



**MAESTRÍA EN CAMBIOS GLOBALES Y RIESGOS DE  
DESASTRES**

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTIÓN  
DEL RIESGO DE DESASTRES EN  
COLOMBIA Y SU COHERENCIA CON LAS  
DINÁMICAS Y RETOS DEL DESARROLLO  
TERRITORIAL. ESTUDIO DE CASO  
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**

**DIEGO ARMANDO LÓPEZ VARGAS  
DIEGO ALEJANDRO MESA BAQUERO  
LUIS MIGUEL CASTAÑEDA GALINDO**



**Universidad®  
Católica  
de Manizales**

VIGILADA MINEDUCACIÓN

*Obra de Iglesia  
de la Congregación*



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

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN  
COLOMBIA Y SU COHERENCIA CON LAS DINÁMICAS Y RETOS DEL DESARROLLO  
TERRITORIAL. ESTUDIO DE CASO DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

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

Asesor

Rogelio Pineda Murillo

Autores:

Diego Armando López Vargas

Diego Alejandro Mesa Baquero

Luis Miguel Castañeda Galindo

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES  
FACULTAD DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA  
MAESTRÍA EN CAMBIOS GLOBALES Y RIESGOS DE DESASTRES  
MANIZALES

2022

## **AGRADECIMIENTOS**

En primer lugar, queremos agradecer a nuestro docente guía Dr. Rogelio Pineda Murillo de la Universidad Católica de Manizales, quien, con su conocimiento, apoyo y orientación en cada uno de los contenidos de este trabajo de grado, permitiendo el desarrollo de los objetivos, la metodología de investigación y los resultados obtenidos.

Agradecer a la Universidad Católica de Manizales, por brindarnos los recursos académicos y conceptos en gestión del riesgo de desastres–GRD fundamentales para lograr construir este trabajo de grado.

Por último, agradecemos a cada uno de los actores o entidades institucionales en relación directa que participaron en el desarrollo metodológico de la presente investigación.

## **DEDICATORIA**

*Dedicamos este trabajo de grado a Dios, por darnos vida y salud, y permitirnos escalar un peldaño más en nuestra formación profesional; a nuestros padres, esposas e hijos, por brindarnos ese apoyo incondicional en nuestros logros e ideales; y gracias a todos los que se vincularon de manera directa o indirecta en este proceso.*

## Tabla de Contenido

1. Resumen.....	11
2. Abstract .....	12
3. Introducción .....	13
4. Objetivos.....	15
4.1 Objetivo General.....	15
4.2 Objetivos Específicos.....	15
5. Planteamiento del Problema .....	16
Desde el ámbito internacional.....	16
Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) .....	18
Desde el ámbito Nacional .....	19
Desde el Ámbito Departamental.....	20
6. Justificación .....	23
7. Contexto Territorial .....	25
7.1 Dimensión del Desarrollo Político.....	25
7.1.1. Descripción General.....	25
7.1.2. Análisis Provincias.....	28
7.1.3. Contexto Regional .....	35
7.2. Dimensiones del desarrollo Ambiental.....	36
7.2.1. Sustentabilidad Ecosistémica.....	36

7.3. Dimensión de la Institucionalidad en GRD .....	39
7.3.1. Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Riesgo de Desastres-UAEGRD	39
7.3.2 El Departamento de Cundinamarca frente a la GRD.....	39
7.3.3. La estrategia departamental de gestión del riesgo y su contribución a los ODS. ....	40
7.3.4 Cambio Climático.....	42
7.4. Dimensión del Desarrollo Social .....	42
7.4.1. Dinámica Poblacional .....	42
7.4.2. Desempleo.....	47
7.4.3. La pobreza en Cundinamarca.....	47
8. Marcos Conceptuales .....	51
8.1. Marco Normativo Y Legal.....	51
8.2. MARCO TEÓRICO.....	55
8.2.1. Sobre Política Publica en GRD.....	55
8.2.2. Sobre GRD en Colombia .....	63
8.2.3. Sobre Planificación del Territorio Sostenible. ....	66
8.2.4. Sobre Gobernabilidad y Gobernanza en GRD.....	67
9. Metodología .....	70
9.1. Tipo De Investigación.....	70
9.2. Enfoque Metodológico.....	72
9.3. Diseño Metodológico.....	74

Análisis documental.....	74
Entrevista semiestructurada.....	74
Propósito: .....	75
Actores para entrevistar: .....	75
Tiempo:.....	75
Guía de preguntas: .....	76
10. Resultados Y Discusión .....	77
10.1 Caracterización de los escenarios de GRD presentes en el departamento de Cundinamarca.....	77
10.1.1 Provincia de Gualivá.....	78
10.1.2 Provincia del Tequendama.....	81
10.1.3 Provincia sabana Centro.....	82
10.1.4 Provincia Guavio.....	84
10.1.5 Provincia de Oriente .....	87
10.1.6 Provincia de Almeida.....	90
10.1.7 Provincia del Alto Magdalena .....	90
10.1.8. Provincia del Bajo Magdalena .....	90
10.1.9 Provincia de Magdalena Centro.....	91
10.1.10 Provincia de Medina .....	91
10.1.11 Provincia de Rionegro.....	91

10.1.12 Provincia Sabana Occidente .....	91
10.1.13 Provincia de Soacha.....	92
10.1.14 Provincia del Sumapaz.....	92
10.1.15 Provincia de Ubaté.....	92
10.2 Coherencia de la formulación de la política pública departamental con las condiciones de riesgos de desastre actuales y prospectivas del departamento de Cundinamarca. ....	92
Qué nivel de conocimiento tiene de la formulación de la política GRD. ....	94
10.3 Fortalezas y vacíos de la política pública departamental en torno a la efectividad de la gestión del riesgo como determinante de la sustentabilidad territorial para el departamento. ....	106
Fortalezas de la Política Departamental de GRD de Cundinamarca .....	106
Vacíos de la Política Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca. ....	109
11. Conclusiones Y Recomendaciones .....	112
11.1 Conclusiones .....	112
11.2 Recomendaciones .....	114
12. Bibliografía .....	117

### **Listado de Figuras**

Figura 1 Objetivos de desarrollo sostenible.....	18
Figura 2 División Política de Cundinamarca .....	26



Figura 4 Provincia de Almeidas.....	28
Figura 3 Provincia Alto Magdalena.....	28
Figura 5 Provincia Gualivá.....	29
Figura 6 Provincia Bajo Magdalena.....	29
Figura 7 Provincia Magdalena Centro.....	30
Figura 8 Provincia Guavio.....	30
Figura 9 Provincia Oriente.....	31
Figura 10 Provincia Medina.....	31
Figura 11 Provincia Sabana Centro.....	32
Figura 12 Provincia Rionegro.....	32
Figura 13 Provincia Soacha.....	33
Figura 14 Provincia Sabana Occidente.....	33
Figura 15 Provincia Tequendama.....	34
Figura 16 Provincia Sumapaz.....	34
Figura 17 Provincia Ubaté.....	35
Figura 18 Estructura Ecológica Principal Departamental - EEP.....	38
Figura 19 Gestión del Riesgo de Desastres y su articulación con los ODS.....	41
Figura 20 Proyección población de Cundinamarca a 2020.....	44
Figura 21 Pirámide Poblacional.....	45

Figura 22 Municipios con mayor crecimiento poblacional, periodo 2005-2017.....	46
Figura 23 Incidencia de la pobreza monetaria departamental. Cundinamarca, 2018 .....	48
Figura 24 Niveles de Pobreza en el Departamento. ....	49
Figura 25 Ciclos y Procesos de la Investigación Cualitativa.....	70
Figura 26 Criterios del estudio de caso dentro de una investigación.....	73
Figura 27 Integración de la gestión del riesgo de desastres .....	84
Figura 28 Integración de la gestión del riesgo de desastres en el ajuste del esquema de ordenamiento territorial del municipio de Guasca.....	86
Figura 29 Resumen acciones para la integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y el ordenamiento territorial y estudios del Decreto 1077 de 2015 (Decreto 1807 de 2014).....	86
Figura 30 Objetivos y componentes de la política Nacional de GRD .....	106

### **Listado de Tablas**

Tabla 1 Distribución Provincial en Cundinamarca.....	27
Tabla 2 Proyecciones de Población por Provincia.....	43
Tabla 3 Necesidades básicas insatisfechas total departamental 2018. Porcentaje de población ..	47
Tabla 4 Estructura de la Ley 1523 de 2012. ....	60
Tabla 5 Valoración cuantitativa de las encuestas .....	94
Tabla 6 Rangos de Calificación .....	96

## 1. Resumen

La utilización de metodologías cualitativas fue fundamental en el progreso de la presente investigación, incorporándola en un proceso exploratorio que se fundamenta en el análisis detallado y sistemático de una unidad de estudio, con el fin de comprender como ha sido la evaluación de la pertinencia de la formulación de la política de gestión del riesgo de desastres-GRD del departamento de Cundinamarca respecto a las características y dinámicas de sus entes territoriales (regiones y municipios), frente a la actual política nacional de GRD establecida mediante la Ley 1523/2012.

La unidad de estudio para la investigación se constituye por 15 provincias, las cuales dividen político-administrativamente el departamento de Cundinamarca, recopilando la información a través de una encuesta, que incluía la percepción sobre las comparaciones entre la política nacional y política departamental, asimismo los diversos actores que se relacionan con el tema desde la mirada de la gestión institucional. Finalmente, con los resultados se pretende evidenciar el grado de coherencia de la política departamental frente a la política nacional, y adicionalmente identificar y/o evidenciar el estado del arte de la GRD departamental.

*Palabras Clave:* Gestión del riesgo, Coherencia, Sostenibilidad, Política Pública.

## 2. Abstract

Through the use of qualitative methodologies, the progress of the present investigation was undertaken, which will incorporate an exploratory process that is based on the detailed and systematic analysis of a study unit, in order to understand how the evaluation of the relevance of the formulation of the disaster risk management policy-DRM of the department of Cundinamarca regarding the characteristics and dynamics of its territorial entities (regions and municipalities), compared to the current national DRM policy established by Law 1523 /2012.

The study unit is made up of the 15 provinces in which the department of Cundinamarca is divided politically-administratively, collecting through a survey, the impressions that various actors have regarding the comparisons between national politics and departmental politics that are related to the issue from the perspective of institutional management. The results are intended not only to show the degree of coherence of the departmental policy compared to the national policy, but also to highlight the state of the art of the departmental DRM.

Keywords: Risk management, Coherence, Sustainability, Public Policy.

### 3. Introducción

El presente trabajo de grado evalúa la pertinencia de formulación de la política pública Ordenanza No. 066/2018, mediante la cual se crea y se aprueba la política pública en el departamento de Cundinamarca para la GRD, incluyendo las 15 provincias y los 116 municipios que la conforman. La respectiva política departamental se soporta en el documento Análisis Técnico orientado en la búsqueda de una estrategia, “que permita contar con territorios seguros en la región, se establece una alianza entre la Gobernación y el PNUD, en pro del fortalecimiento institucional, la formulación de políticas, planes e instrumentos estratégicos enmarcados en la Ley 1523/2012, buscando garantizar la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible”. (Gobernación de Cundinamarca, 2017).

Según (Murillo, 2018), Colombia es reconocido en sus progresos en políticas públicas asociadas a la planificación de la GRD, desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial, sin embargo, no se realizan en los diferentes sectores y/o regiones la implementación y ejecución de dichas políticas, lo que genera un incremento de las problemáticas en el desarrollo del territorio.

La finalidad de la investigación es realizar la evaluación de las fortalezas y vacíos de la política pública de GRD en las 15 provincias del departamento de Cundinamarca, teniendo en cuenta las situaciones de riesgos de desastres actuales y prospectivas. La ejecución del trabajo de grado se desarrolló en el cumplimiento de tres (3) objetivos específicos que dieron como resultado definir la coherencia y pertinencia de la formulación de la política en GRD para el departamento de Cundinamarca, de acuerdo con las dinámicas y el desarrollo territorial. De igual manera, se presenta un planteamiento en las referencias basadas para la formulación de políticas públicas en GRD, en función de los retos del desarrollo regional como insumo para evaluar la

conveniencia de dicha política del departamento de Cundinamarca en el marco de la Política Nacional de GRD.

Por último, esta investigación presenta un apartado de conclusiones a partir del análisis de la coherencia de la política departamental en GRD en torno a la efectividad de esta, como determinante de la sustentabilidad territorial, teniendo en cuenta las condiciones de riesgos actuales y de las prospectivas generadas en nuestro estudio de caso. Además, se platean las recomendaciones teniendo en cuenta el desarrollo metodológico de la presente investigación, las cuales son proyectadas para tenerlas en cuenta por cada uno de los respectivos municipios o actores que inciden en la toma de decisiones o el establecimiento de acciones en marco de la gobernabilidad y liderazgo en GRD en Cundinamarca.

## 4. Objetivos

### 4.1 Objetivo General

Evaluar la pertinencia de la formulación de la política pública de gestión del riesgo de desastres del departamento de Cundinamarca en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo y los retos del desarrollo regional y departamental de Cundinamarca.

### 4.2 Objetivos Específicos

- Realizar una caracterización regional y departamental de los escenarios de gestión del riesgo de desastre presentes en el departamento de Cundinamarca.
- Medir la coherencia de la formulación de la política pública departamental con las condiciones de riesgos de desastre actuales y prospectivas del departamento de Cundinamarca.
- Identificar fortalezas y vacíos de la política pública departamental en torno a la efectividad de la gestión del riesgo como determinante de la sustentabilidad territorial para el departamento.

## 5. Planteamiento del Problema

El planteamiento del problema se contempla en la necesidad de brindar respuesta a la pregunta que aborda la temática de la investigación ¿Cómo responde la formulación de la política pública de GRD del departamento de Cundinamarca con las características y dinámicas actuales y de prospectiva del territorio? Ante esta situación puntual, es preciso abordar la GRD desde una mirada internacional, nacional y departamental, en donde se denota la importancia de formular políticas públicas acordes a las respectivas realidades y situaciones de desastres que se presentan y aumentan en cada uno de los territorios.

### **Desde el ámbito internacional**

Con la implementación de la Estrategia de Yokohama en el año 1994 por parte de las naciones unidas, se plantearon líneas estratégicas para la prevención, mitigación y preparación de los desastres naturales, siendo un marco estructural para la generación de acciones beneficiando considerablemente el aumento de las capacidades institucionales, con gestiones optimas por parte de los gobiernos.

Existieron deficiencias en las temáticas esenciales en que estableció la estrategia las cuales fueron:

- ✓ La Gobernanza.
- ✓ El establecimiento de alertas temprana en cuanto a su identificación y monitorio.
- ✓ La educación como fortalecimiento del conocimiento.
- ✓ Reducción del riesgo.
- ✓ Preparación y recuperación en cuanto a la respuesta



Para el año 2005, teniendo en cuenta los principios y deficiencias de la estrategia de yokohama, se realizó la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres que aprobó el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, concretando el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, teniendo como consideraciones principales lo siguiente:

- ✓ La necesidad de generar alianzas estratégicas y de cooperación internacional en cada uno de los estados que conforman el marco de Hyogo, con la prioridad de establecer acciones tendientes a la RRD, que beneficien a las comunidades. Estas alianzas de cooperación ayudaran a la consecución de recursos para el fortalecimiento de GRD a nivel mundial, verificando los escenarios de riesgo actuales y futuros en los territorios, generando así el bienestar social, económico, ambiental y un óptimo desarrollo sostenible.

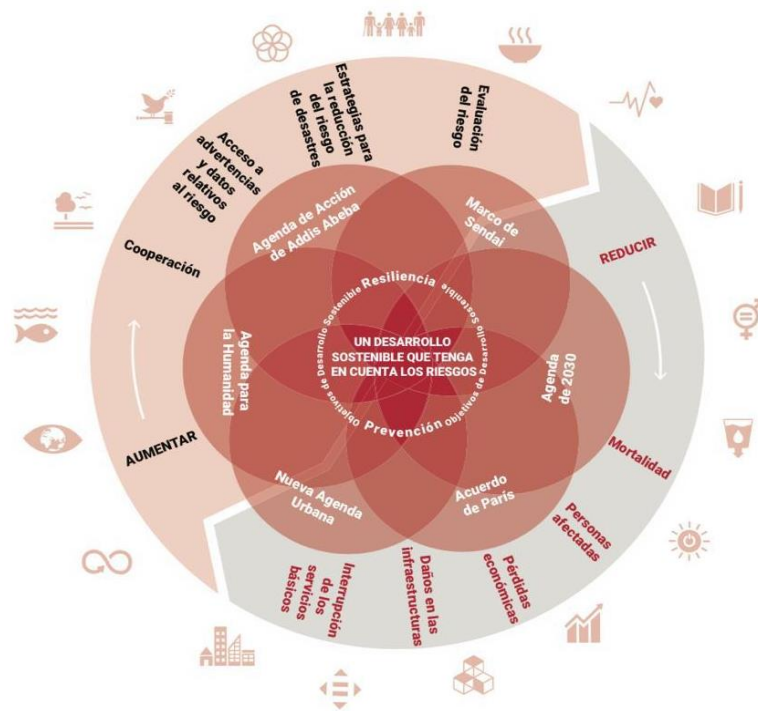
Para el año 2015, y en pleno desenlace del Marco de Acción de Hyogo, se estructura y se adopta la conferencia Mundial de las Naciones Unidas en la ciudad de Sendai, Japón, denominada Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, como instrumento sucesor del anterior Marco de Acción, generando como resultado: la fundamentación del nuevo enfoque o de concepto que debe tener la GRD, la definición de siete objetivos mundiales, enfatizados a la reducción del riesgo como resultado esperado, y reforzar la resiliencia.

De acuerdo con lo anterior, el marco Sendai plantea los lineamientos claros para que los gobiernos tengan prioridad de incorporación de la GRD en todas sus políticas, siendo transversal al proceso de desarrollo funcional de los territorios. Este marco tiene como finalidad, el fortalecimiento de los aspectos Estado-Sociedad-Ambiente logrando una integración entre ellos.

Cada estado debe de dar cumplimiento a los objetivos que se establecieron para reducir los posibles escenarios de riesgo que se puedan generar, incluyendo las medidas o acciones de prevención o mitigación; el conocimiento del riesgo es parte fundamental dentro de las metas que se enmarcan en este marco de acción. Según información de las Naciones Unidas se plantea que, en las prioridades del marco de Sendai reconocen los daños y pérdidas que se generan; la vulnerabilidad y elementos expuestos que se vinculan o tienen presencia directa o indirectamente en la generación de cualquier escenario de desastre en el territorio.

### Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)

Figura 1 Objetivos de desarrollo sostenible



Fuente: GAR 2019

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS generados por los anteriores objetivos del milenio con visión a 2030, el cual indica el fin de la pobreza, la conservación y protección de los recursos naturales en condiciones óptimas para la calidad de vida de la humanidad. Por tal

motivo, se establecen 17 ODS por parte del PNUD, los cuales desarrollaran un equilibrio entre la sostenibilidad ambiental, los cambios globales en relación con el CC, los riesgos de desastres presentes y futuros a nivel mundial, lo social enmarcado en el nivel de pobreza, entre otros aspectos fundamentales, para que todas las naciones generen acciones tendientes al cumplimiento de los logros de cada ODS.

La Política Nacional para la GRD, se encuentra enfocada al desarrollo sostenible en el país, teniendo en cuenta los referentes geopolíticos que inciden en la GRD, orientados en las agendas, marcos y acuerdos internacionales, que involucran los 17 ODS, con el propósito de reducir la mortalidad, las pérdidas y personas afectadas; aumentado la cooperación, la evaluación y las estrategias de reducción de riesgo de desastre, con el propósito de generar un desarrollo sostenible seguro.

### **Desde el ámbito Nacional**

La situación presentada en el país por eventos hidroclimatológicos para los años 2010 y 2011, debido a la presencia de situaciones de riesgos de desastres a nivel de los municipios sin un fortalecimiento de capacidades, ni de reacción ante estas situaciones de emergencia; se estructura por parte del gobierno nacional la herramienta legal y funcional para la GRD denominada Ley 1523/2012, la cual planteó participación en todos los niveles de gobierno, el establecimiento de acciones en los procesos estipulados para una óptima toma de decisiones en la GRD de cada entidad territorial.

De esta manera, la inclusión y articulación con los distintos elementos de planificación o instrumentos ideales para un cierre de brechas en cada entidad territorial; asimismo, implementando la ley se logra evidenciar el grado de responsabilidad y capacidad de afrontar

cualquier riesgo presente, el establecimiento de principios esenciales en coordinación plena para dar solidez a la gestión institucional.

Se debe aplicar y dar cumplimiento de la Ley 1523/2012 en cada territorio del país con la oportunidad de que la GRD sea transversal a cada proceso de desarrollo, fortaleciendo la institucionalidad para la atención de las emergencias, dentro del proceso del manejo de desastres.

### **Desde el Ámbito Departamental**

El departamento de Cundinamarca se encuentra conformado principalmente por municipios de baja capacidad fiscal, geográfica y ambientalmente con situaciones heterogéneas en GRD (Escenarios multiamenazas y de alta complejidad), con muchas disparidades en el desarrollo, lo que conlleva a que su política pública deba responder desde su formulación a la coherencia con las dinámicas y los retos del desarrollo territorial.

Para Cundinamarca se ve un panorama en el cual se deben enfrentar y gestionar diversos fenómenos, tanto naturales, socio naturales, antrópicos y tecnológicos (CEPAL, GTZ, 2005) algunos de los cuales se convirtieron en emergencias y desastres complejos, que demandaron una importante inversión de recursos y requirieron de acciones para la atención, rehabilitación y reconstrucción.

Se presenta información de atención de emergencias según reportes anuales de la UNGRD, según información registrada para el periodo de 1998-2015, en el departamento se presentaron:

- ✓ 3907 eventos, de los cuales el 91,8% (eventos naturales y socio naturales).
- ✓ 1938 incendios forestales (49,6%).
- ✓ 849 inundaciones (21,7%).

- ✓ 476 eventos de los cuales el 12,2% (remoción en masa).
- ✓ 212 eventos de los cuales el 5,4% (vendavales).
- ✓ y el 2.9% correspondientes a eventos de baja frecuencia, pero de alto impacto como (sismos, avenidas torrenciales y sequías).

En ese punto de vista el departamento evidenció a consecuencia del fenómeno de la niña entre los años 2010 y 2011, registró:

- ✓ 319 inundaciones
- ✓ 153 movimientos en masa; en estos años se presentaron el 38% y 32% (inundación y deslizamientos) de los eventos registrados entre el periodo 1998 -2016. (Gobernación de Cundinamarca, 2017).

Según lo expuesto, el departamento de Cundinamarca *“con el objetivo de enfrentar lo establecido en el marco normativo nacional y departamental, establece una alianza entre la Gobernación y el PNUD para el fortalecimiento institucional, la formulación de políticas, planes e instrumentos estratégicos para la gestión del riesgo enmarcados en la Ley 1523 de 2012, con el fin de garantizar la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible de Cundinamarca”*. (Gobernación de Cundinamarca, Sistema Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2018).

En función de lo anterior, la gobernación mediante el sistema para la GRD estipula que *“La política pública departamental esta soportada en el “Análisis departamental de GRD”, documento técnico de soporte (DTS) desarrollado para soportar las decisiones tanto de política, como las del PDGRD y la ERDE, que contiene los lineamientos generales tanto conceptuales como normativos, las generalidades del Departamento, una descripción de la población, de las*

*dinámicas socio económicas, territoriales; además, de un análisis de las características institucionales para la gestión del riesgo mediante un mapeo de actores y balance institucional a 2017, las calificaciones de escenarios históricos y prospectivos como base para la toma de decisiones, concluyendo con el análisis del proceso participativo y el análisis financiero del Departamento”.*

De manera directa, la Política Departamental para la GRD contribuye al cumplimiento de los ODS 1, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 15 y 17. En este sentido se deben establecer en Cundinamarca acciones por provincias y municipios, para que los indicadores o metas que se generalizaron en los ODS arrojen resultados claros y concretos.

El departamento de Cundinamarca se enlista en la obligación de concentrar estrategias concretas para un óptimo seguimiento y evaluación, que resulta pertinente de la formulación de la política departamental de GRD contemplada en la Ordenanza No 066/2018, como determinante de la sustentabilidad territorial en Cundinamarca.

## 6. Justificación

La política de GRD en Cundinamarca aprobada mediante Ordenanza No 066 de 2018, la cual definió el alcance para los 116 municipios de su jurisdicción, bajo lineamientos generales de los procesos establecidos en la Ley 1523/2012 generando, un fortalecimiento institucional que formalizará la estructuración de estrategias y/o acciones en cada municipio, asegurando la articulación del ordenamiento territorial, el medio ambiente y el desarrollo territorial.

La presente investigación se enfocará en evaluar la formulación de la política que se aprobó para Cundinamarca en GRD, en contraste a las dinámicas de los entes territoriales, regionales y municipales, ya que debido al *“ámbito sectorial las diversas acciones que se desarrollan suelen originarse en entidades, ya sean del orden nacional, departamental o municipal. Las entidades y sectores de los diversos niveles territoriales (municipio, departamento) deben acatar y enmarcar las acciones de gestión del riesgo en la política pública. Las entidades y sectores de orden nacional deben tenerla en cuenta en sus intervenciones en el territorio cundinamarqués”*. (Gobernación de Cundinamarca, Sistema Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2018).

Por lo anterior, se determina que al momento de la formulación de la política departamental Ordenanza No. 066/2018, se encontraban desactualizados los instrumentos de planificación en GRD lo que conlleva a la problemática principal del documento a evaluar, además, los escenarios de riesgos no se encuentran priorizados y caracterizados conforme a la realidad de los territorios.

De esta manera, como estudiantes de la maestría en Cambios Globales y Riesgo de Desastres, se pretende realizar una contribución mediante esta investigación, que aporte a la

evaluación de la pertinencia de la Política Pública en GRD, a las condiciones y características reales de cada uno de los municipios que hacen parte del departamento de Cundinamarca; y la articulación con los instrumentos de planificación en GRD, la creación y funcionamiento de los Consejos y los Fondos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres - FMGRD, logrando una transversalidad y/o sostenibilidad departamental.



## **7. Contexto Territorial**

Dentro de este contexto territorial, se abordan las respectivas dimensiones del desarrollo desde lo político, ambiental en el cual se revisa lo ecosistémico, la institucionalidad de la GRD, cambio climático y el factor social enmarcado en Cundinamarca.

