riesgo de desastres a nivel sectorial, territorial e institucional. Los resultados de este ejercicio se encuentran discriminados en el Anexo 2 del presente documento.

7.4 Análisis sobre los resultados obtenidos

De acuerdo con los contenidos identificados y analizados en el presente documento se pudo concluir los siguientes elementos clasificados para su comprensión de acuerdo con los

siguientes componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD de que trata la ley 1523 de 2012:

7.4.1 Para la estructura organizacional

Se encontraron constantes en términos de:

- Conocimiento del Sistema
- El esquema de dirección y coordinación
- La definición de responsabilidades, y
- La Participación de actores.

7.4.1.1 Conocimiento del Sistema

Después de diez (10) años de adoptada la Política Nacional de Gestión del riesgo de Desastres - Ley 1523 de 2012, y ante los cambios de gobiernos presentados en los respectivos periodos constitucionales de las administraciones Nacional, Departamental y Municipal - Distrital, y su procesos asincrónicos de gestión se identifica que aún persiste un desconocimiento generalizado a nivel sectorial, territorial e institucional de la gestión del riesgo de desastres, sus objetivos – procesos de gestión y los componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD en donde deben materializarse el proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes, en los términos dispuestos por el artículo 1 de la ley 1523 de 2012, así como la comprensión de los principios rectores de la gestión del riesgo de desastres en los términos dispuestos por el artículo 3 de la ley 1523 de

2012, particularmente sistémico, concurrencia, subsidiariedad, coordinación, solidaridad social, participativo y de interés público y social.

Aunque las agendas del desarrollo están desdibujando las necesidades para poder gestionar el riesgo de desastres, estas mismas agendas se convierten en la oportunidad como figura expedita para garantizar la inversión pública, que permitan gestionar las condiciones de riesgo de desastres actuales y futuras, ya que el propio concepto de riesgo de desastres hace parte del desarrollo y esta concatenado. Sin desarrollo no hay seguridad, a mayor riesgo menos seguridad, a mayor seguridad, menor riesgo. De esta forma cuando se materializa una condición de riesgo se afecta la normalidad, paralizando los procesos del desarrollo y requiere implementar acciones inmediatas para disminuir la deficiencia en la gobernabilidad y pérdida de la institucionalidad. Si no se actúa con la misma agilidad en términos de la reducción, es porque las acciones están centradas en los procesos de planificación, y no siempre el actuar obedece a una condición inminente de ocurrencia de un evento.

Se reconoce que dicho entendimiento en la gestión del riesgo de desastres implica el reconocimiento sectorial, institucional y territorial de la gestión del desarrollo de manera sostenida, equitativa, equilibrada, con distribución de riqueza, y demás premisas que tiene un modelo de desarrollo sostenible, de manera que dicha gestión privilegie la reducción de las condiciones de riesgo de desastres. De esta forma es importante que tanto los sectores del desarrollo como los territorios entienda al unísono que la gestión del riesgo debe estar indiscutiblemente ligada a la gestión del desarrollo en pro de garantizar la seguridad y el desarrollo sostenible del país.

Es paradójico, que muchas de las agendas relacionadas con el desarrollo y que por su actuar también inciden en generar condiciones de riesgo de desastres, en nuestro país van en

sentido contrario que la planteada por la política nacional de gestión del riesgo de desastres. Se identificó que los planes de del desarrollo sectorial (a nivel nacional, regional y local) y los planes de gestión del riesgo de desastres presentan incoherencias y deficiencias en su articulación, armonización e integración lo cual incrementa las condiciones de riesgo de desastres.

También se observa que en nuestro país tenemos problemas estructurales que dificultan la eficiencia y eficacia de la gestión del riesgo de desastres, tales como:

- La descentralización territorial con disparidades extremadamente grandes a nivel territorial (conectividad, equipamiento, servicios, capacidad para generación de recursos propios), y
- El país no ha superado la pobreza extrema, inequidad y el modelo de desarrollo.

Se pudo evidenciar que, en el marco de la gestión del riesgo de desastres, la ley delega muchas responsabilidades a los municipios, donde su capacidad de gestión es muy limitada. Ne este sentido también se pudo reconocer que en la actualidad y sobre todo para el manejo de los desastres existe una inequidad en la subsidiariedad de las acciones nacionales hacia los gobiernos locales, ya que los recursos se están destinando por prioridades políticas mas no por las necesidades territoriales, generando mayores brechas en la gestión para las entidades territoriales con escasas posibilidades de gestión.

De la misma forma a nivel territorial se reconoce el papel de los consejos de gobierno como la principal instancia donde participan los tomadores de decisión de los sectores del desarrollo y en donde pueden existir posibilidades importantes para mejorar su participación e involucramiento para la gestión del riesgo de desastres.

Sumado a lo anterior se pudo identificar la carencia en el conocimiento y apropiación por parte de la sociedad, los privados y la institucionalidad, de una “cultura de la gestión del riesgo de desastres”, que permita en el marco de sus propias responsabilidades y competencias establecidas por la ley 1523 de 2012, facilitar la gestión del riesgo de desastres.

Sin embargo, la legislación colombiana permite y convoca, mediante el enfoque de procesos de la gestión del riesgo de desastres, a las entidades sectoriales y territoriales a realizar acciones concretas para garantizar la seguridad y el desarrollo sostenible, facilitando así los procesos de gobernabilidad.

De la misma forma, es importante destacar que el país cuenta con bastante experiencia para el manejo de las emergencias y los procesos de recuperación post desastres, y esto ha permitido desde la misma gestión propia del desarrollo recoger algunas experiencias que pueden llegar a fortalecer la gestión de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo de desastres. En este sentido las características humanitarias de las emergencias y los desastres que implican un actuar de manera inmediata, pueden llegar a ser aprendizajes importantes para la conceptualización del riesgo de desastres que implicaría generar estímulos que mejore su gestión y a la vez permita romper con los manejos perversos asociadas a la atención de la emergencia y desastres, referenciados por la continua victimización de la población damnificada, que no termina siendo sino una condición de riesgo de desastres materializada y no resuelta por el desarrollo.

Finalmente se identificó que la aplicación del concepto Riesgo de Desastres, no se está realizando de manera adecuada por sectores, territorios e instituciones, ya que en el país de manera generalizada no se está avanzando en la estimación de daños y pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural

tecnológico, biosanitario o humano no intencional. Se ha avanzado hacia algunos escenarios de riesgo de desastres en términos del análisis de la amenaza (zonificaciones, modelaciones y/o caracterizaciones), pero muy poco en términos de exposición y vulnerabilidad (física, social, ambiental, política, institucional, económica, etc.); lo que implica entonces una falta de entendimiento y conocimiento de la aplicación de la definición dispuesta por el artículo 3 de la ley 1523 de 2012, en términos de los procesos de gestión del riesgo de desastres y de los componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En este mismo sentido se debe tener mayor entendimiento que adicionalmente a poder estimar los daños y las pérdidas el riesgo de desastres implica concebir para su gestión su acumulación progresiva en el tiempo.

7.4.1.2 El Esquema de Dirección y coordinación

Se reconoce que, aunque nuestro marco normativo permite opciones para gestionar el riesgo de desastres, en términos de la gestión del desarrollo, nuestras instituciones son aún muy débiles para asumir las responsabilidades inherentes a la gestión del riesgo de desastres.

Esto está pasando porque se identificó que la voluntad política en los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y Municipal - Distrital), es el punto de partida que permite liderar y generar confianza a nivel sectorial, territorial e institucional en la toma de decisiones para la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres: conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de los desastres. De esta forma esta falta de voluntad política está incidiendo en la escasa preparación y conciencia frente a la gestión del riesgo, sus procesos y componentes para su implementación, y en contraste se sigue viendo el tema como un tema reactivo como si estuviéramos en vigencia del anterior sistema nacional de prevención y atención de desastres.

De esta forma se establece que para un adecuado ejercicio de dirección y coordinación en los términos establecidos por la ley 1523 de 2012, es necesario fortalecer su enfoque, administración y gestión por parte de los tomadores de decisiones, donde se debe equiparar la voluntad política que se observa en los momentos de atención a las emergencias y los desastres, con la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres asociados a conocimiento y reducción del riesgo de desastres, y en todo caso teniendo siempre presente que las decisiones deben ser concertadas con las entidades territoriales como conocedores primarios de sus condiciones de riesgo de desastres. Existen antecedentes importantes desde la “prevención y atención de desastres”, establecida por el anterior Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres – SNPAD, donde el manejo de desastres puede generar modelos de dirección y coordinación que permitan mejorar la gestión del conocimiento y reducción del riesgo de desastres.

Se desataca, de otro lado, que ante los grados de incertidumbre que genera el riesgo de desastres, principalmente por su escasa medición o estimación, por parte de las instancias de dirección del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, se toman en nuestro país decisiones políticas por encima de las decisiones técnicas (planes, programas, regulaciones, instrumentos y medidas que en mayor o menor grado han logrado definir acciones para gestionar el riesgo de desastres). Este punto infiere la necesidad de ahondar en la necesidad de contar con información ejecutiva relevante y material humano con experiencia, con lo cual se puedan tomar decisiones oportunas y acertadas.

En términos de las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, en todos sus niveles: Nacional, Departamental y Municipal - Distrital, se identificó la necesidad de llevar a la práctica acciones ejecutivas que permitan la

articulación entre diferentes entidades (públicas y/o privadas) de los ámbitos sectorial, territorial e institucional que permita respaldar y ejercer el liderazgo identificado en puntos anteriores desde las instancias de dirección Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD.

7.4.1.3 Definición de responsabilidades

La reglamentación de la Ley 1523 de 2012 ha sido corta frente a las necesidades actuales del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, particularmente en la definición de los roles y responsabilidades sectoriales, territoriales, e institucionales para la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, de manera que se pueda avanzar en las necesidades de los territorios, y poder nutrir así los recursos (humanos, técnicos y financieros) de orden nacional e internacional para su gestión. En este sentido no se han marcado hitos importantes para el cumplimiento de la ley y política pública, que permita inducir a los gobernantes y tomadores de decisiones, al entendimiento que la gestión del riesgo de desastres se trata de salvaguarda la vida de la población colombiana. Se carecen de caminos específicos que permitan la articulación entre sectores del desarrollo, entidades territoriales e instituciones en los niveles nacional, departamental y municipal – distrital y en lo público, privado y comunitario; donde se definan claramente las responsabilidades de cada actor en términos de cada escenario de riesgo de desastres y su participación, con acciones y decisiones, en cada uno de los componentes del sistema nacional de desastres (estructura organizacional, instrumentos de planificación, mecanismos de financiación y/o sistemas de información).

De esta forma se reconoce la necesidad de fortalecer la gestión sectorial e institucional para mejorar las condiciones de gobernabilidad, en donde es prioritario la definición detallada del marco de competencias y responsabilidades que dispuso la ley 1523 de 2012

Finalmente es primordial el papel que deben jugar los organismos de control del estado, en términos de garantizar la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres (conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres) por parte de sectores del desarrollo, territorios e instituciones, y lo cual a hasta la fecha existe una percepción generalizada de su negligencia, laxitud y desafortunadamente corruptos frente al seguimiento, evaluación y el control a la gestión del riesgo de desastres.

7.4.1.4 Participación de actores

En términos de la Ley 1523 de 2012 se definió una estructura organizacional donde se reconoce la necesidad de su reestructuración en términos de una parte poder garantizar la participación efectiva de actores que deberían trabajar en la gestión del riesgo de desastres y a la fecha brillan por su ausencia, particularmente los sectores del desarrollo, sus entes rectores, organismos de control del estado y la comunidad en general; y por otro lado la inclusión de aquellos actores que vienen trabajando en la gestión del riesgo de desastres, pero ante su escaso conocimiento de la estructura organizacional del sistema o escasos espacios de participación establecidos por la dirección y coordinación del sistema a nivel nacional, departamental o Municipal - Distrital; deben fortalecer su gestión a través de los consejos de gestión del riesgo de desastres (Nacional y territoriales) en los términos definido por la citada ley.

Es clave recordar que la necesidad en la participación de actores de los sectores del desarrollo está fundamentada en su propia responsabilidad frente a la gestión del riesgo de

desastres en los términos dispuestos por la ley, y en cumplimiento de los procesos de gestión del riesgo de desastres.

La garantía de cualquier política pública es la apropiación de las comunidades de esta, para garantizar la incorporación de acciones en los programas de gobierno y de desarrollo. Las comunidades a través de su conocimiento y proceso histórico del territorio y el relacionamiento con el mismo permiten gestionar sus riesgos, por ende y en cumplimiento del principio de participación y oportuna información de la ley 1523 de 2012, se permite que la gestión del riesgo de desastres sea más conocida por las comunidades y que asocie a la educación de la comunidad en términos de la implementación de sus procesos de gestión.

7.4.2 Instrumentos de planificación

Se encontraron constantes en términos de:

- Cumplimiento,
- Programación de acciones y decisiones en la planeación,
- Integración, articulación y armonización, y
- Seguimiento y evaluación.

7.4.2.1 Cumplimiento

Se reconocen deficiencias desde la planificación del desarrollo, con la falta de programas de gobierno (Nacional, Departamental y Municipal - Distrital) y planes de desarrollo (Nacional, Departamental y Municipal - Distrital) que incorporen la gestión del riesgo de desastres en sus contenidos de acuerdo con el cumplimiento de las disposiciones ordenadas por la Ley 1523 de 2012. Este hecho, permite entender porque a la fecha se siguen realizando gastos (no

inversiones) para atender por un lado las emergencias y los desastres; y de otra parte las necesidades de la población sin ninguna planificación adecuada de la inversión pública generando así nuevos escenarios de riesgos, agravando los existentes y/o descuidando los escenarios de riesgos que siempre ocurren y seguirán materializándose en emergencias y desastres. Entonces se observa en estos niveles de gobierno falta de planificación y visión para el desarrollo sostenible.

Paradójicamente, los instrumentos de planificación, tanto del desarrollo como de la gestión del riesgo de desastres a nivel general en territorios e instituciones, se implementan para dar cumplimiento a la ley como si fuera este el fin último, más no en términos de los procesos de gestión del riesgo de desastres: conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo de desastres y el manejo de los desastres. Así es dramático reconocer que los planes de gestión del riesgo de desastres (Nacional, Departamental, Municipal - Distrital, y los de entidades públicas y privadas que trata el decreto 2157 de 2017) se han convertido en herramientas para cumplir como si estos fueran un requisito ante los organismos de control del estado, auditorías, etc.... pero no como el punto de partida para iniciar la gestión del riesgo de desastres que implica en últimas poder materializar todos los programas, proyectos, acciones, normas, estrategias y disposiciones que son generadas por dichos instrumentos.

