



Maestría en Cambios Globales y Gestión de Riesgo de desastres

Inclusión de la comunidad en la composición territorial del SNGRD

Eduardo Vélez Soto



**Universidad[®]
Católica
de Manizales**

VIGILADA MINEDUCACIÓN

*Obra de Iglesia
de la Congregación*



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

Inclusión activa de la comunidad en la composición de los Consejos Territoriales de Coordinación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres para una efectiva gobernanza del riesgo y la construcción de territorios seguros y resilientes en Colombia.

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Nombre del programa académico Magister en cambios Globales y gestión de riesgo de desastres

PhD. María Nancy Marín Olaya

Tutor de Investigación

Eduardo Vélez Soto

Autor

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES

FACULTAD DE INGENIERIA Y ARQUITECTURA

Maestría en Cambios Globales y Riesgo de Desastres

Manizales, 2022

“El desafío urgente de proteger nuestra casa común incluye la preocupación de unir a toda la familia humana en la búsqueda de un desarrollo sostenible e integral, pues sabemos que las cosas pueden cambiar. Por eso “hago una invitación urgente a un nuevo diálogo sobre el modo como estamos construyendo el futuro del planeta. Necesitamos una conversación que nos una a todos, porque el desafío ambiental que vivimos, y sus raíces humanas, nos interesan y nos impactan a todos”. (Francisco, 2015)

Dedicatoria

El presente trabajo investigativo lo dedico principalmente a Dios, por ser el inspirador y darme la fuerza para contribuir a la unión de la familia humana en la construcción de nuestra casa común, así como lo indica la encíclica Papal “Laudato sí” (Francisco, 2015) específicamente en la gobernanza del riesgo de desastres.

A mi familia por su amor, apoyo y sacrificio, a lo largo de mi carrera de más de 35 años en el servicio público en los niveles territoriales, Nacional e Internacionales dedicados a este proceso social de la gestión del riesgo de desastres. A mis amigos Colegas y mentores; Henry Peralta, Allan Lavell, Claudia Herrera, María Grisela Benítez y las instituciones que me han acogido como la Defensa Civil Colombiana DCC, La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD, La oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres de las Américas y el Caribe UNDRR, El Centro de coordinación para la prevención de desastres de América Central y República Dominicana CEPREDENAC, La Sociedad Mexicana de profesionales en GIRD, a mis compañeros ex becarios del Japón de Nikkoryukai y a todas las personas que me han apoyado y han hecho que este proceso de exploración se realice con éxito, en especial a aquellos que nos abrieron las puertas y compartieron sus conocimientos.

Agradezco a nuestros docentes de la de la Universidad Católica de Manizales, en especial a María Nancy Marín y Rogelio Pineda por haber compartido sus conocimientos a lo largo de la preparación de la maestría en cambios Globales y gestión de riesgo de desastres.

Espero este trabajo de investigación, hacer un aporte a la sociedad, para el aumento de capacidades, la disminución de la vulnerabilidad y a la construcción de territorios más seguros y resilientes, que logren modificar la ecuación del riesgo de desastres, y día a día podamos reducir más el impacto de los desastres, las calamidades públicas y las emergencias, ante el panorama futuro no tan alentador del cambio climático, el aumento de la población urbana y las pandemias, como la del COVID-19, que nos llevó a dar una mirada más profunda al riesgo sistémico.

Resumen

En esta investigación se analizan las implicaciones que tiene el artículo 28 de la ley 1523 de 2012, en la implementación de dirección y composición de los Consejos Territoriales del Sistema Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres [SNGRD], y como afecta la Gobernanza; al excluir en la conformación de este escalón de coordinación a la comunidad y el sector privado en departamentos y municipios, limitándolos a una participación discrecional sugerida por parte de Gobernadores y Alcaldes. Con lo anterior se posiciona únicamente el componente público para la toma de decisiones para la gestión del Riesgo de Desastres el cual, se centraliza en un monopolio oficial al dejar de lado la participación de la sociedad civil y comunitaria. La investigación de tipo cualitativa descriptiva documental, muestra por medio del método de estudio de caso, una revisión de experiencias exitosas de inclusión comunitaria en la gestión del riesgo de desastres en Japón y Chile logrando reducción sustancial de los riesgos. De igual manera, se documentan las leyes estatutarias y de participación ciudadana que el país ha desarrollado para seguir los esfuerzos de la constitución política de Colombia de 1991 en cuanto a la democracia incluyente, efectiva e incidente; apoyados de la opinión por medio de encuestas a representantes de los organismos comunales con el fin de medir la percepción en la Gobernanza de Riesgo de desastres basado en la Metodología elaborada por el GOAL 2015. El documento demuestra porque se hace necesaria la participación comunitaria para reducir el riesgo de desastres y su nivel de impacto, generando unos lineamientos que permitan un aumento de la capacidad comunitaria para una mejor gestión de riesgo de desastres en los territorios.

***Palabras clave:** Gobernanza del riesgo, resiliencia comunitaria, participación ciudadana.*

Abstract

This research analyzes the implications of Article 28 of Law 1523 of 2012 on the implementation of the management and composition of the Territorial Councils of the National Disaster Risk Management System (NDRMS), given that it includes the community and the private sector within the coordination scheme in departments and municipalities although in the makeup of the aforementioned Councils, these actors are excluded, as observed in this article and they are confined to a discretionary participation by Governors and Mayors. Foregoing, only the public component takes position for making decisions in the management of the Disaster Risk, which is centralized in an official monopoly which does not allow involvement of civil society and the community. This descriptive documentary research shows, by means of a case study, a review of successful experiences of community inclusion in disaster risk governance in some countries different from Colombia. Similarly, it documents the statutory and citizen participation laws that the country has developed by following the efforts of the Colombian Political Constitution of 1991 in terms of inclusive, effective and influential democracy; supported by opinions provided by surveys to representatives of community organizations in order to measure the Governance levels regarding Disaster risks based on the Methodology developed by the GOAL 2015. This document demonstrates why community involvement is necessary to reduce disaster risk and its impact level, generating guidelines that allow an increase in community capacity for better disaster risk management in the territories.

Keywords: Risk governance, community resilience, citizen's participation.

Indice

Dedicatoria	4
Resumen.....	5
Abstract	6
Indice.....	7
Lista de Tablas	9
Lista de Figuras.....	10
Introducción	12
Planteamiento Del Problema.....	15
Objetivos de la investigación	30
Objetivo General	30
Objetivos Específicos	30
Hipótesis	31
Formulación de Hipótesis.....	31
Hpótesis General	31
Finalidad e importancia de la investigación	41
Fundamentos Teóricos de la Investigación	42
Marco Histórico.....	42
Marco Legal	45
Marco normativo internacional para la GRD	45
Marco normativo participación comunitaria	46
Marco Normativo Colombiano para la organización del SNGRD.....	46
Bases Teóricas.....	51
Gobernanza.....	51

	8
Participación Ciudadana	56
Vulnerabilidad	57
Resiliencia	74
Terminología en Gestión de Riesgos de desastres adoptada por CAPRADE	79
Metodología	83
Categorías	86
Diseño metodológico	87
Población y Muestra de la encuesta.....	90
Consideraciones Éticas	92
Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos	93
Componentes de la encuesta.....	94
Resultados	98
Identificación De Modelos De Inclusión Comunitaria en la Gobernanza de Riesgo de Desastres.....	98
Comparación de la percepción de la gobernanza para la gestión de riesgo de desastres en los modelos de Japón, Chile y Colombia.....	107
Percepción comunitaria sobre la Gobernanza del Riesgo de Desastres en Colombia	109
Lineamientos para la inclusión de la comunidad en las instancias de coordinación territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia	124
Matriz DOFA Gobernanza del Riesgo de Desastres	124
Diseño de Estrategias.....	127
Consideraciones generales.....	129
Estructuración de Lineamientos	130

Conclusiones	141
Recomendaciones	145
Referencias.....	151
Anexos	160

Lista de Tablas

Tabla 1. <i>Categorías</i>	86
Tabla 2. <i>Diseño metodológico</i>	87
Tabla 3. <i>Muestra y nivel de confianza</i>	91
Tabla 4. <i>Indicadores gestión ética de la encuesta</i>	92
Tabla 5. <i>Definición Operacional de la encuesta</i>	97
Tabla 6. <i>Relación departamentos y municipios encuestados</i>	109
Tabla 7. <i>Niveles de Resiliencia</i>	121
Tabla 8. <i>Normatividad gestión de riesgos de desastres</i>	146

Lista de Figuras

Figura 1. <i>Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en GRD</i>	16
Figura 2. <i>Gestión del riesgo de desastres frente a las fases de política pública en Colombia</i>	17
Figura 3. <i>Participación del presupuesto en GRD en el PN años 2011-2021</i>	21
Figura 4. <i>Ejecución Nacional en los procesos de la GRD 2011 - 2019</i>	22
Figura 5. <i>Ejecución Municipal en los procesos de la GRD 2011 - 2019</i>	24
Figura 6. <i>Participación real de los componentes en la GRD en Colombia ley 1523 de 2012.</i>	26
Figura 7. <i>Propuesta de participación de los integrantes de los SNGRD para una efectiva gobernanza de riesgo de desastres</i>	27
Figura 8. <i>Porcentaje de Información contenida en la plataforma de la UNGRD a nivel Departamental</i>	39
Figura 9. <i>Evolución histórica del sistema Nacional para la gestión del riesgo</i>	44
Figura 10. <i>Estructura Organización, Dirección y Coordinación del SNGRD</i>	50
Figura 11. <i>“Presiones” que resultan en desastres: Evolución de la vulnerabilidad en Colombia.</i>	59
Figura 12. <i>Comunidad BOKOMI.</i>	99
Figura 13. <i>IZA KAERU KARABAN.</i>	101
Figura 14. <i>Desastres en Japón Chile y Colombia 2000-2020</i>	102
Figura 15. <i>Muertes y damnificados en Japón, Chile y Colombia el periodo 2000-2020</i>	103
Figura 16. <i>Gráfico de exposición y vulnerabilidad mundial para el año 2019</i>	106
Figura 17. <i>Percepción en gobernanza de riesgo en Colombia, Chile y Japón</i>	108
Figura 18. <i>Composición Grupo etnico encuestado</i>	110
Figura 19. <i>Composición de género encuestado</i>	112
Figura 20. <i>Rangos de edades personas encuestadas</i>	112
Figura 21. <i>P1: Liderazgo Comunitario.</i>	114
Figura 22. <i>P2: Conocimiento de derechos y obligaciones comunitarias en riesgo de desastres.</i>	115

Figura 23 P3: <i>La importancia de la gestión de riesgo en la comunidad.....</i>	116
Figura 24. P4: <i>Representación comunitaria en decisiones de la gestión de riesgo de desastre.</i>	117
Figura 25. P5: <i>Percepción comunitaria de las alianzas entre GRD y entes gubernamentales..</i>	119
Figura 26. P6: <i>Participación de la mujer en la toma de decisiones de la GRD.....</i>	120
Figura 27. <i>Medición de Resiliencia en Gobernanza del Riesgo en Colombia.....</i>	123
Figura 28. <i>Impacto de buenas prácticas en Gobernanza del Riesgo de Desastres</i>	143

Introducción

De acuerdo con el Banco Mundial, en el año 2012 Colombia fue pionera en el desarrollo de una visión integral frente al tratamiento de los riesgos y desastres con respecto a los demás países en Latinoamérica, lo que ha contribuido en la disminución en pérdidas de vidas; sin embargo, los daños a la propiedad, la infraestructura, y los medios de subsistencia siguen en aumento por lo que se evidencia que los desastres no son eventos de la naturaleza per se, sino el resultado de la aplicación de modelos inapropiados de desarrollo que no consideran la relación sociedad-naturaleza. (The World Bank, 2012 p.5).

La Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNDRR], mediante su Informe de Evaluación Regional sobre el Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe RAR con relación a la participación comunitaria en la gobernanza del riesgo menciona:

La gobernanza para la gestión del riesgo no ha logrado trascender el predominio de la visión reactiva e impactar a profundidad en el ADN del desarrollo, pues continúan observándose niveles bajos de rendición de cuentas y poca participación de la sociedad civil, así como de las instituciones científicas y tecnológicas en el diseño de políticas y decisiones sobre la gestión del riesgo. (UNDRR, 2021, p.11)

Una de las prioridades del marco para la reducción de riesgos Sendai 2015-2030 plantea la necesidad de “Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo” (Naciones Unidas, A.G., 2015, p.6). En Colombia, dicha gobernanza se ve afectada para el cumplimiento de los compromisos globales suscritos por el país. Así mismo, el autor menciona:

El fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesaria y fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible” (UNDRR, 2015, p17)

La Ley 1523 de 2012 en su artículo 33 menciona que El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia [PNGRD] en un “instrumento que define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, mediante las cuales se ejecutan los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres en el marco de la planificación del desarrollo nacional.” (Congreso de Colombia, 2012, p.10)

El art 28 de la ley 1523 de 2012 al excluir la participación de la sociedad civil y comunitaria de las decisiones en materia de gestión de riesgo de desastres se genera una especie de “monopolio oficial” que va en contravía de lo que indica la Constitución de Colombia, artículos 103 y 270.

Otro aspecto es resaltar la importancia de la participación de los actores locales en la contribución al desarrollo de los compromisos internacionales adquiridos por el país y cuyos propósitos son: el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo para la divulgación del conocimiento y la reducción y manejo de desastres para la adecuada Gestión del Riesgo y desarrollo sostenible en Colombia.

Se espera que el análisis de los resultados obtenidos, determinen los factores más importantes a tener en cuenta en la formulación de los roles que son necesarios para la coordinación territorial, en cuanto a la gobernanza del riesgo y desastres en Colombia respecta; dando así, la claridad para la eficiente y transparente ejecución de sus lineamientos, con el fin de cumplir lo preceptos de la carta Constitucional y la atención de las necesidades de la sociedad civil y las comunidades en general.

Este análisis de causa y efecto; permitirá la construcción de lineamientos que permitan a los Gobiernos Departamentales y Municipales adoptar la inclusión comunitaria para la gobernanza del riesgo en los consejos territoriales, con miras a la construcción de territorios seguros y resilientes. Por lo tanto, se espera sirva de motivación para la posterior reglamentación del artículo 28 de la ley 1523 de 201 por acto legislativo o política pública.

Planteamiento Del Problema

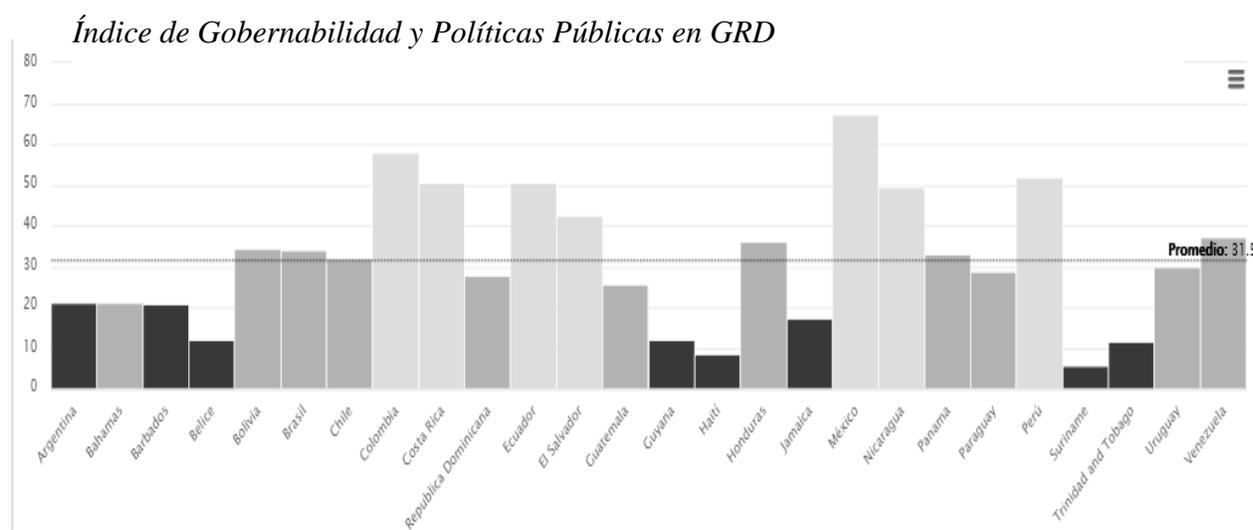
El país cuenta con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de desastres, creado mediante la ley 1523 del 2012, en la cual se describen el conjunto de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias e instrumentos que se aplican de manera organizada para la gestión de riesgo en el país; así como las entidades públicas, privadas y comunitarias involucradas.

Según el Ministerio del interior de Colombia, 2012, este sistema fue creado:

como apreciable herramienta para superar las debilidades del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres [SNPAD] organizado por la ley 46/1998 y estructurado por el decreto 919/1989, las cuales quedaron evidenciadas con la crisis que género en el país la ola invernal en el año 2010, estableciendo una hoja de ruta más dinámica y eficaz para el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación con las entidades territoriales, para efectos de proteger los derechos constitucionales de las personas afectadas, adoptando un nuevo modelo para el tratamiento de los desastres y calamidades, en la que se analiza el desastre como un riesgo mal manejado o no manejado; a consecuencia de los problemas no resueltos del desarrollo y no como eventos fortuitos que se presentan sobre la sociedad. (p.5)

Colombia se ha posicionado en la región Latinoamericana con esta legislación, que apunta a un proceso social a la modernización de regulaciones políticas y acciones en la gestión del riesgo de desastres; sin embargo, en la práctica territorial esta no ha sido lo suficientemente funcional debido a la ausencia de participación comunitaria en la gobernanza del riesgo. Lo anterior lleva a que se presente un incremento en las presiones dinámicas locales, riesgo de corrupción y la consecuente vulnerabilidad en los territorios.

Aun así, Colombia se ha mostrado ser uno de los países con índices de gobernabilidad apreciables en materia de gestión de riesgo de desastres en comparación con los otros países de la región, según menciona el monitor de riesgo del Banco Interamericano de desarrollo [BID], en la figura 1 se observa que para el año 2013, un año después de ser promulgada la ley 1523 de 2012, Colombia obtuvo un 58.01% de cumplimiento en el índice de gobernabilidad y de políticas pública, ocupando el segundo lugar después de México. (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2013, p.1)



Adaptado de Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2013). Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgos de Desastres [IGOPP]. Riskmonitor.

<https://riskmonitor.iadb.org/es>

Figura 1

Sin embargo, al realizar un análisis más profundo se observa en la figura 2 un bajo puntaje en la implementación de la política, especialmente al no encontrarse grandes evidencias en el proceso.

Figura 2

Gestión del riesgo de desastres frente a las fases de política pública en Colombia

Fases de Política Pública Componentes de reforma en GRD	1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política			2. Implementación de la política	3. Evaluación de la política
	Coordinación y articulación central de la política	Definición de responsabilidades sectoriales	Definición de responsabilidades territoriales	Evidencias de progreso en la implementación	Control, rendición de cuentas y participación
Marco general de la gobernabilidad para la GRD (MG)	100.0% Sobresaliente	100.0% Sobresaliente	100.0% Sobresaliente	60.0% Apreciable	80.0% Notable
Identificación del riesgo (IR)	75.0% Notable	55.6% Apreciable	66.7% Apreciable	26.7% Incipiente	16.7% Bajo
Reducción del riesgo (RR)	60.0% Apreciable	73.7% Notable	100.0% Sobresaliente	30.8% Incipiente	80.0% Notable
Preparación de la respuesta (PR)	87.5% Notable	58.8% Apreciable	80.0% Notable	13.3% Bajo	66.7% Apreciable
Planificación de la recuperación (RC)	62.5% Apreciable	20.0% Bajo	50.0% Apreciable	0.0% Bajo	100.0% Sobresaliente
Protección financiera (PF)	33.3% Incipiente	50.0% Apreciable	44.4% Apreciable	48.7% Apreciable	0.0% Bajo

Adaptado de Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2013). Gestión del riesgo de desastres frente a la gobernabilidad y fases de política pública. Riskmonitor.