### **7.1 Dimensión del Desarrollo Político**

#### ***7.1.1. Descripción General***

El departamento de Cundinamarca se encuentra sobre la cordillera Oriental, región Andina, con una superficie de 24.210 km<sup>2</sup> y presenta variedad de planicies, montañas, colinas y pequeños valles, con alturas que van desde los 300 hasta los 4.000 m.s.n.m.

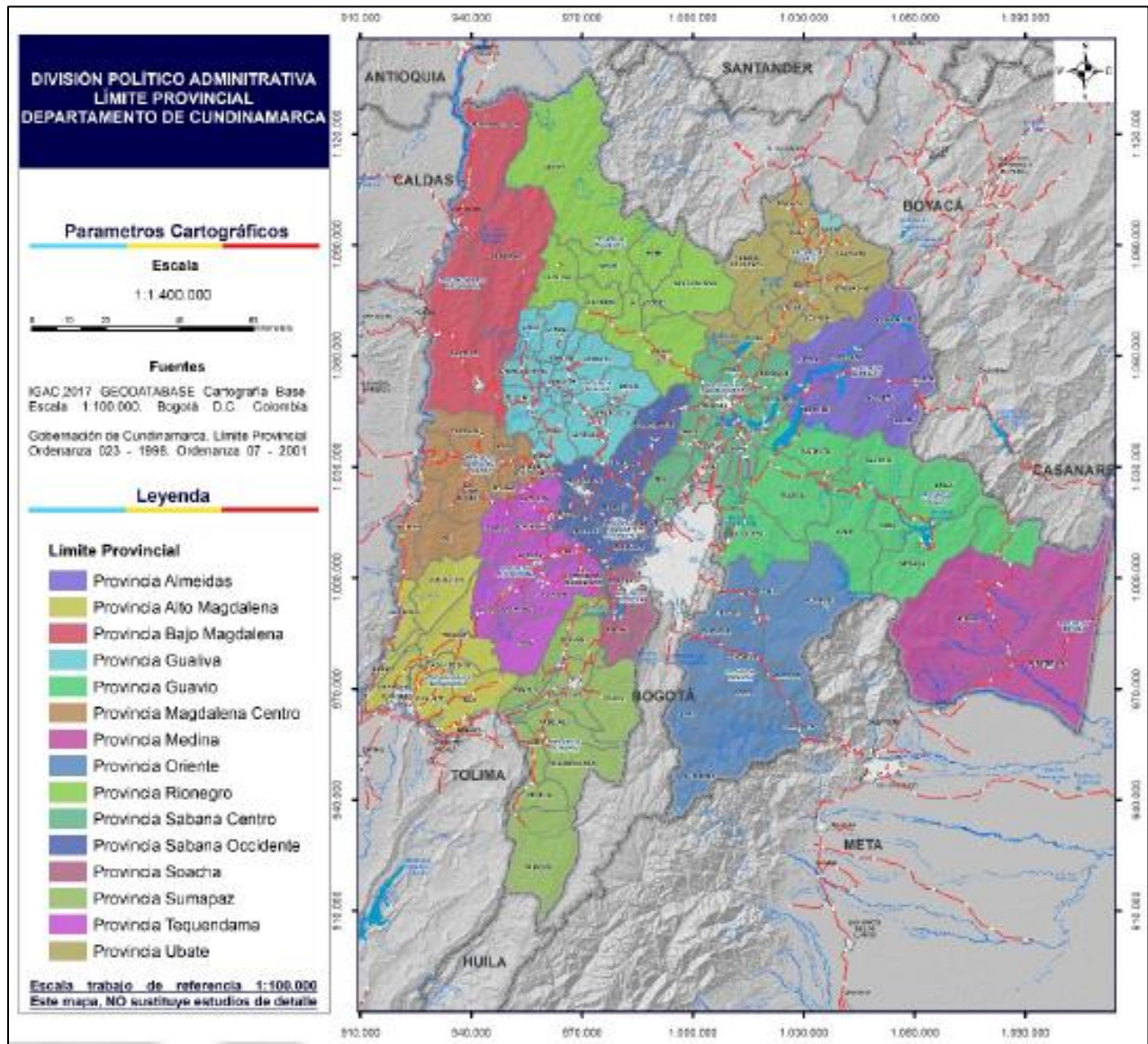
Dentro de la Cordillera Oriental se encuentra los páramos de Cruz Verde y Sumapaz, los cuales colindan con la altiplanicie de la Sabana de Bogotá y al norte los valles de Ubaté y Simijaca. Los sectores más planos y cálidos corresponden al occidente al valle del río Magdalena y al oriente, a la zona de pie de monte llanero.

Limita al norte con el departamento de Boyacá, al sur con Meta y Huila, al este con el Casanare, al oeste con Tolima y Caldas, separado de estos por el río Magdalena y adicionalmente con el Distrito Capital, el cual está casi en su totalidad rodeado por territorio cundinamarqués, la población de Cundinamarca población, según el DANE alcanzó 2.762.784 habitantes en 2017, conforme a sus proyecciones.

Pertenecen a Cundinamarca 116 municipios los cuales se han agrupado, por razones históricas, económicas y sociales, en 15 provincias; pero aproximadamente el 60% de la población del departamento está concentrada en las provincias: Soacha, Sabana Centro, Sabana

Occidente y Sumapaz, mientras en la provincia Magdalena Medio, Bajo y Alto tan solo alcanzan el 4.7% del total de la población. (Gobernacion de Cundinamarca, 2017).

Figura 2 División Política de Cundinamarca



Fuente: Imagen tomada: (Gobernacion de Cundinamarca, 2017), a partir de Convenio UAEGRD -PNUD, 2017.

Tabla 1 Distribución Provincial en Cundinamarca

Provincia	Capital Provincia	Municipios
Almeidas	Chocontá	Machetá, Manta, Sesquilé, Suesca, Tibirita y Villapinzón.
Alto Magdalena	Girardot	Agua de Dios, Guataquí, Jerusalén, Nariño, Nilo, Ricaurte y Tocaima.
Bajo Magdalena	Guaduas	Caparrapí y Puerto Salgar.
Gualivá	Villeta	Albán, La Vega, La Peña, Nimaima, Nocaima, Sasaima, Quebrada negra, San Francisco, Supatá, Útica y Vergara.
Guavio	Gachetá	Gachalá, Gama, Guasca, Guatavita, Junín, La Calera y Ubalá.
Magdalena Centro	San Juan de Rioseco	Beltrán, Bituima, Chaguaní, Guayabal de Siquima, Pulí y Vianí.
Medina	Medina	Paratebuena
Oriente	Cáqueza	Chipaque, Choachí, Fómeque, Fosca, Guayabetal, Gutiérrez, Quetame, Ubaque y Une.

Provincia	Capital Provincia	Municipios
Rionegro	Pacho	El Peñón, La Palma, Paima, San Cayetano, Topaipí, Villagómez y Yacopí.
Sabana Centro	Zipaquirá	Cajicá, Cogua, Cota, Chía, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo y Tocancipá.
Sabana Occidente	Facatativá	Bojacá, El Rosal, Funza, Madrid, Mosquera, Subachoque y Zipacón.
Soacha	Soacha	Sibaté.
Sumapaz	Fusagasugá	Arbeláez, Cabrera, Granada, Pandi, Pasca, San Bernardo, Silvania, Tibacuy y Venecia.
Tequendama	La Mesa	Anapoima, Anolaima, Apulo, Cachipay, El Colegio, Quipile, San Antonio del Tequendama, Tena y Viotá.
Ubaté	Ubaté	Carmen de Carupa, Cucunubá, Fúquene, Guachetá, Lenquazaque, Simijaca, Susa, Sutatausa y Tausa.

Fuente: Tabla tomada de: (Gobernacion de Cundinamarca, 2017), a partir de Convenio UAEGRD -PNUD, 2017.

### 7.1.2. Análisis Provincias

Se presenta un análisis general representativo por cada una de las provincias de Cundinamarca detallando la ubicación de los 116 municipios.

Figura 4 Provincia de Almeidas

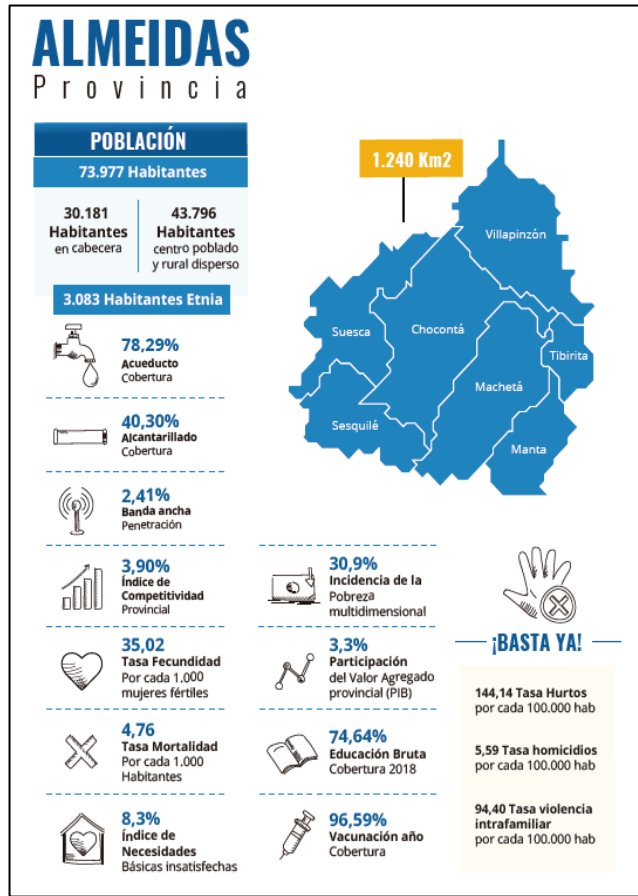
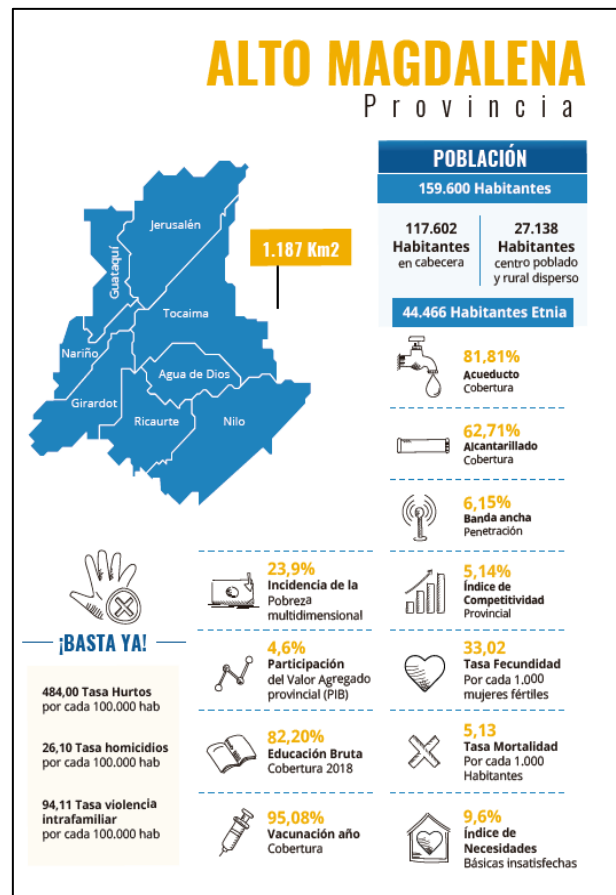
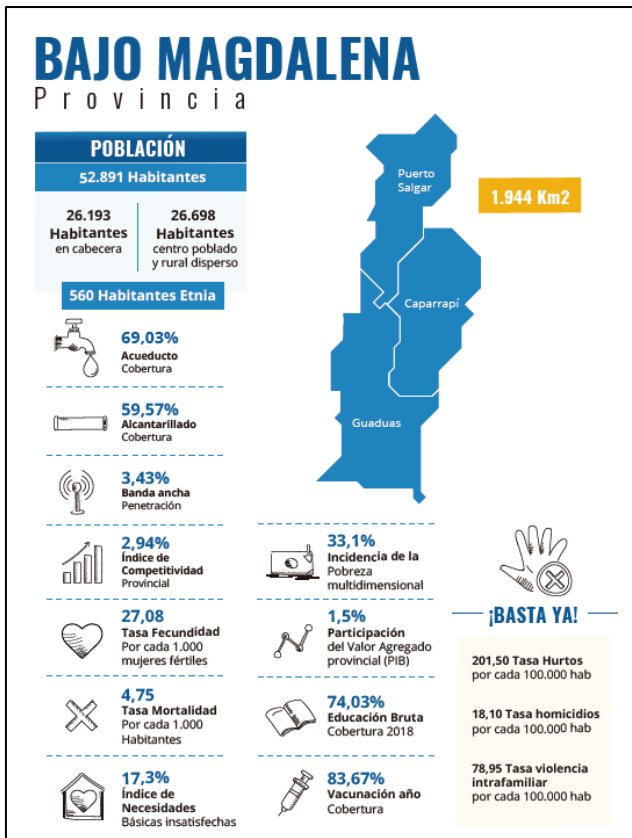


Figura 3 Provincia Alto Magdalena



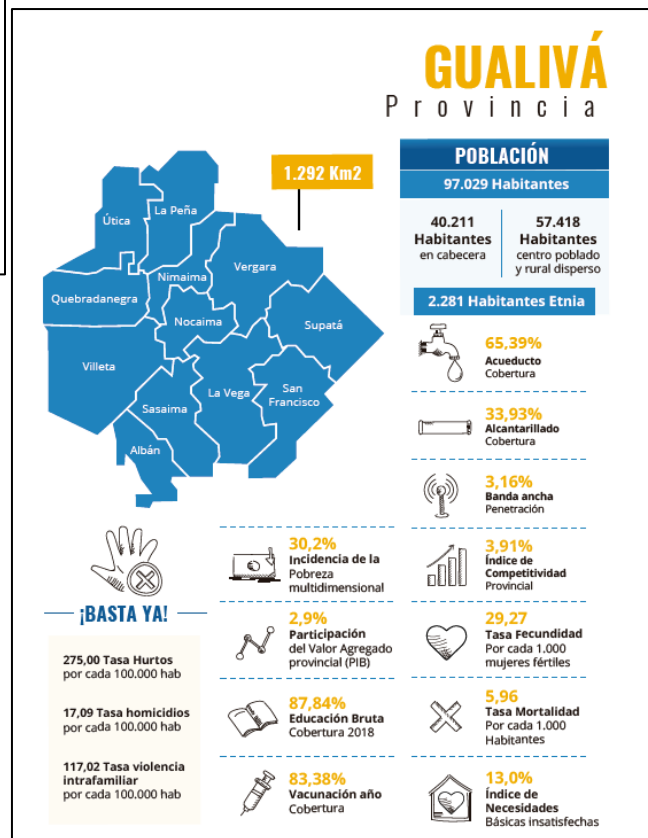
Fuente: Imagen tomada de: (Gobernación de Cundinamarca, 2020)

Figura 6 Provincia Bajo Magdalena



Fuente: Imagen tomada de: (Gobernación de Cundinamarca, 2020)

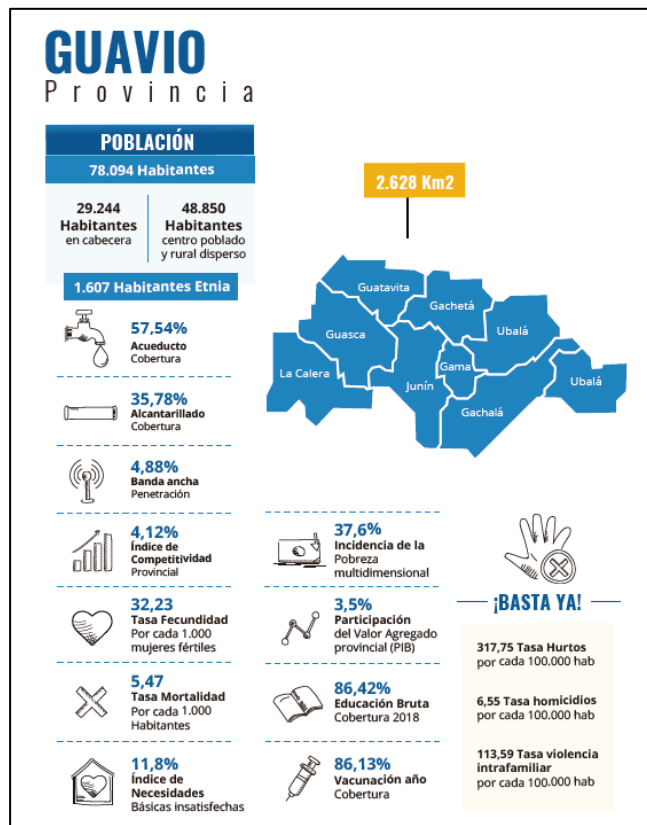
Figura 5 Provincia Gualivá



Fuente: Imagen tomada de: (Gobernación de Cundinamarca, 2020)

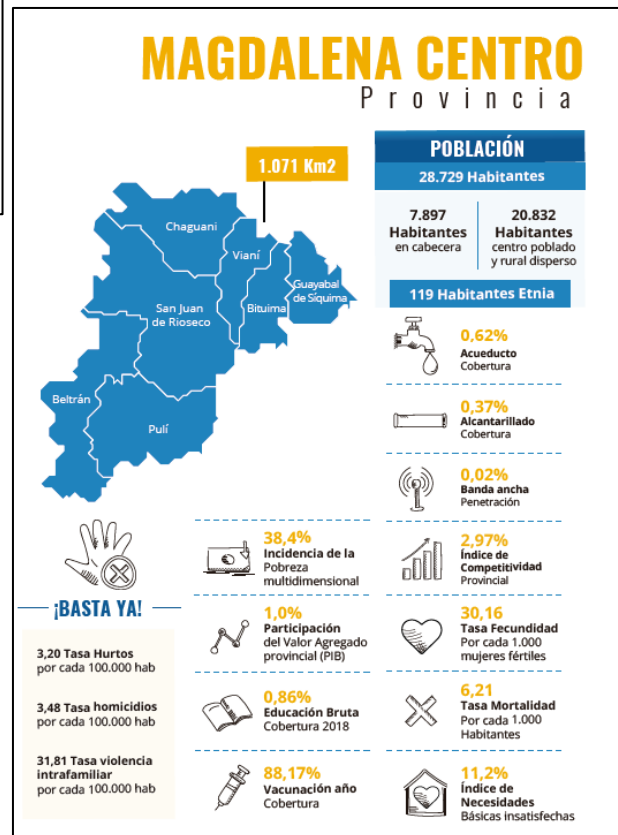


Figura 8 Provincia Guavio



Fuente: Imagen tomada de: (Gobernación de Cundinamarca, 2020)

Figura 7 Provincia Magdalena Centro



Fuente: Imagen tomada de: (Gobernación de Cundinamarca, 2020)

Figura 10 Provincia Medina

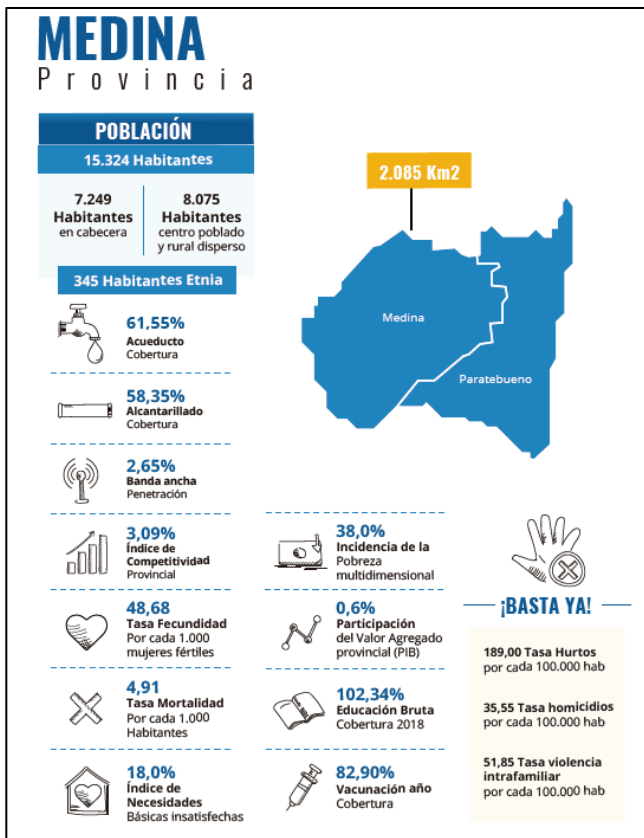
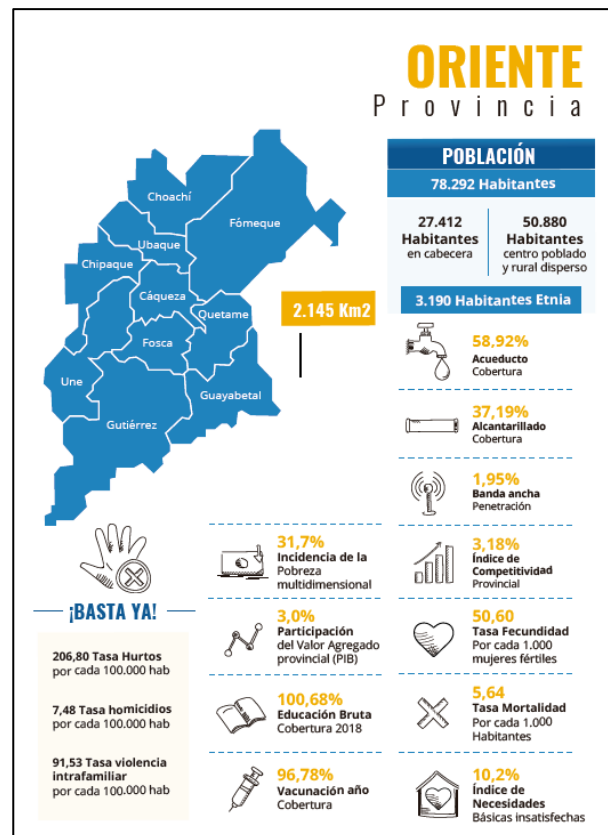


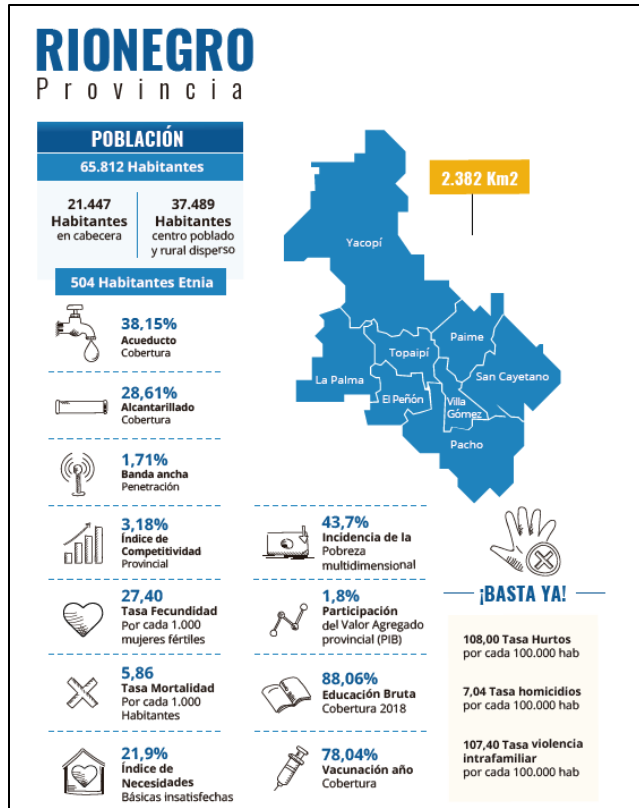
Imagen tomada de: (Gobernación de Cundinamarca, 2020)

Figura 9 Provincia Oriente



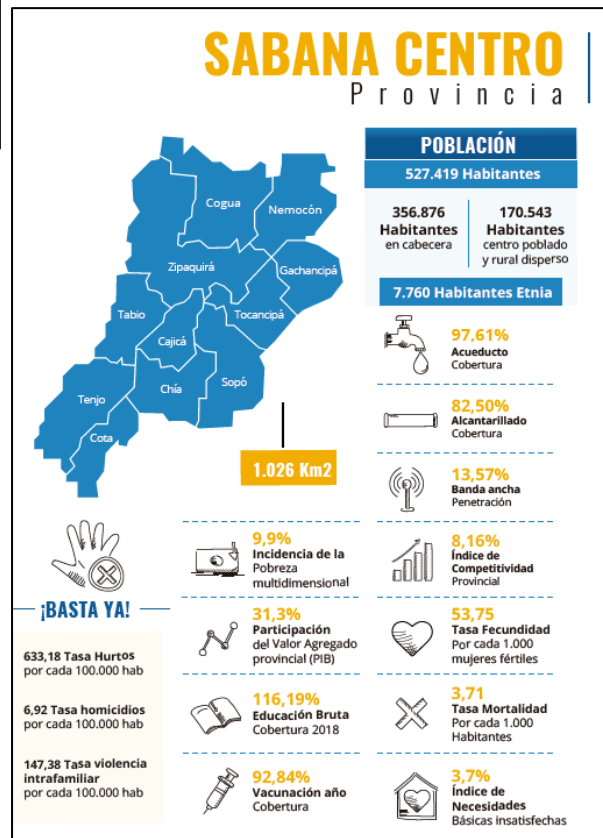
Fuente: Imagen tomada de: (Gobernación de Cundinamarca, 2020)

Figura 12 Provincia Rionegro



Fuente: Imagen tomada de: (Gobernación de Cundinamarca, 2020)