Finalmente, al tener las dos concepciones descritas anteriormente la gestión del riesgo de desastres no está siendo materializada en acciones concretas que permitan reducir las condiciones de riesgo de desastres, ya no está siendo articulada e integrada a la planificación financiera de los instrumentos de planificación a nivel territorial, sectorial e institucional que permiten materializar todas las directrices impartidas desde los instrumentos de planificación para la gestión del riesgo de desastres en los términos ordenados por la ley 1523 de 2012.

7.4.2.2 Programación de acciones y decisiones en la planeación

La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia concibe que desde el conocimiento del riesgo de desastres se permita identificar de manera sistémica y gradual las posibles variables para la intervención en términos de reducción del riesgo de desastres. De la misma forma, nuestras normas han permitido que todos los instrumentos de planificación que están relacionados con el desarrollo, busquen precisamente gestionar los riesgos de desastres, de manera que se concibe la ley 1523 de 2012 como una herramienta que permite actuar de manera preventiva, permitido reconocer que las acciones territoriales y de planeación ,deben reconocer la gestión del riesgo de desastres como un determinante y condicionante en el desarrollo.

Sin embargo, esta filosofía se ve desdibujada por nuestra realidad territorial, sectorial e institucional en donde actualmente los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres, no constituyen una hoja de ruta para los mandatarios en términos de las inversiones públicas que son establecidas, por ejemplo, en los respectivos planes de desarrollo, o para las determinaciones sobre el uso y ocupación del territorio en términos del ordenamiento territorial.

Adicionalmente, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial dentro de las decisiones incluidas en sus contenidos, primero se adaptan a las condiciones actuales del territorio (legalizando hechos cumplidos) y no corrigen las condiciones de riesgo presentes, o tampoco se anticipan a las condiciones futuras del riesgo de desastres; y en una segunda mirada, terminan siendo simplemente instrumentos que cumplen con requerimientos de cumplimiento de presentación de algún contenido por cumplirle a los plazos establecidos en la norma o pro ser prerequisite para algún trámite administrativos, pero en las decisiones que se toman dentro de

sus contenidos, son escasos en la toma de decisiones (se diagnostica muy bien pero se formula muy deficiente el que hacer, como hacerlo, cuando hacerlo, con que hacerlo y a quien le toca hacerlo), y así mismo son muy poco aplicables, por falta de voluntad y recursos.

7.4.2.3 Integración, articulación y armonización

De manera generalizada y a pesar que nuestra Ley 1523 de 2012 ordena la integración de la gestión del riesgo de desastres dentro de todos los instrumentos de planificación del desarrollo, su articulación en un diálogo lógico de la planeación integral, y su consecuente proceso de armonización que implica ajustar y complementar contenidos inherentes a los procesos de gestión del riesgo de desastres competentes para cada instrumento de planificación, lamentablemente se observa un descuido y negligencia generalizada por parte de las entidades territoriales y sectoriales para el cumplimiento de las disposiciones contempladas para tal fin por la Política Nacional de Gestión del riesgo de Desastres.

En este sentido, se ha avanzado en algunos aspectos de los procesos de conocimiento del riesgo de desastres (específicamente amenaza y algo de vulnerabilidad física) de los planes de ordenamiento territorial, solo para fenómenos recurrentes como deslizamientos, inundaciones y avenidas torrenciales, desconociendo de manera generalizada los demás escenarios de riesgo que pueden ser resueltos en este instrumentos de planificación, como escenarios asociados a fenómenos naturales, socio naturales, antrópico no intencionales y biosanitarios.

Se están desconociendo las posibilidades de gestión del riesgo de desastres que pueden generarse al integrar sus procesos dentro de los planes de desarrollo (Nacional, Departamental y Municipal – Distrital), que permitan, como se indicó anteriormente garantizar los recursos de

inversión pública que den cuenta de la materialización de acciones para el conocimiento y la reducción del riesgo de desastres.

7.4.2.4 Seguimiento y evaluación

Existen deficiencias en el seguimiento, evaluación y control de la gestión del riesgo de desastres que mejoran la gobernabilidad sobre la implementación de planificación y de las acciones de intervención que se realizan a nivel territorial y sectorial. En este punto se evidencia un desconocimiento generalizado desde las entidades coordinadoras del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres – SNGRD, sobre el paso a seguir en términos de permitir que los instrumentos de planificación para la gestión del riesgo de desastres de carácter sectorial, territorial e institucional puedan ser ajustados y actualizados, con conocimiento de causa en indicadores de impacto, resultados y de gestión que permitan inducir a la dinamización propia de los instrumentos de planificación y su apremiante necesidad de articulación, integración y armonización. De esta forma a la fecha los Consejos de Gestión del riesgo de Desastres (a excepción del Nacional) y los sectores del desarrollo, carecen de algún sistema de seguimiento y evaluación para medir la gestión de sus respectivos planes de gestión del riesgo de desastres y la integración de la gestión del riesgo de desastres en los demás instrumentos de planificación del desarrollo.

Este mismo desconocimiento pasa por los organismos de control del estado, incluido las auditorías, que en términos generales concibieron como meta para su ejercicio el cumplimiento de la formulación y concertación de los instrumentos de planificación, pero poco o nada se viene haciendo en términos del seguimiento a su implementación.

7.4.3 Mecanismos de financiación

Se encontraron constantes en términos de:

- Fondos de Gestión del Riesgo de Desastres, y
- Mecanismos alternativos.

7.4.3.1 Fondos de Gestión del Riesgo de Desastres

Los Fondos de Gestión del Riesgo de Desastres, actualmente, salvo escasas excepciones a nivel territorial, son figuras inocuas sin recursos, y los escasos recursos que se destinan en esta figura de financiación, son básicamente para los procesos de manejo y sostener la operación de las entidades de respuesta a las emergencias y los desastres.

De la misma forma, a pesar de las guías generadas por la UNGRD, aun no existe claridad sobre la creación y operación de los fondos de gestión del riesgo de desastres, que terminaron siendo otro requisito más solicitado por la ley y en el mejor de los casos la figura tipo cuenta por donde las entidades territoriales reciben transferencias desde el Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD, para atender las emergencias y desastres.

Se reconocen carencias en términos de reglamentación específica sobre los recursos que deben ser destinados, que porcentaje y de que rubro debe ser determinado para garantizar la gestión y financiación de los fondos territoriales de gestión del riesgo de desastres, en cumplimiento de los preceptos de la Ley referidos a la proporcionalidad de recursos de estos fondos frente a las condiciones de riesgo de cada entidad territorial; así como los porcentajes de destinación específica que deben generarse para cada uno de los procesos de gestión del riesgo de desastres: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de los desastres.

A nivel sectorial, no se dispone de fondos específicos para gestionar las condiciones de riesgo de desastres. Al igual que lo detectado en el nivel territorial, los sectores solo generan recursos al momento de la ocurrencia de las emergencias y los desastres, y su destinación está ligada a temas mediáticos, mas no a la planificación de alguno de los procesos de gestión del riesgo de desastres, como la preparación y/o ejecución de la respuesta y/o recuperación post desastres.

7.4.3.2 Mecanismos alternativos

En la actualidad, no hay claridad sobre la hoja de ruta para acceder a los recursos de inversión pública o sectorial para la gestión del riesgo de desastres. La ley da trasladado de la responsabilidad de la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres a los territorios, sin trasladar la disponibilidad presupuestal para garantizar particularmente el conocimiento del riesgo y la reducción del riesgo de desastres. De esta forma se presentan problemas ligados al mismo desarrollo, en donde existe concentración de recursos en el nivel central, pero existe falta de recursos financieros a nivel de los territorios para garantizar la implementación de dichos los procesos de gestión, y a nivel sectorial como no se encuentran vinculados disponibilidades presupuestales para la gestión del riesgo de desastres, las iniciativas y proyectos presentados por las entidades territoriales a sus respectivos bancos de proyectos de inversión, al no tener un camino diferente terminan archivándose.

Solamente a nivel territorial, sectorial e institucional se disponen de recursos inmediatos para atender las emergencias y desastres, y aún se continúa atendiendo desde el ámbito reactivo, generando este tipo de gastos desde un contexto político.

De todas formas, se destaca que los escasos recursos que se destinan en las entidades territoriales para efectos del conocimiento del riesgo de desastres se siguen enfocando hacia el conocimiento y análisis de las amenazas, muy poco se avanza en términos de la vulnerabilidad, la exposición y es casi nulo el ejercicio en términos de la estimación y/o cuantificación de los daños y las pérdidas económicas, sociales y/o ambientales, tal y como establece la ley. Así, de manera generalizada la gestión del conocimiento del riesgo de desastres se centra en la formulación y no en la ejecución de acciones de intervención para reducir las condiciones del riesgo de desastres.

En términos de reducción del riesgo de desastres, así exista una condición de riesgo inminente, las entidades territoriales, por desconocimiento o por temor no aplican esta herramienta (declaratoria de calamidad pública), desconociendo los principios de precaución, protección, concurrencia, subsidiariedad y coordinación

De manera generalizada, se observa una escasa gestión de recursos para promover la reducción del riesgo de desastres. Sin embargo, también se pudo destacar, que el problema no radica en la falta de recursos a nivel nacional e internacional (recursos de cooperación internacional), si no en la mala gestión a nivel territorial, sectorial e institucional. Por ejemplo, para el año 2018, el país generó recursos de los rendimientos financieros de regalías, y en ese entonces, faltó pedagogía en las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD para que los municipios hubieran logrado presentar proyectos que le permitiera acceder a dichos recursos, y así poder implementar acciones en función de la gestión del riesgo de desastres.

7.5. Estrategias en el ámbito territorial y/o sectorial para fortalecer la gestión del riesgo de desastres en Colombia

En el presente trabajo se plantean algunos elementos conceptuales que podrán servir como lineamientos y orientaciones para mejorar la gestión del riesgo de desastres en el país, de manera tal que se puedan encontrar rutas alternativas que permitan en un futuro reglamentar, ampliar y /o modificar estrategias, normas y regulaciones por parte de sectores, territorios e instituciones, fortaleciendo así nuestro Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD.

7.5.1 Para la estructura organizacional

De acuerdo con los temas identificados en las conclusiones:

- Conocimiento del Sistema
- El esquema de dirección y coordinación
- La definición de responsabilidades, y
- La Participación de actores.

Se estructuran a continuación las siguientes estrategias:

7.5.1.1 Conocimiento del Sistema

Para mejorar las condiciones referidas al conocimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD se plantea la necesidad apremiante de implementar y fortalecer programas de asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades de todas las entidades públicas y/o privadas de los ámbitos sectoriales, territoriales e institucionales. Esto

implicará retos en dichos ámbitos de aplicación de la gestión del riesgo de desastres para aquellos sectores, entidades territoriales e instituciones que por diferentes motivos aún no se han involucrado en la gestión. En este sentido la asistencia técnica deberá ser diferenciada en sus ámbitos de aplicación en términos de actores, competencias y marcos de actuación para cada caso en particular.

Así, es primordial iniciar estos procesos de asistencia a nivel institucional donde además de ejecutar el fortalecimiento, se podrán identificar actores, competencias y marcos de actuación a nivel sectorial y territorial. Algunos de los ejemplos que pueden ser implementados:

- A nivel sectorial: fortaleciendo cada sector en el entendimiento de la gestión del riesgo de desastres como un elemento transversal al desarrollo sectorial (que apoya las operaciones, actividades, negocios) y no con la visión errada como un elemento adicional a la gestión ambiental o de cualquier otro sector. Así mismo, en el entendimiento que cada entidad sectorial como integrante del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres también cuenta con la obligación de implementar los procesos de gestión del riesgo de desastres a través de los componentes del Sistema (Estructura organizacional, Instrumentos de Planificación, Mecanismos de Financiación y Mecanismos de Financiación) de forma tal que permita ampliar el espectro de posibilidades para reducir las condiciones de riesgo de desastres.
- A nivel territorial: generando mayor cobertura en la asistencia técnica generada tradicionalmente bajo esquemas del nivel Nacional hacia el nivel Departamental y Municipal - Distrital, con la generación de programas

complementarios y esquemas coordinados desde el nivel departamental, que permita la participación sectorial e institucional e incentivar entre otros temas, alianzas estratégicas para la gestión de acciones de intervención para la gestión del riesgo de desastres.

De la misma forma es importante redimensionar el “mapa” de entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, con el reconocimiento de posibilidades de gestión referidas a: políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes; de carácter sectorial, territorial e institucional, donde se pueda contar para cada una de las condiciones de riesgo de desastres existentes en el país, todos los actores que tienen que concurrir en la gestión.

Se amplía la necesidad de articular la agenda de gestión del riesgo de desastres con agendas de estado como la de desarrollo sostenible, cambio climático, hábitat y/o gestión ambiental, en donde por su naturaleza y por ser parte de su definición deben generarse elementos de cohesión (no conceptuales, sino pragmáticos) en los ámbitos de aplicación de la gestión del riesgo de desastres (sectorial, territorial e institucional), fortaleciendo la consecución de recursos de inversión que pueden llegar a impactar en el cumplimiento de los objetivos comunes dispuestos por la ley.

Entendiendo las dinámicas sectoriales, territoriales e institucionales en los que se debe mover la gestión del riesgo de desastres en Colombia, es relevante garantizar la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres, de manera tal que se recomienda para tal fin:

- Reconocer a las entidades que, en los ámbitos de la gestión, deban y puedan ser garantes de dicha condición

- Desarrollar elementos normativos que fortalezcan el seguimiento, evaluación y control a la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres en los componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD (Estructura organizacional, Instrumentos de Planificación, Mecanismos de Financiación y Sistemas de Información).

En términos de gobernabilidad es importante ahondar en la propia definición dada por la Ley 1523 de 2012 sobre el riesgo de desastres, ya que el objetivo es poder resolver desde la gestión del desarrollo (territorial, sectorial e institucional), los daños y las pérdidas que pueden presentarse ante la manifestación de fenómenos de carácter natural, socio-natural, tecnológico, antrópico no intencional y biosanitario. En este contexto la estrategia que se propone es inicialmente destacar la importancia de aplicar la definición del riesgo de desastres, dispuesta por la ley, a nivel sectorial, donde es necesario repensar su desarrollo en términos de lograr evitar la ocurrencia de daños y pérdidas que en el presente y a futuro afecte sus metas y propósitos misionales. De esta forma el concepto de gestión del riesgo de desastres no puede seguir siendo visto como otro elemento más del desarrollo, sino que, en virtud de su proyección transversal a todos los sectores del desarrollo, para que se puedan establecer posibilidades de obtención de recursos bajo la premisa de la reducción de pérdidas esperadas, que se pueden presentar, para cada sector del desarrollo ante la manifestación de algún tipo de fenómeno. De otra parte, es dimensionar la gestión con la visión sistémica del riesgo que permita fortalecer vínculos entre los sectores del desarrollo (sus instrumentos, políticas, normas, estrategias, etc....) y las instancias de dirección y coordinación del Sistema nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD. Y estas dos miradas deben estar de todas maneras al servicio de la continuidad de los procesos de la gestión del riesgo de desastres (conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de los

desastres). En este punto es importante tener como premisa que la gestión del riesgo de desastres conceptualmente debe trabajar la gestión sectorial, de acuerdo con las particularidades y realidades de cada sector del desarrollo, de manera que no se limiten las posibilidades de gestión y coordinación que ya existen y con los cuales se puede facilitar el cumplimiento de objetivos comunes.