<https://riskmonitor.iadb.org/es/country?country=co>

Esta situación se debió en gran parte a la poca capacidad territorial para procesar los componentes de gestión de riesgo frente a la fase de implementación de la política pública en la coordinación territorial de los Consejos Departamentales de Gestión de Riesgo de Desastres [CDGRD] o Consejos Municipales de Gestión de Riesgo de Desastres [CMGRD]. De allí la importancia de implementar la gobernanza del riesgo de desastres, con el fin de que la gestión

sea efectiva y eficaz. Según la nota técnica IDB-TN-720 del Banco interamericano de desarrollo, define en uno de sus acápites que:

La principal implicación del concepto de gobernanza es la superación de la perspectiva estado céntrica y su sustitución, por otra perspectiva que contempla una difusión de las competencias entre un mayor número de actores públicos y privados donde el estado central deja de tener el monopolio. Este nuevo contexto significa una ruptura con las formas tradicionales de la jerarquía, del orden y mando del estado-nación. (BID, 2015, p.28)

Lo que hace preponderante que se tomen medidas urgentes respecto al artículo 28 de la ley 1523 de 2012 para que no se genere un monopolio estatal en un tema transversal del desarrollo y cuyo interés debería estar compartido con todos los actores que la involucran, además del sector público con el sector privado y la comunidad.

Adicionalmente es la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres [UNGRD] de acuerdo con las obligaciones puntuales dictadas por el Decreto 4147 del 2011 del Departamento Administrativo de la Función Pública (2011) y en especial en su artículo 3°.

Objetivo. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres tiene como objetivo dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - [SNPAD]p.2 ahora Sistema Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres [SNGRD].

De acuerdo con lo anterior, se hace énfasis en las “políticas” como los compromisos

adquiridos para establecer los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS] particularmente para este caso, aquellas relacionadas con el logro de las metas del objetivo 11 ante las Ciudades y las comunidades sostenibles. (Asamblea General Naciones Unidas, 2015, p.5)

Otros pensadores como Marjolein y Ortwin (2011) plantean una propuesta desde:

El principio de comunicación e inclusión, el principio de integración y el principio de reflexión. Como el conjunto de principios que debe interpretarse como una síntesis de lo que se consideraría seriamente al organizar las estructuras y los procesos para gobernar los riesgos. (p1)

Luciano Martínez Valle indica que:

El consenso actual sobre la dinámica territorial como un proceso de construcción social requiere de un análisis de las estrategias desplegadas por los actores y grupos sociales, en un específico campo social. Las políticas públicas deberían considerar esta compleja dimensión social si lo que se busca finalmente es consolidar procesos inclusivos que beneficien a los grupos y clases sociales menos favorecidas (Martinez, 2012, p.12).

Lo anterior muestra porque la ecuación sociedad –territorio para para la progresión de la vulnerabilidad y la construcción del riesgo, se convierte en un problema no resuelto del desarrollo e invita a revisar el equilibrio entre la dinámica natural de la tierra y la dinámica social de la humanidad.

El factor proporcional de “sociedad – territorio” nos indica que la información sobre los

riesgos que se pueden identificar en un territorio, viene de primera fuente por los actores pertenecientes a las comunidades, es decir, sus habitantes; siendo estos conocedores no solo gracias a su diario vivir sino también desde su conocimiento ancestral y tradición familiar.

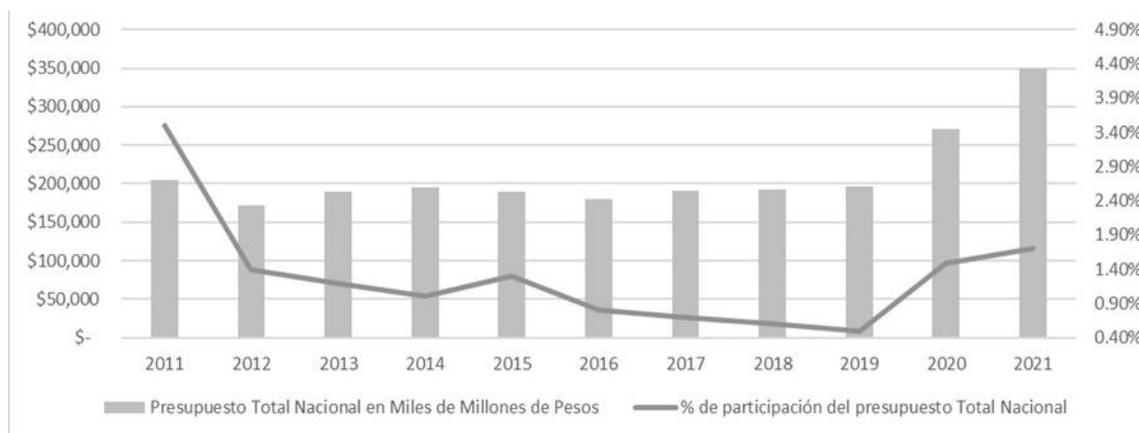
Gracias a ello, sus habitantes pueden contribuir en la identificación de los riesgos que afectan su comunidad, tales como eventos naturales, migración de personas, deficiencia en los planes de ordenamiento territorial, gobernanza inoperante, crisis hídrica, inseguridad alimentaria, criminalidad, violencia, cambio climático, degradación ambiental entre otras. Una comunidad que se apoya del factor “sociedad – territorio”, hace que este componente tenga un alto valor estratégico y sea uno de los medios para contribuir efectivamente en la gestión del riesgo de desastres.

Por lo anterior, se considera importante examinar los procesos de gobernanza como espacios para establecer los cimientos de propuestas colectivas, debido a que la ausencia comunitaria en la gobernanza del riesgo impacta negativamente las capacidades de resiliencia territorial, aumentando la vulnerabilidad de la comunidad y por ende los riesgos a desastres que conllevan a dificultades para el alcance de las metas de desarrollo sostenible.

Por su parte, la ausencia de participación de la sociedad civil y la comunidad, en la toma de decisiones para una adecuada gobernanza del riesgo en Colombia, es una de las causas principales que no ha permitido avances fundamentales en la reducción del riesgo de desastres.

Participación del presupuesto en GRD en el PN años 2011-2021

Participación del presupuesto en gestión de riesgo de desastres en el
Presupuesto Nacional años 2011-2021



Gallego Serna [et.al] (2020) Gastos de Inversión Pública para el financiamiento de la Gestión del Riesgo de Desastres en el orden nacional y subnacional para el periodo 2011-2019 en Colombia. Archivos de Economía No. 523, Colombia. Adaptado Velez 2022 [DNP].

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/523.pdf> y actualizada a 2021

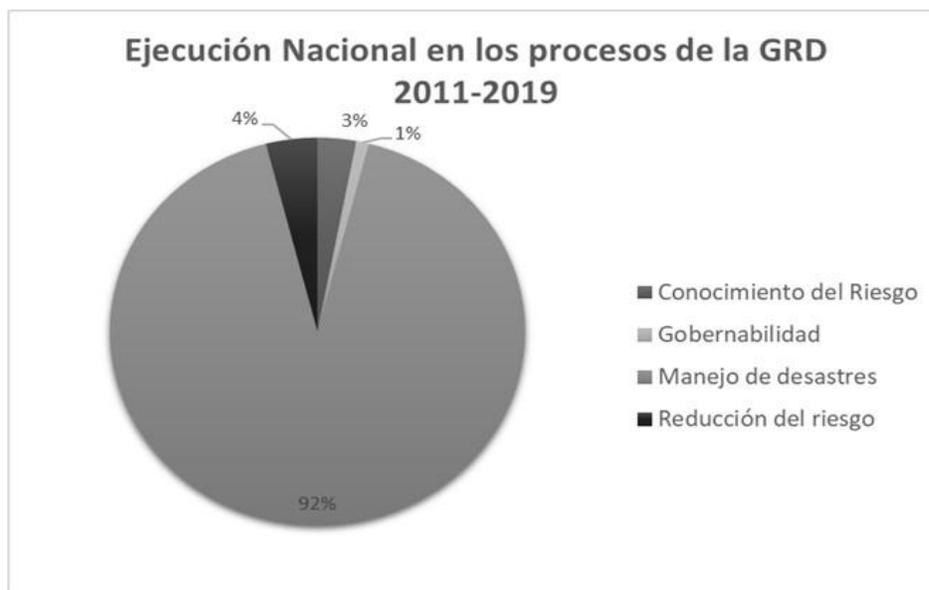
Figura 3

Se deduce de Gallego [et.al] (2020), adaptado Velez 2022 que:

En el marco de los procesos de la gestión del riesgo de desastres, el 92% del presupuesto ejecutado por la Nación entre 2011 y 2019 se destinó al manejo de desastres; la inversión en los demás procesos fue marginal, distribuyéndose con un 4% en reducción del riesgo, 3% en conocimiento del riesgo y el 1% en gobernabilidad. Lo que demuestra, que se continúa con la tendencia que se presentaba antes de expedida la Ley 1523 de 2012, donde la inversión en el manejo de desastres era mayor, comparada con los otros procesos. Según el Banco Mundial (2012, citado en Gallego [et.al], 2020), durante el periodo de 1998 a 2010 se invirtió del

presupuesto ejecutado por la Nación el 82% para el manejo de desastres p.13

Ejecución Nacional en los procesos de la GRD 2011 - 2019



Nota: Adaptado de Gallego Serna [et.al] (2020) Gastos de Inversión Pública para el financiamiento de la Gestión del Riesgo de Desastres en el orden nacional y subnacional para el periodo 2011-2019 en Colombia. Archivos de Economía No. 523, Colombia. Departamento Nacional de Planeación [DNP].