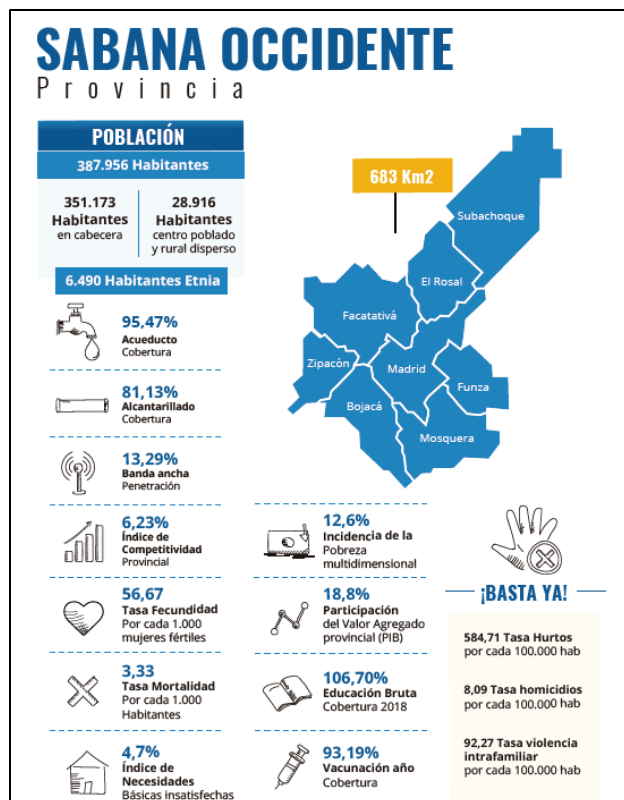
Figura 11 Provincia Sabana Centro



Fuente: Imagen tomada de: (Gobernación de Cundinamarca, 2020)

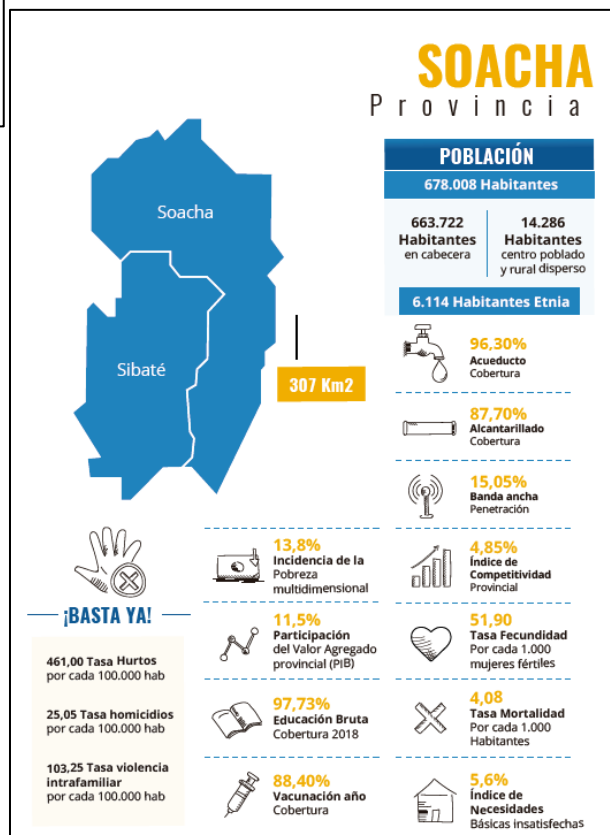


Figura 14 Provincia Sabana Occidente



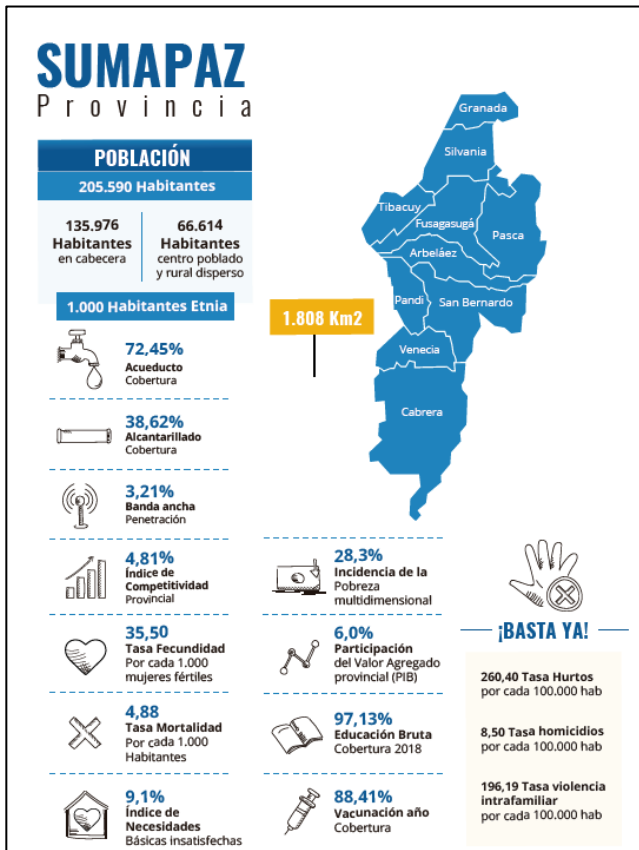
Fuente: Imagen tomada de: (Gobernación de Cundinamarca, 2020)

Figura 13 Provincia Soacha



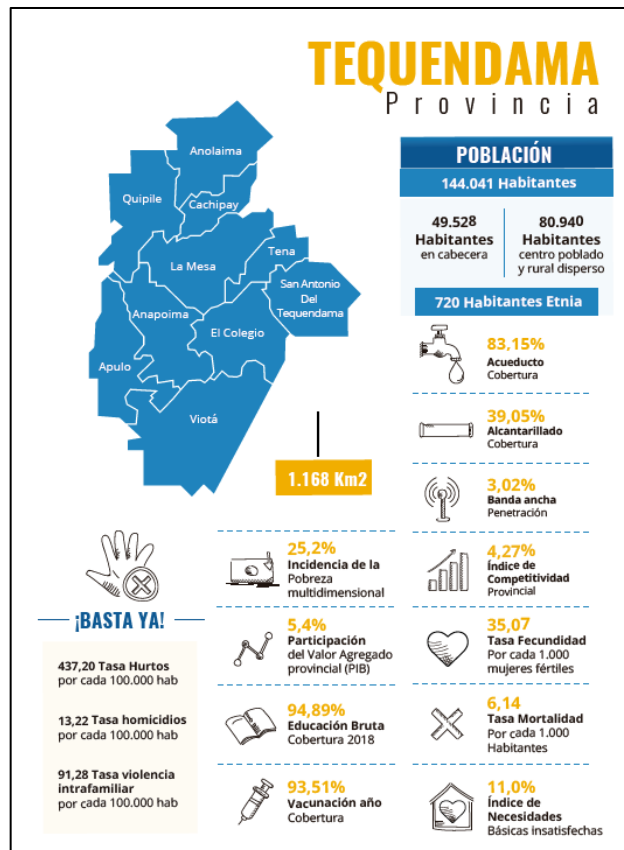
Fuente: Imagen tomada de: (Gobernación de Cundinamarca, 2020)

Figura 16 Provincia Sumapaz



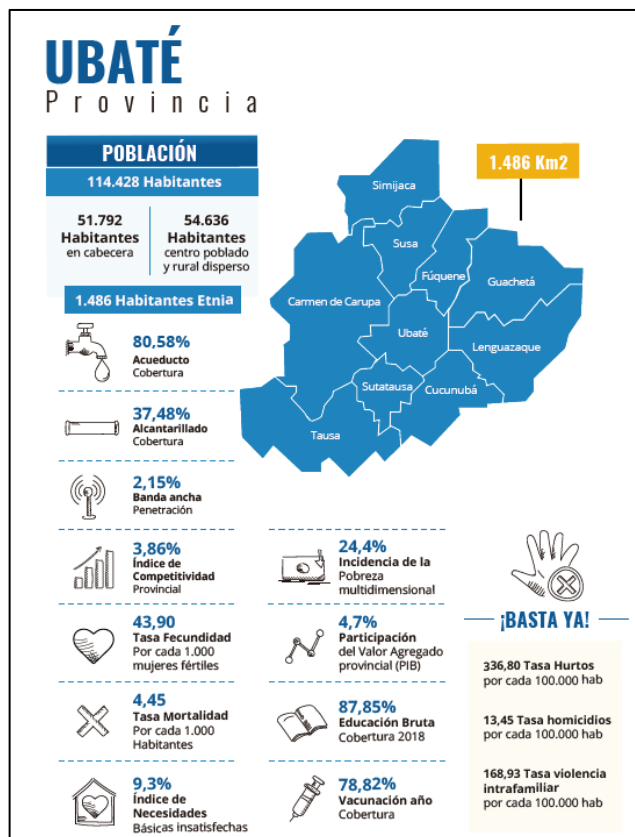
Fuente: Imagen tomada de: (Gobernación de Cundinamarca, 2020)

Figura 15 Provincia Tequendama



Fuente: Imagen tomada de: (Gobernación de Cundinamarca, 2020)

Figura 17 Provincia Ubaté



Fuente: Imagen tomada de: (Gobernación de Cundinamarca, 2020)

### 7.1.3. Contexto Regional

Cundinamarca frente a “Región” lo aplica con los diferentes departamentos con los que limita, en temas económicos, agropecuarios, prestación de servicios públicos, conectividad, teniendo como eje la capital del país; recibe a su vez población nacional y extranjera, por lo que el territorio requiere gran demanda de recursos; en oferta por su condición fisiográfica y pisos térmicos se generan una gran variedad de oferta en producción, fortaleza minero energética, estresas hidrográficas, cultura, población, entre otros.

Como lo indica en la Constitución Política de 1991, se genera la necesidad fundamental en que los territorios puedan tener dentro de sus obligaciones la planificación, administración y coordinación de planes, programas y estrategias entre las demás entidades territoriales con la finalidad de un bienestar común. Es así, que para el año 2011 se promueve la Ley 1454 para el ejercicio de asociatividad territorial a nivel nacional entre territorios, la cual garantizara el desarrollo pleno de proyectos de inversión en todos los sectores y estabilidad administrativa.

#### ***7.1.3.1. Región Administrativa y de Planeación Especial Región Central (RAPE).***

Se establece para el año 2014 la RAPE para esta zona de la región andina la cual tendría jurisdicción en los departamentos de Boyacá, Meta, Tolima y Cundinamarca y también la ciudad de Bogotá el cual se daría cumplimiento a la Ley 1454/2011 con relación a la asociatividad de entidades territoriales para desarrollar y estructurar proyectos de desarrollo, de inversión de bien común para reimpulsar las economías de cada uno de los municipios que hacen parte de esta región. Con esta iniciativa se logra posicionar a Cundinamarca como un departamento líder que impulsa programas y proyectos en concordancia con la GRD y a su vez brindar una mejora calidad de vida para sus habitantes.

Para la Gobernación de Cundinamarca, la consolidación de la RAPE Región Central, es una postura por el desarrollo diferenciado por la inclusión étnica, de género, en la disminución de la pobreza y el establecimiento de derechos de las víctimas y demás población afectada por la situación del país.

## **7.2. Dimensiones del desarrollo Ambiental**

### ***7.2.1. Sustentabilidad Ecosistémica***

El departamento de Cundinamarca presenta programas de preservación y conservación del medio ambiente el cual representa el 13% de biodiversidad de paramos de todo el país, incluyendo el páramo del Sumapaz, siendo este el más grande del mundo. Es así, que Cundinamarca posee interconexión estratégica con otros departamentos, comparten zonas estratégicas de conservación y protección ecosistémica, lo que hace más atractivo el formular e implementar programas y proyectos dirigidos a los puntos críticos priorizados de biodiversidad en nuestro país.

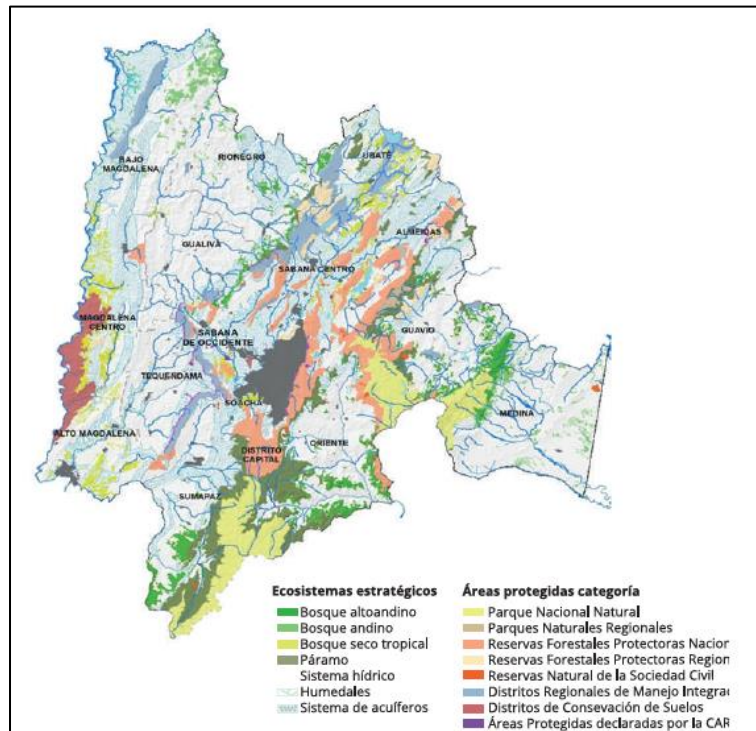
Según información de la (Gobernación de Cundinamarca, 2020), el departamento presenta áreas o zonas protegidas establecidas o declaradas dentro de los cuales se pueden apreciar:

- Parque natural de Quinini, con una extensión de 1900 a 4000 has.
- Parque natural Chicaque, con una extensión de 300 has.
- Parque natural Chingaza, con una extensión de 53.385 has.
- Parque natural Sumapaz.

Siendo estas áreas protegidas de mayor importancia hídrica del departamento por encontrarse los páramos, como a su vez mayor diversidad de flora y fauna endémicas de la región. Se deben de adelantar acciones para la racionalización eficiente del recurso hídrico en cuencas, nacederos y cuerpos de agua en cada una de las jurisdicciones de estas áreas protegidas.

A continuación, se ilustra mediante imagen la estructura ecológica principal del departamento de Cundinamarca, el cual delimita las zonas o áreas de importancia hídrica en cada provincia. Lo fundamental es generar acciones tendientes a la racionalización de recursos ecosistémicos vitales para el desarrollo de la vida.

Figura 18 Estructura Ecológica Principal Departamental - EEP



Fuente: Imagen tomada de (Gobernación de Cundinamarca, 2020)

Siguiendo con lo antes mencionado, se da la importancia del recurso hídrico (agua), como elemento generador de desarrollo y de vital importancia, debido a que se encuentran las áreas de acuíferos del Valle del Magdalena y del Piedemonte Llanero.

Se mencionan las diferentes iniciativas que se deben de tener en cuenta dentro de esta EEP de Cundinamarca en función de la preservación y conservación del medio ambiente, sumado a las acciones que deben de articularse en relación con el CC y a la GRD. Dichas iniciativas a establecer estrategias y/o acciones programáticas como lo estipula la Gobernación de Cundinamarca serian:

- Formulación del Plan Regional en el manejo y uso eficiente del recurso hídrico.
- Consolidación de corredor de conservación de páramos.

- Descontaminación del Río Bogotá.
- Ampliación del Plan Regional Integral de Cambio Climático a la Región Central.

### **7.3. Dimensión de la Institucionalidad en GRD**

#### ***7.3.1. Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Riesgo de Desastres-UAEGRD***

Dentro del ejercicio funcional de la ley 1523/2012 en el orden de coordinación y bajo los principios establecidos, se establece la Unidad Administrativa Especial para la GRD en Cundinamarca mediante la Ordenanza No. 0284/2015, con el objetivo de orientar y de guiar la GRD en el departamento; a su vez la UAEGRD deberá de direccionar a las provincias y municipios las responsabilidades en el actuar y en el fortalecimiento los instrumentos de planificación en GRD, interviniendo en cada instancia en la transversalidad del desarrollo de cada ente territorial, estableciendo acciones claras y puntuales que mitiguen y reduzcan la generación de escenarios de riesgos.

Establecer la estrategia departamental de emergencias, el cual va ser la línea de partida para la atención de las emergencias, como también acciones para la rehabilitación y reconstrucción en el proceso del manejo del desastre una vez se requiera establecer en Cundinamarca.

#### ***7.3.2 El Departamento de Cundinamarca frente a la GRD.***

Cundinamarca genero lineamientos legales e institucionales para el manejo de la GRD sin embargo, por condiciones políticas como por condiciones institucionales hasta ahora está reorientando todos sus esfuerzos en la obtención de acciones que ayuden a la reducción del riesgo.

Durante años la principal función en las entidades territoriales (departamento-municipio) era la atención de las emergencias y aunque se realizaron convenios que permitieron la realización de estudios para la reducción del riesgo, en muchas ocasiones el déficit presupuestal impidió implementarlos. Adicional, estaba la ausencia de una política pública en GRD, que limitaba los actores institucionales de organización y de coordinación, a su vez el desconocimiento de las entidades frente a las condiciones de riesgo, sus causas, las responsabilidades dentro del sistema departamental fueron determinantes en esta situación.

### ***7.3.3. La estrategia departamental de gestión del riesgo y su contribución a los ODS.***

En el marco de la construcción de la estrategia integral de GRD de Cundinamarca, uno de los pilares claros y contundentes que ha contribuido en el logro de la apuesta por el desarrollo sostenible son los ODS que son la bitácora o agenda mundial para el fomento del desarrollo hacia el 2030; una oportunidad pero a su vez un reto para que el departamento y los cundinamarqueses emprendan un conjunto de estrategias y políticas en pro de mejorar la vida de los habitantes del territorio, de forma sostenible.

Los ODS cuentan con 17 objetivos concebidos desde diferentes perspectivas, pero con metas comunes que incluyen la reducción de la pobreza, estrategias de adaptación al CC, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño las ciudades, el uso racional de los recursos, tierra, agua, energía, con una clara convicción de trabajo mancomunado mediante alianzas con el fin de reducir las brechas e inequidades.

Dado lo anterior, el departamento ha concebido que la GRD es un elemento estructural para el desarrollo, por lo cual, su inclusión y análisis está inmerso de forma directa o indirecta en el cumplimiento de esta agenda, y en cada uno de los objetivos. (Gobernación de Cundinamarca, 2017).



La estrategia departamental para la GRD está compuesta por: la política pública departamental, el plan departamental de gestión de riesgo, la estrategia departamental de respuesta a emergencias, el análisis departamental de GRD y el componente cartográfico recopilado en un atlas y bases de datos, incluye seis agendas macro, tales como:

1. Agenda Mundial de ODS
2. Marco de Acción de Sendai – RRD
3. Estrategia mundial para el Desarrollo Sostenible.
4. Agenda de Cambio Climático – COP 21 de París.
5. Plan Nacional de GRD
6. Plan Departamental de Desarrollo de Cundinamarca.

Figura 19 Gestión del Riesgo de Desastres y su articulación con los ODS.



Fuente: Imagen tomada de (Gobernación de Cundinamarca, 2017), a partir de Convenio UAEGRD – PNUD 2017.

### **7.3.4 Cambio Climático.**

Un concepto que toma mayor importancia es el del cambio climático-CC, que para Cundinamarca y teniendo en cuenta la tercera comunicación de CC establecida por el IDEAM, presenta variación de la temperatura a 2.3 °C en las provincias del Magdalena alto, centro y bajo. Un aumento del 2.4 °C en la provincia del Sumapaz, proyecciones para el año 2100. En cuanto a precipitación el departamento presenta un aumento en un rango del 10 al 30% para las provincias sabana centro y occidente, sabana de Ubaté y Almeidas, diferente a la provincia de medina que tendrá una disminución de la precipitación hasta un 20% en esa misma proyección de tiempo que plantea el IDEAM.

El departamento de Cundinamarca debe de iniciar una serie de acciones y proyectos de vital importancia hacia los ecosistemas que manifiestan de manera considerable el CC, los municipios que se afectarían por el aumento o disminución de las variables temperatura y precipitación fundamentales para el progreso del campo entendido como seguridad alimentaria.

## **7.4. Dimensión del Desarrollo Social**

### **7.4.1. Dinámica Poblacional**

En diferentes análisis sobre la dinámica poblacional del departamento y en los contemplados en el perfil departamental trazado en el Plan Departamental de Desarrollo “Unidos podemos más” 2016-2020, se destacan cuatro aspectos principales:

La población del Departamento tiende a crecer, pero disminuye progresivamente su tasa de crecimiento. Así, según las proyecciones oficiales del DANE, en 2016 el Departamento alcanzaría una población de 2.721.368 habitantes, con un incremento proyectado entre 2016 y 2020 de 165.637 habitantes. Es decir, en 2020 alcanzaría una población cercana a los 3 millones

de habitantes. La tasa de crecimiento anual se situaba en 2016 en el 1.5%, superior a la de Bogotá, pero inferior, por ejemplo, a la del departamento del Meta. Al mismo tiempo, existe un diferencial de crecimiento por sub-regiones y provincias: los municipios de las provincias de Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha crecen a tasas superiores al 2% anual, más rápido que el resto del Departamento y que la propia Bogotá. Estos municipios representaban en 2016 una población cercana al millón y medio de habitantes, un poco más del 50% del total de la población del Departamento.

La población del departamento tiende a concentrarse cada vez más en áreas urbanas. De acuerdo con el censo del DANE de los años 1985, 1993 y 2005 y según sus proyecciones, el departamento presenta un apresurado proceso de urbanización expresado en el aumento de la población que se ubica en las zonas urbanas. La población rural según el DANE ha tenido un aumento considerable de expansión de un 67.5%, como lo corrobora la Gobernación de Cundinamarca.

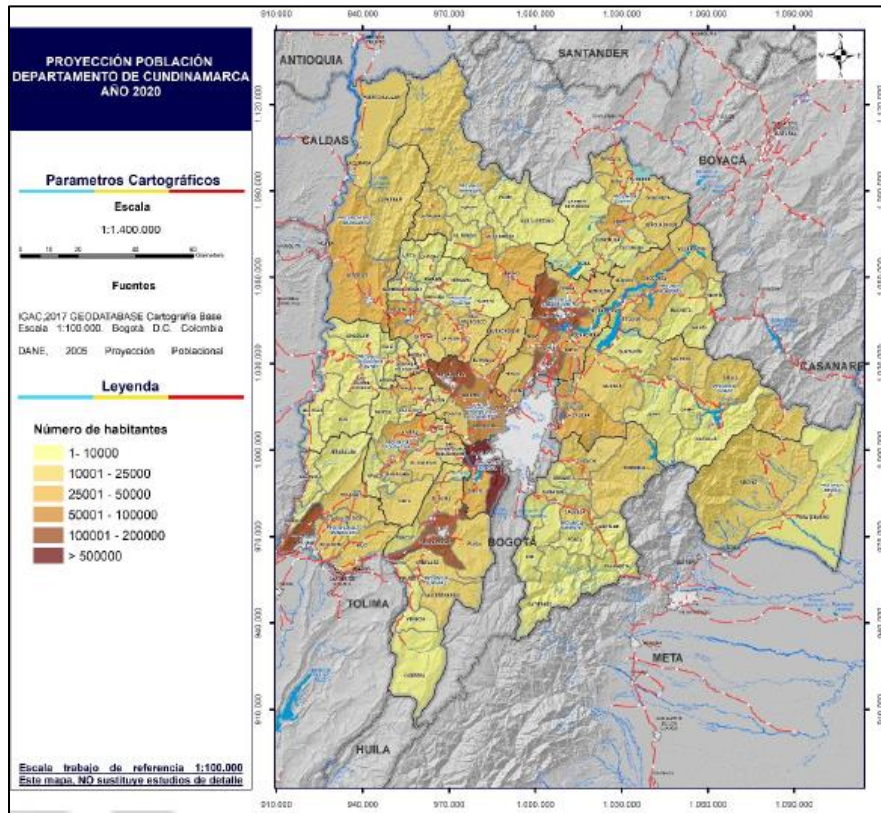
Tabla 2 Proyecciones de Población por Provincia.

	Población 2016	Población 2020	Proyección de nueva población 2016-2020	Tasa de crecimiento promedio anual 2016 - 2020
Almeidas	91.971	99.439	7.468	2,0%
Alto Magdalena	171.097	175.871	4.774	0,7%
Bajo Magdalena	74.782	78.902	4.120	1,4%
Gualivá	110.404	112.822	2.418	0,5%
Guavio	89.915	92.192	2.277	0,6%
Magdalena Centro	29.236	29.398	162	0,1%
Medina	17.888	18.086	198	0,3%
Oriente	87.821	89.097	1.276	0,4%
Rionegro	76.473	77.394	921	0,3%
Sabana Centro	496.645	536.947	40.302	2,0%
Sabana Occidente	426.784	460.909	34.125	2,0%
Soacha	561.559	609.521	47.962	2,1%
Sumapaz	222.422	234.380	11.958	1,3%
Tequendama	140.860	144.176	3.316	0,6%
Ubaté	123.511	127.871	4.360	0,9%

Fuente. Tabla tomada de: (Gobernacion de Cundinamarca, 2017), a partir de SDP (2016).

Como se puede ver en la Tabla, hay provincias que no tienden a crecer en el periodo (Magdalena Centro, Medina y Rionegro), mientras el crecimiento fuerte se da en Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha. (Gobernacion de Cundinamarca, 2017).

Figura 20 Proyección población de Cundinamarca a 2020

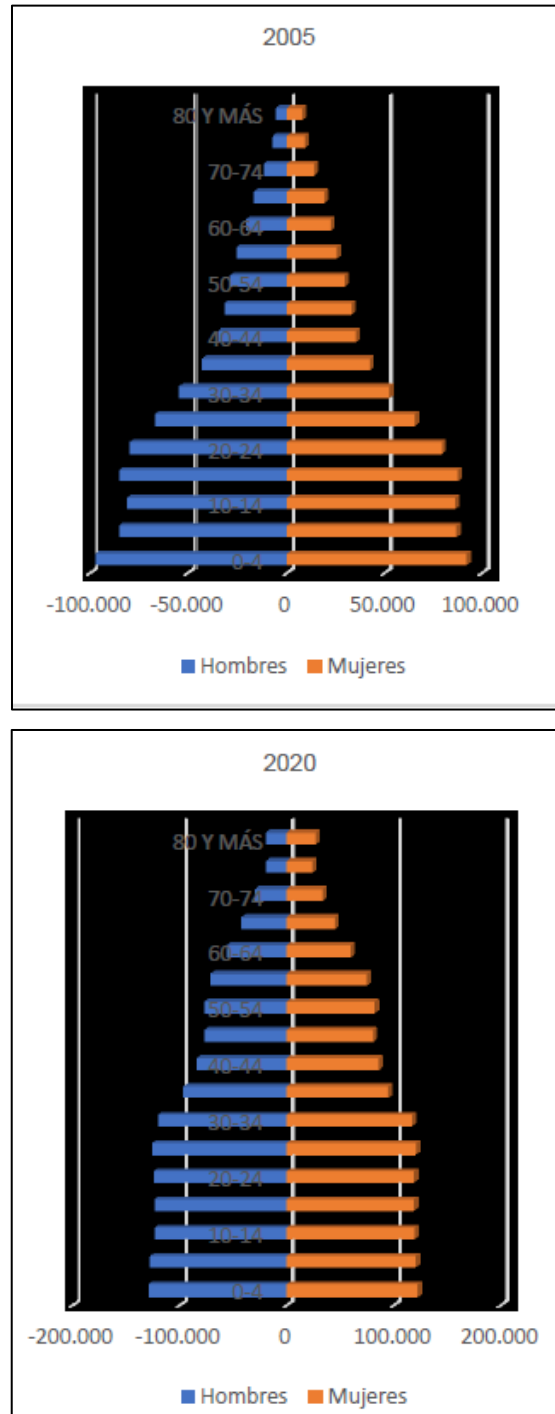


Fuente: Imagen tomada de (Gobernacion de Cundinamarca, 2017)

La población de Cundinamarca tiende a incrementar su edad. Como se muestra en las proyecciones del DANE para los años 2005 y 2016, la población en Cundinamarca muestra un incremento en la tendencia a envejecer.