De lo que se trata es poder fortalecer la gestión sectorial, no solo con la definición y delimitación de campos de actuación y de gestión, sino además coadyuvar en su diaria gestión con la conformación de unidades de planificación sectorial, una por cada sector del desarrollo, donde concurran entidades e instituciones en general para discutir temas inherentes al desarrollo, pero que a la vez permita en su beneficio gestionar escenarios de daños y pérdidas que pueden materializarse y afectar el desarrollo del propio sector.

Debe tenerse en cuenta como una estrategia de fortalecimiento es poder trabajar en la mirada humanitaria que podría reflejar el concepto riesgo de desastres, en donde para poder ser socializada y equiparada a los desastres, se pueden tender lazos de cooperación, alianzas y caminos de gestión con los sectores del desarrollo para permitir su participación en las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, no solo en los momentos de emergencias y desastres sino también en momentos de normalidad donde aún es posible trabajar para reducir los daños y pérdidas, aprovechando la experiencia con la que al respecto cuenta el país.

7.5.1.2 El Esquema de Dirección y coordinación

De acuerdo con lo recomendado en el numeral anterior, es estratégico fortalecer la gobernabilidad en la gestión del riesgo de desastres mediante el conocimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD. En este mismo sentido, y para tal fin se requiere fortalecer su gobernanza, en donde mediante las instancias de dirección y coordinación establecidas en la Política Nacional de Gestión del riesgo de Desastres – Ley 1523 de 2012, se puedan garantizar la aplicación de principios como el sistémico y participativo del artículo 3 la citada ley, requiriendo así de la participación de todos los actores en los ámbitos sectorial, territorial e institucional de la gestión del riesgo de desastres. Para tal fin se requiere dinamizar el liderazgo y estructura de trabajo, mediante la gestión de alianzas (Ejemplo: alianzas público – privadas), convenios de cooperación intersectorial e interinstitucional, donde se puedan estructurar agendas de gestión con y entre los Consejos de Gestión del Riesgo de Desastres (Nacional, Departamental y Municipal - Distrital) y en donde se refuerce la función esencial de dicha instancia de coordinación, para la planificación de los procesos de gestión del riesgo de desastres (conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de los desastres).

Así, para que sectores, territorios e instituciones lleguen a acuerdos de gestión, es fundamental integrar en el “seno” de los Consejos de Gestión del Riesgo de Desastres (Nacional, Departamental y Municipal - Distrital), a los sectores del desarrollo con voz y voto, en la medida de las agendas marcadas en el punto anterior (de gestión y de planificación) lo determinen.

Es también trascendental, en términos de gobernabilidad, entender como estrategia, que los problemas de la gestión del riesgo de desastres no se encuentran asociados a la falta de recursos (económicos, técnicos y financieros), sino que indiscutiblemente este es un tema político, que debe estar en las agendas de alto nivel del ejecutivo (presidente, gobernador y

alcaldes), permitiendo así ejercer el liderazgo, dirección y coordinación requerido por la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, su implementación en los componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, articulando e integrando su estructura organizacional (territorial, sectorial e institucional), sus instrumentos de planificación (Planes de desarrollo, planes de gestión del riesgo de desastres, planes de ordenamiento territorial y demás planes sectoriales del desarrollo) y nutriendo de recursos los mecanismos de financiación previstos en la ley y aquellos que pudiesen de manera innovadora ser dispuestos para la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres. De esta forma el tema debe ser integrado desde las agendas y estrategias de alto nivel a nivel del estado. Incluir la gestión del riesgo de desastres dentro de los programas de gobierno nacional y delegar tareas sectoriales a las carteras ministeriales que deben dar curso con la gestión del riesgo de desastres. En este sentido se debe profundizar en el entendimiento de alto nivel sobre la gobernabilidad de la gestión del riesgo de desastres, con la premisa que gobernar es adelantarse a los problemas, de forma tal que a nivel de los demás niveles de gobierno (Departamental y/o Municipal - Distrital) se convierta en doctrina la toma de conciencia sobre la importancia de la gestión del riesgo de desastres como lo ha sido durante años atrás la misma gestión del desarrollo.

Igualmente, se propone trabajar en tres frentes para mejorar la dirección y coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD:

- Es importante trabajar en el fortalecimiento de la gestión institucional del riesgo de desastres, en temas de liderazgo, toma de decisiones, coordinación, transparencia en el manejo de recursos, legitimidad, confianza ciudadana, entre otros que permitan mejorar la gobernabilidad y tender vínculos para una mejor gobernanza del riesgo de desastres. Los tomadores de decisiones deberían llegar a sus respectivas instancias de dirección y

coordinación con conocimiento adecuado para orientar los procesos de desarrollo con seguridad para reducir los riesgos de desastres, desde la planificación hacia un modelo de desarrollo sostenible

- Se debe despolitizar y desburocratizar la gestión del riesgo de desastres, de manera tal que se permita el acceso a sectores del desarrollo a nivel territorial e institucional que pueden aportar en la implementación de los procesos de gestión.
- Es estratégico trabajar de manera incluyente en la cultura de la gestión del riesgo de desastres a nivel de instituciones, entidades y comunidad, de manera tal que se privilegie la reducción del riesgo de desastres sobre la gestión reactiva (emergencias, desastres, recuperación) que se viene implementando actualmente en nuestro país.

Otro elemento importante para dinamizar las instancias de dirección y Coordinación del Sistema Nacional e Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD consiste en poder colocar como agenda natural de discusión, particularmente del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo (artículos 16 y 17 de la ley 1523 de 2012) y de los Comités Nacionales de Conocimiento del Riesgo, (artículos 20 y 21 de la ley 1523 de 2012), de Reducción del Riesgo (artículos 22 y 23 de la ley 1523 de 2012) y de Manejo de Desastres (artículos 24 y 25 de la ley 1523 de 2012), la inclusión de la gestión del riesgo de desastres dentro de la gestión del desarrollo nacional. De esta forma el término “desarrollo” incluye aspectos de sostenibilidad, de progreso y equidad social, y debería incluirse la gestión del riesgo como un ámbito transversal que garantiza sostenibilidad y resiliencia, entre otros términos importantes para el desarrollo sostenible. Como ejemplos de la aplicación de esta recomendación:

- En el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, establecer las directrices de planeación, actuación y seguimiento de la gestión del riesgo; y ejercer el seguimiento,

evaluación y control del sistema nacional y los resultados de las políticas de gestión del riesgo; en cumplimiento de los numerales 7 y 8 del Artículo 17 de la Ley 1523 de 2012 – Funciones, y

- En el Comité Nacional de Conocimiento del Riesgo, agendar la transversalización de la gestión del riesgo de desastres en las diferentes ramas del conocimiento (ciencias sociales, ciencias ambientales, ciencias políticas, ingenierías, etc..) ofrecidas en diferentes programas de educación superior en el país y no solamente en el desarrollo de la actual oferta como programas específicos especializados en gestión del riesgo de desastres.

De acuerdo con las estrategias ilustradas anteriormente es importante que las cabezas rectoras del desarrollo, las entidades, instituciones y organizaciones de los diferentes sectores del desarrollo, y las mismas instancias de dirección y coordinación del Sistema Nacional de Gestión del riesgo de Desastres – SNGRD (incluidos los consejos de gestión del riesgo de desastres y oficinas de gestión del riesgo de desastres), fortalezcan su recurso humano “profesional técnico” en la gestión del riesgo de desastres. Para lo cual se propone vincular a las profesiones de todas las disciplinas y ramas del conocimiento que son impartidas en el país, para que reciban de carácter obligatorio formación académica en términos de la gestión del riesgo de desastres, de manera que puedan suplir la necesidad que requieren los sectores del desarrollo para participar dentro del Sistema nacional de Gestión del riesgo de Desastres- SNGRD.

En continuidad con los aprendizajes a tomar del mundo de los desastres, se debe tomar la participación e integración de los sectores del desarrollo en términos de la ejecución de la respuesta y la recuperación. En ese sentido hay que retomar las lecciones aprendidas en la dirección, coordinación y gestión de acciones donde confluyan entidades, instituciones, sectores y territorios, permitiendo garantizar la efectividad y oportunidad para el conocimiento y la

reducción del riesgo de desastres. En este mismo orden de ideas de lo que se trata es poder identificar objetivos y necesidades comunes de carácter sectorial y territorial donde puedan ser aplicables los principios de concurrencia y subsidiariedad de la ley 1523 de 2012, en términos de escenarios de riesgo, áreas geográficas, campos del desarrollo sectorial, condiciones coyunturales de riesgo, etc.

En este sentido y mejorando la voluntad, las capacidades y dinamizando la estructura y coordinación del Sistema nacional de Gestión del riesgo de Desastres- SNGRD, la estrategia final es implementación de la gestión del riesgo de desastres en cada cambio de gobierno, para que se permita garantizar su continuidad y sostenibilidad. Es estratégico considerar además de los elementos de vinculación y articulación determinados anteriormente, un cambio en el enfoque de desarrollo a nivel nacional, por ejemplo, teniendo en cuenta el cumplimiento de los acuerdos de Paz, y de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, que permitirá dinamizar la gestión y posibilidades de actuación.

7.5.1.3 Definición de responsabilidades

Un elemento central reconocido es la necesidad de reglamentar la ley 1523 de 2012, para fortalecer la gobernabilidad para la gestión del riesgo de desastres, donde se puedan identificar completamente los actores que deben participar en la gestión del riesgo de desastres y establecer reglas de juego claras para determinar las responsabilidades en la implementación de sus procesos de gestión. Entonces como elemento estratégico complementario a las disposiciones contemplada por el Decreto 2157 de 2017 donde se generó esta posibilidad para los actores relacionados con cierto tipo de actividades económicas y sociales, que están vinculadas con la

gestión del riesgo de desastres; de lo que trata la presente estrategia es llegar a precisar, afinar y ajustar la participación de los sectores en términos de la obligatoriedad, tareas y responsabilidades particulares de los sectores para gestionar el riesgo de desastres y su implementación a nivel territorial (desde lo público y lo privado), en términos de:

- Delimitar los niveles de responsabilidad entre los niveles de gobierno, y la actuación sectorial que aporte en la construcción de los procesos de gestión del riesgo de desastres.
- Delegación de tareas, funciones y niveles de responsabilidad para la gestión del riesgo de desastres, de forma tal que se posibilite a los sectores, territorios e instituciones tener un mapa completo y claramente establecido respecto a sus propios espacios de gestión y de cohesión con otros sectores del desarrollo (trabajo intersectorial e interinstitucional).
- Definición de normas, reglamentos, controles y responsabilidades sectoriales (se destaca es el modelo chileno que se viene presentando en la actualidad ya que dicho país viene migrando a responsabilidades sectoriales).
- Crecimiento de los sistemas de gestión del riesgo de desastres incluyendo estas miradas adicionales de la gestión del riesgo que permitan la complementariedad de acciones sectoriales.
- La participación de los sectores de desarrollo en la gestión del riesgo de desastres, por medio de los consejos de gobierno a nivel nacional, departamental y Municipal - Distrital, para lograr la implementación de los procesos
- La definición de una hoja de ruta que permita articular los instrumentos de planificación territorial y sectorial para la gestión del riesgo de desastres

- Que dicha participación debe estar acompañada de acciones policivas que presionen la gestión e incentiven la cultura de la gestión del riesgo de desastres, que permitan una mayor integración entre lo público y privado.

De esta forma es importante resaltar modelos de la gestión del riesgo de desastres que pueden fortalecer la estrategia descrita anteriormente, de países tales como:

- **JAPÓN:** en donde como elemento central se determina la reducción del riesgo de desastres con un modelo de administración y gestión regido por un marco de competencias sectoriales y territoriales claramente definidos e implementado de acuerdo con la clasificación de los escenarios de riesgo que se vayan a gestionar y se establecen acciones de intervención y responsabilidades para el conocimiento y la reducción del riesgo de desastres asociados a cada escenario de riesgo a gestionar. De la misma forma determina las responsabilidades para la construcción y mantenimiento, administración, cofinanciación, contribuciones y subvenciones para la gestión de acciones de intervención requeridos para cada caso, lo cual permite articular acciones entre gobierno nacional, prefecturas, municipios y por parte de los particulares.
- **MEXICO:** donde plantea un marco nacional de gestión, bajo una perspectiva de administración descentralizada, que sirve de base para las planificaciones regionales, provinciales y comunales, según las respectivas realidades de riesgos y recursos. Este modelo, plantea como principio básico la ayuda mutua y el empleo Escalonado de Recursos (técnicos, financieros y humanos).

- CHILE: con un marco nacional de gestión que establece como función principal y responsabilidad de los actores para la gestión del riesgo de desastres, la planificación y coordinación del empleo de los recursos humanos y materiales de las entidades y servicios públicos, y de aquellos organismos de carácter privado, que tengan relación con cualquier variable de catástrofe o calamidad pública, a fin de evitar o aminorar dichos eventos, pudiendo en efecto requerir de esos servicios o entidades la información necesaria. En dicho modelo se da prioridad a la intersectorialidad y transdisciplinariedad.

De la misma forma se determina como estrategia reglamentar la Ley 1523 de 2012 en referencia a la participación proactiva de los Consejos de Gestión del Riesgo de Desastres, en función de los siguientes temas:

- Cumplir el papel de aconsejar y orientar los procesos de desarrollo, lo cual implica participar en los procesos de formulación, concertación y adopción de todos los instrumentos de planificación del desarrollo.
- La inclusión de todos los sectores del desarrollo dentro de sus integrantes con la definición precisa de responsabilidades propias de sus propias misionalidades y funciones.
- La determinación de un número mínimo de reuniones ordinarias en cada vigencia (diferentes a situaciones de emergencias y desastres), para cada uno de los comités de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, que permita equiparar sus funciones con la dinámica que a nivel nacional tienen los comités nacionales respectivos a cada proceso de gestión del riesgo de desastres.