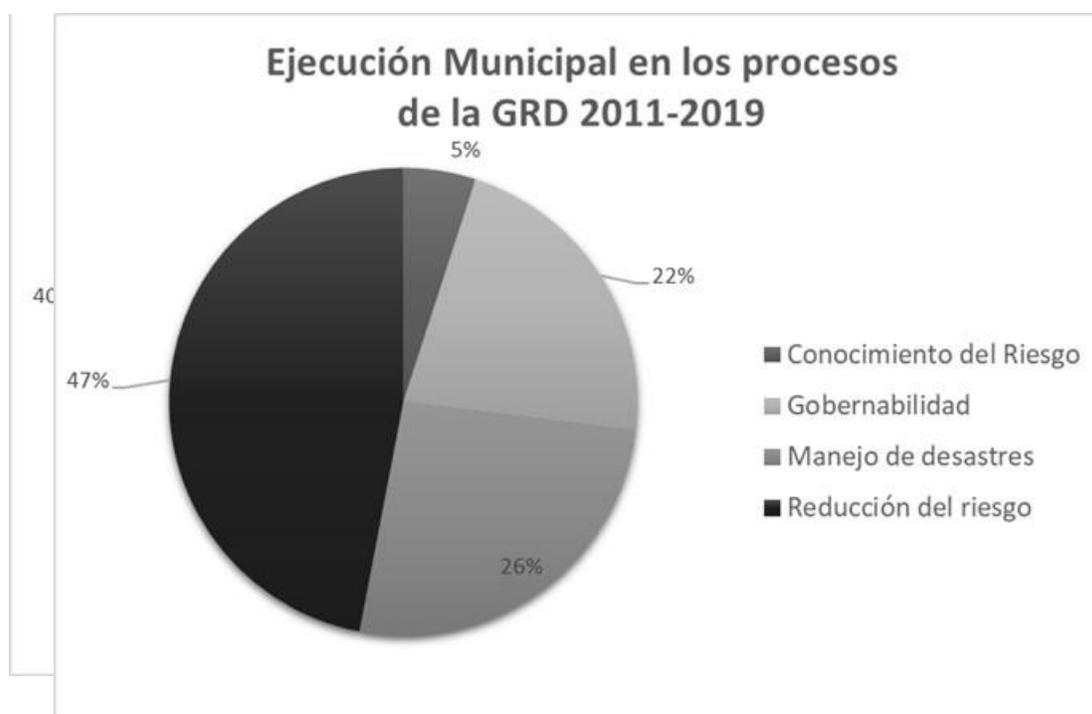
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/523.pdf> y actualizada a 2022

Figura 4

Según las autoras, la distribución del gasto en los procesos de gestión de riesgo de desastres a nivel departamental es cerca del 40% [figura 5] y municipal del 47% [figura 6] del presupuesto y se causa en obras estructurales que corresponden principalmente a la reducción correctiva del riesgo de desastres. Sin embargo, al compararlas con la partida presupuestal nacional, dichas obras no causan un impacto en la reducción de riesgos de desastres a nivel país, figura 4; por el contrario, siguen en aumento los gastos para el manejo de situaciones catastróficas lo que indica que no hay una efectividad en la planificación, ejecución y

seguimiento de las obras de reducción. Claramente tampoco una veeduría ciudadana que certifique la transparencia en la ejecución y su injerencia en una reducción eficaz del riesgo de desastres, convirtiéndose esta situación en un fortín político, donde la ejecución de bancos de proyectos que derivan en una contratación estatal, se centran en el monopolio de lo público.

Ejecución Municipal en los procesos de la GRD 2011 - 2019



Nota: Adaptado de Gallego Serna [et.al] (2020) Gastos de Inversión Pública para el financiamiento de la Gestión del Riesgo de Desastres en el orden nacional y subnacional para el periodo 2011-2019 en Colombia. Archivos de Economía No. 523, Colombia. Departamento Nacional de Planeación [DNP]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/523.pdf> y actualizada a 2022

Figura 5

Este escenario básicamente materializa las facilidades contractuales de acceso al presupuesto público que da la ley 1523/2012, una vez declarada una situación de desastre o calamidad pública, así como se menciona en el capítulo IV “Régimen Especial para Situaciones de Desastre y Calamidad Pública”. La situación de calamidad se da por el concepto favorable que proponen los consejos territoriales, al gobernador o al alcalde de su instancia jurisdiccional como se menciona en el artículo 57 de la ley 1523 de 2012:

Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre. (p.1)

Siendo los firmantes de este concepto, los miembros que conforman el consejo mencionados en el artículo 28 de la ley 1523 de 2012, el cual excluye a la comunidad y el sector privado, configurándose en un perfecto monopolio en lo público que puede favorecer el riesgo a la corrupción administrativa, como se muestra a continuación:

El consejo territorial para la Gestión de Riesgo de desastres está conformado por:

1) El Gobernador o Alcalde o su delegado, quien lo preside, 2) El Director de la dependencia o entidad de gestión del riesgo, 3) Los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados, 4) Un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial, 5) El director o quien haga sus veces de la defensa civil colombiana dentro de

la respectiva jurisdicción, 6) El director o quien haga sus veces de la Cruz Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción, 7) El delegado departamental de bomberos o el comandante del respectivo cuerpo de bomberos del municipio. 8) Un secretario de despacho departamental o municipal, designado para ello por el Gobernador del Departamento o el Alcalde y 9) El Comandante de Policía o su delegado de la respectiva jurisdicción. p.1

Limitando la acción de participación de la sociedad a una decisión discrecional de gobernadores y alcaldes dando continuidad al artículo 28 de la ley 1523 de 2012 parágrafo 1:

Los Consejos Territoriales podrán invitar a sus sesiones a técnicos, expertos, profesionales, representantes de gremios o universidades para tratar temas relevantes a la gestión del riesgo. Así mismo, podrán convocar a representantes o delegados de otras organizaciones o a personalidades de reconocido prestigio y de relevancia social en su respectiva comunidad, para lograr una mayor integración y respaldo comunitario en el conocimiento y las decisiones de los asuntos de su competencia. p.1

Participación real de los componentes en la GRD en Colombia ley 1523 de 2012.

Proceso de la GRD y responsabilidad Artículo 1,2 Ley 1523 de 2012	Sistema Nacional de GRD Artículo 5,7 y 8 Ley 1523 de 2012	Conformación de los consejos de coordinación territorial Artículo 28 , 29 Ley 1523 de 2012	Declaración de calamidad pública Artículos 57,58 y 59 Ley 1523 de 2012	Plan de acción para la recuperación Artículo 61 y 62 Ley 1523 de 2012
Entidades públicas	Componente	Participan toma de decisiones y deciden invitación a los otros componentes (Gobernabilidad)	Emiten concepto previo (Gobernabilidad)	Elaboración, coordinación y ejecución. (Gobernabilidad)
Entidades privadas con y sin ánimo de lucro	Componente	Invitación discrecional (parágrafo 1 art 28 ley 1523)	No participan	No participan
La Comunidad	Componente	Invitación discrecional (parágrafo 1 art 28 ley 1523)	No participan	No participan
Capitulo III ley 1523 de 2012 Instrumentos de planificación ; Artículo 44. El Control en la Gestión del Riesgo de Desastres, lo deberán ejercer las entidades públicas , privadas o comunitarias sin embargo no hay una participación clara				

Figura 6

El anterior esquema muestra mayor peso de la normativa en el proceso de gobernabilidad, dejando de lado la gobernanza, como queda demostrado en el informe de Gastos de Inversión Pública para el financiamiento de la Gestión del Riesgo de Desastres en el orden nacional y subnacional para el periodo 2011-2019 en Colombia del DNP, lo que no garantiza un crecimiento equitativo en el país.

Centrando esta disfuncionalidad en la estructura de la conformación en la Coordinación territorial para la Gestión de Riesgos Desastres, donde se elimina la participación de la comunidad y la sociedad civil, en las decisiones de fondo en Materia de gestión de riesgo, dejando solo al criterio del componente público su participación, afectando de manera sistemática los procesos de Conocimiento, reducción y manejo de desastres. Figura 7.

Sin embargo, Para que se denote un cambio y fluya una estructura de gobernanza en el

país se hace necesario de plano la integración de todos los actores pertinentes para la Gestión de Riesgo de Desastres y la coordinación y alianza entre instituciones y mecanismos para

Figura 7

Propuesta de participación de los integrantes de los SNGRD para una efectiva gobernanza de riesgo de desastres

Proceso de la GRD y responsabilidad Artículo 1,2 Ley 1523 de 2012	Sistema Nacional de GRD Artículo 5,7 y 8 Ley 1523 de 2012	Conformación de los consejos de coordinación territorial Artículo 28, 29 Ley 1523 de 2012	Declaración de calamidad pública Artículos 57,58 y 59 Ley 1523 de 2012	Plan de acción para la recuperación Artículo 61 y 62 Ley 1523 de 2012
Entidades públicas	Componente	Participan toma de decisiones, comisiones técnicas y acciones en GRD para los procesos de conocimiento-reducción y manejo de desastres en los territorios (Gobernanza)	Participan en concepto previo y exigencia al ente territorial para que ejecute acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción. (Gobernanza)	Elaboración, coordinación, ejecución y seguimiento. Veeduría para obras y acciones de respuesta, rehabilitación y recuperación. (Gobernanza)
Entidades privadas con y sin ánimo de lucro	Componente			
La Comunidad	Componente			
Capitulo III ley 1523 de 2012 Instrumentos de planificación; Artículo 44. El Control en la Gestión del Riesgo de Desastres, lo deberán ejercer las entidades públicas , privadas o comunitarias				

La Contraloría General de la República mediante el diagnóstico nacional de seguimiento a las calamidades del país realizado durante el primer semestre del año 2021, reveló en su comunicado de prensa 112, que las emergencias aumentaron de forma exponencial en los primeros seis meses del año 2021 en comparación con el año 2020. Cabe resaltar, que todos los dineros que se utilizaron en la recuperación provienen de otros fondos para el desarrollo.

Las declaratorias de situación de calamidad pública a nivel departamental aumentaron en un 225%, pasando de 4 en el año 2020 a 13 en el primer semestre del año 2021. En el caso municipal, se presentó una variación del 118%, es decir un incremento del 95 a 208

casos, dejando en el primer semestre del año 2021 un total de 48.748 familias que equivalen a 123.013 personas afectadas por emergencias y desastres. Para la atención de estos eventos se asignaron \$10.481 millones en 14 departamentos y 36 municipios, en fondos de inversión colectiva se transfirieron \$315 millones y en órdenes de contratación expedida \$4.799 millones. (Contraloría General de la República de Colombia, 2021,p.1)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019), en su informe sobre la evaluación de la gobernanza de riesgo en Colombia, reconoce el valor estratégico del marco de gobernanza del riesgo de desastre en el país; esta evaluación de gobernanza mide el progreso de la implementación Ley 1523 de 2012. Dentro de los hallazgos claves de su informe, la organización menciona la importancia de la participación integral social en la creación de políticas, así como el compromiso con la transparencia, el fortalecimiento de la inclusión y la responsabilidad de Colombia en la gobernanza del riesgo de desastres (p.1). De igual manera, la organización recomienda reforzar el citado marco estratégico, especialmente al formular con más claridad el rol de los grupos de interés en las instancias de coordinación territorial, así como; ampliar los mecanismos de intercambio en dos vías para fortalecer la participación de los interesados, es decir los actores público, privado y comunitario. (OCDE, 2019, p.1)

La revisión del artículo 28 de la ley 1253 de 2012, del cual se fundamenta este documento de investigación, tiene como objetivo describir las herramientas para cerrar la brecha de los vacíos que deja la ley 1523 de 2012 en Gobernanza de Riesgos de Desastres para alcanzar el desarrollo sostenible (Congreso de Colombia, 2012, p.1). Por su parte, la Constitución Política de Colombia en el artículo 103 menciona:

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. (p.1)

La Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (Ley 1757 de 2015) motiva a la corresponsabilidad, la participación y el ejercicio comunitario en la definición y seguimiento de acciones que se desarrollan a nivel territorial, como lo es la gestión del riesgo de desastres y de esta manera lograr así territorios menos vulnerables y comunidades más resilientes. (Congreso de la República de Colombia, 2015, p.25)

Teniendo en cuenta el planteamiento expuesto anteriormente, el investigador se plantea la siguiente ¿Qué implicación tiene que en el artículo 28 de la ley 1523 de 2012 en la implementación territorial para la coordinación del Sistema Nacional de Gestión de riesgo de desastres, no se incorpore la participación comunitaria dentro de la instancia de toma de decisiones para una efectiva acción de gobernanza?