Esto implica que en próximas generaciones se tendrá menores proporciones de población joven y más en edad adulta. La edad promedio de la población en 2020 será cercana a los 30 años, lo que indica un progresivo envejecimiento de la población. En términos de modificación de la pirámide de edades, la situación puede apreciarse en la siguiente gráfica:

Figura 21 Pirámide Poblacional

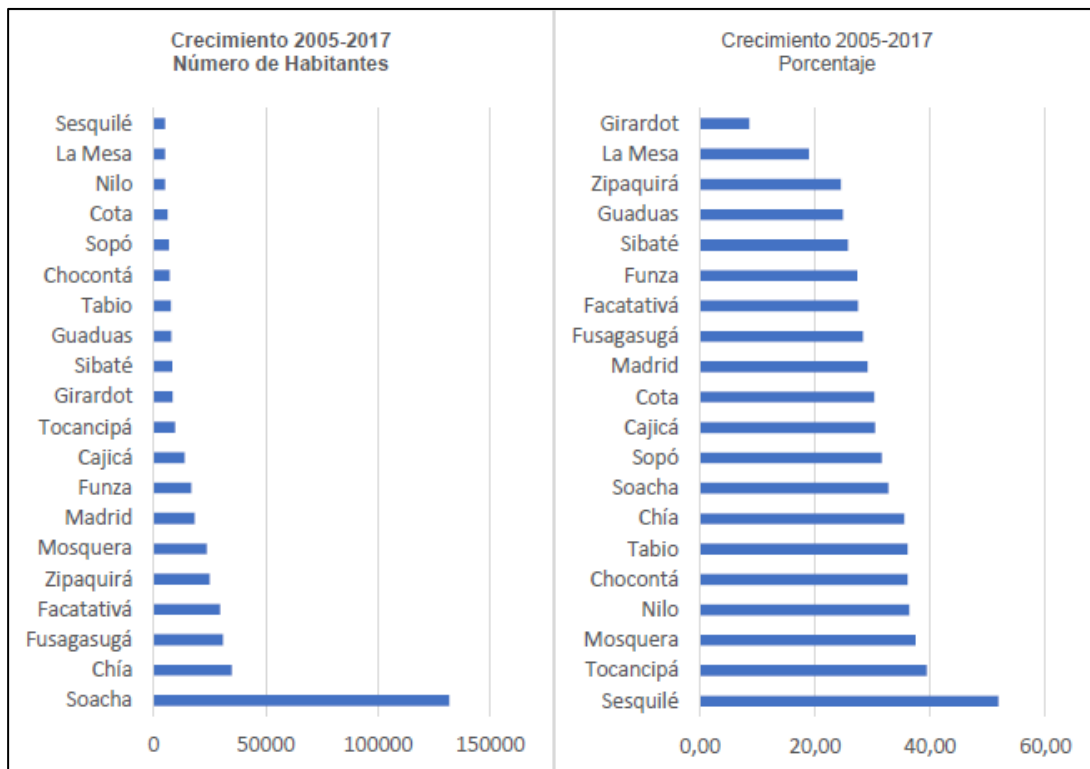


Fuente: Imagen tomada de (Gobernacion de Cundinamarca, 2017), a partir de Convenio UAEGRD -PNUD 2017 a partir de DANE censo 2005.

Cundinamarca es considerada receptor de población migrante del país. Según datos del DANE, el departamento tiene una incidencia en los reportes de migración a nivel nacional; es decir que está dentro de los cuatro principales departamentos en tener migración poblacional. En este sentido mientras el saldo migratorio de Bogotá es de 58928, en 2014, el Cundinamarca es de 101296, es decir de casi el doble.

Tanto por razones demográficas como migratorias el crecimiento de población en términos de número de habitantes se concentra en 20 municipios, como se señala en la Gráfica siguiente. Sin embargo, en porcentajes, no son los mismos municipios los que ocupan los primeros rangos. (Gobernacion de Cundinamarca, 2017).

Figura 22 Municipios con mayor crecimiento poblacional, periodo 2005-2017.



Fuente: Imagen tomada de (Gobernacion de Cundinamarca, 2017), a partir de PNUD 2017 y DANE censo 2005.

### 7.4.2. Desempleo

Según información de la Gobernación de Cundinamarca la tasa de desempleo para el año 2018 fue del 10,1 %, correspondiente a 162 mil personas. Con este indicador nos indica que el departamento se encuentra en el puesto 16, entre departamentos de Colombia.

### 7.4.3. La pobreza en Cundinamarca.

Es fundamental revisar los indicadores que miden la calidad de vida de la población y los niveles de pobreza según las condiciones socioeconómicas y que a nivel mundial se ha establecido el índice que mide la pobreza el cual determina las necesidades básicas insatisfechas implementado por la ONU y el Banco Mundial. Este indicador confronta información en cuanto a la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional.

Con respecto a las NBI, y según fuente del DANE en 2018 Cundinamarca es el segundo departamento en situación de afectación a nivel nacional, con 182.000 personas las cuales tienen carencias en al menos una de sus necesidades básicas. La dependencia económica, las condiciones de hacinamiento y la vivienda se destacan como las necesidades más sensibles de la población en el departamento, al observar las NBI por componentes.

Tabla 3 Necesidades básicas insatisfechas total departamental 2018. Porcentaje de población

POBLACIÓN	BOGOTÁ, D.C.	CUNDINAMARCA	VALLE DEL CAUCA	TOTAL NACIONAL
Proporción de personas en NBI (%)	3,36	6,26	6,18	14,13
Proporción de personas en miseria	0,24	0,72	0,68	3,74
Componente vivienda	0,36	1,41	0,70	5,31
Componente servicios	0,10	0,63	0,68	3,58
Componente hacinamiento	1,35	1,85	1,35	4,06
Componente inasistencia	1,01	1,33	1,60	1,91
Componente dependencia económica	0,79	1,85	2,66	4,37

Fuente: Tabla tomada de (Gobernación de Cundinamarca, 2020), Censo Nacional de Población y Vivienda, DANE (2018).

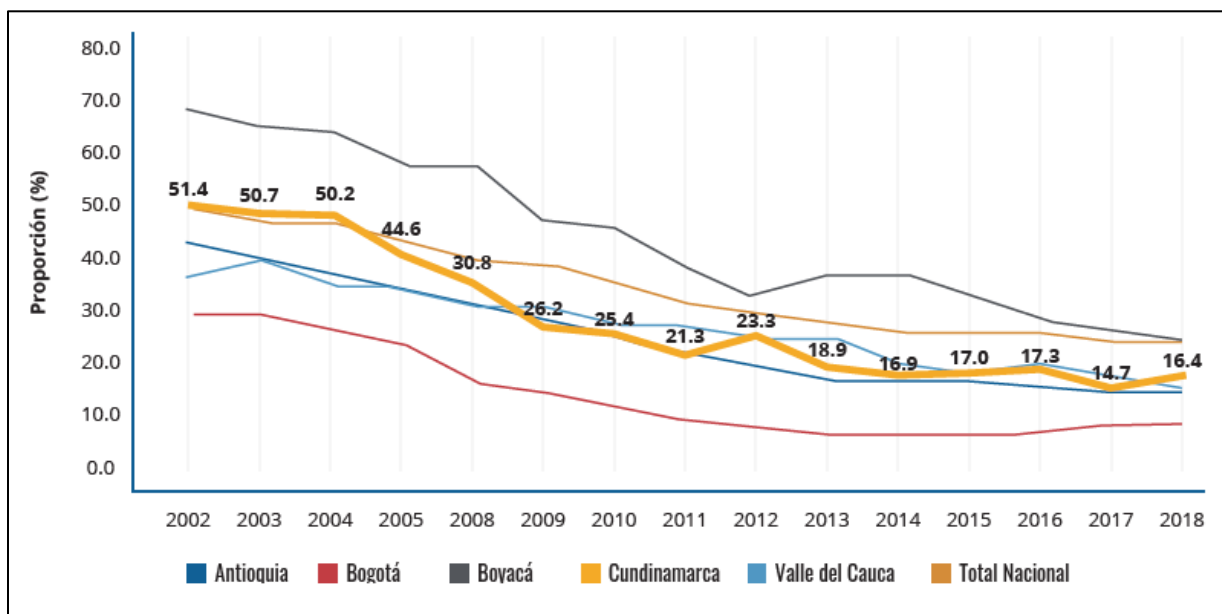


La anterior tabla, muestra los porcentajes de las personas con viviendas adecuadas, en hacinamiento y refleja la dependencia económica con las que cuentan los pobladores en el departamento de Cundinamarca.

Teniendo en cuenta lo citado por la gobernación de Cundinamarca, la pobreza monetaria representa el principal indicador que mide calidad de vida. Es así como dentro de los análisis que muestra la gobernación para Cundinamarca refleja los menores niveles nacionales de pobreza monetaria desde el año 2013. Datos que para el año 2018, tan solo el 16,4 % correspondiente a 340 mil habitantes se declararon en pobreza.

De acuerdo con el DANE, para 2018 Cundinamarca era el segundo departamento con menores índices de pobreza multidimensional a nivel nacional, seguido de San Andrés y de Bogotá. (Gobernación de Cundinamarca, 2020).

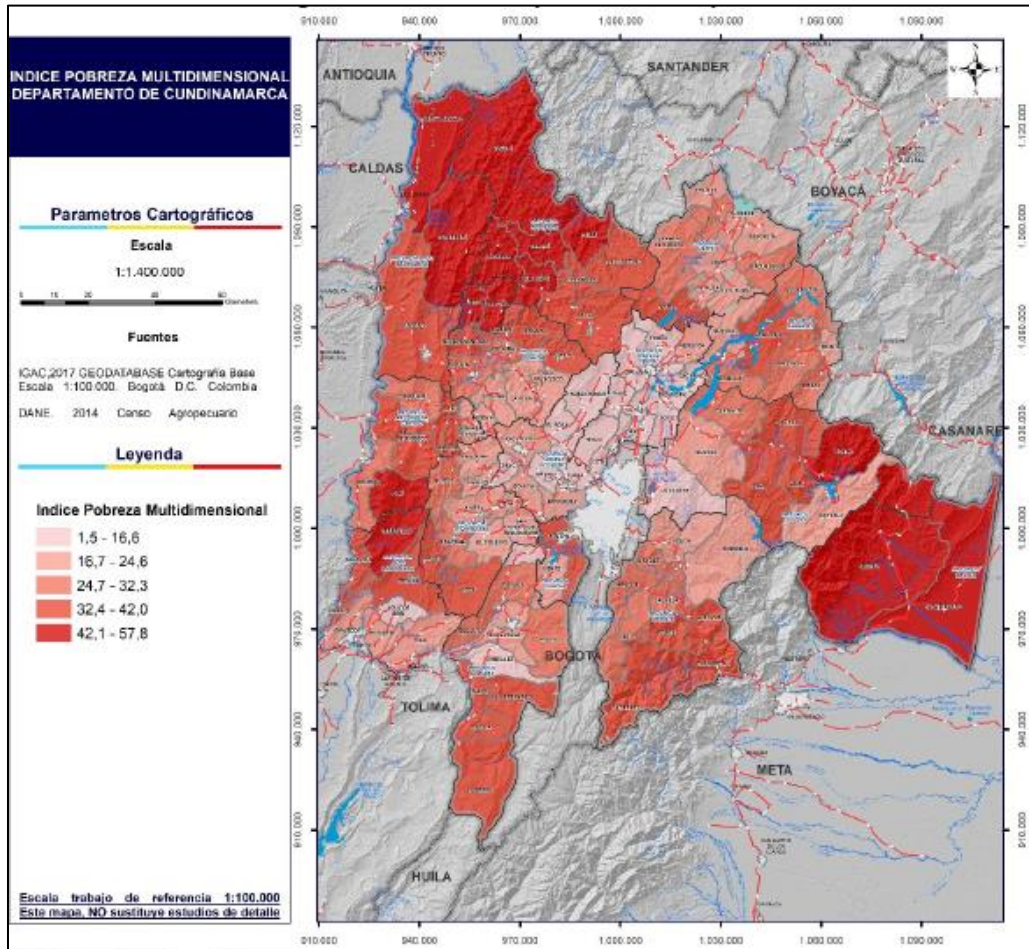
Figura 23 Incidencia de la pobreza monetaria departamental. Cundinamarca, 2018



Fuente: Imagen tomada de: (Gobernación de Cundinamarca, 2020), a partir de DANE. GEIH



Figura 24 Niveles de Pobreza en el Departamento.



Fuente: Imagen tomada de (Gobernacion de Cundinamarca, 2017), a partir de Convenio UAEGRD – PNUD, 2017

Por otra parte, un poco más del 21% de la población del departamento se encontraba con necesidades básicas insatisfechas (NBI), y un 5,2% en situación de miseria en 2010, siendo más pronunciada esta última en el sector rural.

Por municipio, la situación se presenta en la Imagen No. 24, donde destacan los niveles más altos de IPM (Índice de Pobreza Multidimensional) en municipios de la provincia de Rionegro, mientras los menores niveles están en general en municipios cercanos a Bogotá, en las Provincias de Sabana Centro y de Occidente.

El índice de pobreza multidimensional muestra una gran diferenciación entre los municipios: los menos pobres, aquellos cuyo índice estaba entre 1,5 y 16,6 en 2014 se sitúan en su mayor número en proximidades de Bogotá o a sus alrededores (La Calera, Sopo, Chía, Cota, Funza, Sopo, Cajicá, Tabio, Tenjo, Subachoque, El Rosal, Madrid, Tocancipá, Gachancipá, Zipaquirá y Cogua). Fuera de esta área inmediata solo quedan cuatro: Zipacón, Arbeláez, Agua de Dios y Granada.

Los municipios más pobres se concentran, por su parte en las zonas más alejadas del centro del departamento: Puerto Salgar y Caparrapí (Bajo Magdalena), Medina y Paratebueno (Medina), Ubalá (Guavio), Jerusalén (Alto Magdalena), Pulí (Magdalena Medio), Une (Oriente), La Peña (Gualivá) y Yacopí, Topaipí, La Palma, Paimé y El Peñón (Rionegro).

En términos de desigualdad, el coeficiente de Gini ha variado entre 0,493 (la mayor desigualdad) en 200, y 0,439 (la menor desigualdad) en 2016. Esto señala que los niveles de desigualdad se mantienen, aunque la pobreza monetaria y la expresada en las necesidades básicas insatisfechas hayan mejorado. (Gobernación de Cundinamarca, 2017).

## 8. Marcos Conceptuales

### 8.1. Marco Normativo Y Legal

El presente análisis normativo y legal se da conforme a la línea de investigación al cumplimiento de los objetivos.

Normatividad	Herramienta	Alcance	Observaciones
Marco sobre Cambio Climático (CMNUCC), 1992	Convención a escala mundial ONU.	Reducción de gases de efecto invernadero debido a la acción antrópica	Se adopta para Colombia mediante la Ley 164 de 1994, el cual se establecen los respectivos compromisos desde el ámbito de: formulación, actualización de planes y programas regionales con acciones de mitigación. Dentro del Plan Departamental de GRD, se tiene en cuenta las disposiciones contenidas en este Marco de Acción de la ONU.
Marco de Sendai 2015 - 2030	Conferencia a escala mundial ONU	En esta conferencia se determina o da lineamientos para que los países generen acciones de reducción del Riesgo a nivel mundial.	Incide en la formulación de la Política Departamental de GRD para Cundinamarca 2018-2036, en la estructuración de acciones en los procesos de (conocimiento, reducción del riesgo y el manejo del desastre).
Acuerdo de Paris, 2020	Marco a nivel mundial ONU	Compromiso en el cual se establece <i>“establece medidas para la reducción de las emisiones GEI a través de la mitigación, la adaptación, su aplicabilidad sería para el año 2020”</i> .	Se adopta mediante la Ley 1844 de 2017, en el cual se ratifica lo contenido en el Acuerdo de Paris. Incide en la formulación de la Política Departamental de GRD para Cundinamarca 2018-2036, en la

		(Gobernación de Cundinamarca, 2017)	estructuración de acciones en los procesos. Cundinamarca cuenta con el Plan Regional Integral de Cambio Climático (PRICC).
Constitución Política de 1991	Carta Magna	Carta de navegación a nivel Nacional, la cual establece el articulado en relación con la protección y conservación del medio ambiente en función de la GRD.	Artículo 215 de la Constitución Política: <i>“Cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituya grave calamidad pública, podrá el presidente con la firma de todos los ministros declarar el estado de emergencia.”</i> (Gobernación de Cundinamarca, 2017)
Ley 388/1997	Ley de Ordenamiento Territorial	Orientación a la clasificación del territorio y de los usos del suelo establecidos en las entidades territoriales.	Articulación con la GRD y establecer acciones conforme a la realidad de los territorios, en este caso a los municipios de Cundinamarca.
CONPES 3700 de 2011	Documento de cumplimiento nacional	Con este CONPES, desarrolla la inclusión del cambio climático - CC en función del medio ambiente y la GRD.	Lineamientos para la aplicación en Cundinamarca como lo es el Plan Regional Integral de Cambio Climático (PRICC).
Ley 1454/2011	Ley de Ordenamiento Territorial	Cuyo alcance es en establecer los esquemas de asociatividad para municipio y regiones.	Orientar las acciones de GRD a nivel departamental y hacia las 15 provincias.
Decreto 4147/2011	Decreto nacional	En el país se establece la entidad encargada de dirigir a nivel nacional la GRD y de organizar las acciones del ámbito	Se articula con la entidad UAEGRD del departamento en las acciones planteadas en los procesos de la GRD.

		departamental. Da cumplimiento de la Ley 1523/2012.	
Ley 1523/2012	Ley nacional	Establece el sistema nacional en GRD, el cual establece principios, definiciones y contenido estructural para el cumplimiento de los procesos en GRD.	Dentro del Plan Departamental de GRD para Cundinamarca 2018-2036, en el cual: <i>“permite identificar los actores, sus funciones y responsabilidades frente al tema y la articulación en torno a las líneas programáticas establecidas en la PPDGRD”</i> . (Gobernación de Cundinamarca, Sistema Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2018).
Decreto 1807/2014	Decreto nacional	Se establece el cumplimiento de la GRD en el ordenamiento territorial - OT. Se establecen los estudios básicos y detallados, generando las zonas de riesgo mitigables y no mitigables.	Cundinamarca deberá de prestar asistencia técnica a los 116 municipios distribuidos en las 15 provincias, en el marco de la estructuración de los estudios básico y detalle para incorporar la GRD al OT. Fundamental identificar fortalezas, vacíos en la política pública departamental en torno a la efectividad de la GRD como determinante de la sustentabilidad.
Decreto 1077/2015	Decreto nacional	Decreto donde compila y racionaliza de normas por parte del Ministerio de Vivienda.	Fundamental identificar fortalezas y vacíos de la política pública departamental en torno a la efectividad de la GRD como determinante de sustentabilidad.
Decreto 2157/2017	Decreto nacional	Se establece el decreto a nivel nacional para las entidades público –	Articulación directa con las entidades público – privadas del

		privadas que incorporen la GRD en cada una de sus actividades.	departamento de Cundinamarca en los procesos y subprocesos de la GRD y actividades económicas que desarrollen las entidades, que identifiquen los riesgos actuales y los riesgos externos, para que establezcan acciones puntuales de prevención mitigación del RD.
Ley 1931/2018	Ley nacional	Se establece el marco legal en CC para establecer acciones al Cambio Climático, en los Departamentos y Municipios en reducir vulnerabilidad en los territorios.	Incide en la política para Cundinamarca en GRD del año 2018
Ordenanza No. 066 de 2018	Política departamental	Se establece del orden departamental la política en GRD y su cumplimiento a nivel de sus 15 provincias en los 116 municipios para Cundinamarca.	Política que se establece para todo Cundinamarca, la cual se debe de acoger en cada municipio y fortalecer la GRD.
Decreto Ordenanza No. 289 de 2012	Se establece el consejo departamental en GRD y los respectivos comités en cada proceso que se enmarca en la Ley 1523/2012.		
Ordenanza No. 140 de 2012	Se conforma y organiza el Fondo de GRD del Departamento de Cundinamarca.	<i>“Establecer mecanismos de financiación dirigidos a la GRD para ofrecer protección, seguridad ambiental, sanitaria, bienestar, calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible, y atender la población afectada por la ocurrencia de desastres o de calamidad pública o</i>	<i>Cuenta especial del departamento, con independencia patrimonial, administrativa y contable. (Gobernación de Cundinamarca, 2017).</i>

		<i>de naturaleza similar”</i> (Gobernacion de Cundinamarca, 2017)	
Ordenanza No. 186 de 2013.	Se crea el Fondo Departamental de Bomberos de Cundinamarca. La cual estipula las fuentes y recursos disponibles a ejecutar para el manejo de las emergencias y desastres que se presenten en Cundinamarca.		

Fuente: Elaboración Propia

## 8.2. MARCO TEÓRICO

Se contextualizan los conceptos relacionados al, desarrollo territorial, sostenible, políticas públicas y la GRD, con el objeto de brindar los conceptos principales en esta investigación.

### 8.2.1. Sobre Política Publica en GRD.

#### 8.2.1.1. Política Pública.

Una política pública según (Pierre Muller, Jean François Jolly, Carlos Salazar Vargas, 2010) es definida como un proceso de intervención social, con el objeto dirigido a un sector en específico tendientes a dar solución a una problemática y así tener interrelación con los actores que conforman el estado.

Mediante un análisis la Universidad del Rosario para el año 2009 fundamento la politica publica como la serie secuencial de acciones, propuestas o gestiones que dan respuesta a una problemática o incertidumbre de quiebre entre la función ambiente-sociedad.

Se debe entender que la política pública es el instrumento por el cual se generan acciones, planes y programas en función de la comunidad y de los entes territoriales. En este sentido, (Stein, 2006) da su argumentación como la interrelación de actores, en los cuales se encuentra el factor político (partidos), empresarios y demás actores que toman decisiones hacia el bien común.



En Colombia, se debe fortalecer el proceso de evaluación a las políticas públicas en GRD, sin desligar la gobernanza, ni la gobernabilidad como ejes fundamentales de cada territorio, (Stein, 2006) afirma que para ejercer el proceso político en un estado es primordial iniciar con la formulación, tener un diagnóstico situacional de la política a la cual se va a direccionar. Ignorar este vínculo entre ambos puede conducir, como en efecto lo ha hecho, a reformas inadecuadas y decepciones” (p. 395), por lo tanto, para el año 2012, se realiza un proceso conjunto entre el sector público y privado, en el cual la GRD se articula con los instrumentos de planificación.

El (Mundial, B., 2012) afirma que las políticas públicas deben de estar coordinadas entre sí, lo que conlleva a transformar los diferentes enfoques desde el orden de planificación territorial hacia la incorporando las restricciones y reglamentaciones de las amenazas por las cuales están expuestos los territorios. Promover el uso del suelo de manera racional y consensuado debido a las presiones de expansión por parte de la población, como también el uso racional de tecnologías que promuevan la protección de los ecosistemas.

En ese contexto se crea la Ley 1523 de 2012, por la cual se estableció el Sistema Nacional de GRD y la Política Nacional de GRD, teniendo en cuenta la normatividad internacional establecida por las Naciones Unidas, para la cual nuestro país se comprometió a cumplir con las metas establecidas en las prioridades del Marco de Sendai, aunando esfuerzos en temas de reducción de riesgos. (Suriato, 2019) indica que “la gestión de desastres se ha definido como el cuerpo de decisiones políticas y administrativas, las actividades operativas, los actores y las tecnologías que pertenecen a las diversas etapas de un desastre” (p. 2214), siendo fundamental la integración del gobierno nacional con el local para establecer acciones de



conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres, para la recuperación y/o reconstrucción de un territorio que amerite este tipo de acciones.

Este mismo autor nos propone un escenario de reflexión crítico en el cual los países han realizado esfuerzos de reducción del riesgo de desastres enmarcados dentro de una política pública nacional o regional, que a menudo no alcanzan a mejorar la capacidad instalada a las respuestas a desastres futuros.

Otros autores han afirmado lo siguiente:

Para (Lacambra, 2015, p. 8) y en concordancia con el concepto de política pública, indico que se deben de generar las condiciones para una óptima gobernabilidad en GRD, como elemento fundamental en revertir el impacto negativo de las causas que conllevaron a la vulnerabilidad social, a su vez las deficiencias en el sistema económico lo que conllevaría a una debilidad de inventario de recursos institucional, sino también para contrarrestar el efecto de presiones dinámicas que ejercen la expansión de la población en su afán de urbanizar, generando una degradación y consumismo ambiental e ineficiencias y desigualdades en todos los mercados.

En ese sentido, se realiza un abordaje del como las políticas públicas inciden en el desarrollo o en la implementación de la gestión del riesgo de desastres, en varios países del mundo con diferencias en sus modelos de desarrollo y en las características dinámicas del territorio.

En México se hizo una propuesta académica para transformar y reflexionar sobre las políticas públicas en la gestión del riesgo de desastres, por lo tanto, esta investigación fue fundamentada en el conocimiento científico y tradicional, en este sentido, (Alcántara-Ayala, 2019), afirma que la

“La GIRD debe entenderse como un proceso complejo sistemático, con acciones claras, contando con una coordinación transversal, entre los diferentes actores institucionales y sociales, para conocer y transformar las necesidades y debilidades expresadas en las diferentes vertientes de la vulnerabilidad y exposición; a su vez la GIRD requiere una fundamentación dirigida hacia la reducción de vulnerabilidades como eje estratégico de diagnósticos, leyes, programas y co-gestión de gobierno y sociedad, donde se privilegie la salvaguarda de la vida humana, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y su desarrollo integral, en un marco de respeto de los derechos humanos y, en consecuencia, con una perspectiva de género”. (p. 2).