- La responsabilidad en el seguimiento y evaluación de los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres (nacional y territoriales) donde se plantea la necesidad que, así como en los Planes de Acción Específica para la Recuperación post – desastres, sean las Oficinas de Planeación (Nacional, Departamental y Municipal - Distrital), las entidades técnicas encargadas de fortalecer dicha gestión.
- De la misma forma la delimitación particular de entidades regionales como las Corporaciones Autónomas Regionales y las Gobernaciones , que permitan articular desde su propia gestión institucional, sectorial y territorial, más eficientemente el Sistema nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD entre el municipio, departamento y nación con enfoque transversal y sectorial, con el fin de que cada uno de dichos sectores cuenten con una capacidad y talento humano para gestionar sus riesgos, dado que no solo se debe contar con la capacidad de las oficinas de gestión del riesgo de desastres, sino que esta debe permear a cada uno de los sectores de desarrollo.
- Así mismo es vital replantear y actualizar las políticas de gestión ambiental, de desarrollo territorial y de gestión del riesgo de desastres, en donde por ejemplo se privilegie la responsabilidad del estado para poder subsidiar a los municipios en la elaboración de estudios del riesgo de desastres con los cuales dichas entidades territoriales puedan asumir decisiones sobre los instrumentos de planificación del desarrollo. (EJ. Estudios básicos de riesgos para el cumplimiento del decreto 1807 de 2017, la estructura ecológica principal, cartografía básica, etc.). Esta responsabilidad recae en las respectivas entidades cabeza de sector que para cada caso en particular debe analizar y actualizar su modelo de gestión con los procesos de gestión ordenados por la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Finalmente es estratégico desde los propios sectores del desarrollo generar en el marco de sus propias responsabilidades y competencias:

- La pedagogía para lograr la incorporación de la gestión del riesgo de desastres desde los planes del desarrollo sectorial y su armonización con los planes territoriales y de gestión del riesgo de desastres como instrumentos rectores en la materia.
- Asignaciones presupuestales por parte de todos los sectores del desarrollo de forma tal que se deban incorporar en sus propios instrumentos de planificación.
- El seguimiento y evaluación a dichos instrumentos de planificación del desarrollo sectorial, con indicadores que permitan identificar el impacto de las medidas de reducción y la gestión del riesgo de desastres en su propio sector.

7.5.1.4 Participación de actores

De acuerdo con las responsabilidades ilustradas anteriormente para el fortalecimiento de la gestión del riesgo de desastre se identifican entonces primordial la inclusión y participación de los siguientes actores dentro de la estructura organizacional del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres:

- Entidades, instituciones organizaciones que representan los sectores del desarrollo (detallado en contenidos de los numerales anteriores).

- Entidades territoriales con menor capacidad de gestión y a donde el actuar del estado y en si del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD aún continúa siendo limitado.
- Las entidades del Sistema nacional de Planeación - SNP (particularmente oficinas de planeación nacional, departamental y Municipal - Distrital), las cuales deben cumplir un papel más protagónico dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, en términos de la integración y armonización de la gestión del riesgo de desastres y sus instrumentos de planificación con los instrumentos de planificación del desarrollo de manera tal que pueda existir coherencia y unidad de materia en las decisiones y actuaciones a nivel sectorial, territorial e institucional, en cumplimiento de agendas como el marco de Sendai, ODS, Cambio Climático, Hábitat y el mismo desarrollo, del desarrollo sectorial y de la planeación financiera del país. Se debe revisar el papel de las oficinas de planeación y desarrollo en los diferentes niveles territoriales (nacional, regional, local), ya que estas no solo deben generar la planeación del desarrollo, sino que a su vez pueda ejercer sus funciones para la definición de instrumentos, estrategias, regulaciones, normas y acciones que permitan integrar la reducción del riesgo en la planificación, realizar su seguimiento y evaluación, control y la materialización de las acciones planeadas. En este sentido por ejemplo y tal y como se mencionó con anterioridad, en nuestra política nacional de gestión del riesgo de desastres de Colombia, las oficinas de planeación (nacional, departamental y municipal – distrital) tiene funciones de seguimiento a los planes de recuperación post desastres, y dicha competencia debería ser asignada también y de manera semejante con los planes de gestión del riesgo de desastres y demás

instrumentos de planificación del desarrollo donde se realice la integración de la gestión del riesgo de desastres.

- El sector financiero que debe indiscutiblemente acercarse a la gestión del riesgo de desastres, para lograr el emprendimiento de instrumentos y figuras financieras novedosas y de carácter endógeno (desarrollo local) que beneficien a las entidades territoriales, y en donde se puedan emprender iniciativas de gestión que permita la integración entre lo público y lo privado, como por ejemplo las Alianza Público – privadas - APP que actualmente vienen implementándose para el sector de infraestructura vial.
- La cooperación internacional, con la cual se pueden encontrar esquemas de gestión similares a los que se gestionan comúnmente para condiciones de desastres, deberían y en donde se puedan encontrar condiciones similares para la gestión del conocimiento y reducción del riesgo de desastres.
- La academia que permita no solo seguir promocionando programas de especialización, maestrías y doctorados en gestión del riesgo de desastres y cambio climático, sino con la cual se pueda avanzar en la integración de la gestión del riesgo de desastres en todas las ramas del conocimiento que se imparten en el país, de manera tal que puedan promocionarse profesionales idóneos para liderar adecuadamente la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres en cualquier ámbito de aplicación sectorial, territorial e institucional.
- Los medios de comunicación con los cuales se debe realizar una mayor profundización e innovación en la comunicación del riesgo de desastres, que como subproceso del conocimiento del riesgo implica un tratamiento especial y diferenciado

respecto de los desastres. Sin embargo, su manejo debe aprovechar las lecciones aprendidas allí, de manera que el término riesgos pueda tener una mirada más humanitaria, menos tecnócrata y que permita que desde el presidente de la república hasta el ciudadano de a pie, comprender las condiciones de riesgo de desastres como pasivos que actualmente tiene nuestro país.

- La comunidad, que permita adentrarnos en el campo de la gobernanza del riesgo de desastres, donde se busca de maneja común con la gobernabilidad buscar estrategias efectivas de procesos de participación comunitaria en la gestión del riesgo de desastres, teniendo en cuenta una apropiación efectiva de la gestión del riesgo de desastres. Por ejemplo, en términos de conocimiento del riesgo de desastres se requiere una coproducción del conocimiento que convine desde la interpretación de la realidad de las comunidades, sus saberes, y los procesos resultados de la investigación científica. Así mismo para garantizar la participación de las comunidades en general se requiere difundir, promocionar y educar a estas en el conocimiento de los procesos de gestión del riesgo de desastres y los componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, pero con lenguajes inclusivos y diferenciados a cada realidad social en particular

7.5.2 Instrumentos de planificación

De acuerdo con los temas identificados en las conclusiones:

- Cumplimiento,
- Programación de acciones y decisiones en la planeación,
- Integración, articulación y armonización, y

- Seguimiento y evaluación.

Se estructuran a continuación las siguientes estrategias:

7.5.2.1 Cumplimiento

Se propone como punto de partida que los instrumentos de planificación para la gestión del riesgo de desastres se alineen en función de la puesta en práctica de los principios establecidos por la Ley 1523 de 2012: concurrencia, subsidiariedad, y sistémico, donde en áreas estratégicas del desarrollo nacional o en escenarios de riesgo asociados a fenómenos amenazantes, se delimiten áreas de trabajo que permitan confluir, coordinar, complementar y articular sectores, territorios e instituciones, garantizando la efectividad y oportunidad de las intervenciones para impedir o evitar la materialización de daños y pérdidas a nivel sectorial, intersectorial y territorial.

De manera particular a lo expresado en el tema de dirección y coordinación del Sistema nacional de Gestión del riesgo de Desastres – SNGRD, es estratégico incidir en los mandatarios del gobierno Nacional, Departamental y Municipal – Distrital, para que incorporen la gestión del riesgo de desastres en los instrumentos de planificación para la gestión del riesgo de desastres ordenados por el capítulo III de la ley 1523 de 2012. Se debe reglamentar dicha obligación para poder avanzar con:

- La determinación normativa que incida en la implementación de los instrumentos de planificación porque tenemos una vasta gama de posibilidades de gestión, pero muy poca implementación de acciones de reducción del riesgo de desastres

- La actualización de los instrumentos de planificación, para lograr su aplicación en la vida real, pasar de lo escrito a las acciones de intervención que permitan reducir las condiciones de riesgos.
- La determinación de carácter obligatoria y de manera complementaria al Decreto 2157 de 2017, de la formulación de planes sectoriales de gestión del riesgo de desastres que deben abordar la gestión sectorial del riesgo de desastres en complemento con otros tipos de riesgo tales como el riesgo de inversión, en el cual se abordan las formas y mecanismos para que las inversiones sean seguras y sostenibles; y otros riesgos como el laboral, el financiero, el tecnológico, etc., y que a su vez permitan generar campos de articulación sectorial con la gestión del riesgo de desastres.
- La estimación y cuantificación de los daños y pérdidas como elemento estratégico para garantizar la participación y actuación de los sectores del desarrollo que permitan incluir inversiones públicas y privadas, mejorando así la planeación y su materialización en la inversión.

De los aprendizajes obtenidos en el mundo de los desastres se debe repensar el tratamiento estratégico que se le está dando a los planes de acción específico para la recuperación, ya que desde los conceptos, esta herramienta termina siendo útil para generar desarrollo sostenible post desastres, pero que implica poder planear y articular acciones desde el ex – ante para garantizar actuaciones ex – post, y en donde la actual subestimación en su utilización y gestión debe llevar a la necesidad de mejorar su concepción y dinamismo, en términos de articulación e, integración con otros instrumentos de planificación de la gestión del riesgo de desastres e instrumentos de planificación del desarrollo que permitan explotar en una

real dimensión sus alcances sectoriales, territoriales e institucionales. De hecho, se debería también repensar la ubicación de los citados instrumentos de planificación dentro del capítulo III de la Política Nacional de Gestión del riesgo de Desastres como parte de los instrumentos de planificación del desarrollo.

En este sentido, el termino de riesgo inminente, indicado como un motivo para declarar el desastre o la calamidad pública, debe ser explorado técnica y jurídicamente con mayor detalle para avizorar posibilidades de obtención de recursos, tal y como ocurre en cualquier desastre o calamidad pública, pero con la mirada anticipada y prospectiva de los instrumentos de planificación para la gestión del riesgo de desastres, donde quizás pueda ser más expedito la articulación por ejemplo del plan de gestión del riesgo de desastres, el plan de ordenamiento territorial y el plan de desarrollo, con el plan de acción específico para la recuperación.

Se propone entonces plantear esquemas diferenciales para la gestión del riesgo de desastres donde se reconozca tratamientos especializados que reconozcan las diferencias y realidades territoriales particulares y en donde puedan llegar a confluir los esfuerzos sectoriales y territoriales para resolver las condiciones de riesgo de desastres.

Es estratégico profundizar en la responsabilidad territorial, sectorial e institucional para la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres, entendiéndose bajo el principio sistémico de la ley 1523 de 2012, donde si se ejecutan acciones de conocimiento del riesgo de desastres, estas deben servir de insumos para la reducción del riesgo de desastres, de manera tal que la responsabilidad de corto, mediano o largo plazo debe recaer en las respectivas administraciones que por acción u omisión lograron generar al final de las acciones la reducción en la materialización de los daños y las pérdidas identificadas en el conocimiento del riesgo de desastres

Para el cumplimiento de los instrumentos de planificación se debe estratégicamente avanzar en términos del conocimiento del riesgo en:

- Pasar de los estudios y análisis de los riesgos de desastres, a la cuantificación de los daños y pérdidas en los términos establecidos como definición del riesgo de desastres ordenado por la ley 1523 de 2012.
- De la misma forma, en ese reconocimiento se requiere fortalecer la gestión del conocimiento de las condiciones de riesgo de desastres que no se limite a escenarios recurrentes, sino que efectivamente permita responder a una priorización que sea establecida como agenda del desarrollo a nivel territorial, ligada indiscutiblemente por los Planes de Gestión del riesgo de Desastres (Nacional y territoriales).
- La definición del objetivo de los análisis del riesgo, por ejemplo, si son para ordenamiento territorial o para el diseño de obras de mitigación ya que son tiempos y momentos diferentes en la gestión. En términos de las obras de reducción se requiere la gestión del mismo proyecto para obtener los recursos, y esto depende de la capacidad de la entidad, y no siempre se cuenta de manera inmediata con la disposición de recursos.
- Es importante en este mismo orden de ideas descomplejizar el análisis y evaluación de los riesgos de desastres de acuerdo con las particularidades del territorio, de manera tal que para los efectos se trata de realizar estudios a un nivel de detalle específico que permita tomar decisiones. La actual estandarización de los estudios del decreto 1807 de 2017 a conllevado a generar demoras y errores en la planificación de la gestión del riesgo de desastres, porque los estudios al nivel de detalle que se solicitan para los planes de ordenamiento territorial son costosos e ineficientes en la toma de decisiones para otros instrumentos de planificación como los Planes de desarrollo, planes

del desarrollo sectorial o los mismos planes territoriales para la gestión del riesgo de desastres.

7.5.2.2 Programación de acciones y decisiones en la planeación

Es estratégico lograr incidir en la inclusión de la gestión del riesgo de desastres dentro de los instrumentos de planificación del desarrollo, donde se genere la inversión pública y que garantice su implementación, por ejemplo, los planes de desarrollo (nacional, departamental y municipal), y cuyo propósito central sea la reducción de las pérdidas que puedan ser estimadas para cada territorio y/o sector del desarrollo. De todas maneras para lograr la inclusión de la gestión del riesgo en los instrumentos de planificación de desarrollo donde se discuten recursos de inversión que permitan materializar de manera expedita la reducción de los daños y las pérdidas, se debe contar con una agenda preestablecida que genere orientaciones y lineamientos sobre el que hacer en cada proceso de gestión del riesgo de desastres, la cual para efectos de nuestro Sistema nacional de Gestión del Riesgo de Desastres son los Planes Nacional y Territoriales de gestión del riesgo de desastres, que requieren una nueva dinámica basada en su propio seguimiento y evaluación y en las necesidades sectoriales y territoriales para reducir los daños y las pérdidas. De esta forma resulta prioritario poder incluir el tema dentro del próximo y próximos Planes Nacionales de Desarrollo – PND y en el escenario que actualmente se viene desarrollando en la actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PNGRD, poder incidir para que los sectores del desarrollo tengan un ejercicio pleno de sus funciones y responsabilidades para garantizar la gestión del riesgo de desastres y en donde de manera expedita se puedan establecer las partidas presupuestales desde estos instrumentos de planificación para la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres:

conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres. Otro elemento estratégico consiste en aprovechar la actual coyuntura del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PNGRD, para que, dentro de su proceso de revisión y ajustes, el instrumento permita la articulación de acciones en conocimiento, reducción y manejo desde lo territorial y sectorial.