Objetivos de la investigación

Objetivo General

Formular una propuesta de inclusión activa de la comunidad en la composición de los consejos territoriales de coordinación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres para una efectiva y eficaz gobernanza del riesgo en Colombia.

Objetivos Específicos

1. Comparar los modelos exitosos de inclusión comunitaria en la Gobernanza territorial para la gestión del riesgo de desastres de Japón y Chile con los avances de esta temática en Colombia.
2. Evaluar la percepción comunitaria sobre la gobernanza de riesgo de desastres, con el componente de gobernanza de la herramienta GOAL (2015) en las Juntas de Acción Comunal de a nivel territorial en Colombia.
3. Estructurar lineamientos de inclusión de la comunidad en las instancias de coordinación territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia.

Hipótesis

Formulación de Hipótesis

A partir de una investigación cualitativa con una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de seres vivos a través de la observación de las comunidades se busca comprender su realidad de vida con las influencias que convergen en ella y por ende están expuesta a la generación de todo tipo de fenómenos

La presente investigación se encaminará a formular la inclusión de comunidades para toma de decisiones en la gestión de riesgo de desastres, con el fin de ser ajustada o retroalimentada al terminar el proceso de investigación.

Hipótesis General

De acuerdo con el objetivo general propuesto en el presente trabajo, se hace necesario una revisión minuciosa de fundamentos teóricos y estructurales acerca de la gobernanza en la gestión de riesgos de desastres en Colombia, con el fin construir unos lineamientos que coadyuven a la participación comunitaria en escenarios de toma de decisiones en los consejos territoriales.

Se considera valioso tomar referentes internacionales para establecer un paralelo entre Colombia y los países que han implementado exitosamente la participación comunitaria en gobernanza del riesgo de desastres y cuyo accionar, haya impactado de manera positiva en el aumento de capacidades de resiliencia ante los desastres y la disminución de vulnerabilidad logrando así, la reducción de riesgo de desastres.

Para el caso de esta investigación se toma como referencia a Japón y Chile: En el primer

caso; Japón es un país que presenta características especiales en materia de atención de desastres; como por ejemplo el Tifón Vera (Isewan) en el año 1959, que afectó significativamente al país dejando un total aproximado de 5.000 decesos (Agencia de Cooperación Internacional del Japón, 2016, p.2). Este evento impulsó a los entes responsables japoneses a re significar las actividades dedicadas a la reducción del riesgo de desastres logrando así, una mejor resiliencia y disminución en la vulnerabilidad comunitaria.

Esta transformación ha llevado a la comunidad japonesa a convertirse en modelo en la estructuración de la ordenanza en gestión de riesgo de desastre, ubicándolo como referente internacional en este campo. Cabe resaltar que el proceso de reducción de riesgos en Japón se dio de forma paulatina, donde se prestó relevante importancia a la Comunidad en la participación de la gobernanza de gestión de riesgo.

En Japón existen políticas claras de gobernanza en gestión de riesgos de desastres. La nación cuenta con una estructura organizada y sólida, que busca la organización y la reconstrucción luego de presentado el desastre. La estrategia de construcción se conoce como “Creación de una sociedad más resistente a los desastres (Build Back Better)” (Agencia de Cooperación Internacional del Japón, 2016, p.2), razón por la cual, se han realizado conferencias relacionadas con la estrategia de ordenanza de gestión de desastres como lo son Yokohama, 1994; Hyogo 2005 y Sendai, 2015.

Un país referente latinoamericano es Chile. Debido a su ubicación en el llamado “Cinturón de Fuego” es el país de la región que ha enfrentado el mayor número de desastres, tales como tsunamis, terremotos, entre otros. Por lo tanto, la organización de la estructura de

gestión de riesgo de desastre es bastante sólida.

El evento de desastre que recientemente afectó a los chilenos fue el sucedido el 27 de febrero de 2010 considerado como el sismo más fuerte que se ha vivido en los últimos 50 años, “cuando aproximadamente por tres minutos la tierra se sacudió en una intensidad de 8.8 grados en la escala de Richter y posterior tsunami que dejó más de 580 muertos. Otro evento de importante relevancia sucedió el 22 de mayo de 1960 ante el llamado “gran terremoto de Chile” con un movimiento telúrico de 9.5 grados y un tsunami en el que perecieron 2000 personas, dejando ciudades costeras devastadas y daños al otro lado del pacífico. (Bautista y Rincón, 2020, p.7).

Continuando con los eventos reportados en Chile, para el año 1985 se registró un terremoto en Santiago de 8.0 grados de magnitud en la Escala de Richter, dejando 117 víctimas fatales. En junio de 2011, Chile estaba viviendo una emergencia volcánica en el “Cordón de Caulle”, donde se presentó actividad volcánica durante 8 meses, obligando a la población a evacuar, lo que implicó cambios en la actividad económica, la infraestructura y los sistemas naturales (Rovira, Rojas y Diez, 2011 citado en (Bautista y Rincón, 2020, p.7).

Por lo anterior, para este país lo más importante es la estructuración eficaz de su gobernanza en gestión de riesgo de desastres. Gracias a ello, Chile ingreso a ser parte integrante del Marco de Hyogo (2005 - 2015), en cuyo marco de acción fue el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. (ONU, 2005, citado en Bautista y Rincón, 2020, p.16) y luego adiciono el Marco de Sendai.

La autora menciona que El Marco de Hyogo (2005-2015) presenta las siguientes prioridades: 1) garantizar la reducción del riesgo a los desastres; 2) identificar, evaluar y

monitorear los riesgos de desastres con el fin de mejorar los sistemas de alerta temprana; 3) usar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel; 4) reducir los factores de riesgo subyacentes y 5) fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel. (ONU, 2005, citado en Bautista y Rincón, 2020, p.16)

Actualmente, Chile participa en las principales redes internacionales de la gestión del riesgo de desastre: la Red Internacional de Mitigación de Desastres. [RIMD], el Sistema de Alerta de Tsunami del Pacífico [PTWS], el Plan de Acción de Hospitales Seguros [OPS/OMS 2010] y la declaración de Panamá sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en el Sector Educativo de América Latina el Caribe. (Bautista y Rincón, 2020, p.17).

La Oficina Nacional de Emergencias organiza diversas actividades para la prevención que permiten aprovechar las experiencias de Japón y Chile, como por ejemplo el Simulacro de Sismo/Tsunami Chile- Japón, organizado por los dos países el 3 de noviembre del 2016 en Valparaíso. (Bautista y Rincón, 2020, p.28).

Avanzando en este razonamiento, la presente investigación se basa en la siguiente hipótesis:

En los países donde la gobernanza en gestión de riesgo ha involucrado de manera activa, formativa y participativa a la comunidad; los niveles de impacto de los desastres disminuyen de modo notable, por lo que en el caso contrario; en ausencia de la participación comunitaria en gobernanza del riesgo, disminuye drásticamente los

niveles de capacidad de resiliencia, lo que aumenta la vulnerabilidad, el riesgo de desastres y por ende, los impactos causan mayor afectación en los medios de vida de las comunidades.

Ahora bien, observando la situación actual de Colombia en materia de gobernanza para la gestión de riesgos de desastres, se puede apreciar que uno de los aspectos más influyentes en la integración de los actores, es la falta de compromiso o voluntad política en la administración pública para la estructuración eficiente de la coordinación Departamental y Municipal, lo que agudiza la vulnerabilidad en las comunidades.

Se observa como a pesar de que en el artículo 8 de la ley 1523 de 2012 establece que la gobernanza de gestión de riesgo es responsabilidad de los entes públicos, privados y comunitarios; surge una contradicción en la misma ley -artículo 28 párrafo 1- en el cual establece: “una discrecionalidad por parte de gobernadores y alcaldes acerca de la participación comunitaria en las instancias de coordinación territorial”, dejando a la comunidad directamente afectada fuera del círculo de tomadores de decisiones ante la gestión de riesgo de desastres. Lo anterior fomenta una mayor vulnerabilidad a la población e impide que se tomen medidas de solución en un contexto realista.

Por lo tanto, se realizó una revisión documental acerca de la gobernanza de la gestión de riesgo de desastres en Colombia, con base en la Constitución Política de 1991 artículos 103 y 2070, la ley 1523 de 2012, la ley 1757 de 2015, la ley 388 de 1997, entre otras reglamentaciones que permiten determinar una ruta clara a seguir para la posterior organización de una evaluación de elementos claves que se deben tener en cuenta para incluir la participación de las comunidades y así, fundamentar de manera acertada la gobernanza de la gestión del riesgo de

desastres en Colombia.

Luego de esta revisión documental, y posterior evaluación, es fundamental para el investigador, diseñar una propuesta basada en lineamientos claros que contengan una estructura eficiente, concreta y adecuada para incluir de manera asertiva a la comunidad Colombiana en la gobernanza de gestión de riesgo de desastres, por lo tanto, se hace necesario retomar la ley 1523 de 2012, con el fin de evaluarla objetivamente, resignificarla y hacerla efectiva con el fin de garantizar una disminución de la vulnerabilidad y un aumento de las capacidades de resiliencia de la comunidad, en búsqueda de la reducción del riesgo al establecerse buenas prácticas en la gobernanza para gestión de riesgo de desastre.