En Brasil un artículo de investigación de (Vieira, 2019) sobre la política pública urbana para la GRD, dio como resultado la estructuración pública municipal, lo cual genera el aumento del conocimiento, el aumento de las acciones para la reducción (prevención y mitigación) del riesgo en función del manejo de las emergencias y desastres. El fortalecimiento institucional y la coordinación de entidades federales y la comunidad en general.

Como es de analizar, según (McNaughton, 2018) la GRD en el Caribe ha visto la necesidad de mejorar en conocimiento para mitigar los desastres, por lo tanto, se ha realizado una investigación basada en la ciencia abierta y colaborativa en el desarrollo, teniendo en cuenta los antecedentes de emergencias y desastres que sufrió el Caribe con la temporada de huracanes sobre el año 2017, denotando “la resiliencia como acción colectiva en el desafío común de mitigar los efectos de estos desastres y preservar la sostenibilidad y los medios de vida de la región y sus ciudadanos” (McNaughton, 2018, p. 437).

(Rivera, 2020), realizó una investigación preliminar en Gambia acerca del sistema de GRD, con especial atención a su estructura organizativa, el cual arrojó un resultado propositivo, que permita mejorar y promover una gestión más eficiente y eficaz político-administrativa en la GRD.

Al igual que en los países anteriormente nombrados en la Unión Europea, según (Albris, 2020), existe una brecha de conocimiento sobre desastres, entre la ciencia y las políticas, la transferencia del conocimiento, la reducción del riesgo y la experiencia en los desastres, lo que conlleva a un análisis profundo sobre las políticas públicas y las características de las regiones sobre la GRD.

Según (Van Niekerk, 2014), la promulgación de la Ley de Gestión de Desastres de Sudáfrica No. 57 de 2002 y El Marco Nacional de Políticas de Gestión de Desastres de 2005 colocó a Sudáfrica en la vanguardia, integrando la reducción del riesgo en todas las esferas del gobierno a través de un enfoque descentralizado. Sin embargo, una buena política y legislación no se traduce necesariamente en buenas prácticas. Esta investigación proporciona algunas debilidades en la Ley y el marco de políticas de GRD y es la ausencia de una orientación clara para los municipios locales.

#### ***8.2.1.2. Ley 1523 de 2012 como Política en GRD en Colombia.***

Como se estipuló en la Ley 1523/2012, aprobada por el congreso nacional, la GRD obedece a una política nacional imprescindible e importante, lo que conlleva a la sostenibilidad en todas las esferas del desarrollo, la seguridad territorial, la búsqueda de los intereses colectivos hacia el bien común, teniendo como finalidad el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones y/o comunidades que se encuentran en situación de riesgo.

Por otra parte, se debe articular con la ordenación del territorio generando así bienestar y calidad de vida óptimo para toda la población. Es importante que con la creación de la presente ley se tengan los mecanismos de participación ciudadanos activos en concordancia con el acuerdo de Escazú sin que se vulneren los derechos ambientales y que se activen las instancias de cooperación internacional para el fortalecimiento institucional en GRD.

La presente tabla presenta una síntesis de la Ley 1523 de 2012.

Tabla 4 Estructura de la Ley 1523 de 2012.

CAPÍTULO	CONTENIDO	DESCRIPCIÓN
<b>Componente de Formulación General (Capítulo I de la Ley)</b>	Definición	Proceso social de conocimiento y reducción del riesgo y para el manejo de desastres.
	Responsabilidades	De todas las autoridades y habitantes del país.
	Principios	Se enumeran 15 principios constitucionales y/o legales en los que se basa la política pública de gestión del riesgo de desastres.
	Definiciones	Se definen 27 términos o nociones que hacen parte del marco conceptual de la ley.
	Objetivos del Sistema Nacional	<b>General:</b> Ofrecer y brindar protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible. <b>Específicos:</b> Establecer

		acciones tendientes al cumplimiento de los procesos en GRD y orientados a la población en general.
	Componentes del Sistema Nacional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La estructura organizacional.</li> <li>2. Los Instrumentos de planificación.</li> <li>3. Los sistemas de información.</li> <li>4. Los mecanismos de financiación</li> </ol>
<b>Componente estructural-funcional (Capítulo II)</b>	Integrantes	Se integrarán las entidades públicas, comunitarias y demás que hacen parte directa en la toma de decisiones dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En el Art. 42 se da la orientación para que se articule las entidades del orden privadas a la aplicación de la ley 1523/2012.
	Instancias de dirección	Presidente de la República, director de la Unidad Nacional, Gobernadores y alcaldes en su respectiva jurisdicción.
	Instancias de Orientación y Coordinación	Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

		Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo. Comité Nacional para la Reducción del Riesgo. Comité Nacional para el Manejo de Desastres. Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo.
	Comisiones técnicas asesoras	
<b>Componente de planificación (Capítulo III)</b>	Planes de gestión del riesgo	Nacional, departamentales y municipales
	Estrategias de respuesta	Nacional, departamentales y municipales
	Incorporación de la gestión del riesgo en la inversión pública	
<b>Capítulo IV – Sistemas de Información</b>		
<b>Capítulo V – Mecanismos de financiación</b>	Fondos de Gestión del riesgo	Nacional, departamentales y municipales
<b>Capítulo VI -</b>	Declaratoria de Desastre, Calamidad Pública y Normalidad	
<b>Capítulo VII -</b>	Régimen Especial para Situaciones de Desastre y Calamidad Pública	

Fuente: Tabla tomada de (Gobernación de Cundinamarca, 2017), a partir de Convenio UAEGRD -PNUD, 2017.

### **8.2.1.3. Ordenanza 066 de 2018 como Política Pública Departamental de GRD.**

Como se enmarca en la aprobación de la Ordenanza Departamental No. 066/2018 por parte de la Asamblea de Cundinamarca, estipula que la política departamental de GRD está

dirigida a las provincias y municipios, para que acaten, cumplan y establezcan acciones en el marco de la GRD. Se debe de enfatizar y reforzar los procesos dispuestos en la Ley 1523/2012, como respuesta a los diferentes escenarios de riesgo que se presentan por los fenómenos amenazantes recurrentes en el departamento.

Por otro lado, y como se estipulo en la Ley 1523/2012 se establece los mecanismos para la asignación y repartición de los recursos técnicos, financieros en función de la GRD, que dichos recursos se orienten en la óptima prestación de las acciones establecidas dentro del componente programático y de ejecución enmarcado en el plan departamental en GRD y a su vez que cada municipio lo ejecute en los instrumentos de planificación que enmarca la ley y la presente ordenanza.

### ***8.2.2. Sobre GRD en Colombia***

La GRD debe de verse de forma transversal a cada uno de los sectores en los que trasciende un territorio; en otro sentido debe ser el eje fundamental en el desarrollo de cada ente territorial a establecer acciones establecidas en el componente programático de los PMGRD como lo indica la legislación en nuestro país.

En ese orden de ideas la GRD, como se visiono por parte del congreso nacional como eje transversal estructural en cada una de las dimensiones del desarrollo, es decir que la GRD se orienta a la planeación y administración de los recursos públicos direccionados a cada uno de los procesos establecidos en la ley 1523/2012, con el establecimiento de acciones, programas, estrategias, metas e indicadores como evaluación constante funcional por parte de los entes administrativos. La GRD debe conllevar al bienestar social, ambiental y económico, a la seguridad alimentaria y al desarrollo sostenible territorial.

En concordancia con la GRD los autores (Londoño, L., A & Ocampo, L., M.,, 2017), indican que la GRD como la relación que deben de tener las instituciones del orden administrativo como lo son las gobernaciones, alcaldías en función con la sociedad, el medio ambiente y la sostenibilidad ambiental territorial. En este proceso se debe de generar bienestar y acciones alineadas con lo que establece la política en GRD, sin afectar esta interrelación.

En línea con el anterior autor (Varón, 2018) define la GRD como la obligatoriedad que debe tener el gobierno nacional, generando normatividades articuladas a la GRD, en la ordenación del territorio y que los actores que hacen parte en la toma de decisiones sepan dirigir las acciones en pro del desarrollo ambiental-económico-social.

#### ***8.2.2.1. Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres- PMGRD***

La UNGRD establece la metodología/guía de formulación, actualización de los planes en GRD a nivel municipal como instrumento fundamental en reconocer las situaciones de riesgo desde su identificación, caracterización y priorización hasta la estipulación de acciones necesarias en los procesos que establece la ley 1523/2012, que fortalecerán el actuar institucional y por ende la transversalidad de la GRD en el proceso de desarrollo.

#### ***8.2.2.2. Fondo Municipal para la GRD.***

La UNGRD estableció la metodología/guía para la implementación del Fondo Municipal de GRD – FMGRD, como herramienta y eje fundamental que deben tener todas las entidades territoriales (departamentos y municipios) como responsabilidad del recurso que se va a disponer en GRD.

Es así que el fondo municipal para la GRD se direccionan las respectivas acciones que se establecieron en el PMGRD en su componente programático y de ejecución, con la finalidad de



distribuir los recursos tendientes a la reducción del riesgo en cada uno de los escenarios de riesgo presentados en estas entidades territoriales.

### ***8.2.2.3. Instrumentos de Planificación Territorial.***

Como lo indica (Betsalel Palombo, María Eugenia, 2001) los instrumentos de planificación contribuyen a la relación y a la contextualización del componente físico en función de las relaciones o actividades que existen en el territorio. Los autores indican que se debe de generar una estabilidad en cada una de las inversiones que se lleven a cabalidad por parte de las entidades territoriales, en otro sentido se debe tener coherencia con el modelo económico actual del territorio frente a los futuros modelos de ocupación que definan cada departamento o municipio.

Es importante resaltar que conforme a la Ley 1523/2012 se da la importancia de obtener de manera clara y concreta la articulación entre los instrumentos de planificación que maneja un ente territorial, como ejemplo los planes de desarrollo, los planes de ordenamiento territorial, los planes de ordenación de cuencas hidrográficas, los planes municipales de GRD, las estrategias municipales de respuesta emergencias, entre otros.

### ***8.2.2.4. Índice Municipal de Riesgo de Desastres ajustado por Capacidades.***

En concordancia con la GRD en (DNP, 2018), estableció la herramienta que mide el riesgo a nivel municipal ante eventos hidrometeorológicos y los inventarios de recursos (humano, técnico y financiero) de las entidades territoriales para gestionarlo, previniendo y mitigando los escenarios de riesgos que se presenten en los municipios de Colombia.

### **8.2.3. Sobre Planificación del Territorio Sostenible.**

#### **8.2.3.1. Territorio.**

(Murillo, 2018), como se citó en Mazurek (2012:13), el espacio geográfico es un tejido de localizaciones que tiene una estructura para la organización de las dichas localizaciones y es un sistema porque existen relaciones entre estas localizaciones.

*“El espacio geográfico es entonces una porción concreta de la superficie terrestre que puede ser considerado, a una escala determinada, en su conjunto, en cada uno de sus lugares, en sus relaciones internas, y en sus relaciones externas con los demás espacios.”*

En cuanto a la acción fundamental del territorio se tiene que en el “Artículo 298 de la constitución política establece que los departamentos serán autónomos para administrar los asuntos de planificación, promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, conforme a los principios de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

(Murillo, 2018), como se citó en Prada (1996:38),

*“El territorio es para la cultura su memoria material: una escritura. No hablamos solamente del territorio como morada, sino como el ámbito de la comunicación social. Las poblaciones no solo se distribuyen, sino que se comunican: se comparan, se interpretan e intercambian. La relación social se produce en un espacio determinado. El*

*concepto de territorialidad supone la reactivada social, es decir, la capacidad de producir un espacio propio.”*

#### **8.2.3.2. Desarrollo Sostenible.**

Para los autores (Narváez, L., Lavell, A. & Pérez, G. , 2009), definen el desarrollo sostenible como la causa fundamental en la exploración del mejoramiento de vida de las personas como respuesta al bienestar que se debe de generar, a un entorno esencial para el desarrollo de las funciones vitales en relación ambiente-sociedad, sin el deterioro de los recursos naturales.

(Murillo, 2008), como se citó en el informe Bruntland en 1987, indico que al hablar de desarrollo sostenible como aquel da ciertas condiciones actuales sin implicar o agotar la base de los recursos naturales hacia las generaciones futuras. Concepto en términos de biodiversidad que se relaciona con la situación mundial de los cambios globales y de la acción antrópica.

#### **8.2.4. Sobre Gobernabilidad y Gobernanza en GRD.**

Es importante resaltar que la gobernabilidad y la gobernanza están estrechamente ligado como concepto concomitante o en otro sentido la gobernabilidad depende de la gobernanza, debido a que debe de existir una armonía de trabajo conjunto entre la sociedad y el gobierno, distribuyendo las responsabilidades, fortaleciendo la participación ciudadana con compromiso y desarrollo.

##### **8.2.4.1. Gobernabilidad.**

Definida por Luis Aguilar (2007: 145) como la posibilidad o probabilidad de que el gobierno administre y oriente a toda la sociedad, mediante gestiones en pro del servicio y la

capacidad de desarrollar mecanismos acordes a la función del estado. Siendo en este sentido la capacidad de implementar políticas trabajando con los diferentes niveles del gobierno.

En este sentido, se debe de considerar el impacto de las políticas públicas establecidas en un gobierno, sobre la situación o problemática de riesgo que presente teniendo en cuenta las amenazas que afrontan; generando indicadores o criterios de gobernabilidad que midan la gestión con claridad y eficiencia.

El Congreso de Republica de Colombia, establecido e implemento la Ley 1523 /2012 por la cual se adopta la política nacional de GRD y se establece el Sistema Nacional de GRD, como una política estratégica que asegura y estructura las acciones a desarrollarse en los procesos de la GRD y que a su vez es responsabilidad de todos el conocer y divulgar la GRD en cada municipio del territorio nacional. A su vez, se deben de garantizar la participación y articulación de los diferentes actores que se vinculan con frecuencia en GRD.

Se ve reflejado la presencialidad de los diferentes actores que hacen parte de la GRD en Colombia, debido a que el sector público, el privado y la comunidad tienen participación fundamental en la estructuración de la política. La necesidad de establecer directrices claras y optimas en el aprovisionamiento de los recursos que se disponen en los departamento y municipios en los procesos del conocimiento, reducción del riesgo y el manejo del desastre, principios de la Gestión del Riesgo en nuestro país.

Es de aclarar que la gestión administrativa de un gobernante se ve opacada o retrasada por la corrupción que afrontan las entidades que manejan la GRD y las malas decisiones en la planificación de los recursos; siendo fundamental e importante la articulación de la gestión departamental y la municipal para mantener en optimo desempeño el índice de gobernabilidad y la sostenibilidad territorial.

#### **8.2.4.2. Gobernanza**

Como lo expresa el PNUD (2012: 58) define la gobernanza como la función que debe de ejercer la autoridad administrativa, en administrar los recursos y gestionarlos de manera clara y optima de cara hacia la comunidad. Se debe de tener participación activa por parte de los diferentes entes en cada uno de los niveles del gobierno y a su vez permitir que organizaciones intervengan en el control social, político y económico como derecho fundamental.

Teniendo en cuenta este concepto la gobernanza, debe tener criterio participativo, transparente, se debe efectuar un óptimo control político, en el cual se vean reflejada las prioridades de las políticas públicas que desarrolla un territorio.

Siguiendo con los lineamientos en los que fue creada la Ley 1523/2012 la gobernanza se encuentra inmersa en el principio de interés público o social el cual indica que el bien común debe de prevalecer en todas las acciones de las instituciones públicas y privadas en el país. En GRD se debe de relacionar con el actuar de los mandatarios de turno, en establecer lineamientos claros y concretos cumpliendo en articulación directa con los instrumentos de planificación, sin afectar los recursos naturales, la calidad de vida, los medios de subsistencia y las dinámicas propias de las entidades territoriales.

Es así que la acción local para la gestión del riesgo debe ser fortalecida y normalizada para la debida ejecución de los proyectos, programas en GRD. Se debe de desarrollar estrategias, metas e indicadores para mejorar la gestión y la credibilidad de los gobiernos locales, permitiendo la participación de la comunidad como control social al cumplimiento de la GRD.

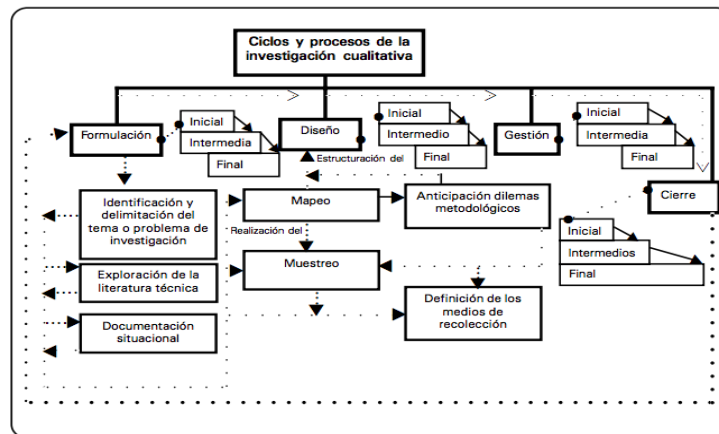
## 9. Metodología

### 9.1. Tipo De Investigación

- ✓ La investigación tipo cualitativa,
- ✓ Con enfoque descriptivo-explicativo,
- ✓ De tipo social.

Es importante comenzar por destacar el alcance que tienen los procesos de investigación cualitativa desde la perspectiva de sus procesos y de las etapas que se deben seguir para un desarrollo secuencial y coherente de la misma. Para ello, se debe comenzar por aclarar que desde la formulación de la pregunta de investigación hasta el cierre de la investigación, es imperioso incluir dos momentos intermedios que se reconocen como fundamentales para lograr alcanzar los objetivos propuestos; se trata del diseño y de la gestión de la investigación, los cuales a su vez incluyen de forma individual tres etapas, inicial, intermedia y final, cuya sumatoria arroja como resultado la consolidación de un primer proceso de planeación y estructuración de a investigación.

Figura 25 Ciclos y Procesos de la Investigación Cualitativa



Fuente: Tomado de, Balcázar Nava, P., González-Arratia López-Fuentes, N. I., Gurrola Peña, G. M., & Moysén Chimal, A. (2013). Investigación cualitativa.

En un segundo momento, aparecen todos los demás aspectos necesarios para el desarrollo del trabajo de campo que hacen de la investigación un proceso práctico, y que inicia con la delimitación del ámbito de acción de la pregunta de investigación, para cuya definición se hace uso de la revisión de fuentes secundarias que den cuenta de la realidad de los aspectos situacionales sobre los que gira la problemática objeto de estudio, como producto de ello, se hace posible estructurar el correspondiente mapeo, el cual entre otros aspectos permite anticiparse a visibilizar eventuales dilemas metodológicos y de igual manera contribuye a definir la metodología requerida para la obtención de las muestras necesarias para el análisis.

Otro de los rasgos distintivos de la presente investigación cualitativa, lo constituyen los aspectos descriptivos, que no son otra cosa que la caracterización de los fenómenos o situaciones concretas en donde se indican sus rasgos más peculiares o diferenciadores, y que en nuestro caso se encuentran conformados por aquellos que especifican los componentes principales que rodean la evaluación de la pertinencia de la formulación de la política pública de GRD del departamento de Cundinamarca respecto a las características y dinámicas de sus entes territoriales (regiones y municipios), incluye además, aspectos explicativos de gran relevancia dirigidos a establecer una relación causa - efecto entre las diferentes variables analizadas; en este tipo de estudio no solamente se señala describir o acercarse a un problema, sino que se intenta encontrar las causas, razones o circunstancias que afectan el fenómeno estudiado.

Sucintamente la presente investigación propone la realización de una caracterización regional y departamental de los escenarios de riesgo de desastres, la medición o la evaluación de la coherencia de la política pública con las condiciones de riesgos de desastre actuales, como también la identificación de fortalezas y vacíos de la política pública en torno la efectividad de la GRD como determinante de la sustentabilidad territorial y por último la medición mediante una

metodología del aporte de la política pública al desarrollo local y regional, sostenible, del departamento de Cundinamarca.

## **9.2. Enfoque Metodológico**

La investigación implementa la fase explicativa, fundamentada en el análisis detallado y sistemático de la unidad objeto de estudio, para comprender como ha sido la evaluación de la pertinencia de la formulación de la política de GRD para Cundinamarca respecto a las características y dinámicas de sus entes territoriales (regiones y municipios).

Dentro de la metodología de investigación se abordó un estudio de caso a analizar el cual es el departamento de Cundinamarca, en el marco de la formulación de la Política Departamental en Gestión del Riesgo de Desastres y su coherencia con las dinámicas y retos del desarrollo territorial.

Se define un estudio de caso según (Chaves, 2012) como las, representaciones atrayentes, las cuales extraen directamente de la esencia de los temas estudiados que pueden ser de gran beneficio para los académicos y profesionales. Se constituye en un camino difícil de tomar en lo referente al investigador, un desafío teniendo en cuenta que ante todo el conocimiento y la capacidad de ser objetivos en cuanto a los resultados subjetivos deben ser evidenciados en todo lo natural del contexto y no incidir en los resultados.

Siguiendo con el autor nos indica que existe otra alternativa de detallar la utilización de estudios de caso con respecto a la (lógica del razonamiento científico), como lo indica Barratt et al (2011):

- ✓ Los estudios de casos inductivos se realizan para dar amplitud de la temática abordada, conformar una teoría.



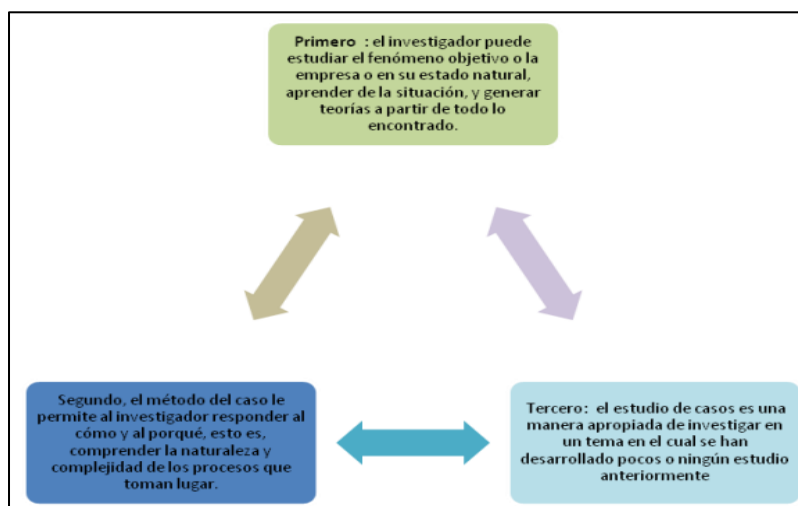
- ✓ La teoría generada: la información recogida (datos), directamente se da por parte del investigador, debido a la limitante en la literatura a nivel general.
- ✓ Los estudios de casos deductivos se estructuran con la teoría que existe mediante el objeto de estudio identificado. En este punto la teoría se puede confirmar o tener el rechazo.

Continuando con el análisis de los estudios de caso en el cual se refleja el tipo de problema que se va aborda en cualquier tema a tratar, o como lo indica (Chaves, 2012), que se debe tener una viabilidad en una investigación se debe:

- ✓ Analizar o estudiar el fenómeno objetivo,
- ✓ Responder las causas o efectos
- ✓ A que la investigación o el estudio de caso no ha sido analizado.

Con la afirmación anterior nos indica en la gráfica siguiente, los criterios que se deben tener en cuenta a la hora de empezar a revisar o de analizar un estudio de caso, dependiendo el tipo de investigación a efectuarse.

Figura 26 Criterios del estudio de caso dentro de una investigación



Fuente: Imagen tomada de (Chaves, 2012).

A continuación, se presenta el diseño metodológico, en el cual se describen los principales técnicas o instrumentos utilizadas en el proceso de investigación del presente trabajo de grado.

### **9.3. Diseño Metodológico**

En este componente se presentan las técnicas e instrumentos en cumplimiento a los objetivos propuestos en la presente investigación. Se tendrán en cuenta lo siguiente:

- ✓ Revisión documental con información secundaria, la cual contendrá entrevistas semiestructuradas con los actores involucrados en la GRD,
- ✓ Se tendrá la observación directa (trabajo de campo).
- ✓ Análisis espacial a través de Sistemas de Información Geográfica -SIG.
- ✓ Instrumentos aplicar en relación con el cumplimiento de los objetivos específicos planteados en la presente investigación.

#### ***Análisis documental.***

Recopilar Información en las entidades institucionales: como la unidad administrativa especial para la GRD-UAEGRD, de las oficinas municipales encargadas de la GRD, de los Planes Municipales de la GRD – PMGRD, de los Consejos Municipales de la GRD – CMGRD y de la Corporación Autónoma Regional –CAR.

#### ***Entrevista semiestructurada.***

Como instrumento de recolección de información de manera cualitativa, con enfoque descriptivo- explicativo la entrevista semiestructurada, como lo expresa (Toscano, 2009), como se citó en (Alonso,1999), técnica útil para obtener informaciones de carácter pragmático, acerca de cómo los sujetos actúan y reconstruyen el sistema de representaciones sociales en sus

prácticas individuales, con el fin de lograr la construcción del sentido social de la conducta individual o del grupo de referencia de un sujeto, a través de la recolección de un conjunto de saberes privados.

Siguiendo con las definiciones (Toscano, 2009), como se citó en (van Dijk, 1980), de esta manera se recogen creencias y opiniones del entrevistado, entendiendo por creencias las unidades de conocimiento que no tienen o no pueden ser contrastadas con algún otro criterio independiente de verdad; y por opiniones, aquellas creencias en las que los componentes evaluativos juegan un papel importante.

***Propósito:***

Indagar con expertos en el tema, sobre la coherencia de la política pública de GRD del departamento con las condiciones actuales y futuras de riesgos de desastres. Así mismo, sobre las fortalezas y vacíos de la política en torno a la sostenibilidad territorial del departamento de Cundinamarca. Estas entrevistas semiestructuradas darán cumplimiento a los objetivos específicos 2 y 3 de la presente investigación.