En relación con el nivel territorial (departamentos y municipios), es necesario incluir el componente programático del Planes territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres – Departamental y Municipal – Distrital, en los programas de gobierno, planes de desarrollo, los planes de acción específicos para la recuperación y demás instrumentos de planificación del desarrollo. En este sentido la estrategia es profundizar en el cómo realizar dicha integración, para que quede claro como los tomadores de decisiones pueden orientar los procesos de desarrollo. Así mismo es determinante poder avanzar desde la asistencia técnica y demás programas de fortalecimiento institucional que se puedan generar por parte de las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD, las entidades territoriales y sectoriales; para la identificación de cómo se pueden financiar las acciones de intervención dispuestas en los respectivos Planes Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres. Este punto es determinante para alcanzar la gestión de manera concreta y articulada con los sectores del desarrollo, pudiendo entonces poder articular soluciones y fuentes de cofinanciación y financiación, donde los sectores pueden participar y llegar a acuerdos particulares y figuras de gestión por ejemplo a partir de incentivos o alianzas público - privadas.

En este punto es estratégico adicionar dentro de los contenidos de los instrumentos de planificación para la gestión del riesgo de desastres la formulación e implementación de instrumentos de gestión y financiación de las acciones planeadas de forma tal que se garantice

por lo menos de la planificación un ejercicio consciente de las posibilidades y oportunidades para su materialización.

Se deben generar discusiones como país frente:

- El papel de los departamentos que permitan facilitar la gestión del riesgo de desastres (Por ejemplo, tal vez desaparecer la figura territorial y permitir mayor autonomía a los municipios o por el contrario que asuman responsabilidades subsidiarias para gestionar el riesgo de desastres),
- Las figuras de asociatividad territorial en el marco de la ley orgánica de ordenamiento territorial (ley 1454 de 2011): asociación de municipios, asociación de departamentos, Regiones administrativas de planificación - RAP, que permitan implementar modelos de desarrollo sostenible, y en últimas donde se puedan fortalecer las competencias y responsabilidades a nivel municipal y regional respecto de la gestión del riesgo de Desastres

Es estratégico poder fortalecer la formulación de los planes de acción específicos para la recuperación post- desastres, en términos de cambiar su concepción como un requisito anexo a las declaratorias de calamidad pública, sino debe entenderse como un instrumento de planificación del desarrollo que formulado de manera anticipada a los desastres tiene una amplia gama de posibilidades para garantizar lo que la ley nos obliga en términos de no replicar las condiciones de riesgo de desastres existentes de manera previa al desastre y convertirse en la oportunidad para generar opciones de desarrollo sostenible para el territorio y los sectores del desarrollo que en él participen dado que se requiere acotar el alcance del instrumento.

Otro nivel de detalle importante en la gestión es trabajar en la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la formulación de proyectos de inversión pública, como una obligación a responder desde su concepción en la Metodología General Aplicada – MGA, de manera que pueda cumplirse con las obligaciones establecidas por la ley para efectos de los proyectos de inversión pública (Artículo 38 de la ley 1523 de 2012). En este mismo sentido se debe profundizar en la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los términos de referencia de los proyectos y contratos que se van a ejecutar por parte de contratistas y consultorías, al igual que a los supervisores e interventores.

Es importante resaltar modelos de la gestión del riesgo de desastres que pueden fortalecer las estrategias descritas anteriormente (Anexo 4), de países tales como:

- CHILE: Donde se cuenta con un Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, como el instrumento que define objetivos estratégicos, programas, acciones, plazos y responsables que permiten materializar lo establecido en la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres vigente en Chile. Uno de los principios rectores de este Plan, es el de la Descentralización, el cual establece el fortalecimiento del nivel local y el impulso de la descentralización de responsabilidades en materia de reducción del riesgo de desastres, por lo que debe estar considerado como uno de los fines principales de esta política. De la misma forma este país ha logrado determinar en términos del Conocimiento del Riesgo y la Reducción del Riesgo de Desastres, desde Ordenanzas Generales de Urbanismo y Construcción de nivel regional y nacional, normas aplicables a "zonas no edificables" (zonas de riesgo) y en donde corresponden las franjas o radios de protección de obras de infraestructura peligrosa, tales como aeropuertos, helipuertos, torres de alta tensión, embalses, acueductos, oleoductos,

gasoductos, u otras similares, que por su actividad pueden generar condiciones de riesgo de desastres. o vigente. De la misma forma establece Instrumentos de Planificación Territorial (Planes Reguladores) los cuales exigen estudios de riesgo y pueden definir áreas de riesgo (restringidas al desarrollo urbano), en donde los estudios técnicos referidos a diferentes sectores del desarrollo que tienen que ver con estos planes reguladores como: movilidad urbana, infraestructura sanitaria y energética, riesgos y protección del patrimonio natural y cultural, deberán estar en coordinación con las políticas sectoriales asociadas a cada materia. En este modelo de planificación para la gestión del riesgo de desastres los territorios están facultados en armonía con el gobierno regional y nacional declarar emergencias preventivas, que permiten movilizar recursos principalmente para la reducción del riesgo de desastres y el manejo de los desastres.

- COSTA RICA: este país cuenta con un Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que se enfoca en los ámbitos de la reducción del riesgo de desastres, preparativos y respuesta y recuperación, atendiendo los siguientes ejes: generación de resiliencia e inclusión social, participación y desconcentración para la gestión del riesgo, educación, gestión del conocimiento e innovación, inversión financiera sostenible, infraestructura y servicios, planificación, mecanismos e instrumentos normativos para la reducción del riesgo. Dentro de los programas, se promueven diversas acciones para los tres (3) ámbitos de la gestión del riesgo de desastres (territorial, sectorial e institucional), destacándose dentro de la reducción del riesgo de desastres, las alianzas público – privadas para la divulgación de la información. De igual forma, se establecen herramientas para la estimación de la cantidad, característica y valor de la infraestructura pública, aplicable a cálculos de pérdidas presentes y futuras y estimación del riesgo de

desastres. Establece como obligación del Estado Costarricense establecer medidas para la reducción del riesgo, así como el manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia. Para este fin vincula a las instituciones del Estado, el sector privado y la población en general, para el cumplimiento de las acciones de regulación y control para su eficaz prevención y manejo. Entonces se determina en el modelo de gobernabilidad que toda política de desarrollo del país debe incorporar tanto los elementos necesarios para un diagnóstico adecuado del riesgo y de la susceptibilidad al impacto de los desastres, así como los ejes de gestión que permitan su control, promoviendo la gestión del riesgo de desastres como concepto integral del desarrollo. De la misma forma se establecen ejes rectores, dentro de los que se destaca el eje de Participación y desconcentración para la gestión del riesgo, donde, de conformidad con la Ley, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es el marco de organización para formalizar la participación y articulación de los actores del Estado, el sector privado y la sociedad civil, en el desarrollo de alianzas público–privadas, la promoción de la autonomía funcional en los territorios y el fortalecimiento local, para la toma de decisiones y el manejo de recursos, pero con pleno respaldo económico y funcional del gobierno central, con la flexibilidad para admitir el surgimiento de iniciativas independientes que deben ser orientadas en razón de los resultados que se esperan de la ejecución de este instrumento de política y el Plan Nacional. Finalmente para el ordenamiento territorial, se concepción busca equilibrar el desarrollo sostenible e implica la reubicación territorial de las actividades productivas, lo que podría significar límites importantes al derecho de propiedad, pues deben tomarse en consideración, entre otros aspectos, los recursos naturales, las actividades económicas predominantes, la capacidad

de uso de los suelos y la zonificación por productos y actividades agropecuarias, debido a consideraciones ecológicas y productivas.

○ JAPÓN: desarrollo un modelo enfatizado a la reducción del riesgo de desastres donde se determinan las áreas estratégicas nacionales como las áreas forestales como áreas de interés público objeto de planeación y permite de manera flexible articular los instrumentos de planificación sectorial (ambiente) del nivel nacional, prefecturas y municipios, mediante acuerdos de mantenimiento y promoción de dicha función de interés público, para la reducción del riesgo de desastres ante fenómenos específicos como: remoción en masa, inundaciones, fenómenos hidrometeorológicos e incendios. De la misma forma la ley determina acciones preventivas desde la normatividad urbanística para áreas densamente construidas y que guardan relación con el plan de ciudad (para nuestro caso plan de ordenamiento territorial) y con el cual se realiza el control físico – urbanístico de las acciones que realizan los propietarios de bienes (públicos – privados) para reducir el riesgo de desastres. De la misma forma existen planes o iniciativas sectoriales que incorporan conceptos de reducción de riesgos en cada uno de ellos, y que permiten la gestión en la planeación del desarrollo, y finalmente con la planeación desarrollada se genera una gran inversión distribuida en periodos de largo plazo. Para el manejo de los desastres, la ley prevé una estructura organizacional y unos instrumentos de planificación para la administración de los desastres de acuerdo con los niveles de gobierno: nacional, prefecturas y municipios. En este mismo sentido establece la obligatoriedad en la participación de los sectores, órganos administrativos y corporaciones públicas, en la formulación y ejecución de los citados planes y se establecen instrumentos de planificación para el manejo de los desastres, en donde y de

manera constante se generan responsabilidades específicas en dicha planeación con planes asociados a cada nivel de gobierno (nacional, prefecturas y municipios) y particulares. En este último caso, para los particulares se determinan específicamente la obligatoriedad de la formulación y gestión de los respectivos planes para actividades específicas determinadas por la ley.

7.5.2.3 Integración, articulación y armonización

En virtud de lo dispuesto por la ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo de desastres es un proceso social orientado al cumplimiento de los objetivos general y específicos dispuestos por la política nacional para la gestión del riesgo de desastres y el nuevo Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD. Para el logro de dichos objetivos, la gestión del riesgo de desastres concibe que dicho proceso social, a nivel territorial y sectorial, genere de manera permanente, la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de diferentes mecanismos (políticas, estrategias, PLANES, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones) que permitan garantizar el desarrollo de procesos de gestión para el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de los desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. Entonces, una de las maneras, para gestionar el riesgo de desastres, se configura con la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación, revisión - ajustes de los instrumentos de planificación del desarrollo, en sus diferentes ámbitos de aplicación (en salud, educación, medio ambiente, infraestructura, recreación, deporte, cultura, desarrollo territorial, desarrollo económico, competitividad, etc.), tanto los actualmente existentes, como aquellos que se generen a futuro por parte de las entidades territoriales, sector privado y organizaciones comunitarias; de

forma tal que se pueda implementar como una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo, estando así intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y con la efectiva participación de la población.

Es así, como cada instrumento de planificación del desarrollo se convierte en una posibilidad para gestionar el riesgo de desastres, mediante:

- La coordinación de competencias y la actuación integrada de servicios tanto estatales como privados y comunitarios especializados y diferenciados cuyas funciones tienen objetivos comunes para garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones y el logro de los fines o cometidos del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD;
- La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el SNGRD; y
- La eficacia en los procesos, acciones y tareas presupuestadas; la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas, y el reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias.

Con esta claridad conceptual, la gestión del riesgo plantea una amplia gama de posibilidades para articular armonizar e integrar, objetivos, políticas, estrategias, normas, instrumentos y acciones del desarrollo, programadas desde los instrumentos de planificación, entre los cuales se encuentran:

- Planes generados por la ley 1523 de 2012

- Planes de gestión del riesgo (Nacional, departamentales y municipales) – PNGRD – PDGRD – PMGRD,
- Estrategias de respuesta a emergencias (Nacional, departamental y municipales) – ENRE – EDRE – EMRE,
- Plan de acción específico para la recuperación (requerido en el régimen de declaratoria de calamidad pública o de desastres) – PAER
- Planes de contingencia para empresas – PCE.

- Planes existentes en la actual oferta de Instrumentos de Planificación del Desarrollo

- Planes de desarrollo (Nacional, departamentales y municipales) – PND – PDD – PDM.
- Planes de ordenamiento territorial (Departamentales y municipales, estos últimos concertados con las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR) – POD - POT
- Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (desarrollados por las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR) – POMCAS, y
- Demás planes del desarrollo en: salud, educación, medio ambiente, infraestructura, recreación, deporte, cultura, desarrollo económico, competitividad, etc.... (generados por representantes de cada sector del desarrollo en los tres niveles de gobierno, nacional, departamental y municipal)

De acuerdo a este inventario, se debe entender además que la gestión del riesgo permite generar, con base en la optimización de estos instrumentos, rutas para la gestión de recursos

(humanos, técnicos y financieros), para la coordinación de actividades y acciones de cooperación, para la transferencia de tecnologías, de conocimiento, etc...; que deberán estar orientadas hacia un mismo propósito y un mismo horizonte de trabajo que permita garantizar impactos territoriales de las diferentes políticas sectoriales que se estén planificando; de manera tal que estos instrumentos de planificación deben ser integrados, articulados y armonizados en función del cumplimiento de los objetivos del SNGRD.

Es así como los objetivos específicos del SNGRD, son en primera instancia, las tareas a desarrollar por cada instrumento de planificación, pero a su vez también, se convierten en el lenguaje común con el cual se puede generar el entendimiento entre los diferentes instrumentos que se pretendan articular y cuyo desarrollo consistirá en la generación de procesos de gestión del riesgo de desastres: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de los desastres, en donde se determinen los insumos, actividades y productos derivados de dichos procesos y se particularice los alcances y cualidades de cada instrumento de planificación de acuerdo con sus respectivas competencias y valores misionales.

En este sentido cada uno de los instrumentos de planificación del desarrollo, cuenta con una misión, visión, objetivos, políticas, componentes, contenidos y desarrollos particulares, que seguirán ejerciéndose en el ámbito de sus competencias y las regulaciones normativas que hasta la fecha rijan cada instrumento de planificación, pero con la previsión de que sus propias tareas deberán ajustarse a las nuevas disposiciones contempladas por la ley, en cumplimiento de la gestión del riesgo de desastres, sus principios, objetivos y la generación de procesos de gestión. Por ejemplo, en términos del desarrollo territorial, los planes de ordenamiento territorial municipal (planes - POT, planes básicos – PBOT o esquemas de ordenamiento - EOT) deben ser revisados y ajustados en los plazos contemplados por los artículos 39 y 40 de la ley 1523 de

2012, con el propósito de integrar en sus componentes y contenidos, la gestión del riesgo de desastres, las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines. Esto implica que, adicionalmente a las tareas propias del ordenamiento territorial determinadas por la ley 388 de 1997 (y sus decretos reglamentarios) y la ley anti tramites (y su respectivo decreto reglamentario), se deben incluir en sus contenidos el desarrollo de los procesos de gestión del riesgo de desastres: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de los desastres; lo que implica realizar un reconocimiento de sus propias competencias en función de dichos procesos y la determinación de los componentes e instancias de integración con los demás instrumentos de planificación que permitan gestionar el riesgo de desastres.