El investigador tuvo en consideración diversas variables independientes tales como el marco normativo GRD vs Partición comunitaria-Educación en el fomento de la “cultura ciudadana GRD-trasparencia gubernamental”. Dentro de la voluntad política se puede apreciar cómo en Colombia, la función pública gubernamental no muestra interés por establecer políticas claras de inclusión a la comunidad en los procesos de organización de la gobernanza de riesgo de desastres. Muy a pesar de que la ley 1523 de 2012 establece unos parámetros claros en cuanto a la participación comunitaria como lo es el artículo 8. El artículo 28 fragmenta el proceso social dejando el poder decisorio únicamente en lo público.

Conviene subrayar, que la estructuración del marco normativo referente a gobernanza de riesgo de desastres en Colombia, muestra una organización de carácter ambiguo, es decir, en la ley 1523 de 2012 se habla de participación comunitaria, pero no se expresa con claridad las funciones, responsabilidades y muchos menos la formación requerida por la comunidad. Lo anterior genera ausencia de la comunidad dentro del proceso organizativo y toma de decisiones,

siendo ella quien tendrá el mayor impacto y afectación al momento de cualquier eventualidad o desastre.

Según el Plan de Manejo Integral Laderas Occidentales de Barranquilla (2015) citado por (Procuraduría General, 2016) muestra que:

Cuando se conjugan una gobernabilidad estatal confiable frente a la gestión del riesgo y una gobernanza orientada a fijar responsabilidades con los roles institucionales y comunitarios muy bien definidos y esclarecidos, se logra así, una construcción social del riesgo y su gestión que a su vez se materializa como el proceso social que finalmente de alcance al espíritu de la ley 1523 de 2012 (p. 10)

Al no incluir a la comunidad en los planes de gobernanza de riesgo de desastres, se observa la falta de formación comunitaria en cultura de prevención de riesgo, situación que trae como consecuencia la disminución de la capacidad de conocimiento, reducción y manejo de desastres lo que influye en la resiliencia en caso de una eventualidad.

Dentro de las políticas gubernamentales existen actividades de los procesos referentes a Gestión de riesgo del desastre, conocimiento, reducción y manejo de manera unilateral, generando desconocimiento para la comunidad en general mostrando nuevamente su exclusión en la participación de la Gobernanza de gestión de riesgo de desastres.

Las grietas existentes entre comunidad y entes gubernamentales afectan de manera directa la capacidad de reacción y participación comunitaria puesto que la falta de inclusión de dichas comunidades hace que los “programas gubernamentales” no sean efectivos en

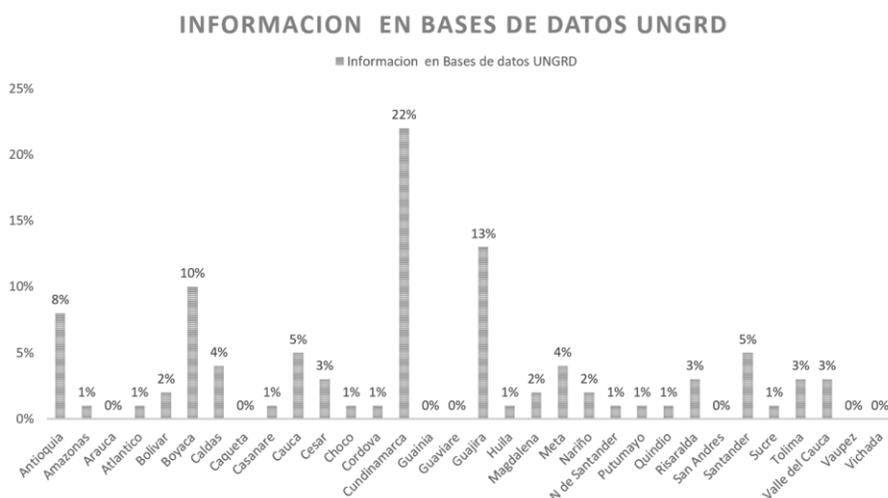
determinados momentos, si se tiene en cuenta que la política de dichos programas no cuenta con la participación de la comunidad, lamentablemente se adaptan a ellas. En algunos casos existe conocimiento por parte de los habitantes acerca de la existencia de leyes o programas que apoyan la GRD, pero ellos no tienen acceso a esta información, evidenciando que la comunidad cuenta con un liderazgo que no es apoyado ni tenido en cuenta.

Es importante destacar que un ciclo perfecto en materia de Gobernanza de gestión de riesgo de desastres se consolida con el trabajo colaborativo gobierno-comunidad, el cual se fundamenta en la prevención, la educación y la difusión del conocimiento. En Colombia se presenta una incapacidad por parte de las entidades gubernamentales para comunicar el conocimiento que se produce en materia de GRD, lo que genera en la comunidad incertidumbre, apatía e ineptitud al no poder opinar, participar, ni mucho menos entender la información que se les quiere transferir, lo que lleva al desgaste y afectación de la comunidad en general. Es significativo tener en cuenta que al año 2022 aún no se ha implementado en el país lo dispuesto en el artículo 46 de la ley 1523/2012: Sistemas de información en los niveles regionales, departamentales, distritales y municipales.

Al efectuar una revisión y análisis básico de la información pública contenida en la plataforma de la UNGRD, de acuerdo al tipo documental, territorio al que pertenece y su respectivo hipervínculo. En total, se encontraron 10.728 títulos documentales dispuestos en la base de datos, no consolidados, no organizados, ni orientados a un análisis y en muchos casos totalmente desactualizados. Cubriendo los porcentajes indicados para cada departamento como aparece en la Figura 8

Figura 8

Porcentaje de Información contenida en la plataforma de la UNGRD a nivel Departamental



Esto lleva concluir la información territorial en las bases de datos de la UNGRD se encuentra fraccionada y no estandarizada para cada uno de los procesos como lo indica la ley 1523 de 2012, lo que hace inviable su uso por actores y comunidad.

Por otro lado, y no menos importante se encuentra la dudosa transparencia de los entes gubernamentales al momento de organizar, gestionar y ejecutar planes referentes a la gestión de riesgos y desastres. Se observa como las políticas gubernamentales centralistas y estandarizadas llevan a establecer manejos poco acertados en las regiones, lo que genera muchas fallas orgánicas del Gobierno nacional y del sistema de atención de desastres en materia financiera, jurídica y de fundamentos para dar respuesta a las situaciones que se presentan.

Para la opinión pública es claro que, en el ejercicio político colombiano orientado por el clientelismo ha existido una tendencia generalizada de corrupción. Según la Corporación Transparencia por Colombia (2019), institución encargada de la información, investigación y seguimiento de la corrupción en Colombia, se identificó que el país perdió más de \$17 billones en 237 casos de corrupción y adjudicadas a empresas como Odebrecht, Reficar, Saludcoop, Centros poblados, entre otros p.11. El boletín 295 de la Procuraduría General de la Nación informa que “se adelantan 512 procesos disciplinarios por presuntas irregularidades en 26 gobernaciones y 272 alcaldías durante la emergencia sanitaria por COVID-19, por hechos de corrupción o malversación de los recursos públicos, en especial los destinados a las ayudas humanitarias” p.1.

La defraudación y uso ilícito de los recursos del Estado a nivel territorial, está llevando progresivamente a un estado de insostenibilidad tanto a las regiones como al país, situación que influye de manera significativa en la poca credibilidad que la comunidad tiene hacia el gobierno como institución. Las comunidades observan de forma inconforme pero pasiva, como en medio de cualquier evento de calamidad los entes gubernamentales aprovechan para hacer efectiva la ley 1523 de 2012 artículo 61 utilizando los recursos asignados a un plan de recuperación formulado, sin la previa participación de la comunidad lo que en ocasiones no se da una solución definitiva a la reparación de daños y atención de necesidades sufridas ante un suceso de desastre.

Lo anterior expuesto lleva al investigador a fundamentar una propuesta de tipo social, en la cual se plantee la posible solución a la problemática de la comunidad, referente a la mínima participación en la gobernanza del riesgo de desastres, acorde con los lineamientos de inclusión comunitaria en las instancias de coordinación territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia.

Finalidad e importancia de la investigación

La finalidad e importancia de esta investigación es formular una propuesta de índole social con el fin de aportar acciones dirigidas a la buena Gobernanza del riesgo de desastres. Por lo tanto, se enfatizará en la intervención de la sociedad civil y la comunidad en la toma de decisiones, como lo es el aumento de capacidades territoriales, la formación en la reducción y manejo de desastres, entre otros. De esta manera, se busca contribuir con la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible de Colombia.

Se espera intervenir las causas de fondo como el acceso limitado a las estructuras de gobierno, la participación y veeduría ciudadana. Con lo anterior se busca la transparencia administrativa, mejores procesos, el aumento significativo del interés y cultura ciudadana en la gestión de riesgo de desastres, así como la construcción de resiliencia comunitaria frente a los desastres.

Fundamentos Teóricos de la Investigación

Marco Histórico

Dentro de la estructura social mundial se observa como cada nación en medio de sus particularidades, busca estrategias para hacer frente a las situaciones que se presenten. Los desastres no son la excepción, cada país busca estrategias para mitigar y restablecer cualquier afectación.

Según la UNGRD, Colombia a través de su historia, ha estado sujeta a muchas situaciones de alto o bajo impacto que llevaron a establecer derroteros para enfrentarlos. Dentro de estos se encuentran organizaciones que coadyuvan a la comunidad a enfrentar y superar cada situación o afectación como lo es la Cruz Roja Colombiana, institución creada en 1948 y definida como “una organización civil, con la responsabilidad de preparar y responder a la hora de un desastre” (OECD, 2019, p.1) y la Dirección Nacional de la Defensa Civil, la cual fue instituida con el fin de liderar los procesos atención de desastres en Colombia por medio del decreto legislativo 3398 de 1965.

Para el año 1979 el Código de Salud Nacional emprendió la tarea de crear el Comité Nacional de Emergencias, junto con sus respectivos comités departamentales, regionales y locales. Para el mismo momento, se creó el Fondo Nacional de Calamidades con el objetivo de contribuir en la respuesta de los desastres.