***Actores para entrevistar:***

Las entrevistas serán realizadas a los actores que hacen parte en la GRD y que a su vez tienen conocimiento de la formulación de la política en Cundinamarca de GRD. Las entrevistas se dirigen a exfuncionarios del IDIGER, la Unidad Nacional de GRD – UNGRD, a los Coordinadores de GRD de los municipios, a funcionarios públicos, privados y comunitarios que conozcan la política pública de GRD del departamento.

***Tiempo:***

20-30 minutos

***Guía de preguntas:***

1. ¿Qué nivel de conocimiento tiene sobre la política pública de GRD del departamento?
2. ¿Considera que su estructura es completa respecto a los componentes de una política pública?
3. ¿La política responde adecuadamente a las condiciones actuales y futuras de riesgos de desastre del departamento?
4. ¿Que considera relevante o central como estrategia para operativizar la política en el departamento?
5. ¿Como cree que puede responder la política a una buena gestión del riesgo y el desarrollo sostenible considerando la heterogeneidad geográfica, ambiental, económica y cultural del departamento?
6. ¿La política desde su formulación, claramente propicia el desarrollo sostenible del departamento?
7. ¿Si pudiera incidir para que se revise y ajuste la política en qué pensaría?
8. Considera que la política involucra los 3 subprocesos de la gestión del riesgo: ¿conocimiento, reducción y manejo?
9. Considera que la política involucra todos los actores de la gestión del riesgo: Publico, Técnico, Privado, y las Comunidades
10. ¿La política departamental la encuentra alineada con la política nacional?
11. ¿La política departamental responde a los enunciados de la Ley 1523 del 2012?

12. Considera necesario que los entes territoriales: ¿departamentos y municipios, entren a formular sus propias políticas públicas en gestión del riesgo a pesar de contar con una política nacional?
13. ¿Cuáles pueden ser los principales vacíos o debilidades de la política?
14. ¿Cuáles pueden ser las principales fortalezas de la política?
15. ¿Quisiera agregar algo que considere importante sobre el tema y de lo cual no se le indago?

## **10. Resultados Y Discusión**

### **10.1 Caracterización de los escenarios de GRD presentes en el departamento de Cundinamarca.**

Como se ha venido mencionando a lo largo del presente documento, la temática del riesgo fundamentada en procesos de gestión integrales se puede considerar como un asunto relativamente nuevo en la administración pública del país. Esta condición que, si bien se encuentra regulada y articulada con las disposiciones que en esta materia ha promulgado el estado colombiano a partir de la expedición de la Ley 1523 de 2012, encuentra su principal expresión en la obligatoriedad que le impone a los municipios para formular e implementar sus propios planes municipales de gestión del riesgo, haciendo de esta figura la piedra angular para el manejo de del riesgo a nivel local.

En este sentido, Betancourt Y. 2016, afirma que los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD), corresponden a instrumentos eficaces para la priorización e identificación de las eventuales condiciones de riesgo en los territorios cuyo marco de acción se encuentra fundamentado en la expedición de la ley 1523 de 2012 que adopta la política del sistema nacional de GRD para Colombia.

A lo largo del tiempo, son múltiples las fallas que se han detectado en los sistemas de gestión con que cuenta el país lo ha llevado a una serie de deficiencias en los procesos de planeación en el orden municipal principalmente, lo que finalmente desencadena muchas dificultades a la hora de canalizar los diferentes apoyos requeridos por la población y el desarrollo de programas dirigidos a la prevención ante situaciones de emergencia.

Basados en el proceso evolutivo que ha tenido el tratamiento de la GRD en nuestro medio, son varios los referentes con que cuenta el departamento de Cundinamarca en este sentido, y que vale la pena destacar como herramientas funcionales orientadas a atender los diferentes escenarios para la GRD en este territorio.

A continuación, se realizan algunos análisis de casos representativos para las diferentes provincias del departamento de Cundinamarca en materia de Gestión del Riego bajo diferentes contextos territoriales y que las fuentes secundarias de información reportan como los más significativos.

### ***10.1.1 Provincia de Gualivá***

Se destaca el municipio de San Francisco de Sales, perteneciente a la provincia de Gualivá, entre los municipios que cuentan con un sistema de gestión de riesgo (SGR), el cual se caracteriza por implementar la caracterización parcial de escenarios de riesgos, como un ejercicio estructural del PMGRD, allí se evidencian sus principales factores de riesgo, incorporando en su contenido los principales mecanismos de intervención teniendo como parámetro la guía formulada a partir del propio PMGRD.

El citado plan menciona e identifica las diferentes condiciones de riesgo que podrían revelarse en el casco urbano del municipio de San Francisco de Sales, dejando claro que este aporte se realiza con el fin de visibilizar los aspectos administrativos, ambientales, logísticos y políticos que deben ser implementados para lograr en el mediano plazo la reducción de la vulnerabilidad a la que se encuentra sometida la población local, lo que se espera provoque, tanto en la administración como en la población misma un cambio en las conductas y procedimientos que garanticen la seguridad y aporten a la protección de los habitantes y los bienes del municipio en caso de emergencias o desastres”. (Betancourt Y. 2016)

Es de gran relevancia, revisar otros aspectos que funcionan como agentes causales del riesgo de desastres y que hacen parte de la dinámica de vida de los pobladores en el territorio cundinamarqués. Nos referimos concretamente a los riesgos que enfrenta la comunidad del municipio de Nimaima (Provincia Gualivá) que, en su gran mayoría, son producto de comportamientos sociales y dinámicas productivas asociadas con los sistemas agropecuarios y los efectos propios de los asentamientos humanos. De la forma como se desarrollan actualmente estas dos variables, poco a poco se han tornado insostenibles desde el punto de vista ambiental, específicamente en su relación con el clima, la topografía, la geología, la hidrología y la dinámica natural de los ecosistemas; situaciones que según la evidencia han tenido efectos adversos y que han generado alta probabilidad de ocurrencia de desastres naturales vinculados a las remociones en masa, inundaciones, e incendios forestales, lo que generalmente interrumpe el normal desarrollo de las actividades de los habitantes del municipio.

Teniendo en cuenta lo anterior, Figueroa J.C 2015, elaboró un trabajo cuyo propósito fundamental se orientó a contribuir con elementos prácticos y conceptuales que enriquecieran la formulación e implementación del PMGRD del municipio de Nimaima, mediante el abordaje de

la temática del riesgo desde una perspectiva poco explorada en este tipo de instrumentos, como es la participación comunitaria enfocada hacia el conocimiento, como herramientas para lograr la reducción del riesgo. El citado autor, fundamentó su trabajo en función de tres objetivos; en el primero se fundamenta en la importancia de reconocer los distintos tipos de riesgos a partir de ejercicios de participación comunitaria, con el propósito de que los habitantes asentados en los diferentes territorios de la provincia tomen conciencia de las necesidades de transformación que requiere su propia realidad. La metodología de trabajo empleada para este componente fue la denominada cartografía social a partir de la cual los participantes plasmaran lo que ellos consideran corresponden amenazas y vulnerabilidades a los que se ven enfrentados en sus diferentes entornos y posteriormente mediante un ejercicio de consenso se define cuál o cuáles de ellos son los más frecuentes y de probable ocurrencia en tales territorios. De igual forma, el trabajo orienta a los participantes a que plasmen cuál es su visión sobre la participación que tienen las instituciones tanto del orden local como regional y nacional en el manejo de estas temáticas.

El segundo de los objetivos trabajados por el citado autor utiliza como insumos los resultados recogidos del primer momento y a partir de allí los coteja con la información recogida a partir de la revisión de fuentes secundarias obteniendo así unidad de criterio cuyos resultados finales son llevados a los formularios de caracterización de escenarios de riesgos se retomó el trabajo del primer objetivo como insumo de información primaria, de igual manera se recurrió a información secundaria que permitiera corroborar la información en campo, para luego ser llevada a los formularios de caracterización que se encuentran en la guía municipal para gestión del riesgo en su componente uno, en la cual aparecen definidos las diferentes categorías de eventos como, inundación, deslizamiento e incendios forestales. En la última parte del trabajo se



aprecia a manera de conclusión la formulación de una serie de estrategias para la prevención y mitigación del riesgo las cuales se encuentran orientadas a garantizar en cierta medida la sostenibilidad y seguridad del territorio.

### ***10.1.2 Provincia del Tequendama.***

Otro referente que aporta elementos muy importantes para la estructuración del sistema de GRD desde la acción local, lo constituye el trabajo adelantado por, Rodríguez L. 2013, en el cual se enfatiza la identificación de las amenazas y vulnerabilidades más latentes que se presentan en el municipio de Viotá, localizado en la provincia del Tequendama, utilizando como metodología de trabajo los métodos cualitativos y cuantitativos que le permitieron obtener una visión más clara y acertada de los diferentes tipos de riesgo de eventual ocurrencia en el territorio, pero adicionalmente con ello trata de inferir los impactos que en caso de ocurrencia tendrían éstos sobre las dinámicas ambientales, económicas, sociales y lo que es aún más relevante, sobre el efecto que se produciría en la institucionalidad. En consecuencia, el citado trabajo hace valiosos aportes a la caracterización de los escenarios y a la elaboración de programas que contribuyen con la ampliación del conocimiento, reducción del riesgo, protección financiera y el manejo de desastres para este municipio.

El referido trabajo, hace entrega de aportes significativos para la formulación del PMGRD, y uno de ellos lo constituye una cartografía básica en donde se referencian los eventos y los puntos de riesgo reportados a través del tiempo, lo que se infiere, según el autor, servirá como base para la adopción de medidas y acciones posibles de incluir en los programas, que contribuyan al aumento de la resiliencia en la población frente a la eventual ocurrencia de desastres y de esa manera aumentar la calidad de vida de los habitantes del municipio de Viotá-Cundinamarca.

### ***10.1.3 Provincia sabana Centro.***

Camberos M. 2015, realiza un trabajo en el que busca identificar y caracterizar los principales factores de riesgos de desastre en el municipio de Gachancipá, el cual se localiza en la provincia sabana Centro, con el propósito de contribuir con la formulación de su PMGRD. El mencionado trabajo, basa su estructura en el desarrollo de una secuencia lógica procesos que inicia con la identificación, posteriormente con la priorización y caracterización para concluir con la formulación de dos tipos de estrategias que el autor denomina estructurales y no estructurales, con las cuales caracteriza los diferentes escenarios riesgo más representativos para del municipio.

En función de lo anterior, el autor define que para este territorio los escenarios de riesgo con mayor preponderancia definitivamente se encuentran relacionados con la ocurrencia de eventos de origen natural, biológico, humano, tecnológico y socio-natural, tanto en el entorno urbano como rural, dejando a las inundaciones y los incendios forestales como los de mayor significancia, no solamente por su probabilidad de ocurrencia sino que además son considerados como los que mayor cantidad de daños y pérdidas ocasionan a las comunidades con sus correspondientes efectos sobre su economía y condiciones de bienestar social, además de los impactos adversos que sobre el ambiente y los recursos naturales se producen.

En este sentido, afirma el mismo autor que los incendios forestales se constituyen en uno de los principales agentes del deterioro ambiental debido a que no solamente afecta a los propietarios de los predios afectados, sino que este tipo de eventos producen consecuencias muy drásticas en la comunidad en general, razón por la cual sugiere que es de vital importancia que se inicien prontamente planes de contingencia para su atención complementados además con

medidas de prevención que involucren la activa participación de instituciones y comunidad en general.

Su condición de planicie hace que los eventos por inundación sean más recurrentes afectando de esta manera las 21 extensas zonas del municipio, por ello se plantea la imperiosa necesidad de preparar a la comunidad asentada en estos territorios para entender y afrontar este tipo de riesgo, pero lo que es más importante, sobre la manera de prevenirlo. En este sentido, señala el autor, la participación de la institucionalidad pública es fundamental en asuntos de atención, pero reitera que tal vez lo más determinante del proceso lo constituyen la formulación de estrategias para la prevención con lo que finalmente se reduzca la vulnerabilidad a la que se encuentra sometida el municipio.

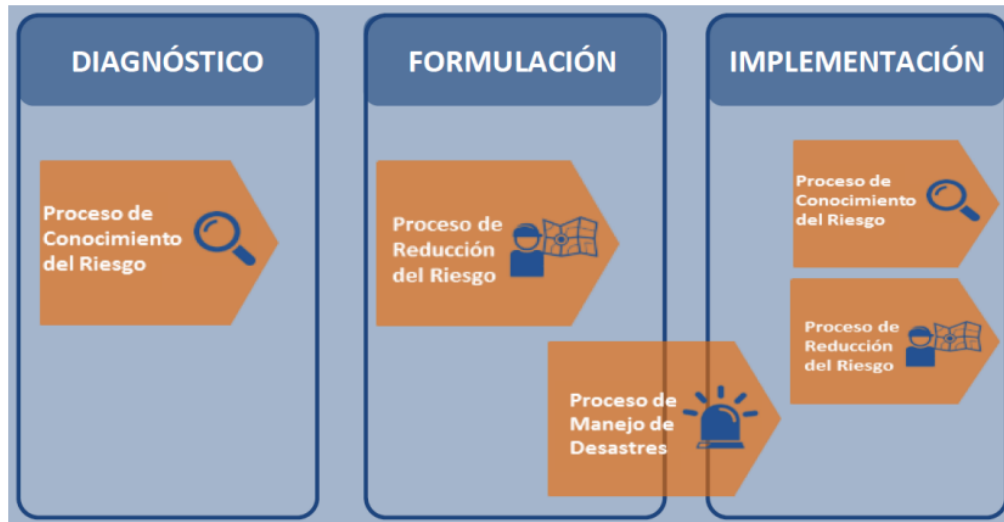
Con el anterior contexto, le corresponde a la institucionalidad profundizar en aspectos como la caracterización tanto de eventos por inundación como de incendios forestales, proceso que cual deberá estar apoyado en la formulación de una serie de programas y acciones que contribuyan a la mitigación y prevención de cada uno de estos fenómenos. En este sentido, el estudio realizado por Camberos M. 2015, plantea la estructuración de una guía conformada por los distintos agentes institucionales relacionados con la temática de gestión del riesgo que además contiene una serie de elementos orientadores con atributos metodológicos y técnicos dirigidos entre otros a fortalecer el proceso de ordenación territorial que incida consistentemente en potenciar la sostenibilidad del territorio y propicie el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores.

#### 10.1.4 Provincia Guavio.

Desde otra perspectiva, relacionada con la caracterización de escenarios de riesgo en las diferentes provincias del Departamento de Cundinamarca, a continuación relacionamos los avances que en materia de incorporación de la temática de GRD se han adelantado desde la academia con la intención de brindar herramientas metodológicas para su incorporación efectiva en los instrumentos de ordenación territorial, y para ello referenciaremos el ejercicio adelantado para el municipio de Guasca en la provincia del Guavio.

El trabajo realizado por, Garzón J.A, 2017, pretende aclarar la metodología necesaria para integrar la GRD en el proceso de ajuste del esquema de ordenamiento territorial-EOT del referido municipio. Para ello, centra su atención básicamente en los componentes de Diagnóstico, Formulación e Implementación bajo el siguiente esquema:

Figura 27 Integración de la gestión del riesgo de desastres



Sugiere el autor, que las acciones a emprender para incidir eficientemente en las diferentes etapas del anterior esquema son:

Etapa de Diagnóstico:

✓ *Ordenamiento Territorial: Descripción y análisis de las condiciones actuales del territorio. ✓ Gestión del Riesgos: Identificación y evaluación de amenazas, de exposición, de áreas con condición de amenaza y con condición de riesgo.*

Etapa de Formulación:

✓ *Ordenamiento Territorial: Planteamiento de visión deseada, (modelo) definición de estrategias, políticas, normas para su concreción en corto, mediano y largo plazo POT.*

✓ *Gestión del Riesgos: Zonificación del territorio (identificación de áreas aptas para asentamientos). Determinación de medidas de Reducción del Riesgo.*

Etapa de Implementación:

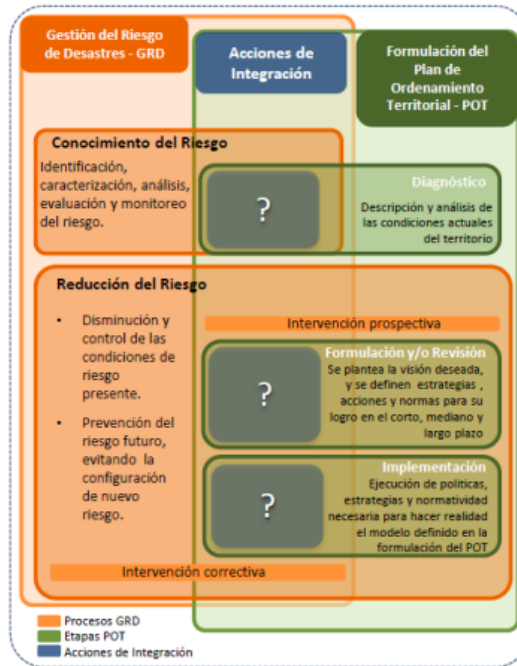
✓ *Ordenamiento Territorial: Desarrollo de programas, proyectos y mecanismos y normatividad para hacer realidad modelo propuesto en la formulación.*

✓ *Gestión del Riesgos: Definición y desarrollo de medidas de intervención (prospectiva y correctiva) para reducir el riesgo.*

En este sentido, el citado autor concluye que el Riego de Desastres se debe constituir en “determinante” para la formulación de los planes de ordenamiento territorial y que por fuerza de ley se debe considerar como norma de superior jerarquía, pero que adicionalmente debe asumirse como un “condicionante” a la hora de definir el uso y ocupación del suelo tanto en el sector urbano como en el rural. Agrega el autor que estos deben ser procesos integradores con un enfoque sistémico en el cual los componentes y directrices del ordenamiento del territorio, es decir diagnóstico, formulación e implementación se conjuguen coherentemente con los de la Gestión del Riesgo.

En la siguiente figura se plantea por parte del referido autor, el procedimiento para la integración de la GRD y el ordenamiento territorial del municipio de Guasca.

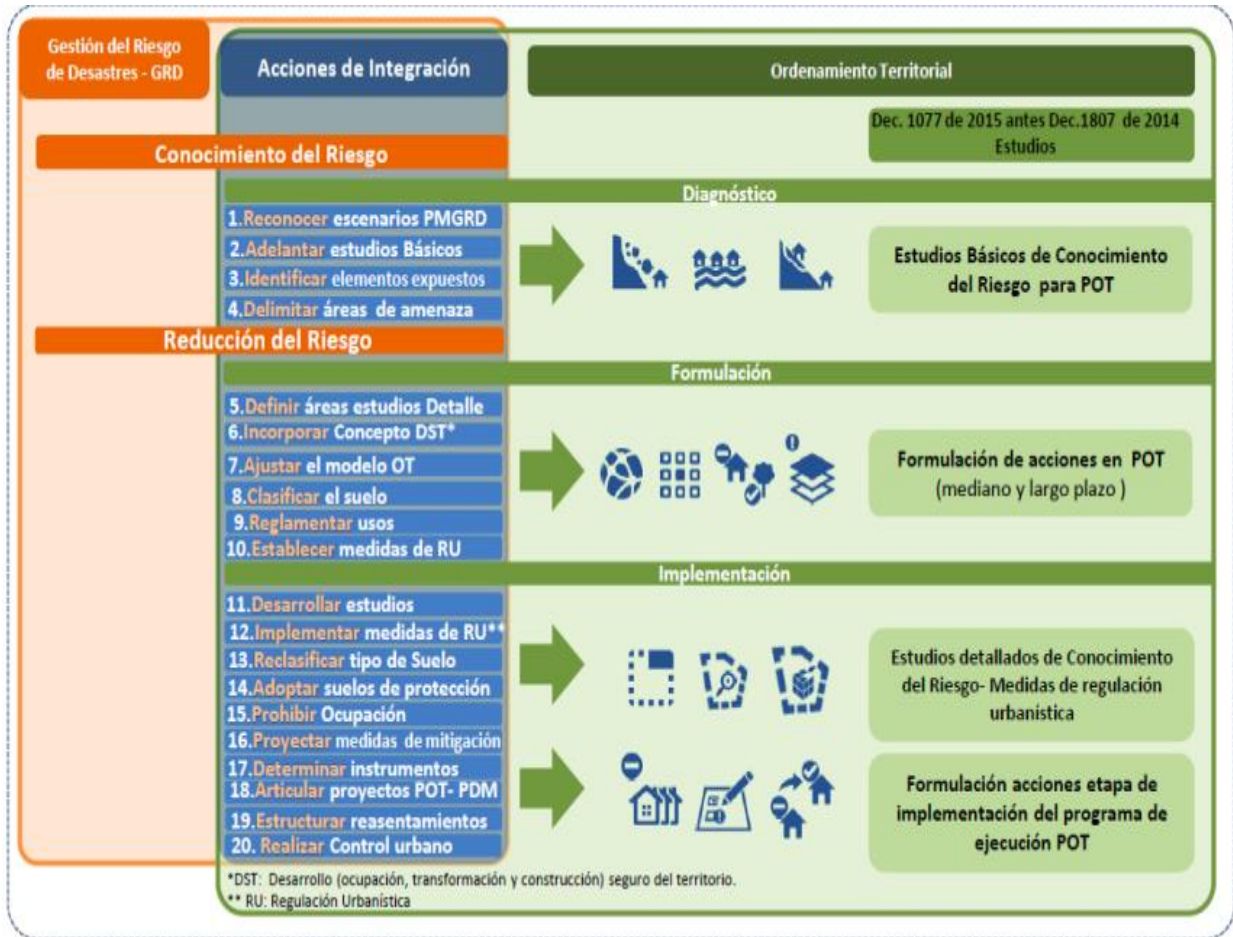
Figura 28 Integración de la gestión del riesgo de desastres en el ajuste del esquema de ordenamiento territorial del municipio de Guasca



Tomado de, Garzón Gantiva, J. A., & Pérez Morgan, C. Integración de la gestión del riesgo de desastres en el ajuste del esquema de ordenamiento territorial del municipio de Guasca, departamento de Cundinamarca

Teniendo en cuenta la figura anterior y la Guía de Integración de la GRD y el Ordenamiento Territorial Municipal, a continuación, Garzón J.A, 2017, incorpora gráficamente las 20 acciones de integración de la GRD en el proceso de revisión y ajuste de Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guasca, quedando en evidencia que este proceso metodológico se constituye en herramienta fundamental para el perfeccionamiento de los instrumentos de planificación para el ordenamiento de los territorios en todo el país.

Figura 29 Resumen acciones para la integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y el ordenamiento territorial y estudios del Decreto 1077 de 2015 (Decreto 1807 de 2014)



Tomado de, Garzón Gantiva, J. A., & Pérez Morgan, C. Integración de la gestión del riesgo de desastres en el ajuste del esquema de ordenamiento territorial del municipio de Guasca, departamento de Cundinamarca

### 10.1.5 Provincia de Oriente

En línea con el anterior contexto, el municipio de Cáqueza, en la provincia de Oriente se constituye en un importante referente sobre el actual también se han desarrollado algunos ejercicios de planificación territorial tendientes a presentar algunas alternativas que contribuyan con el fortalecimiento del componente de gestión del riesgo y su incorporación en el esquema de ordenamiento territorial local. Castellanos, Y. A. (2021), sugiere que con el análisis del Esquema

de Ordenamiento Territorial de Cáqueza y conociendo la realidad del municipio es posible establecer las diferencias de fondo existentes entre los ellos. Partiendo del análisis de los aspectos físicos, social, económico, ambiental, institucional y político, pero siempre desde el enfoque de gestión del riesgo, lo que permite proponer alternativas orientadas a la prevención y mitigación ante la ocurrencia de posibles eventos o desastres que pueden afectar a la población causando pérdidas humanas, económicas, materiales y ambientales.

Para la realización del análisis comparativo, la autora divide en fases su análisis, en primer lugar, identifica las fortalezas, amenazas, debilidades y oportunidades que presenta el municipio en cada una de las temáticas asociadas al riesgo y que se encuentran contenidas en el EOT, las cuales evidencian niveles de riesgo que varían entre los rangos medio-alto, medio y bajo, para eventos como sismos, movimientos en masa, inundaciones, incendios forestales y avenidas torrenciales. En ese sentido, factores como la pendiente, condiciones climáticas, cercanía a fuentes hídricas, asentamientos en zonas de inestabilidad y fallas geológicas, entre otros, son quienes aparecen como generadores de un mayor nivel de exposición y peligro para los habitantes del municipio ante la ocurrencia de los acontecimientos ya mencionados.

Una vez terminado el análisis de variables se procede a formular una serie de alternativas que se orientan a la reducción de la vulnerabilidad. Con este ejercicio comparativo se espera contribuir con lo establecido en la Ley 1523 de 2012 (Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres) y la Ley 388 de 1997 (Ordenamiento Territorial), cooperando con el desarrollo social y ambientalmente sostenible del municipio de Cáqueza, así como también al nivel de resiliencia y la calidad de vida de los habitantes.

Por último, y también en el marco de los procesos adelantados al interior de la Provincia de Gualivá, pero esta vez en el municipio de Sasaima, aparece como hecho significativo que se



vienen adelantando acciones en materia de seguimiento, para lo cual se cuenta con el estudio realizado por Lozano M.C, 2018, orientado hacia la Formulación de una propuesta metodológica para el seguimiento y evaluación de los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres – PMGRD, temática que hasta el momento no se encuentra muy presente en los ejercicios municipales de gestión del riesgo de desastres, pero que para el caso del municipio de Sasaima.

Es importante destacar que el ejercicio metodológico está compuesto por cinco (5) componentes, tres (3) variables, noventa (90) preguntas orientadoras, las cuales consolidan una herramienta que fue posible validar en el municipio de Sasaima (Cundinamarca), y que tiene las siguientes virtudes; preguntas acordes a los componentes propuestos por la guía de la UNGRD, documentos con la mayoría de información y comparación con otros instrumentos de planificación como los Planes de Desarrollo y finalmente que puede ser adoptada para su aplicación a cualquier municipio del departamento.

La anterior revisión y análisis del estado del arte en materia de GRD en el departamento de Cundinamarca deja ver claramente que desde el punto de vista institucional (Entidades Territoriales) pareciera que las acciones emprendidas en esta materia por parte de ellas se circunscriben básicamente a los mandatos de ley, ya sean del orden regional o nacional, pero es muy poco el avance que se detecta en cuanto a la reglamentación de normas o a la ampliación del conocimiento en las áreas que involucra la gestión del riesgo, dejando esta última responsabilidad al sector de la academia, la cual como es natural además de incursionar y hacer visible los nuevos saberes y aportarlo a la sociedad, es muy poco lo que puede hacer para lograr cambios sustanciales en el comportamiento colectivo o tener influencia significativa en la asignación de presupuestos o en los procesos administrativos de un municipio.