Se plantea que, adicionalmente a las rutas establecidas por la ley, para gestionar el riesgo de desastres en armonía con la gestión del desarrollo, se debe considerar que dichas rutas deben ser agendadas a nivel municipal, departamental y nacional, por algún instrumento rector que permita orientar de manera fluida, lógica y programática los procesos tanto del desarrollo como de la gestión del riesgo de desastres. La ley 1523 de 2012 define que los planes de gestión del riesgo (nacional, departamentales y municipales), son los instrumentos de planificación destinados a priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del SNGRD, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo del desastre, como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo, así como para realizar su seguimiento y evaluación. De la misma forma ordena que los programas y proyectos de estos planes municipales para la gestión del riesgo de desastres se integren en los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de desarrollo departamental, distrital o municipal y demás herramientas de planificación del desarrollo, según sea el caso.

En este marco de referencia se determina que el Plan (Nacional, departamental y/o municipal) de Gestión del Riesgo, es el instrumento mediante el cual el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, prioriza, formula, programa y hace seguimiento al conjunto de acciones para conocer, reducir y controlar las condiciones de riesgo, así como para preparar la respuesta a emergencias y la recuperación postdesastres; a ser ejecutadas por las entidades, instituciones y organizaciones que hacen parte del SNGRD. Entonces, este instrumento define de manera específica las acciones que de manera general indican los procesos de gestión del riesgo ordenados por la ley. Los procesos definen el “qué hacer” general y el Plan de Gestión del Riesgo define el “qué hacer” específico, el “dónde”, “cuanto”, “cuando” y “quién”; concretando los procesos y sus actividades para ser aplicados en el territorio, resultando así, ser un instrumento dinámico, tanto como lo es el conocimiento mismo del riesgo, que avanza de lo general hacia lo detallado generando la dinámica de intervención en los diferentes procesos de gestión. El Plan de Gestión del Riesgo de Desastres es el instrumento estratégico rector, en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los procesos de gestión del riesgo (conocimiento, reducción y manejo), así como para el establecimiento gradual de directrices y lineamientos a seguir por parte de los demás instrumentos de planificación del desarrollo, para que estos, en el ámbito de sus competencias, ejecuten las acciones de intervención programadas.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente se concluye que, una de las maneras para armonizar e integrar la gestión del riesgo de desastres con el desarrollo, consiste en la disposición de la oferta de instrumentos de gestión del desarrollo, enmarcada en los procesos determinados por la ley 1523 de 2012 para la gestión del riesgo de desastres; en su direccionamiento desde los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres, y en el contexto de armonización e integración sectorial y territorial.

7.5.2.4 Seguimiento y evaluación

Es fundamental nutrir la discusión sobre el seguimiento, evaluación y control de los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres (Territoriales – Departamental y Municipal – Distrital) y de la integración de la Gestión del Riesgo de Desastres en los instrumentos de planeación del desarrollo, ya que como aprendizaje de los desastres se puede tomar la figura de seguimiento y responsabilidad atribuida a las oficinas de planeación (Nacional, departamental y municipal) respecto de los Planes de Acción Específica para la Recuperación, donde esa función debería replicarse para los Planes Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres y demás instrumentos de planificación del desarrollo (actualmente la norma no dispone un responsable específico para dicha tarea). Esta postura garantizaría articulación e integración de decisiones y modelos de gestión ya que las oficinas de planeación en los tres niveles de gobierno cuentan con la misionalidad de planear el desarrollo a nivel territorial.

De esta forma se requiere realizar una evaluación periódica de los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres (Territoriales – Departamental y Municipal – Distrital) en términos de su implementación, articulados con el plan de desarrollo y los esquemas de ordenamiento territorial. Los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres requieren transversalizar desde lo sectorial con indicadores de cumplimiento y metas, con los sectores de desarrollo. Se propone entonces que, como mecanismo de seguimiento y evaluación, adicional a trabajar en indicadores de gestión, resulta importante además involucrar sus resultados dentro de la rendición de cuentas de las entidades, instituciones y organizaciones que conforman el Sistema nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD. Así, se refuerza entonces el tema de responsabilidades con estrategias de seguimiento, evaluación y control que permitan evaluar las disposiciones

contenidas en los instrumentos de planificación para la gestión del riesgo de desastres, en términos de su cumplimiento e impactos derivados de su implementación.

En este punto se requiere avanzar en la construcción de una cultura del reporte (a nivel territorial, sectorial e institucional) y en el mejoramiento de los datos que se generan, de manera tal que se permita garantizar un adecuado seguimiento, evaluación y control de los procesos de gestión del riesgo de desastres. Esto implica pensar en la conformación de esquemas de gobernanza para el seguimiento, evaluación y control de la gestión del riesgo de desastres que permita la participación de entidades públicas, privadas y la ciudadanía.

De otra parte, y como estímulo a la gestión sectorial es relevante pensar en la conformación de sistemas de seguimiento, evaluación y control de la gestión del riesgo de desastres que permita en tiempo real observar los avances o retrocesos en el cumplimiento de metas, de tiempos de ejecución, de los niveles de ejecución y gestión de recursos, responsables, etc., que a su vez vaya acompañado de un esquema de gobernanza para su implementación en el cual se privilegie la transparencia y oportuna información a todas las entidades que hacen parte de la gestión del riesgo de desastres a nivel sectorial, territorial e institucional.

De manera paralela a los avances que pueda tener las estrategias de seguimiento y evaluación por parte de sectores, territorios e instituciones respecto de la implementación de la gestión del riesgo de desastres, se requiere a su vez avanzar en el seguimiento por parte de los organismos de control del estado sobre la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres en los instrumentos de planificación destinados por la ley para gestionar el riesgo de desastres.

Finalmente es estratégico poder generar sistemas de información para la gestión del riesgo de desastres que garanticen el manejo y accesibilidad a los desarrollos de los instrumentos de planificación que se implementen a nivel, territorial, sectorial e institucional, por parte de cualquier actor que tenga que ver en la gestión del riesgo de desastres.

7.5.3 Mecanismos de financiación

De acuerdo con los temas identificados en las conclusiones:

- Fondos de Gestión del Riesgo de Desastres, y
- Mecanismos alternativos.

Se estructuran a continuación las siguientes estrategias:

7.5.3.1 Fondos de Gestión del Riesgo de Desastres

Una primera estrategia que se establece es que el gobierno nacional realice transferencias a las entidades territoriales (Departamentos y Municipios), en virtud de necesidades determinadas por el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PNGRD, o el mismo Plan Nacional de Desarrollo – PND, para áreas estratégicas del territorio nacional en una primera priorización, que permita apoyar la financiación de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres. En este sentido la estrategia nace en el sentido que así como existen recursos destinados desde el Sistema General de Participación -SGP, para los sectores del desarrollo en salud, educación, servicios públicos, entre otros, entonces en el presupuesto nacional debería existir, como parte de la misma gestión del desarrollo, un rubro específico para la gestión del riesgo de desastres, que permita fortalecer los procesos de Conocimiento y Reducción del Riesgo de Desastres. Esto

requeriría de una reglamentación específica para determinar porcentajes de participación, la obligatoriedad innegable de que los mismos recursos deban corresponder a los escenarios de riesgo de desastres y acciones formuladas y programadas desde los Planes Territoriales de Gestión del riesgo de Desastres.

De manera complementaria debe existir la obligatoriedad por parte de las entidades territoriales (Departamentos y Municipios), en incluir recursos financieros en la implementación de la Gestión del riesgo de Desastres, de acuerdo con la estimación financiera y planeación de acciones determinada por los Planes Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres y su armonización con sus respectivos Planes de Desarrollo y demás instrumentos de planificación del desarrollo.

Así mismo es necesario reglamentar los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres, donde se determine el manejo específico de las partidas que ingresan desde el gobierno nacional con destinación específica a los procesos de gestión del riesgo de desastres.

Es requerida la reglamentación a nivel territorial (Departamentos y Municipios) sobre las fuentes de financiación regular de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres, en donde las juntas administradoras de estos garanticen su gestión y financiación, en cumplimiento de los preceptos de la ley referidos a la proporcionalidad de recursos de estos fondos frente a las condiciones de riesgo de cada entidad territorial, así como los porcentajes de destinación específica que deben generarse para cada uno de los procesos de gestión del riesgo de desastres: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de los desastres.

Es necesario que cada uno de los Sectores del desarrollo, por intermedio de sus entidades cabeza de sector (ministerios) conformen fondos de gestión del riesgo de desastres sectoriales, que

permita avanzar en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres de la mano de los territorios y las instituciones.

Tal y como se ilustro anteriormente, es clave darle fuerza al fortalecimiento institucional de sectores y territorios, mediante procesos de asistencia técnica que permita dar elementos técnicos, administrativos y jurídicos para la conformación, sostenimiento y seguimiento y evaluación de los fondos territoriales y sectoriales para la gestión del riesgo de desastres.

7.5.3.2 Mecanismos alternativos

Para mejorar la gestión de recursos se requiere de la voluntad de los tomadores de decisiones, que de todas maneras deben estar vinculados a su ejecución a raíz de la necesidad propia de cada sector para resolver su propia gestión (en últimas reducir las pérdidas en el sector); pero también en la garantía sobre la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres, a raíz de su propio seguimiento, evaluación y control generado por conceptos o herramientas como la rendición de cuentas. Es estratégico garantizar que en todas las discusiones del desarrollo y en donde se genere planificación de la inversión pública, se incorporen acciones de intervención para gestionar el riesgo de desastres. Con esta premisa es estratégico lograr incidir en la inclusión de la gestión del riesgo de desastres dentro de los instrumentos de planificación del desarrollo, donde se genere la inversión pública y que garantice su implementación, por ejemplo, los planes de desarrollo (nacional, departamental y municipal), y cuyo propósito central sea la reducción de las pérdidas que puedan ser estimadas para cada territorio y/o sector del desarrollo.

De todas maneras para lograr la inclusión de la gestión del riesgo en los instrumentos de planificación de desarrollo donde se discuten recursos de inversión que permitan materializar de

manera expedita la reducción de los daños y las pérdidas, se debe contar con una agenda preestablecida que genere orientaciones y lineamientos sobre el que hacer en cada proceso de gestión del riesgo de desastres, la cual para efectos de nuestro Sistema nacional de Gestión del Riesgo de Desastres son los Planes Nacional y Territoriales de gestión del riesgo de desastres, que requieren una nueva dinámica basada en su propio seguimiento y evaluación y en las necesidades sectoriales y territoriales para reducir los daños y las pérdidas.

Se requiere destinar los recursos desde el próximo y próximos Planes Nacionales de Desarrollo, para que los sectores del desarrollo puedan destinar igualmente que, a nivel territorial, los recursos que permitan implementar los procesos de gestión del riesgo de desastres: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de los desastres.

De la misma forma es estratégico la conformación de mecanismos e instancias intermedias en materia de gestión y asignación de recursos como por ejemplo la conformación de bancos de proyectos de carácter sectorial para la gestión del riesgo de desastres, donde no solo puedan acudir las entidades públicas y privadas del sector o sectores relacionados del desarrollo, sino los territorios (Departamentos y Municipios), pero que para todos los casos dichos recursos deben estar ligados no a manejos politiqueros, sino a la lógica de la planeación de la gestión del riesgo de desastres a nivel sectorial y/o territorial.

Deben existir replanteamientos en la distribución de recursos de inversión para la gestión del riesgo de desastres por ejemplo a nivel de los proyectos financiados con recursos de regalías, donde las prioridades para su adjudicación dependen de intereses particulares y no de prioridades definidas técnicamente y en la planeación de la misma gestión del riesgo de desastres. (Por ejemplo, definir como prioridad escenarios de riesgo asociados a avenidas torrenciales en zonas urbanas, el reasentamiento de zonas subnormales en zonas de riesgo.

Complementario a los mecanismos de financiación en inversión pública, descritos anteriormente, se establece la necesidad de contar con instrumentos para medir las condiciones de riesgo presentes en los territorios, y a su vez ir definiendo un mecanismo de incentivos territorial como por ejemplo a partir de los rendimientos financieros que permitan premiar buenas prácticas en la planificación de la gestión del riesgo de desastres.

Se debe innovar con el desarrollo de elementos que existen en la norma pero que no han sido desarrolladas como por ejemplo poder gestionar condiciones de riesgo de desastres inminentes, que al ser una condición para la declaratoria de desastre o calamidad pública, permita con recursos expeditos resultados de dicha condición, reducir la materialización de daños o pérdidas, asociado a la planeación realizada por el Plan Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres y por el Plan de acción específico para la Recuperación. En este sentido y como se identificó en contenidos anteriores, es estratégico realizar esta determinación desde la cuantificación de los daños y las pérdidas donde el país ha aprendido bastante en la materia, pero solo en el mundo de lo materializado. Se debe avanzar en la estimación de los daños y las pérdidas de bienes económicos, sociales y ambientales que aún no se han materializado, que puedan ser vistos tal como es concebido en la definición de la ley 1523 de 2012 en su artículo 3, en términos contables estimar los pasivos.

Se debe profundizar en la implementación de procesos de contratación directa establecida por la ley 80 de 1993, para situaciones excepcionales como las emergencias y los desastres que sumado al concepto de riesgo inminente y su posibilidad en declarar las calamidades públicas permite a las entidades territoriales a gestionar recursos para el Conocimiento del riesgo y la Reducción del Riesgo de Desastres.

De la misma forma se deben generar instrumentos innovadores ligados a los mecanismos de protección financiera que permitan realizar ejercicios de acción transversal desde lo sectorial, mediante la implementación de los instrumentos de planificación propios de los sectores.

Otro elemento a considerar es los recursos de cooperación internacional que han sido subestimados en sus alcances, y deben ampliar su espectro de gestión hacia los procesos de conocimiento del riesgo de desastres y reducción del riesgo de desastres donde así como se ha ilustrado con anterioridad, este tipo de recursos también respondan a instrumentos de planificación como el Plan Estratégico de Cooperación Internacional - PECCI y los Planes nacional y Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres.

Igualmente, y como se ilustró en contenidos anteriores se debe fortalecer la participación del sector financiero en el desarrollo de iniciativas de gestión que permita la integración entre lo público y lo privado, fortaleciendo esquemas de asociatividad como las Alianza Público – privadas – APP.

Muy importante resaltar modelos de la gestión del riesgo de desastres que pueden fortalecer las estrategias descritas anteriormente, de países tales como:

- JAPÓN: para la reducción del riesgo de desastres este país categoriza los escenarios de riesgo de desastres, de acuerdo con sus propias particularidades, y por cada categoría se delega la administración y cofinanciación de acciones de intervención, lo cual permite articular acciones e inversión entre gobierno nacional, prefecturas y municipios. De la misma forma se permite la gestión del riesgo de desastres por parte de los particulares que desean y requieran realizar acciones de

intervención en los ríos, y estimulando su gestión mediante la compensación por parte de la entidad territorial encargada de la administración del respectivo escenario de riesgo de desastres. De la misma forma el modelo permite a nivel sectorial (Forestal, agrícola, pesquero, infraestructura, vivienda) generar protección financiera y sistemas de compensación ex ante para los ex post desastres. Se observa el esfuerzo del estado por mantener siempre la responsabilidad en la promoción de estos sistemas y garantizar los recursos que permitan la ejecución de recursos expeditos para la recuperación post desastres.