Según la UNGRD (2012), fue la activación del volcán Nevado del Ruiz en el año 1985, el que generó la necesidad de estructurar un sistema central que organizara y coordinara las acciones enfocadas a la prevención y atención de desastres en todo el territorio nacional. Esta tragedia nacional causó la afectación económica aproximada de 211.8 millones de dólares y

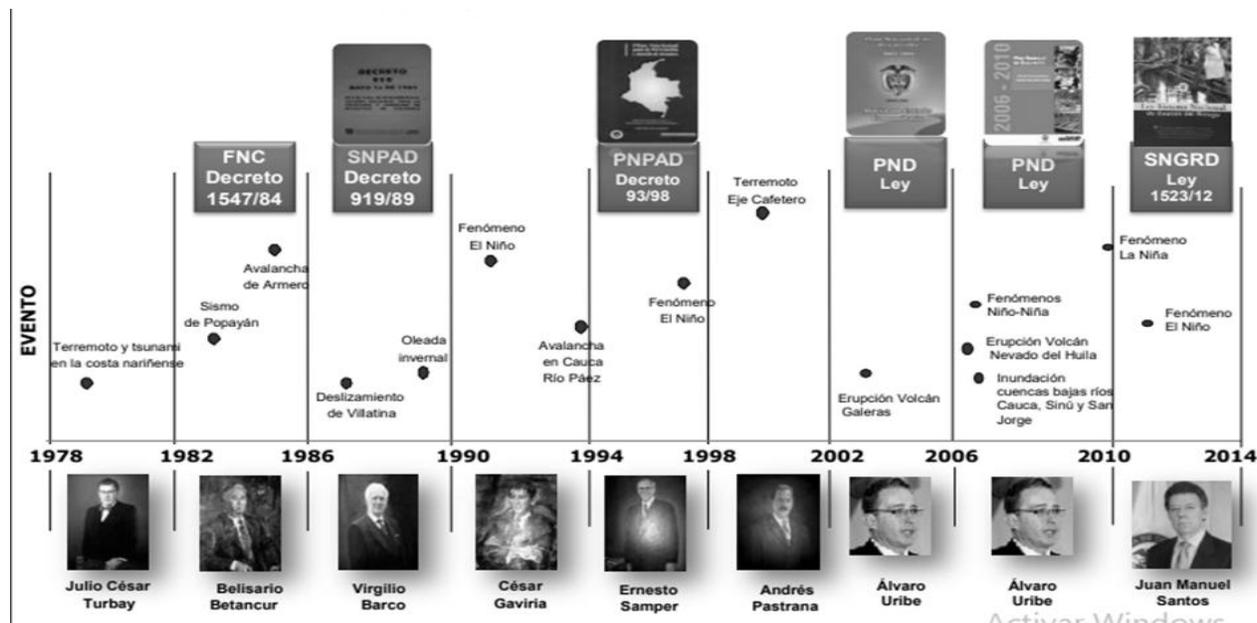
25.000 víctimas impactando negativamente los departamentos del Tolima y Caldas p.1 Por lo tanto, se creó el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres - SNPAD como estructura gubernamental para el cumplimiento de la función de atención y prevención de riesgos naturales.

En consecuencia, se estructuran las leyes 46 de 1988 – Decreto Ley 919 de 1989 y que luego fue derogado por el art. 96, Ley 1523 de 2012; con las cuales se buscó estructurar los lineamientos legales enfocados a prevenir y atender desastres, al establecer funciones y responsabilidades de cada uno de los actores del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Posteriormente se organiza el Decreto 93 de 1998 con el cual se complementa la regulación de las acciones al Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – PNPAD.

Para el año 2010 Colombia se enfrentó a una ola invernal, los resultados de la misma, muestra la importancia de crear la ley 1523 del 2012. Hasta entonces se habían observado múltiples falencias en el Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres (SNPAD), por lo que en esta nueva ley se definen las responsabilidades de los entes involucrados en Gestión del Riesgo de Desastres y se aclara que este no es responsabilidad gubernamental exclusivamente, sino que involucra a las entidades privadas y la comunidad en general.

Figura 9

Evolución histórica del sistema Nacional para la gestión del riesgo



Medios ACPO (23 de Julio de 2013). Historia Unidad nacional para la gestión de riesgos de desastres. [Archivo de video]. YouTube <https://youtu.be/Zq3tEJbJeZw>

La figura 9 muestra como a través del tiempo desde 1978 a la actualidad, y en relación con los eventos catastróficos naturales sucedidos en Colombia, los gobiernos regentes articularon las políticas, normas y recursos, para optimizar el proceso social de la gestión del riesgo y de esta manera, ofrecer protección a la población en todo el territorio nacional en busca de mejorar la calidad de vida, la seguridad y el bienestar de todas las comunidades colombianas.

Marco Legal

Marco normativo internacional para la GRD

Con el fin de asumir el aprendizaje colectivo mundial que se refleja en las orientaciones y lineamientos de las conferencias mundiales que la Organización de Naciones Unidas promueve a través de los organismos multilaterales especializados en el tema de reducción de desastres, se efectúa la revisión de los marcos normativos en el ámbito internacional, con el fin de analizar las tendencias actuales a este nivel, encontrando acciones para la gobernanza del riesgo de desastres especialmente en “El marco para la reducción de riesgos de Sendai”.

En marzo de 2015 se adoptó en la III conferencia Mundial de las naciones unidas, celebrada en Sendai (Japón), el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Este Marco es sucesor del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 - Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres

Según el Prefacio del Marco de Sendai, sobre los cambios más importantes que se plantearon sobre el anterior Marco de Hyogo, está el énfasis puesto en la gestión del riesgo de desastres, centrado ahora en la reducción del riesgo, en lugar de la gestión sobre los desastres, y para ello se postularon siete (7) metas globales, donde la reducción del riesgo de desastres es un resultado esperado, que pretende evitar que se produzcan nuevos riesgos, la reducción del riesgo existente y reforzar la resiliencia, así como un conjunto de principios rectores, incluida la responsabilidad primordial de los estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres, y la participación de toda la sociedad y todas las instituciones del Estado, debiendo adoptar medidas específicas en todos los sectores, en los planos local, nacional, regional y mundial, con respecto a las siguientes cuatro esferas prioritarias: 1) Comprender el riesgo de desastres; 2) Fortalecer la gobernanza del riesgo

de desastres para gestionar dicho riesgo; 3) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia; 4) Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. (Naciones Unidas, A. G., 2015)

Marco normativo participación comunitaria

La Ley 1757 de 2015, “como lo enmarca la Sentencia C-150 de 2015, desarrolla la naturaleza del Estado Colombiano con fundamento en los principios constitucionales democráticos sobre el poder supremo o soberano del pueblo, del que se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar.”

Marco Normativo Colombiano para la organización del SNGRD

La Ley 1523 de 2012 determina la organización del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en seis instancias de orientación y coordinación, las cuales optimizan el desempeño y la gestión junto con las entidades responsables en la ejecución de acciones. Estas son:

Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo.

Es la instancia superior encargada de orientar a todo el Sistema Nacional encabezado por el presidente de la República, y a seguir, los ministros, el Departamento Nacional de Planeación y el director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]

Es la entidad que se encarga de la coordinación de todo el Sistema Nacional y que dirige la implementación de la Gestión del Riesgo, atendiendo las políticas y el cumplimiento de la normatividad interna, además de las funciones establecidas en el Decreto — Ley 4147 de 2011.

Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo

Son los encargados de asesorar y planificar la implementación permanente del proceso de conocimiento del riesgo. Se encuentra encabezado por el director de la UNGRD, seguido por los directores del Departamento Nacional de Planeación, Departamento Nacional de Estadística, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Instituto Colombiano de Geología y Minería, el IDEAM, la Dirección General Marítima, la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales, la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios.

Comité Nacional para la Reducción del Riesgo

Este comité asesora y planifica la implementación del proceso de reducción del riesgo de desastres. Se encuentra integrado por el director de la UNGRD, quien lo preside; y los directores del Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Colombiano de Seguridad, la Asociación de Corporaciones Autónomas, el presidente de la Federación Colombiana de Municipios, la Federación de Aseguradores Colombianos y los representantes de universidades públicas y privadas que en sus programas tengan manejo, administración y gestión del riesgo.

Comité Nacional para el Manejo de Desastres

Son los encargados de asesorar y planificar la implementación del proceso de manejo de desastres. Este comité está encabezado por el director de la UNGRD, el director del Departamento Nacional de Planeación y los comandantes o directores del Ejército Nacional, la

Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana, la Policía Nacional, la Defensa Civil, la Cruz Roja Colombiana y la Junta Nacional de Bomberos.

Consejos Departamentales, distritales y municipales para la Gestión del Riesgo

Los consejos son instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento que deben garantizar la efectividad y articulación de los procesos de la Gestión del Riesgo en la entidad territorial que a cada uno le corresponde.

Es de resaltar que el trabajo de cooperación de todas las entidades que hacen parte del sistema no se gestionan de manera independiente, sino que apunta a la integralidad de las comunidades y sus habitantes, haciéndolos responsables de acciones que permitan la seguridad de todos y cada uno.

El artículo 28 de la ley 1523 de 2012 indica en cuanto a la dirección y composición de los consejos territoriales que estarán a cargo del Gobernador o alcalde de la respectiva jurisdicción e incorporarán a los funcionarios de la gobernación o alcaldía junto con las entidades descentralizadas del orden departamental, distrital o municipal, así como representantes del sector privado y comunitario.

Los consejos territoriales están conformados por: 1) el Gobernador o Alcalde o su delegado, quien lo preside; 2) el director de la dependencia o entidad de gestión del riesgo; 3) Los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados; 4) Un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial; 5) El director o quien haga sus veces de la Defensa Civil Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción; 6) El director o quien haga sus veces de la Cruz

Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción; 7) El delegado departamental de bomberos o el comandante del respectivo cuerpo de bomberos del municipio; 8) Un secretario de despacho departamental o municipal, designado para ello por el Gobernador del Departamento o el alcalde y 9) El comandante de Policía o su delegado.