Desde otra perspectiva, a continuación, se realiza un análisis situacional del estado actual de la gestión del riesgo en el departamento de Cundinamarca, a partir de los avances obtenidos desde el punto de vista de la instrumentación institucional en los diferentes municipios que conforman las provincias del departamento de Cundinamarca, según lo reportado por el sistema departamental de gestión del riesgo de Cundinamarca.

#### ***10.1.6 Provincia de Almeida***

En la provincia de Almeidas, 5 municipios cuentan con el PMGRD aprobado mediante acuerdo municipal, Sesquilé y Suesca se encuentra en elaboración del instrumento. Chocontá, Machetá, Tibirita y Villapinzón cuentan con EMRE de acuerdo con lo establecido en la Ley 1523; Sesquilé y Suesca no tienen este instrumento. En cuanto al Fondo Municipal, Manta y Sesquilé no lo han conformado mediante acuerdo municipal.

#### ***10.1.7 Provincia del Alto Magdalena***

Los municipios de la Provincia de Alto Magdalena, en su totalidad tienen CMGRD y sus respectivos PMGRD, de los cuales Girardot y Nilo lo han adoptado mediante acuerdo municipal; Tocaima no tiene EMRE, los demás municipios la tienen de acuerdo con la Ley 1523 de 2012. En cuanto al Fondo Municipal, Nilo es el único que no ha constituido el instrumento.

#### ***10.1.8. Provincia del Bajo Magdalena***

Los municipios de la Provincia del Bajo Magdalena, en su totalidad tienen CMGRD y sus respectivos PMGRD, siendo así Caparrapí, Puerto Salgar y Guaduas quienes han adoptado mediante acuerdo municipal; adicionalmente cuentan con EMRE de acuerdo con la Ley 1523 de 2012.

### ***10.1.9 Provincia de Magdalena Centro***

Todos los municipios de la Provincia de Magdalena Centro tienen sus CMGRD, en cuanto a los PMGRD tienen formulados sus documentos a excepción de Vianí que no lo ha elaborado vale la pena resaltar que ninguno ha sido aprobado por decreto municipal. Bituima y Vianí cuentan con EMRE, pero no están de acuerdo con los lineamientos de la UNGRD. Frente al fondo Bituima es el único que no lo ha constituido.

### ***10.1.10 Provincia de Medina***

Los municipios de la provincia de Medina cuentan con el PMGRD y Fondo municipal, siendo Medina el único que no lo ha adoptado mediante decreto ni cuenta con el Fondo Municipal. En cuanto al EMRE solo Paratebueno tiene el documento de acuerdo con los lineamientos de la UNGRD.

### ***10.1.11 Provincia de Rionegro***

Los municipios El Peñón, La Palma, Pacho (capital de la Provincia), Paima, San Cayetano, Topaipí, Villagómez y Yacopí de la provincia de Rionegro cuentan con PMGRD y CMGRD, siendo adoptados mediante acuerdo municipal; por otro lado, la EMRE esta ajustada de acuerdo con la ley 1523.

### ***10.1.12 Provincia Sabana Occidente***

En la provincia Sabana Occidente los municipios Bojacá, El Rosal, Facatativá, Funza, Madrid, Mosquera, Subachoque, Zipacón, cuentan con PMGRD y CMGRD, y han sido adoptados mediante acuerdo municipal; adicionalmente se registra que cuenta con EMRE acuerdo con la ley 1523.

### ***10.1.13 Provincia de Soacha***

La provincia de Soacha, cuentan con PMGRD y CMGRD, aprobado mediante acuerdo municipal; cuenta con Fondo Municipal y la EMRE cuentan de acuerdo con la ley 1523.

### ***10.1.14 Provincia del Sumapaz***

Los municipios Fusagasugá, Silvania, Tibacuy, Pasca, Arbeláez, Pandi, San Bernardo, Venecia, Cabrera, Granada de la provincia del Sumapaz cuentan con PMGRD y CMGRD, siendo aprobados mediante acuerdo municipal; en cuanto a la EMRE cuentan de acuerdo con la ley 1523.

### ***10.1.15 Provincia de Ubaté***

En la provincia de Ubaté los municipios Carmen de Carupa, Cucunubá, Fúquene, Guachetá, Lenguazaque, Simijaca, Susa, Sutatausa, Tausa y Ubaté cuentan con CMGRD y PMGRD y en cuanto al EMRE, los documentos están formulados.

## **10.2 Coherencia de la formulación de la política pública departamental con las condiciones de riesgos de desastre actuales y prospectivas del departamento de Cundinamarca.**

La GRD en Colombia, se inicia fundamentalmente a partir de las normas expedidas para abordar la problemática desde la perspectiva de la prevención y la atención de desastres con el decreto No 919 del 1 de mayo de 1989, el cual organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de desastres, pero es sólo a partir de la promulgación de la Ley 1523 de 2012 que se inicia la incorporación de esta temática como variable estructural para desarrollo sostenible.

De conformidad con lo establecido por el artículo 298 de la Constitución Política de 1991 y el Código de Régimen Departamental, la Asamblea del Departamento de Cundinamarca, mediante la Ordenanza No. 066 de 2018 aprobó la “Política Pública Departamental para la

Gestión del Riesgo de Desastres 2018 – 2036” (Política de GRD). Cabe recordar que la política integral de GRD en el Departamento se encuentra a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la GRD como entidad que entre otros aspectos se encarga de liderar la GRD, en tener esa coordinación directa con los municipios que hacen parte en la jurisdicción de Cundinamarca, en este caso las oficinas en GRD, los CMGRD, organizar los FMGRD y por ende establecer lineamientos claros y concretos dispuestos en la Ley 1523/2012 y la ordenanza en mención, con acciones tendientes a la reducción del riesgo y la atención de emergencias en el marco del manejo de los desastres.

La UAEGRD deberá establecer alianzas estratégicas con la corporación autónoma regional – CAR teniendo en cuenta los principios de concurrencia, subsidiaridad entre otros. En igual sentido, la Ley 1523 de 2012, establece que es necesario que en los PMGRD así como en las instancias creadas para su implementación queden incorporadas variables relacionadas con la gestión del conocimiento, la reducción y manejo del riesgo a través estrategias que apunten hacia la inserción de la prevención en las herramientas de planificación territorial que permitan hacer de este tema una cultura para todo el Departamento de Cundinamarca “a fin de disminuir la vulnerabilidad y los efectos catastróficos de los desastres naturales y antrópicos”

Lo anterior, desde el punto de vista institucional, hace pensar que el departamento de Cundinamarca cuenta con un soporte virtualmente sólido para la implementación de un sistema muy completo, articulado y consistente de Gestión del Riesgo de Desastres, pues como se aprecia en el párrafo precedente, para el territorio ya se cuenta con un marco legal que parte desde la constitución misma del país, además de los actos administrativos que viabilizan la puesta en marcha de los instrumentos de planeación y consecuentemente crean la infraestructura para su manejo y eventual puesta en marcha, para concluir en la estructuración de una estrategia

departamental para la gestión del riesgo que está compuesta entre otros elementos por, la política pública departamental, el plan departamental de gestión de riesgo, la estrategia departamental de respuesta a emergencias, el análisis departamental de gestión de riesgo de desastres y el componente cartográfico recopilado en un atlas y bases de datos. No obstante, es de vital importancia para el presente ejercicio, desarrollar el análisis en mayor detalle con el propósito de confirmar el grado de coherencia entre las disposiciones nacionales y las regionales, con el propósito de abrir espacios de concertación ante posibles ajustes a tales instrumentos, que deban realizarse hacia el futuro.

Desde el punto de vista metodológico, la presente investigación desarrolló una herramienta para la recolección de información de fuentes primarias, a partir de una entrevista que le permitió a los investigadores evaluar, condensar y analizar cada uno de los tópicos abordados a través de su aplicación con diferentes actores institucionales, y que finalmente permitió medir de forma cuantitativa la coherencia de la política departamental de riesgo a partir de la percepción y el conocimiento que los encuestados tienen en este campo.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos y su correspondiente análisis.

Tabla 5 Valoración cuantitativa de las encuestas

PUNTAJE PREGUNTA	ENCUESTADO 1 FUNCIONARIO CMGRD GIRARDOT			ENCUESTADO 2 EXFUNCIONARIO UNGRD E IDIGER			ENCUESTADO 3 DIPUTADO ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA			ENCUESTADO 4 FUNCIONARIO COORDINACIÓN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES			ENCUESTADO 5 FUNCIONARIO UNIDAD ESPECIAL ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES DE CUNDINAMARCA – UEAGR			ENCUESTADO 6 EXFUNCIONARIO UNGRD			TOT AL
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3				
Qué nivel de conocimiento tiene de la formulación de la política GRD.	2			2			1			3			3			1			12

Estructura es completa respecto a los componentes de una política pública.	2	3	1	3	2	2	13
Responde a las condiciones actuales y futuras GRD del Departamento.	3	2	1	3	3	3	15
Desde su formulación, se propicia al desarrollo sostenible.	3	3	3	3	3	3	18
La PDGRD Responde a los enunciados de la Ley 1523 del 2012.	3	3	3	3	3	3	18
Involucra actores de la gestión del riesgo de desastres.	2	2	3	2	3	2	14
Necesidad de generar políticas publicas en GRD en cada ente territorial.	3	3	3	3	2	3	17
Vacíos o debilidades de la política.	3	3	3	3	3	3	18
Fortalezas de la política.	3	2	2	3	3	3	16
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	<b>26</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	

Para efectos de análisis de las respuestas brindadas por cada uno de los actores institucionales entrevistados, en primer lugar, se asignó un puntaje que mide la coherencia de la

Política Departamental frente a los postulados de la política nacional de gestión del riesgo y su afinidad con la ley 1523 de 2012, desde la óptica de cada uno de ellos, de la siguiente manera:

PUNTAJE 3: COHERENTE

PUNTAJE 2: MEDIANA COHERENCIA

PUNTAJE 1: NO COHERENTE

En segundo término, se estableció una escala que califica cada una de las respuestas que brindaron los actores institucionales por separado y de cuya sumatoria se obtiene como resultado el nivel de coherencia y/o de conocimiento que existe entre ellos frente a la formulación de la política.

Tabla 6 Rangos de Calificación

<b>RANGO</b>	<b>CALIFICACIÓN</b>
1 - 6	BAJO
7 - 12	MEDIO
13- 18	ALTO

Según lo anterior, vale la pena precisar el alcance que damos al concepto de “Coherencia de la Política”, el cual en nuestro caso, se consolida a través de la relación de interdependencia que existe entre todos los aspectos y/o temáticas tratadas en las diferentes preguntas en función de las respuestas ofrecidas por todos funcionarios que intervinieron, es decir que, entre más alto sea el puntaje obtenido por la sumatoria de preguntas, de un total posible de 27 puntos (columnas), más cerca se estará de la coherencia, según la visión de cada encuestado. Este análisis nos permite evidenciar de manera cuantitativo la percepción que se tiene de la política departamental desde cada sector que intervino en el proceso.



$$Coherencia = \sum_{n=1}^{\infty} \left( \frac{X_i}{27} \right) \times 100$$

En este sentido, se aprecia como desde el sector político (Diputado a la asamblea), se obtiene la menor calificación, alcanzando el porcentaje más bajo (74%) en cuanto a la percepción y/o conocimiento que se tiene de la Política Departamental de GRD; en tanto que al evaluar las respuestas de los funcionarios y exfuncionarios del sector de GRD, se obtuvo en términos generales que la política departamental frente a la política nacional es coherente en un 87,03 %.

Ahora bien, bajo el entendido que existe una importante conexión conceptual y metodológica entre las dos políticas (Departamental y Nacional), es de gran importancia revisar de manera individual, cuáles aspectos guardan mayor coherencia y, qué otros es necesario fortalecer para hacer posible la implementación de esta en todo el territorio del departamento de Cundinamarca.

A continuación, se agrupan las preguntas según la calificación obtenida por cada rango, debiéndose destacar que ninguna de ellas se ubicó en la calificación BAJO, situación que de entrada permite inferir que el grado de coherencia de la política departamental se visualiza como una herramienta confiable para el proceso de gestión del riesgo en el departamento de Cundinamarca. Entre tanto, las siguientes preguntas obtuvieron una calificación que las ubicó dentro de los rangos MEDIO y ALTO, en tal sentido, a continuación, realizaremos una revisión más crítica sobre esos temas:

<i>¿Qué nivel de conocimiento tiene de la formulación de la política?</i>	12 Puntos
---	-----------

Este aspecto resultó ser el único que obtuvo una calificación MEDIA con un puntaje de 12 unidades de 18 posibles, lo que nos lleva a pensar que quizás los funcionarios de algunos sectores de la administración pública evidentemente alcanzan cierto nivel de conocimiento en relación con los esfuerzos que se vienen adelantando las diferentes entidades con respecto a las metodologías empleadas para la formulación de la política riesgos para el departamento, pero que definitivamente es necesario profundizar más en ello y alcanzar mejores niveles de dominio sobre la realidad y el alcance de este tipo de procesos, cuando quiera que de esto depende en gran medida la solidez de los resultados, ante la comunidad y los demás agentes institucionales a la hora de difundir y sustentar su eventual implementación.

<i>¿La estructura es completa respecto a los componentes de una política pública?</i>	13 Puntos
---	-----------

Con un puntaje de 13 sobre 18, se ubica en la categoría ALTA, aunque en el rango inferior de esta, apreciándose que existe conocimiento sobre los aspectos metodológico respecto a los elementos que motivan la formulación de la política, sin embargo, no es posible deducir claramente si existe una idea plena sobre los estos elementos, debido a que las respuestas se apoyan en su gran mayoría en referentes de otras políticas o normas ya existentes, lo que no deja ver concretamente si para ellos existe una verdadera coherencia estructural entre los componentes de la política departamental y la realidad de los territorios.

<i>¿Responde a las condiciones actuales y futuras la GRD del departamento?</i>	15 Puntos
--	-----------

Se reconoce la realidad del riesgo en las 15 provincias de departamento a partir de las diferentes amenazas naturales, sin embargo la percepción que permanece a lo largo del análisis de las entrevistas, es que el ejercicio de construcción de la política asociado al conocimiento de las condiciones actuales y futuras de la GRD, es puramente teórico y referencial, más no obedece a un juicio certero por parte de quienes administran y operan el territorio en función de la formulación de este tipo de instrumentos de planificación territorial, de allí que este componente haya puntualizado 15 unidades sobre las 18 posibles a obtener en la calificación, dejándolo en un plano intermedio al interior de este rango.

<i>¿Desde su formulación se propicia el Desarrollo Sostenible?</i>	18 Puntos
--	-----------

Con la calificación más alta (18 puntos de 18 posibles) parece existir mayor coherencia en citar las variables que propician el desarrollo sostenible, no obstante, la mayoría de encuestados hacen referencia en líneas muy gruesas, a la inclusión de los ODS en los postulados de la política, , pero en ningún caso queda claro su conocimiento preciso sobre cuáles de esos elementos se constituyen en un verdadero potencial para el departamento en materia de desarrollo sostenible y cuál sería el mecanismo para que desde la política se puedan viabilizar y aprovechar.

<i>¿La PDGRD Responde a los enunciados de la ley 1523 de 2012?</i>	18 Puntos
--	-----------

En principio, desde el colectivo institucional se evidencia que existe una total armonía entre los postulados de la Ley 1523 de 2012 con los enunciados de la PDGRD, lo cual se constituye en prenda de garantía para quienes se encargarán de su implementación, en el entendido que esto reducirá las posibilidades de incurrir en equivocadas interpretaciones al

momento de orientar las acciones programáticas sobre el territorio y aún más todo aquello relacionado con el plan de inversiones.

<i>¿Involucra actores de la gestión del Riesgo de Desastres?</i>	14 Puntos
--	-----------

A pesar de evidenciar la participación de actores directamente relacionados con la GRD en este segmento de la encuesta, ante este cuestionamiento no fue visible de manera suficiente, si se considerara o no a la comunidad como un actor fundamental en la PDGRD, lo que sí es más palpable en la política nacional, por ello su puntaje alcanza de 14 unidades de los 18 posibles; lo que definitivamente nos lleva a concluir que a pesar de su rango de calificación ALTO, se perciben significativos vacíos a la hora de establecer los vínculos que deben existir, entre la formulación de la política y la participación integral de los diferentes actores, en el sentido que aparentemente se descuida el componente social como un actor determinante antes, durante y después del proceso de formulación, pero lo que es aún más preocupante es que esta falencia muy seguramente se trasladará, con serias repercusiones, al momento de su implementación. En síntesis, no se aprecian puntos sólidos de encuentro en estos aspectos.

<i>Necesidad de generar políticas públicas en GRD en cada ente territorial</i>	17 Puntos
--	-----------

A este respecto, se aprecia una alta coincidencia de criterio, de allí los 17 puntos obtenidos, debido a que en esencia se concluye por parte de los encuestados que no se descarta la posibilidad de dictar disposiciones del nivel local frente a determinadas situaciones de GDR. Sin embargo, se hace énfasis que en principio no se requiere, dado que ya se cuenta con una política de carácter departamental pero que, de llegar a necesitarse en todos los casos deberán ajustarse tanto a las normas como a las políticas ya establecidas en esta materia.

<b><i>Vacíos o debilidades de la política</i></b>	18 Puntos
---	-----------

Se dejan ver con bastante solidez los vacíos, a partir de las respuestas recogidas en las entrevistas con los diferentes actores institucionales, no siendo pocas las ausencias detectadas en la política actual, específicamente en temas relacionados con la falta de reglamentación de la ley 1523 de 2012, que si bien guarda un importante grado de coherencia con la política departamental, adolece significativamente de reglamentación, lo cual la hace muy poco aplicable en ciertos aspectos; se expresa la ausencia de socialización tanto de la política como de la ley a nivel de provincias; algunos sostienen que a pesar de disponer de esta herramientas para la GRD aún falta bastante gestión por parte de las administraciones municipales para alcanzar mayor conocimiento y apropiación. Es en este segmento de la encuesta donde por única vez se aborda el aspecto financiero en relación con la implementación tanto de las políticas nacional y departamental como de la Ley 1523, mencionándose no solamente los bajos presupuestos sino además el mal manejo de estos.

<b><i>Fortalezas de la política</i></b>	16 Puntos
---	-----------

Como en el caso anterior, en este aspecto, las apreciaciones fueron bastante coincidentes, marcándose las diferencias básicamente desde el punto de vista de la cantidad de aportes que cada encuestado realizó, frente a cómo la política representa un gran logro institucional que incluso ha posicionado al departamento como pionero en este tipo de ejercicios en el orden nacional, lográndose en general consenso sobre las ventajas y aportes que la política hace para el manejo de la GRD en el departamento de Cundinamarca.

En consecuencia, y después de realizar los comparativos numéricos obtenidos desde la perspectiva de los actores institucionales (Puntajes de las columnas) y, por otro lado, desde la calificación obtenida a partir de los puntajes asignados a cada pregunta (Puntajes de las Filas), se

corroborar que el grado de coherencia de la Política de Gestión del Riesgo para el departamento de Cundinamarca, según los análisis e interpretaciones aquí planteados, se calcula en un 87,03%. Este resultado se infiere, es producto del desarrollo al interior de la política departamental de los objetivos estratégicos también planteados en la política nacional, a saber:

- Mejorar el conocimiento del riesgo de desastres en el territorio Nacional.
- Reducir la construcción de nuevas condiciones de riesgo en el desarrollo territorial, sectorial y ambiental sostenible.
- Reducir las condiciones existentes de riesgo de desastres. Garantizar un oportuno, eficaz y adecuado manejo de desastres.
- Fortalecer la gobernanza, la educación y comunicación social en la gestión del riesgo con el enfoque diferencial, de diversidad cultural y de género.

Teniendo en consideración lo anterior, está plenamente justificado el porcentaje de coherencia obtenido a lo largo del presente análisis comparativo, si se tiene en cuenta que de cada uno de ellos se desprenden una serie de componentes relacionados con la estructura organizativa, los instrumentos de planificación y su inserción en el ordenamiento territorial, la implementación de sistemas de información e incluso en el desarrollo de mecanismos de financiación, aspectos que efectivamente se encuentran dirigidos a hacer compatibles las dos políticas como instrumentos orientadores para la GRD en los diferentes ámbitos de acción territoriales.

Sin embargo, aunque el grado de coherencia entre las políticas se cataloga como de gran significancia, pareciera que el porcentaje faltante para alcanzar el 100% de coincidencia, es decir 12,97%, estuviera marcado por la, a nuestro juicio, excesiva carga burocrática presente en la

Política Departamental de GRD, lo que se corrobora al revisar el amplio número instancias de consulta y orientación, y que en suma puede llegar a tener un efecto contrario al esperado, debido a que en principio se podrían presentar retrasos o confusión para la oportuna toma de decisiones, o lo que es peor en la gestión y aplicación de recursos económicos. Muestra de lo afirmado anteriormente, a continuación, se enuncian las instancias de consulta y/o gestión que pueden hacer parte de los referidos procesos:

1. Consejo Departamental para la gestión del Riesgo de Desastres.
2. Unidad Administrativa Especial para la gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca.
3. Comité Departamental para el Conocimiento del Riesgo de Desastres.
4. Comité Departamental para la Reducción del Riesgo de Desastres.
5. Comité Departamental para el Manejo de Desastres.
6. Consejo Consultivo para la gestión del Riesgo de Desastres
7. Comités Provinciales para la Gestión del Riesgo de Desastres.
8. Consejos Municipales para la gestión del Riesgo de Desastres

En otro sentido, un aspecto que reduce la coherencia de la política departamental lo constituye el componente financiero, por lo menos en lo que tiene que ver con la percepción y/o el conocimiento que tienen los agentes institucionales al respecto, pues lo que si es cierto es que la aprobación de la política departamental de gestión del riesgo viene acompañada de un documento denominado “gestión financiera y de aseguramiento para la GRD del departamento de Cundinamarca”, el cual se formula de acuerdo con lo establecido en la Política Pública Departamental para la GRD 2018 – 2036 del Departamento de Cundinamarca y en especial, por lo dispuesto dentro del Eje Estratégico 2 (Reducción de las condiciones de riesgo actuales y futuras) de la misma.

En este sentido, La Ordenanza No. 066 de 2018, mediante la cual se aprobó la “Política Publica Departamental para la GRD 2018 – 2036” establece como mecanismo para la financiación de la GRD el Fondo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, *“como una cuenta especial con autonomía técnica y financiera con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastres, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción en el departamento de Cundinamarca...”*.

Con relación a las fuentes de recursos de dicho fondo, mediante el Artículo 46 de la Ordenanza en mención se estableció la modificación del artículo 346 de la Ordenanza Departamental 216 de 2014, *“se expide el Estatuto de Rentas del Departamento de Cundinamarca, se conceden unas Facultades al Gobernador del Departamento y se dictan otras disposiciones”* de forma que del recaudo por concepto del impuesto de registro pertenecientes a los ingresos corrientes de libre destinación del Departamento de Cundinamarca, se deberá destinar el 0,4% para

*“la sostenibilidad e implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en sus componentes misionales y transversales, calamidades publicas declaradas y emergencias”*. Establece adicionalmente que para garantizar la sostenibilidad del flujo de recursos a través del tiempo estos *“se incrementaran en un 0,1%, durante cada una de las seis (6) vigencias fiscales subsiguientes a la de la sanción de la presente ordenanza, hasta alcanzar un monto del uno coma cero por ciento (1,0%)”*.

Como se puede apreciar, el mecanismo de financiación está creado y evidenciándose en él una fundamentación técnica y financiera bastante consistente con respecto al marco legal y al origen de los recursos, no obstante, lo que en principio no se visualiza con suficiente claridad es



la reglamentación para el acceso a esos recursos por parte de los municipios, corriéndose el riesgo de caer nuevamente en un ejercicio retórico y de difícil aplicación, lo que nos lleva a deducir que surge una necesidad muy apremiante con relación a este componente, y ésta tiene que ver con el diseño y aplicación de estrategias tendientes a socializar y capacitar al personal administrativo en las administraciones municipales de todo el departamento de Cundinamarca, debido a que de ello depende que esta herramienta funcione y cumpla los objetivos para los cuales fue creada, además que de esta forma se estaría ejerciendo un control y evaluación permanente, tanto de los recursos económicos como los protocolos y mecanismos de acceso a los mismos.

Un último, elemento al que se le ha dado poco peso durante el proceso de formulación e implementación de la política departamental, lo constituye la reducida visibilización del componente social y/o comunitario. Si bien es cierto que la política va dirigida a salvaguardar la vida e integridad de las personas frente a los desastres naturales y riesgos en general, al interior de la política no es palpable la participación activa de la sociedad civil organizada a lo largo del proceso, lo que sí es visible en la política nacional cuando se revisa la manera en que participan los diferentes estamentos cuando se piensa en los objetivos y componentes esenciales de la política.

Figura 30 Objetivos y componentes de la política Nacional de GRD



Fuente: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. 2021

### 10.3 Fortalezas y vacíos de la política pública departamental en torno a la efectividad de la gestión del riesgo como determinante de la sustentabilidad territorial para el departamento.

El presente análisis se realiza partiendo de la percepción plasmada en las encuestas que se realizaron a los diferentes actores institucionales, justamente con el propósito de obtener su visión frente a los vacíos y las fortalezas que desde su perspectiva se tiene de la política de GRD y de esta manera posibilitar un análisis más integrador, que nos permita, concluir sobre su posible contribución con la sostenibilidad territorial.