Para el proceso de manejo de desastres el país cuenta con recursos económicos que permite garantizar recursos para la rehabilitación y la reconstrucción post desastre, no solamente a través de la asignación de partidas presupuestales anuales, sino adicionalmente a través de financiamiento adicional como bonos, prestamos, impuestos entre otros. Los gobiernos de los países limítrofes juegan un papel importante en la financiación de los esfuerzos de recuperación y socorro después de un desastre, así como en los esfuerzos de prevención. Sin embargo, la mayor parte de los gastos de recuperación y reconstrucción corre a cargo del gobierno central. Ayuda en casos de desastre (por ejemplo, alojamiento temporal, atención médica, provisión de alimentos, agua, etc.). Así mismo se genera la asistencia financiera especial a gobiernos subnacionales y víctimas en diversas áreas en caso de un desastre extremadamente severo, determinando para cada caso en particular los niveles de asistencia financiera distribuidos entre gobierno central y subnacionales (prefectura y municipios). Por ejemplo el gobierno nacional y los subnacionales comparten participación en los costos para recuperación de obras públicas de ingeniería civil

(incluida la infraestructura de educación) de acuerdo con las particiones o porcentajes /topes establecidos por cada ley (Ley de reparto de gastos del Tesoro Nacional), así como para recuperación de medios de vida de las víctimas, en partes iguales (Ley de gestión de residuos y limpieza pública), así como para recuperación de medios de vida de las víctimas, en partes iguales (Ley de apoyo a la recuperación de los medios de vida de las víctimas de desastres). El gobierno nacional asume toda la participación en los costos de créditos para pequeñas y medianas empresas, dejando sin responsabilidad establecida para los gobiernos subnacionales. También se establece la participación en los gremios o asociaciones que representan a las empresas afectadas de manera tal que, a partes iguales, junto con el gobierno central y las prefecturas, asumen los costos de los préstamos requeridos como apoyo financiero al sector.

- MEXICO: el modelo de este país cuenta con la especificación de la subsidiariedad positiva y negativa del gobierno nacional hacia sectores y territorios delimitado por parámetros que permite o no su intervención. Para el proceso de manejo de desastres el modelo de este país establece que las entidades financieras otorgan créditos de reconstrucción, reparación y habilitación de cualquier tipo de viviendas, a excepción de las zonas en que exista prohibición para edificar viviendas. Se establecen subsidios económicos los cuales estarán condicionados en cuanto a la cuantía, calidad y condiciones de la ayuda, colaboración o beneficios que reciba el damnificado, por la autoridad que corresponda considerando fundamentalmente la situación económica y la magnitud del daño de quien reciba la ayuda o beneficio; y además se cuenta con un fondo, destinado a financiar la construcción, reconstrucción, reposición, remodelación, restauración o rehabilitación de infraestructura, instalaciones, patrimonio histórico

arquitectónico de zonas patrimoniales y zonas típicas, obras y equipamiento, ubicados en las comunas, provincias o regiones afectadas por terremotos, maremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, aluviones u otras catástrofes que puedan ocurrir en el territorio nacional.

8. CONCLUSIONES

- Con relación al resultado del análisis de los países, se puede concluir que Japón es un país que prioriza la reducción del riesgo de desastres enfocando sus esfuerzos en un modelo de desarrollo inclusivo pero descentralizado que le ha permitido otorgar las responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno, sectores y particulares, adoptando medidas estructurales y no estructurales que blindan en cierta medida su desarrollo desde todas sus aristas, y que paralelamente se fortalece en la preparación y atención de los desastres que puedan presentarse.

- Los países analizados permitieron a los autores de esta tesis, identificar elementos que permitieran visualizar de una manera más globalizada la forma en como actualmente se lleva a cabo la gestión del riesgo de desastres en los mismos y las herramientas normativas y de planificación que emplean para la misma; para lo cual se determinó, que aún con tantos retos pendientes por cumplir en esta materia, dichos países están enfocando sus esfuerzos en la transición de una gestión del riesgo reactiva a una gestión preventiva y la adaptación al cambio climático y variabilidad climática, como componente transversal a la gestión del riesgo y el desarrollo sostenible

- Con base a las diferentes entrevistas desarrolladas a nivel internacional, nacional y sectorial, se puede concluir que según las percepciones y experiencias de los expertos, si bien se han tenido avances en términos de la gobernanza del riesgo, en los países de la región, aun no se incluye la gestión del riesgo como un componente transversal en la gestión del desarrollo, situación que puede deberse a que la visión y modelos de desarrollo que se implementan actualmente, aún no incorporan la gestión del riesgo de desastres, y a los retos subyacentes que supone la gestión del desarrollo, como la pobreza, los asentamientos

informales, la distribución de riqueza, que aún no han sido resueltos, por tanto, este concepto se trabaja como un tema apartado del desarrollo de los territorios. Es un tema que se ve y se practica como si fuera un sector del desarrollo, como algo adicional a éste, y no como factor incluyente

- Los problemas de la gestión del riesgo de desastres no se encuentran asociados a la falta de recursos (económicos, técnicos y financieros), sino que preceden este es un tema de voluntad política, que debe estar en las agendas de alto nivel del ejecutivo (presidente, gobernador y alcaldes), permitiendo así ejercer el liderazgo, dirección y coordinación requerido por la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

- Se identifican elementos normativos existentes para gestionar las condiciones de riesgos de desastres, que puede retomarse a partir de los aprendizajes obtenidos por el SNGRD para el manejo de los desastres, en términos de la articulación intersectorial, interinstitucional, comunitario, entre otros, y que podría fortalecer, por ejemplo, el concepto de riesgo inminente bajo los principios de protección, precaución, autoconservación, entre otros, en los territorios de manera expedita como las declaraciones de calamidad pública o desastre definidas en la Ley 1523 de 2012 y la Declaratoria de Urgencia Manifiesta definida por la Ley 80 de 1993 para contribuir a la seguridad y sostenibilidad territorial, los cuales no han sido reconocidos por el SNGRD en términos de la reducción del riesgo de desastre. Esto permitirá a las entidades territoriales gestionar recursos de manera más ágil.

- En términos conceptuales aún se relaciona la gestión del riesgo de desastres, con la atención de emergencias y desastres, y no como un componente inmerso en el desarrollo, con enfoque sistémico y sectorial.

- A partir de los resultados de los objetivos específicos se concluye que la presente tesis de maestría identifico las diferentes estrategias para el fortalecimiento en la implementación de la política de gestión del riesgo de desastres en términos de sus procesos y componentes del sistema, en coherencia con lo planteado en el cuarto modelo de gobernabilidad planteado por (Berrío, 2009), *donde no es suficiente con la participación en la formulación de las políticas, sino que esta se debe extender a la gestión de los misma.*

- Se concluye que, a partir de los criterios de categorización establecidos en la metodología de la presente tesis, permitió identificar aquellas estrategias para el fortalecimiento en la implementación de la política nacional de gestión del riesgo de desastres en el marco de los procesos de la GRD y sus componentes.

9. RECOMENDACIONES

- Se recomienda el desarrollo de estrategias y acciones enfocadas en la descentralización y preceptos sectoriales que vayan alineados con las realidades territoriales a nivel nacional, regional y local, donde se determinen claramente las responsabilidades y competencias para sectores, territorios y entidades en materia de gestión del riesgo, pudiendo tomar como referencias, experiencias internacionales como la de Japón.

- De acuerdo con las entrevistas realizadas, y para futuros estudios, se recomienda promover en Colombia, un robusto esquema de gobernanza para el seguimiento, evaluación y control de las acciones y recursos que se destinan a nivel territorial y sectorial para la gestión del riesgo de desastres, de manera tal que se establezcan los criterios e indicadores bajo los cuales se va a hacer la medición y la rigurosidad de tener ese itinerario de control.

- De acuerdo a las estrategias estipuladas en este documento en función del fortalecimiento de la gestión del riesgo de desastres en Colombia, se plantea como recomendación la reglamentación de la Ley 1523 de 2012 en referencia a la participación proactiva de los Consejos de Gestión del Riesgo de Desastres, en función de los siguientes temas: participación en los procesos de formulación, concertación y adopción de todos los instrumentos de planificación del desarrollo, definición precisa de responsabilidades particulares sectoriales de sus propias misionalidades y funciones, la responsabilidad en el seguimiento y evaluación de los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres, la delimitación particular de entidades regionales como las Corporaciones Autónomas Regionales y las Gobernaciones, que permitan articular desde su propia gestión institucional, sectorial y territorial, más eficientemente el Sistema nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD entre el municipio, departamento y nación con enfoque transversal y sectorial.

- En complemento de lo anterior, es fundamental delimitar las reglamentaciones existentes, como el Decreto 2157 de 2017, entre otros instrumentos y mecanismos, por parte de los sectores, mediante resoluciones, guías, lineamientos y políticas, que le permita integrar componentes y procesos en cumplimiento con los objetivos establecidos en el Sistema Nacional de GRD.

- En términos de los mecanismos de financiación si bien existen recursos destinados desde el Sistema General de Participaciones – SGP, para los sectores del desarrollo en salud, educación, servicios públicos, entre otros, se recomienda asignar en el presupuesto nacional como parte de la misma gestión del desarrollo, un rubro específico para la gestión del riesgo de desastres, que permita fortalecer los procesos de Conocimiento y Reducción del Riesgo de Desastres, desde los planes de desarrollo de orden nacional para cada uno de los sectores.

- Es estratégico garantizar que en todas las discusiones del desarrollo y en donde se genere planificación de la inversión pública, se incorporen acciones de intervención para gestionar el riesgo de desastres. Con esta premisa es estratégico lograr incidir en la inclusión de la gestión del riesgo de desastres dentro de los instrumentos de planificación del desarrollo, donde se genere la inversión pública y que garantice su implementación, por ejemplo, los planes de desarrollo (nacional, departamental y municipal), y cuyo propósito central sea la reducción de las pérdidas que puedan ser estimadas para cada territorio y/o sector del desarrollo.

- Para lo anterior, es necesario que cada uno de los sectores de desarrollo en términos del conocimiento del riesgo, estimen sus daños y pérdidas potenciales con el propósito de orientar los procesos de inversión pública y privada en la gestión del riesgo de

desastres en los diferentes instrumentos de planificación, principalmente los planes de desarrollo territorial e institucional, y planes del desarrollo sectorial.

- Se requiere fortalecer los procesos de asistencia técnica de sectorial, institucional, territorial, comunitario, y en las tres ramas del poder público (ejecutivo, legislativo y judicial).

10. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Forestal del Japón. (2019). *Análisis y avance de la ley de reservas forestales estatales de 1937*, [En inglés]. (En línea). Disponible en:
<https://www.maff.go.jp/e/policies/forestry/attach/pdf/index-8.pdf>
- Arbeláez, C. G., López, G. V., Higgins, M. Lou, & Escobar, E. M. (2016). *El Acuerdo de Paris. Así actuará Colombia frente al cambio climático*. (En línea). Disponible en:
www.wwf.org.co
- Argüello, M. (2001, diciembre 13). Planificación ante el riesgo. *Revista Ambientico*, p. 99.
- Berrío, J. G. (2009). Un modelo de gobernanza para gestionar el riesgo. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 1(1), 95–112.
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias –CNE–. (2015). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016 – 2020*. Presidencia de la República de Costa Rica. (En línea). Disponible en: <https://www.bvs.sa.cr/php/situacion/pngr.pdf>
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias –CNE–. (2016). *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030*. (En línea). Disponible en:
<https://www.cne.go.cr/rectoria/politicangr/PNGR%202016%20-2030.pdf>
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2017). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (En línea). Disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2020). *Ley General de Cambio Climático*.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (En línea). Disponible en:

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_061120.pdf

Corte Constitucional de Colombia. Constitución Política de Colombia, (1991). (En línea).

Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/001342f9-en/index.html?itemId=/content/component/001342f9-en#endnotea0z37>

Decreto 1 de 2018 [Protección Civil]. Establece el código de protección civil. Gazeta Oficial de la República Italiana. 16 de marzo de 2018.

<https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/protezioneCivile>

Decreto 104 de 1977 [Ministerio del Interior de Chile]. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del título Y de la ley 16.282. 28 de enero de 1977.

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=214423&idVersion=2012-05-04&idLey=&tipoVersion=&cve=&i=>

Decreto 2157 de 2017 [Presidencia de la República]. Por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del Artículo 42 de la Ley No. 1523 de 2012. 20 de diciembre de 2017.

https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/PNVAH_2013-2030.pdf
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202157%20DEL%2020%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202017.pdf>

Decreto 38209 de 2018 [Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos]. Política nacional de vivienda y asentamientos humanos 2013-2030 (PNVAH) de Costa Rica. 23 de agosto de 2018.

Decreto 41091 de 2018 [Ministerio de Ambiente y Energía]. Política nacional de adaptación al cambio climático de Costa Rica. 24 de abril de 2018.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?para_m1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86580&nValor3=112448&strTipM=TC

Decreto 42465 de 2020 [Ministerio de Obras Públicas y Transportes]. Sobre lineamientos generales para la incorporación de las medidas de resiliencia en infraestructura pública en de Costa Rica. 20 de abril de 202.

<http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/4429/D-42465.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Decreto 458 de 1975 [Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile]. Que aprueba la nueva ley general de urbanismo y construcciones. 13 de abril de 1975.

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560&idParte=8632226>

Decreto 47 de 1992 [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]. por medio del cual se fija nuevo texto de la ordenanza general de la ley general de urbanismo y construcciones de Chile. 16 de abril de 1992. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=8201&idVersion=2021-08-09>

Decreto CD-LXIV-III-1P-267 de 2020 [Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados de México]. Por el que se expide la ley general de gestión integral del riesgo de desastres y protección civil. 3 de diciembre de 2020.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-III-1P-267/01_minuta_267_03dic20.pdf

Decreto 369 de 1974 [con fuerza de ley]. Crea la Oficina Nacional de Emergencia, dependiente

del Ministerio del Interior. 18 de marzo de 1974.

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6027&idVersion=1989-08-29&idParte=>

Decreto Supremo 156 de 2002 [Ministerio del Interior; Subsecretaria del Interior]. Aprueba plan nacional de protección civil, y deroga Decreto 155 de 1977, que aprobó el plan nacional de emergencia. 12 de marzo de 2002. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=199115>

DNP –Departamento Nacional de Planeación–, MHCP –Ministerio de Hacienda y Crédito Público–, MinAmbiente –Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible–, UNGRD – Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres–, & GIZ. (2020). *Incorporando la Gestión del Riesgo del Riesgo de Desastres y la Adaptación al Cambio Climático en Proyectos de Inversión Pública*. (En línea). Disponible en:

<https://www.dnp.gov.co/programas/ambiente/gestion-del-riesgo/Documents/1.>

[Orientaciones para formular proyectos.pdf](#)

DNP –Departamento Nacional de Planeación–. (2017). *Evaluación institucional y de resultados de la Política Nacional de la Gestión de Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, a partir de la Ley 1523 de 2012*. Bogotá D.C. (En línea). Disponible en:

<https://anda.dnp.gov.co/index.php/catalog/113/overview>

DNP –Departamento Nacional de Planeación–. (2019). *Índice municipal de riesgo de desastres ajustado por capacidades*. Bogotá D.C.

Feldman, E. A. (2000). Sistema de compensación por desastres pesqueros. En Justicia y sangre: cortes, conflicto y compensación en Japón, Francia y Estados Unidos. *Law and Society Review*, 34(3), 651-701. <https://doi.org/10.2307/3115140>

Gabaldón, A. J. (2006). Desarrollo sustentable. La salida de América Latina. *Revista de*

Investigación, 32(63), 219–221.

Gobierno de Chile. (2018). *El concepto de la Carta del Rischio del patrimonio cultural en América Latina: Carta del Rischio*. Embajada de Chile en Italia. (En línea). Disponible en:

https://iila.org/wp-content/uploads/2019/01/1.0_IILA-Pubblicazione-digital-CONVERSATORIO.pdf

Gobierno de la República de Costa Rica. (2017). *Política nacional de humedales*. Viceministro de Agua, Mares, Costas y Humedales –MINAE–. (En línea). Disponible en:

<https://da.go.cr/wp-content/uploads/2018/05/1-POLITICA-NACIONAL-DE-HUMEDALES-2017-2030.pdf>

Gobierno de México. (2010). *Reglas generales del fondo de desastres naturales (FONDEN)*.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (En línea). Disponible en:

<https://www.gob.mx/shcp/documentos/reglas-generales-del-fondo-de-desastres-naturales-fonden-publicadas-el-3-de-diciembre-de-2010>

Gobierno del Japón. (2005a). *Presentación de avances en la ley de apoyo financiero especial para hacer frente a desastres extremadamente graves –1962–*. (En línea). Disponible en:

<https://www.unisdr.org/2005/mdgs-drr/national-reports/Japan-report.pdf>

Gobierno del Japón. (2005b). *Presentación de implementación de la ley de apoyo para la recuperación de los medios de vida de las víctimas de desastres (1998)*.

<https://www.unisdr.org/2005/mdgs-drr/national-reports/Japan-report.pdf>

Hernández, R. S., Collado, C., & Lucio, P. (2003). *Metodología de la investigación*. (En línea).

Disponible en: <http://metodos-comunicacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/219/2014/04/Hernandez-Sampieri-Cap-1.pdf>

Ley 101 de 1952. Ley de costas. Ministerio de la Tierra, Infraestructura y el Transporte. 20 de abril de 1952. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=331AC0000000101>

Ley 108 de 1947. Ley para la recuperación a desastres del Japón que establece la ley del seguro agrícola. Ministerio de Salud y Bienestar. Octubre 18 de 1947.
<file:///Users/camilofernandez/Downloads/502EN.pdf>

Ley 1523 de 2012. Por la cual se establece la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. 24 de abril de 2012.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47141>

Ley 167 de 1964. Ley del río. Ministerio de la Construcción del Japón. 10 de julio de 1964.
https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20018/La_ley_de_l_Rio-Espa%C3%B1ol_JICA-Expert-Team_Marzo-2016.pdf?sequence=5&isAllowed=y#:~:text=La%20Ley%20del%20R%C3%ADo%20es,la%20antigua%20Ley%20del%20R%C3%ADo.

Ley 20444 de 2010. Crea el fondo nacional de la reconstrucción y establece mecanismos de incentivo tributario a las donaciones efectuadas en caso de catástrofe. Ministerio de Hacienda. 28 de mayo de 2022. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1013716>

Ley 21364 de 2021. Ley que establece el sistema nacional de prevención y respuesta ante desastres, sustituye la oficina nacional de emergencia por el servicio nacional de prevención y respuesta ante desastres, y adecúa normas que indica. Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. 27 de julio de 2021.
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163423&idParte=&idVersion=2021-08->

[07&utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed:%2Bbcn%2Fulp%2B\(BCN%2B%3E%2B%C3%9AAltimas%2Bleyes%2Bpublicadas\)](#)

Ley 249 de 1897. Ley de bosques. Ministerio de Agricultura y comercio del Japón. 9 de julio de 1897. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326AC1000000249>

Ley 29 de 1897. Ley para el control de la erosión SABO. Ministerio de la Tierra, Infraestructura y el Transporte. 30 de marzo de 1897. http://www.sabo-int.org/law/sabo_law.pdf

Ley 30 de 1952. Ley para la prevención de deslizamientos. Ministerio de la Tierra, Infraestructura y el Transporte. Abril 30 de 1952. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=333AC0000000030>

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. 18 de julio de 1997. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339#:~:text=Posibilitar%20a%20los%20habitantes%20el,y%20los%20servicios%20p%C3%BAblicos%20domiciliarios.>

Ley 44 de 2016. A partir de la cual se realiza la revisión parcial de la legislación forestal. Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca del Japón. 5 de mayo de 2016. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=326AC1000000249>

Ley 49 de 1997. Ley de promoción del desarrollo de distritos de prevención de desastres en áreas densamente construidas. Ministerio de la Construcción. Septiembre 30 de 1997. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=409AC0000000049>

Ley 84 de 1975. Ley de prevención de desastres en complejos industriales petroleros y otras

instalaciones petroleras. Ministerio de Economía, Comercio e Industria. Diciembre 5 de 1975. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=350AC0000000084>

Ley 8488 de 2005. Ley nacional de emergencias y prevención del riesgo de Costa Rica.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Diciembre 5 de 2005. 22 de noviembre de 2005.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=56178

Marie, J. (2012). *Work Plan of SAPI –Strategic Analysis of Policy Implementation under Colombia Japan Cooperation–*. (En línea). Disponible en:

https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20010/Disaster%20Risk%20Managment%20in%20Japan_Spanish%20Version.pdf?sequence=2&isAllowed=y

MHCP –Ministerio de Hacienda y Crédito Público–. (1999). *Acuerdo extendido entre Colombia y el Fondo Monetario Internacional*. (En línea). Disponible en:

https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/acuerdo_Colombia_FMI.pdf

Ministerio de las Fianzas del Japón. (2022). *Esquema del Sistema de Aseguramiento contra Terremotos del Japón: Reaseguro sísmico*. (En línea). Disponible en:

https://www.mof.go.jp/english/policy/financial_system/earthquake_insurance/outline_of_earthquake_insurance.html

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humano de Costa Rica. (2013). *Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040*. (En línea). Disponible en:

https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/pnot/PNOT_2012-

[2040.pdf](#)

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humano de Costa Rica. (2022). *Política nacional de desarrollo urbano 2018-2030 y su plan de acción 2018-2022*. (En línea). Disponible en: https://www.mivah.go.cr/Biblioteca/Políticas/Política_y_Plan_Nacional_Desarrollo_Urbano.shtml

Ministerio del Interior y de Justicia & Banco mundial. (2010). *Guía Municipal para la Gestión del Riesgo*. Bogotá D.C.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. (2016). *Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2018*. Unidad de Gestión del Sistema Nacional de Protección Civil - División de Protección Civil –ONEMI–. (En línea). Disponible en: https://www.preventionweb.net/files/52889_52889planestrategicobaja.pdf

OECD – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos–. (2019a). *Análisis y sumario de la ley de reparto de gastos del Tesoro Nacional para proyectos de recuperación de obras públicas de ingeniería civil dañadas por desastres del Japón, año 1951*. (En línea). Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/001342f9-en/index.html?itemId=/content/component/001342f9-en#endnotea0z37>

OECD – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos–. (2019b). *Análisis y sumario de la ley de reparto de gastos del Tesoro Nacional para la recuperación de instalaciones escolares públicas dañadas por un desastre del Japón, 1953*. (En línea). Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/001342f9-en/index.html?itemId=/content/component/001342f9-en#endnotea0z37>

OECD – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos–. (2019c). *Ley de*

gestión de residuos y limpieza pública del Japón, 1970. (En línea). Disponible en:

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/001342f9-en/index.html?itemId=/content/component/001342f9-en#endnotea0z37>

OECD – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos–. (2019d). *Análisis y sumario de la ley de apoyo a la recuperación de los medios de vida de las víctimas de*

desastres en el Japón, 1998. (En línea). Disponible en: [https://www.oecd-](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/001342f9-en/index.html?itemId=/content/component/001342f9-en#endnotea0z37)

[ilibrary.org/sites/001342f9-en/index.html?itemId=/content/component/001342f9-en#endnotea0z37](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/001342f9-en/index.html?itemId=/content/component/001342f9-en#endnotea0z37)

OECD – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos–. (2019e). *Análisis y sumario de la ley de seguro de crédito para pequeñas y medianas empresas del Japón,*

1950. (En línea). Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/001342f9-](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/001342f9-en/index.html?itemId=/content/component/001342f9-en#endnotea0z37)

[en/index.html?itemId=/content/component/001342f9-en#endnotea0z37](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/001342f9-en/index.html?itemId=/content/component/001342f9-en#endnotea0z37)

OECD – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos–. (2019f). *Sumario de la ley básica de pequeñas y medianas empresas del Japón, 1963.* (En línea). Disponible en:

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/001342f9-en/index.html?itemId=/content/component/001342f9-en#endnotea0z37>

OECD – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos–. (2019g). *Análisis y sumario de la ley de apoyo financiero a los agricultores, los trabajadores forestales y los trabajadores de la pesca que sufren desastres naturales del año 1964.* (En línea).

Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/001342f9-](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/001342f9-en/index.html?itemId=/content/component/001342f9-en#endnotea0z37)

[en/index.html?itemId=/content/component/001342f9-en#endnotea0z37](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/001342f9-en/index.html?itemId=/content/component/001342f9-en#endnotea0z37)

OECD – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos–. (2019h). *Análisis y*

sumario de la ley especial de medidas contra terremotos de gran escala (plan básico de prevención de desastres por terremotos, plan de mejora de la prevención de desastres por terremotos, plan de emergencia para la prevención de desastres por terremotos). Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar. <https://www.ve.emb-japan.go.jp/esp/image/ADMINISTRACION%20DE%20DESASTRES%20EN%20JAPON.pdf>

OECD – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos–. (2019i). *Sumario de la ley básica de contramedidas en caso de desastre establecidas por el gobierno del Japón en 1961.* (En línea). Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/001342f9-en/index.html?itemId=/content/component/001342f9-en#endnotea0z37>

Serna, L. G., Díaz Giraldo, C., & Molina, L. I. (2020). *Gastos de Inversión Pública para el financiamiento de la Gestión del Riesgo de Desastres en el orden nacional y subnacional para el periodo 2011-2019 en Colombia.* (En línea). Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/estudios-y-publicaciones/estudios-economicos/Paginas/archivos-de-economia.aspx>

Bruner, J. (1967) “Saber y el Sentir”. Editorial Pax. México

UNDRR –Oficina de las Naciones unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres–. (2022). *Gestión del Riesgo de Desastres.* (En línea). Disponible en: <https://www.un-spider.org/es/riesgos-y-desastres/gestion-del-riesgo-de-desastres>

UNDRR –Oficina de las Naciones unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres–. (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015.* (En línea). Disponible en: <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>

UNDRR –Oficina de las Naciones unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres–. (2005a). *Plan nacional de desarrollo Integral 1998: informe nacional del gobierno del Japón sobre la reducción de desastres para la Conferencia Mundial en Reducción de Desastres, enero 18 al 22. Hyogo. (En línea). Disponible en: <https://www.unisdr.org/2005/mdgs-drr/national-reports/Japan-report.pdf>*

UNDRR –Oficina de las Naciones unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres–. (2005b). *Plan Prioritario de Desarrollo de Infraestructura Social (2003): informe nacional del gobierno del Japón sobre la reducción de desastres para la Conferencia Mundial en Reducción de Desastres, enero 18 al 22. Hyogo. (En línea). Disponible en: <https://www.unisdr.org/2005/mdgs-drr/national-reports/Japan-report.pdf>*

UNDRR –Oficina de las Naciones unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres–. (2005c). *Plan a largo plazo para la mejora de la tierra de 2002: informe nacional del gobierno del Japón sobre la reducción de desastres para la Conferencia Mundial en Reducción de Desastres, enero 18 al 22. Hyogo. (En línea). Disponible en: <https://www.unisdr.org/2005/mdgs-drr/national-reports/Japan-report.pdf>*

UNDRR –Oficina de las Naciones unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres–. (2005d). *Plan de Proyectos de Mantenimiento y Conservación Forestal (2003): informe nacional del gobierno del Japón sobre la reducción de desastres para la Conferencia Mundial en Reducción de Desastres, enero 18 al 22. Hyogo. (En línea). Disponible en: <https://www.unisdr.org/2005/mdgs-drr/national-reports/Japan-report.pdf>*

UNDRR –Oficina de las Naciones unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres–. (2005e). *Presentación de la ley de socorro en casos de desastre del Japón de 1947 al informe*

nacional del gobierno del Japón sobre la reducción de desastres para la Conferencia Mundial en Reducción de Desastres, enero 18 al 22. Hyogo. (En línea). Disponible en:
<https://www.unisdr.org/2005/mdgs-drr/national-reports/Japan-report.pdf>

UNDRR –Oficina de las Naciones unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres–. (2005f). *Presentación de la ley básica de contramedidas en caso de desastre (1961) al informe nacional del gobierno del Japón sobre la reducción de desastres para la Conferencia Mundial en Reducción de Desastres, enero 18 al 22. Hyogo. (En línea). Disponible en:*
<https://www.unisdr.org/2005/mdgs-drr/national-reports/Japan-report.pdf>

UNGA –Asamblea General de las Naciones Unidas–. (2000). Declaración del Milenio. (En línea). Disponible en: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

UNGA –Asamblea General de las Naciones Unidas–. (2015). *Marco de acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. (En línea). Disponible en:*
https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

UNGRD – Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres–. (2018). *Atlas de Riesgo de Colombia: revelando los desastres latentes. (En línea). Disponible en:*
<https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/27179>

MAESTRÍA EN CAMBIOS GLOBALES Y RIESGO DE DESASTRES



Universidad[®]
Católica
de Manizales

VIGILADA MINEDUCACIÓN

*Obra de Iglesia
de la Congregación*



Hermanas de la Caridad
Dominicanas de La Presentación
de la Santísima Virgen

Universidad Católica de Manizales
Carrera 23 # 60-63 Av. Santander / Manizales - Colombia
PBX (6)8 93 30 50 - www.ucm.edu.co