#### Fortalezas de la Política Departamental de GRD de Cundinamarca

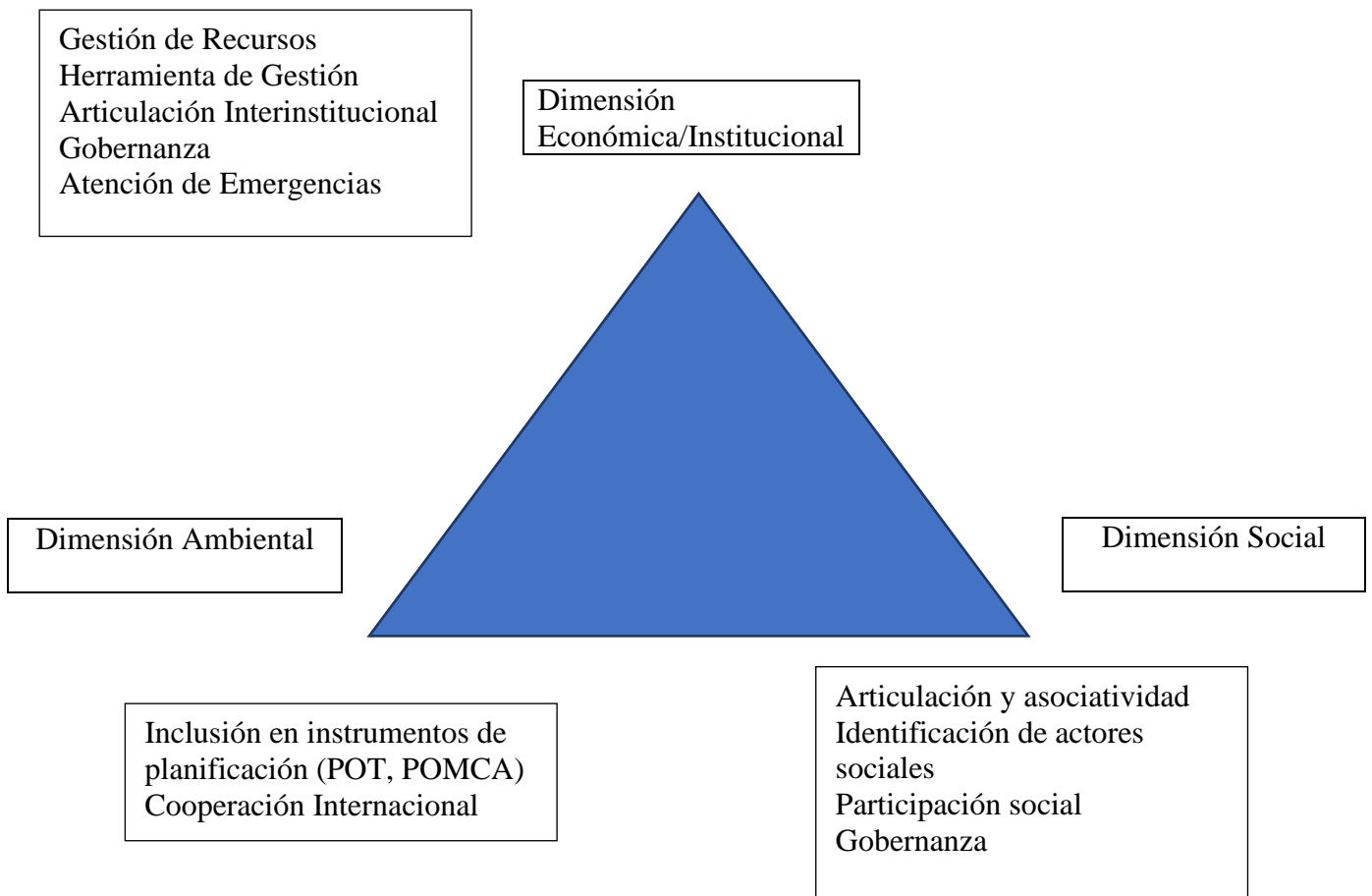
La búsqueda de esfuerzos entre entidades del ámbito nacional e internacional, para

fortalecer la función pública en GRD.
Generar una herramienta más de gestión al departamento de Cundinamarca.
El desarrollo de lineamientos para la consecución de recursos y el fortalecimiento de los fondos en GRD fundamentales para el desarrollo de las acciones del componente programático y de ejecución.
Con la formulación de la política departamental se obtienen mayores beneficios en el ámbito ambiental, territorial y de gestión del riesgo en cada una de las provincias del departamento de Cundinamarca.
Mayor presencia institucional en GRD.
Fortalecimiento de las estructuras organizacionales en cuanto a la coordinación para la atención de emergencias y desastres en el departamento de Cundinamarca.
Permitir la asociatividad territorial conforme a lo establecido en la Ley 1454 de 2011, entre regiones o asociación entre municipios de Cundinamarca.
Reconocimiento a nivel nacional por ser la primera política pública departamental en GRD, lo cual genera un plus institucional
Permite identificar los actores, sus funciones y responsabilidades frente al tema y la articulación en torno a las líneas programáticas del Plan Departamental de GRD
Efectiva participación de la población, garantizando un territorio seguro
Actualización de instrumentos en GRD (PMGRD y EMRE), los cuales deben de tener esa articulación con los planes de desarrollo del departamento y de los municipales.
Fortalece la gobernanza institucional en GRD.
Aumenta la capacidad instalada de los cuerpos operativos para la atención de las emergencias y desastres que se puedan presentar en el departamento de Cundinamarca.

Establece una óptima estructura organizacional para el manejo de las situaciones de emergencias y desastres en cada una de las provincias.

Al realizar un análisis detallado de los conceptos recogidos a partir las entrevistas con los diferentes actores institucionales y separándolos en tres grupos temáticos que representan cada uno de ellos los pilares de la sostenibilidad obtenemos lo siguiente:

Figura 1: Triángulo de la Sostenibilidad Territorial



Fuente: Elaboración propia

Una vez agrupados en los tres grupos temáticos, los conceptos extraídos de las respuestas y opiniones de los entrevistados, se obtiene como resultado que su ubicación corresponde a cada una de las tres dimensiones, Económica/Institucional, Social y Ambiental, que según los referentes teóricos conforman el triángulo de la sostenibilidad territorial y/o Ambiental, con lo que queda demostrado que efectivamente las fortalezas planteadas durante el proceso de formulación de la política por parte de quienes en él han intervenido, si se constituye en un determinante para la gestión del riesgo en el departamento de Cundinamarca, en el sentido que por lo menos desde la formulación, se evidencia la integración de los elementos que hacen posible la gestión en términos de sostenibilidad territorial.

#### **Vacíos de la Política Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca**

Que no se estableciera un sistema departamental de información para el análisis y la toma de decisiones en GRD.
El no desarrollar un análisis de la Ley 1523 de 2012 de la implementación en las provincias del departamento de Cundinamarca.
El no tener claro cada uno de los principios como subsidiariedad, concurrencia, etc, presentes en la Ley 1523 de 2012 y adheridos en la política departamental.
Que se planteen los lineamientos financieros, de ejecución, de asignación para la ejecución de la Política departamental de GRD.
Que se planteen los respectivos fundamentos, plazos y mecanismos para el monitoreo, evaluación y revisión del cumplimiento de las respectivas acciones dentro del Plan Departamental para la GRD.

<p>Si se reglamenta sería mucho más fácil la implementación a nivel provincial y municipal en Cundinamarca. Se fortalecería la investigación y el conocimiento del riesgo para analizar los escenarios de riesgos presentes y futuros en el departamento.</p>
<p>La no coherencia con el principio sistémico que enuncia la Ley 1523 de 2012, pueda generar inconvenientes para su implementación, que no genere acciones del orden nacional, departamental y municipal</p>
<p>Debilidad en la implementación de acciones sectoriales</p>
<p>Desconocimiento de generación de políticas públicas desde el orden jurídico, si son viables tener más de una disposición en GRD.</p>
<p>No contar con un instrumento de reglamento y normalice la aplicabilidad de los instrumentos en GRD (PMGRD y EMRE) a nivel departamental y municipal. Que no solo se quede en el papel lo descrito en la política departamental y que cada provincia tenga la GRD como eje transversal en el desarrollo.</p>
<p>No generar espacios desde la Asamblea Departamental de Cundinamarca, para la reglamentación de la Política departamental en GRD y que cada ente territorial aplique lo contenido en la Ley 1523 de 2012 y en la Ordenanza No 066 de 2018.</p>
<p>El no reconocer la GRD como elemento transversal y fundamental en el desarrollo departamental y municipal.</p>
<p>Permitir la burocracia institucional para beneficios particulares.</p>
<p>No reglamentar la política nacional en GRD y por ende la departamental.</p>
<p>Acciones no desarrolladas en GRD, en cada uno de los procesos que demarca la Ley 1523 de 2012.</p>
<p>La no presencia institucional en los municipios del departamento en ampliar el</p>

conocimiento de la política departamental.
Falta de gestión institucional por parte de los alcaldes municipales que empujen la política departamental.
La división de los diferentes sectores que conforman el desarrollo de un ente territorial.
Mal manejo de asignación de recursos financieros orientados a la GRD.
Desarticulación de los instrumentos de planificación territorial en función de la GRD.

Para el caso de los vacíos existentes en la política de GRD para el departamento de Cundinamarca, si bien se manifiestan en un mayor número de conceptos frente a lo expresado en las fortalezas, se evidencia que la mayor proporción de ellos se encuentran relacionados básicamente con fallas en la gestión institucional, y que a su vez pueden tener importantes repercusiones en el campo jurídico e incluso político, pero que no se considera que estos elementos pudiesen desmarcar la política de GRD del departamento de su verdadero propósito, que es contribuir efectivamente con los procesos de gestión del riesgo, la prevención y la atención de emergencias, y de coadyuvar con la sostenibilidad de los territorios, bajo la premisa que a pesar de lo afirmado anteriormente, si es imperioso iniciar acciones dirigidas a corregir y/o ajustar tales vacíos, que de no atenderse podrían conducir a hacer de la política de GRD un instrumento más, de inaplicable ejecución.

## 11. Conclusiones Y Recomendaciones

### 11.1 Conclusiones

Actualmente el departamento de Cundinamarca cuenta con el desarrollo de importantes avances orientados a acoger e implementar las directrices impartidas a través de la Ley 1523 de 2012, mediante la cual se crea Sistema Nacional de GRD y se adopta la Política Nacional de GRD. Tales esfuerzos se evidencian en los documentos de ordenación territorial, planes municipales de desarrollo y los propios planes municipales de gestión del riesgo.

En este sentido, se concluye, a partir de la caracterización de los escenarios de gestión del riesgo de desastre presentes en el departamento de Cundinamarca, (Objetivo 1) realizada para el presente trabajo tanto a nivel regional como departamental que, los documentos que soportan la formulación de la política departamental de gestión del riesgo de Cundinamarca, al igual que en la Política Nacional, han sido elaborados con buen rigor técnico y conceptual, lo que hace de ellos excelentes documentos de consulta, sin embargo no es fácilmente apreciable cuáles son los mecanismos logísticos y financieros, a nivel local y territorial para la implementación de tales planes, programas y proyectos que permitan llevar a la práctica lo allí consignado.

Prueba de lo anterior, se aprecia en el análisis realizado por el sistema departamental de gestión del riesgo del departamento de Cundinamarca, que en términos generales todas la provincias del departamento cuentan de una u otra manera con un sistema relativamente bien estructurado de GRD, desde el punto de vista que cuentan con las instancias de gestión establecidas desde el orden nacional para este propósito, es decir que se dispone de los CMGRD, PMGRD, EMRE y FMGRD, no obstante, lo que se aprecia en la práctica es que éstas en la gran mayoría de los casos no son operativas o no cuentan con los medios financieros ni de gestión requeridos para operar eficientemente.



En igual sentido, aunque la Política Departamental de GRD cuenta con el diseño de una muy buena estrategia financiera para su implementación, no se aprecia claramente cuáles serán las herramientas para que desde el nivel municipal se tenga fácil acceso a ellos.

En síntesis, al realizar la caracterización regional y departamental de los escenarios de GRD presentes en Cundinamarca, (Objetivo 1) es claro que los principales avances tanto en la actualización como en la generación de información de carácter técnico, que nutren el proceso de gestión del riesgo en el departamento, corresponde fundamentalmente a iniciativas de carácter académico que provienen en esencia de las universidades, lo que a pesar de constituirse en un valioso aporte, permite inferir que su incidencia en la administración pública para la toma de decisiones puede llegar a ser bastante reducida.

El presente ejercicio de evaluación de la coherencia entre las políticas departamental y nacional para la gestión del riesgo de desastres, (Objetivo 2), el cual se fundamentó en la recolección de conceptos e impresiones de una serie de actores institucionales y cuyas respuestas permitieron la elaboración de un índice de coherencia, se concluyó que, la coherencia de la política para el territorio de Cundinamarca alcanza el 87,03%.

Este resultado, a nuestro juicio es bastante significativo y consistente, permitiendo inferir que desde la institucionalidad la gestión del riesgo enmarcada en actos administrativos o legislativos se constituye en un proceso de obligatorio cumplimiento para los diferentes actores de lo público, sin embargo, desde otra perspectiva se deja abierta la posibilidad a interpretar que el porcentaje faltante (12,97 %) se encuentra asociado a las deficiencias que se pueden estar presentando en aspectos de reglamentación para el acceso a recursos financieros por parte de los municipios, y de manera tangencial también con ciertos vacíos en cuanto al relacionamiento con las comunidades tanto durante el proceso de formulación como en el de implementación.

Finalmente se concluye que desde el ejercicio realizado durante la presente investigación, en cuanto a las fortalezas y vacíos de la política de GRD para el Departamento de Cundinamarca, (Objetivo 3) es posible afirmar que efectivamente la política se debe constituir en un determinante capaz de contribuir efectivamente en la construcción de territorios más seguros para las comunidades como para los ecosistemas bajo el fundamento que un vez superados los inconvenientes metodológicos para el acceso a recursos y los relacionados con la incorporación de procesos de integración social y organización institucional, la implementación de esta política proporciona los elementos suficientes, requeridos para orientar asertivamente la Gestión del Riesgo del departamento de Cundinamarca con miras a avanzar progresivamente hacia la sostenibilidad de su territorio.

## **11.2 Recomendaciones**

A diez años de la aprobación de la Ley 1523/2012, es evidente que se requiere fortalecer los procesos de socialización de sus alcances en el contexto de las instituciones del estado y más concretamente aún, a los funcionarios de las administraciones municipales para que desde allí se diseñen e implementen las estrategias para hacer llegar a las comunidades en general las implicaciones que esta temática tiene para el normal desarrollo de la vida en comunidad.

Se debe diseñar y/o implementar un sistema de seguimiento y evaluación a la aplicación de la política, pero desde la perspectiva local, es decir desde los municipios y las comunidades, con el propósito no solamente de realizar un juicio a la política en sí misma, sino más bien para medir y ajustar los instrumentos de planificación territorial que ella está impactando, es decir, ajustes en materia de monitoreo a la gestión del riesgo al interior de los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo municipal, planes de ordenación de cuencas hidrográficas, planes de acción de las corporaciones autónomas, entre otros.

Se debe impulsar desde las regiones, mediante sus representantes en el legislativo, los procesos de reglamentación tanto de las normas que acompañan la política de GRD como de la estrategia financiera para el GRD del departamento de Cundinamarca, pues de lo contrario la gestión de las autoridades locales continuará desenvolviéndose solamente con el cumplimiento de la reglamentación existente en esta materia, únicamente mediante la producción de documentos y algunas actividades de carácter práctico de poco impacto en el territorio y sus comunidades, acciones siempre marcadas por la ausencia de recursos económicos.

Es necesario continuar trabajando desde la Gobernación del departamento y desde los municipios en temas relacionados con la articulación interinstitucional y la comunicación permanente para el desarrollo de programas y proyectos en materia de gestión del riesgo, donde se vincule activamente a las comunidades, con especial énfasis en la implementación de campañas de sensibilización.

A pesar que se reconoce que en suma, todas las provincias que integran el departamento de Cundinamarca cuentan con el establecimiento de las instancias que integran el sistema para la GRD, es decir, CMGRD, PMGRD, EMRE y FMGRD, su operatividad en la práctica es bastante reducida o en muchos casos nula, razones por las cuales es necesario que desde la formulación de los planes de desarrollo municipales se asuma como directriz permanente por parte de cada mandatario local la obligatoriedad de fortalecer e implementar el sistema, siempre bajo la sombra de la política nacional de gestión de riesgo de desastres.

Queda en evidencia que el abordaje de la GRD va más allá de su inclusión en actos administrativos y políticas públicas, y se constituye en una variable para la sostenibilidad del desarrollo en todos los territorios tanto del departamento de Cundinamarca como del país en general, no bastando solamente con ser pioneros en la formulación de la misma, es de imperiosa

necesidad su implementación gradual abarcando todos los tópicos que esta incluye, y de esta manera que no se convierta en un intento más por avanzar hacia el desarrollo pero cuyos resultados no son apreciables en el tiempo.

## 12. Bibliografía

- Albris, K. L. (12 de February de 2020). Disaster knowledge gaps: Exploring the interface between science and policy for disaster risk reduction in Europe. (S. N. Nature, Ed.) *International Journal of Disaster Risk Science*, 12. doi:<https://doi.org/10.1007/s13753-020-00250-5>
- Alcántara-Ayala, I. G. (Abril de 2019). Gestión Integral de Riesgo de Desastres en México: reflexiones, retos y propuestas de transformación de la política pública desde la academia. (I. d. UNAM, Ed.) *Investigaciones geográficas*(98), 17. doi:<https://doi.org/10.14350/rig.59784>
- Alonso, L. (1999). Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En Delgado, J y Gutierrez, J Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Madrid: Síntesis.
- Asamblea Departamental de Cundinamarca, Ordenanza 066. (15 de junio de 2018). POR LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN CUNDINAMARCA. Bogota, D.C., Colombia: Asamblea Departamental de Cundinamarca.
- Asamblea Nacional Constituyente. (13 de junio de 1991). Constitución Política de 1991. *Constitución Política de 1991*. Bogota, D.C., Colombia: Congreso Nacional de Colombia.
- Balcázar Nava, P., González-Arratia López-Fuentes, N. I., Gurrola Peña, G. M., & Moysén Chimal, A. (2013). Investigación cualitativa.
- Betsalel Palombo, María Eugenia. (2001). Los instrumentos de planificación territorial. *Urbano, Universidad del Bío Bío, Concepción, Chile*, vol. 4, núm. 5, pp. 71-76.
- Camberos Anzola, M. Y., & Méndez Caucha, A. D. (2015). *Contribución a la formulación del plan de gestión del riesgo de desastres en el municipio de Gachancipá-Cundinamarca* (Bachelor's thesis, Universidad Piloto de Colombia).
- Castellanos Garcia, Y. A., & Rodriguez Dueñas, A. Y. (2021). Formulación de alternativas para el fortalecimiento de la componente gestión del riesgo en el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Cáqueza, Cundinamarca.

- Chaves, V. E. (julio de 2012). El estudio de caso y su implementación en la investigación. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, Vol. 8 (nº1), pág. 141-150. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3999526>
- Congreso de la Republica, Ley 1523. (24 de Abril de 2012). Ley 1523 de 2012. *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*. Bogota, D.C., Colombia.
- DNP. (abril de 2018). El Índice Municipal de Riesgo de Desastres ajustado por Capacidades. *El Índice Municipal de Riesgo de Desastres ajustado por Capacidades*. Bogota, D.C., Bogota, D.C., Colombia.
- Figueroa Garzón, J. C., & Mahecha Ortiz, J. (2015). *Contribución al plan municipal para la gestión del riesgo de desastres a través de mecanismos de participación comunitaria para el municipio de Nimaima, Cundinamarca* (Bachelor's thesis, Universidad Piloto de Colombia).
- Garzón Gantiva, J. A., & Pérez Morgan, C. Integración de la gestión del riesgo de desastres en el ajuste del esquema de ordenamiento territorial del municipio de Guasca, departamento de Cundinamarca.
- Gobernacion de Cundinamarca. (2017). *Analisis Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres Cundinamarca*. Bogota, D.C.: Gobernación de Cundinamarca. Recuperado el 22 de abril de 2022, de <https://www.cundinamarca.gov.co/dependencias/gestiondelriesgo>
- Gobernación de Cundinamarca. (2020). Plan de Desarrollo Departamental 2020 - 2024. *Plan de Desarrollo Departamental 2020 - 2024*, 159. Bogota, D.C., Cundinamarca, Colombia: Gobernación de Cundinamarca.
- Gobernación de Cundinamarca, Sistema Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2018). *Politica Publica Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres Cundinamarca*. Bogota, D.C.: Gobernación de Cundinamarca.
- Hubert, M. (2012). Espacio, Territorio, Gobernabilidad y Gobernanza. (U. A. Manizales, Ed.) Manizales, Colombia: En cuadernos de Clase, 02-03, de la Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio.
- Lacambra, S. S. (5 de April de 2015). *Index of Governance and Public Policy in Disaster Risk Management (iGOPP)*. (I.-A. D. Bank, Ed.) Recuperado el 26 de July de 2021, de <https://publications.iadb.org/publications/english/document/iGOPP-Index-of->

Governance-and-Public-Policy-in-Disaster-Risk-Management.pdf:  
<https://publications.iadb.org/publications/english/document/iGOPP-Index-of-Governance-and-Public-Policy-in-Disaster-Risk-Management.pdf>

- Londoño, L., A & Ocampo, L., M.,. (2017). Analisis de la vulnerabilidad social con respecto a la amenaza de inundación en el municipio de la Virginia, Risaralda. *Analisis de la vulnerabilidad social con respecto a la amenaza de inundación en el municipio de la Virginia, Risaralda*. Pereira, Risaralda, Colombia: Universidad Tecnologica de Pereira.
- Lozano Paris, M. C. (2018). Propuesta de lineamientos metodológicos de completitud para evaluación de los planes municipales de gestión de riesgo de desastres. Caso de estudio Sasaima (Cundinamarca).
- McNaughton, M. &. (8 de January de 2018). Governing Knowledge commons in Caribbean disaster management: A comparative institutional analysis. (L. C. Loizides, Ed.) *Information Services & Use*, 37(4), 437-449. doi:<https://doi.org/10.3233/ISU-170855>
- Mundial, B. (Marzo de 2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogota D.C., Colombia: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Recuperado el 26 de Julio de 2021, de <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/18426>: <http://hdl.handle.net/20.500.11762/18426>
- Murillo, R. P. (2008). ATRIBUTOS DETERMINANTES DE LOS NODOS O ACTORES EN REDES SOCIALES COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE EN COLOMBIA. ESTUDIO DE CASO, MUNICIPIO DE MARQUETALIA, CALDAS, PERIODO 2000-2007. *ATRIBUTOS DETERMINANTES DE LOS NODOS O ACTORES EN REDES SOCIALES COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE EN COLOMBIA. ESTUDIO DE CASO, MUNICIPIO DE MARQUETALIA, CALDAS, PERIODO 2000-2007.*, 142. Manizales, Colombia: Universidad de Manizales.
- Murillo, R. P. (2018). LA CUESTIÓN TERRITORIAL, LA PLANIFICACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ANÁLISIS DE LA VULNERABILIDAD Y LA RESILIENCIA SOCIO-AMBIENTAL. EL CASO DE LA EXTRACCIÓN DE MATERIAL DE ARRASTRE EN LA CUENCA DEL RÍO CHINCHINÁ, COLOMBIA. *LA CUESTIÓN TERRITORIAL, LA PLANIFICACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

*EN EL ANÁLISIS DE LA VULNERABILIDAD Y LA RESILIENCIA SOCIO-AMBIENTAL. EL CASO DE LA EXTRACCIÓN DE MATERIAL DE ARRASTRE EN LA CUENCA DEL RÍO CHINCHINÁ, COLOMBIA.*, 377. (U. d. Aires, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Facultad de Filosofía y Letras.

Narváez, L., Lavell, A. & Pérez, G. . (2009). *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. Lima.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (18 al 22 de Enero de 2005 -2015). Marco de Acción de Hyogo, Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres. *Aumento de la Resiliencia de las Naciones y de las comunidades ante los Desastres*. Kobe, Hyogo, Japon: ONU.

ONU. (2015). Marco de Accion de Sendai. *Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres* (pág. 40). Nueva York: ONU. Obtenido de <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/20093>

Pierre Muller, Jean François Jolly, Carlos Salazar Vargas. (2010). en *“Las Políticas Públicas” Estudios de Caso en Políticas Públicas N° 3*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.

PNUD. (2021). *Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo*. Obtenido de <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Prada Alcoreza, R. (1996). Territorialidad. La Paz, Bolivia: Punto cero.

Rivera, J. C. (2020). Challenges to disaster risk management in The Gambia: A preliminary investigation of the disaster management system's structure. *Progress in Disaster Science*, 6(100075), 10. doi:<https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100075>

Rodríguez Vega, L. P., & Ruiz Zárate, D. F. (2013). *Aportes a la formación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres a través de la identificación, caracterización y priorización de los escenarios de riesgo más significativos que se presentan en el Municipio de Viotá, Cundinamarca* (Bachelor's thesis, Universidad Piloto de Colombia).

Stein, E. &. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y gobierno*. 393-416. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372006000200393&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372006000200393&lng=es&tlng=es).



- Surianto, S. A. (13 de July de 2019). Regional policy for disaster risk management in developing countries within the Sendai Framework: a systematic review. *Open access Macedonian journal of medical sciences*, 13(7), 2213–2219. doi:<https://doi.org/10.3889/oamjms.2019.614>
- Sistema Departamental de Gestión del Riesgo de Cundinamarca. Análías Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres. 2017
- Toscano, G. T. (2009). *La entrevista semi-estructurada como técnica de investigación*. Argentina: Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza.
- UNGRD. (Julio de 2012). Guía para la Formulación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres. *Guía para la Formulación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres*. Bogota, D.C., Colombia: UNGRD.
- UNGRD. (Octubre de 2014). Guía para la creación del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres . *Guía para la creación del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres* . Bogota, D.C., Bogota, D.C., Colombia: UNGRD.
- Universidad del Rosario. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos, Bogota, D.C., Colombia*, vol. 20, enero-junio, pp. 149-187.
- van Dijk, T. (julio-diciembre de 1980). Algunas notas sobre la ideología y la teoría del discurso. 37-53.
- Van Niekerk, D. (5 de September de 2014). A critical analysis of the South African disaster management act and policy framework. (O. D. Institute, Ed.) *Disasters*, 38(4), 858-877. doi:<https://doi.org/10.1111/disa.12081>
- Varón, S. (2018). Influencia de las prácticas sociales en la construcción de escenarios de riesgos de desastres en zonas urbanas del municipio de Calarcá Quindío 1999-2015. *Influencia de las prácticas sociales en la construcción de escenarios de riesgos de desastres en zonas urbanas del municipio de Calarcá Quindío 1999-2015*. Manizales , Caldas, Colombia: Universidad Autónoma de Manizales.
- VieiRa, R. S. (16 de May de 2019). Urban public policy for natural disaster risk management. *ambiente & sociedade*, 22. doi:<https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0118r2vu19L1AO>



Universidad<sup>®</sup>  
Católica  
de Manizales

VIGILADA MINEDUCACIÓN

*Obra de Iglesia  
de la Congregación*



Hermanas de la Caridad  
*Dominicas 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](http://www.ucm.edu.co)