Parágrafo 1°. Los Consejos Territoriales podrán invitar a sus sesiones a técnicos, expertos, profesionales, representantes de gremios o universidades para tratar temas relevantes a la gestión del riesgo. Así mismo, podrán convocar a representantes o delegados de otras organizaciones o a personalidades de reconocido prestigio y de relevancia social en su respectiva comunidad para lograr una mayor integración y respaldo comunitario en el conocimiento y las decisiones de los asuntos de su competencia. (Figura 9)

Figura 10*Estructura Organización, Dirección y Coordinación del SNGRD*

UNGRD (2012). Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

<http://gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/pagina.aspx?id=235>

Al analizar el artículo 28 de la ley 1523 de 2012, se puede observar que es contradictorio a lo que la ley promulga en su articulado inicial sobre la participación comunitaria, puesto que está dejando por fuera de la composición para la coordinación territorial a los representantes de los sectores privado y comunitario; acto seguido, esta ley intenta aclarar por medio del parágrafo de este artículo, “ellos podrán ser invitados”, es decir, entregando una discrecionalidad a gobernadores y alcaldes, sin permitir una participación clara de los componentes privado y comunitario como integrantes del sistema, ni mucho menos, un seguimiento de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.

El Artículo 44 ley 1523, menciona que el control en la Gestión del Riesgo de Desastres la ejercerá la sociedad a través de los mecanismos de veeduría ciudadana; refirmado en el párrafo del mismo artículo que: “Todas las entidades públicas, privadas o comunitarias velarán por la correcta implementación de la gestión del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias sectoriales y territoriales en cumplimiento de sus propios mandatos y normas que los rigen.” sin embargo, se presenta la ausencia de la participación ciudadana en el manejo de los Fondos de emergencia territoriales, así como en los procesos contractuales proyectados y ejecutados de las declaratoria de calamidad pública o desastre.

El hecho de que la comunidad no sea un componente activo en la toma de decisiones de los consejos territoriales afecta significativamente la democracia participativa en la gobernanza del riesgo, lo que implica a que el ciudadano no pueda involucrarse de manera permanente en los procesos decisorios que inciden significativamente en el rumbo de su vida. Como consecuencia, el gobierno se expone a una pérdida de legitimidad frente a los diferentes sectores, especialmente de actores pertinentes no estatales, que desempeñan un papel importante como facilitadores comunitarios y que, gracias a su conocimiento y experiencia aportan a una visión sistémica del riesgo.

Bases Teóricas

Gobernanza

En el año 2001, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española – [DREA]- define Gobernanza como: “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el

Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Es importante resaltar que este concepto se encuentra vigente desde el año 1803 en el DREA, sin embargo, el significado fue modificado en el año 2001, pasando de la introducción “lo mismo que gobierno” a ser “un arte para gobernar”. Es decir, un significado más profundo que deja de lado el simple hecho de expresar “tendencias gubernamentales” a convertirse en un “espacio comunitario”, donde la participación de la sociedad se convierte en pieza fundamental en la gestión de la planificación objetiva en ámbitos territoriales, económicos y demás.

A nivel nacional, el gobierno tiende a la burocracia haciendo que no exista una unidad comunitaria que establezca estrategias claras en la gestión de desastres. Esta situación se observa en la incapacidad operacional por parte del gobierno para hacerle frente y mucho menos, para ayudar a las comunidades afectadas. Tierney (2012), considera que para una eficaz gobernanza del riesgo es importante la integración a la sociedad civil y el gobierno en la toma de decisiones pertinentes, con el fin de minimizar la afectación de los desastres y así lograr una recuperación más oportuna en tiempo y modo, p.341.

Es de gran relevancia que la comunidad tenga claro su papel en la toma de decisiones en cuanto a riesgo de desastres. Para ello surge la necesidad de tener claros los fundamentos de relaciones interpersonales, medio ambientales y socio culturales de las sociedades, Oliver-Smith (1996) considera que:

“son pertinentes tomar en cuenta las contribuciones antropológicas en la gestión de riesgo de desastres, para lograr un enfoque más holístico sobre la vulnerabilidad ante las amenazas. De tal forma, que permita analizar donde se gesta y cuáles son las líneas de acción para reducirla.” p.304

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores [OLACEFS] (2015) aclara que el termino gobernanza empezó a ser utilizado pública y coherentemente en la década de los años 80. Esta utilización está basada en la necesidad que produce la dificultad de la ilegitimidad del gobierno al ser afrontada en el mundo debido a la recesión económica y carencia de credibilidad de la sociedad hacia los entes gubernamentales. Los elementos tales como rendición de cuentas, participación ciudadana, transparencia y calidad de gobierno hacen que las sociedades confíen en sus gobiernos, por lo tanto, es en la aplicabilidad de la gobernanza donde está la base para la retoma de la confianza perdida en los gobiernos y a su vez el fortalecimiento de las sociedades.

En la gobernanza se encuentra el fundamento que consiguió que los líderes políticos establecieran acciones en las cuales se demostrara la disciplina financiera, para invertir de forma eficiente los dineros públicos en el desarrollo social y territorial; de acuerdo con sus realidades y necesidades ciudadanas con el fin de resolver los problemas sociales en contextos específicos.

Por su parte Whittingham (2011) afirma que la gobernanza se define como:

La realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad. p.222

Al observar esta noción de gobernanza se devela un enfoque inclusivo y democrático, donde se evidencia que existen otros actores sociales que tienen un rol relevante, por lo que ellos

reclaman mayor participación en el ámbito público que influye significativamente en el desarrollo económico, social y político de las comunidades; por lo tanto, el estado no es el único que tiene incidencia sobre la administración de las entidades y el territorio.

De acuerdo con Naciones Unidas Derechos Humanos (2022) “gobernanza” hace referencia:

A todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad. Lo que conduce fundamentar la dimensión evaluativa y formativa en el proceso de gobernar de forma transparente, justa, responsable y participativa una comunidad. Lo que garantiza una mejor calidad de vida en dicha comunidad, p.1

Aguilar citado por Serna de la Garza (2009) considera que la gobernanza es fundamentalmente descriptiva, que se basa en estrategias de mercado y participación de la sociedad civil con formas de asociación y cooperación entre el sector público, privado y social. De igual manera, el autor hace referencia a los cambios dados en las relaciones entre el gobierno y la sociedad como (actores independientes) con el fin de reconstruir las metas propuestas en el ámbito económico y social a finales del siglo XX. Por su parte, se encuentra la normativa que, con el impulso desde la academia y las organizaciones internacionales, fundamenta una forma determinada de gobernar una sociedad mostrando un buen gobierno.

De acuerdo el informe del Banco Mundial (2017), la gobernanza juega un papel fundamental de cara a los retos de seguridad, crecimiento económico y equidad. La gobernanza se define como: “el proceso mediante el cual los grupos estatales y no estatales interactúan para diseñar y aplicar políticas, trabajando en el marco de un conjunto de reglas formales e informales

que son moldeadas por el poder” p.1. Por lo que supone que al darse esta interacción deben surgir políticas claras que coadyuven en un buen funcionamiento de los entes gubernamentales, favoreciendo el alivio de las carencias de las sociedades.

El informe concluye que las desigualdades pueden excluir a algunos grupos de las comunidades, sin embargo, expone que:

Es posible generar un cambio significativo con la participación y la interacción de los ciudadanos: a través de coaliciones destinadas a modificar los incentivos de quienes toman las decisiones; de las élites: mediante acuerdos entre los funcionarios responsables de tomar las decisiones para restringir su propio poder y de la comunidad internacional: a través de la influencia indirecta para modificar el poder relativo de los reformadores nacionales (Banco Mundial, 2017, p.1)

Por lo tanto, se pueden identificar 3 elementos a considerar para que las políticas sean eficaces: 1) Promover el Compromiso, 2) Mejorar la Coordinación y 3) Alentar la Cooperación.

Sarmiento et al (2020) considera que, de las relaciones informales entre comunidades se forjan liderazgos que interactúan comunitariamente:

Las relaciones se caracterizan por una fuerte cohesión social y un sentido de pertenencia al lugar, donde se generan normas y dinámicas informales propias dentro del territorio, generando así un tipo particular de gobernanza, en la que está ausente el Estado y otros actores vinculados al desarrollo local, sociedad civil y sector privado” p.63

En las sociedades que están enmarcadas en una auto gestión y en la cual se tiene en cuenta sus riesgos, fortalezas y problemáticas, se adquiere la capacidad de visionar objetivos

claros, equitativos e imparciales que benefician a toda la comunidad y de esta manera garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas; dando como resultado la materialización de decisiones que pueden conducir a la reducción significativa de los riesgos.

Dentro de los antecedentes para la presente investigación se precisa el punto de encuentro de los compromisos globales de la agenda 2030, en la que se busca la adopción de políticas públicas e inclusión de la sociedad civil dentro de la organización gubernamental para la gobernanza y toma de decisiones en materia de gestión de riesgo de desastres y el fortalecimiento de las capacidades de resiliencia. Lo anterior conduce al fortalecimiento de las comunidades en torno a la capacidad social en la adquisición de conocimientos que conlleven a la reducción de riesgo y al manejo adecuado de cualquier crisis que se presente ya sea de ámbito natural, social, económica entre otros.

Participación Ciudadana

Según Hurtado y Hinestroza (2016), mencionan acerca de la participación ciudadana:

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, Colombia reconoce la participación ciudadana como un valor constitucional, un principio fundamental y como uno de los fines esenciales del Estado, transformando el sistema político imperante a la fecha y avanzando significativamente en la construcción de un modelo de Estado donde la ciudadanía, las regiones y las minorías juegan un papel fundamental en la definición del destino colectivo. p.59.

Para tal efecto, el Ministerio de Interior (2015) creó la ley 1751 de 2015 donde se dictaron disposiciones en materia de: “promoción y protección del derecho de participación democrática; para regular de manera integral los mecanismos de participación ciudadana y el

control social a lo público, para brindar herramientas a la ciudadanía en la incidencia directa en los asuntos que puedan afectarle”. p.3

Por lo anterior, Hurtado y Hinestroza (2016) mencionan:

A partir de allí, se erige la participación ciudadana en Colombia como un derecho-deber, lo cual significa, que, por un lado, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder, y por otro, a estos mismos les coexiste el deber de participar en la vida política, civil y comunitaria del país. p.60

La Participación Ciudadana: Un principio de la democracia, como lo manifiestan, Sánchez & Muriel (2007, citado en Hurtado y Hinestroza, 2016), “idiomáticamente, se comprende la participación como la acción y efecto de participar, esto es, tomar parte en algo, como, por ejemplo, en procesos decisorios y en principio, en el proceso político (p.63). De igual manera, Hanaoudi & Porro (2013, citado en Hurtado y Hinestroza, 2016) mencionan: “la delimitación del concepto de participación ciudadana encuentra su primer reflejo en la teoría política, donde se habla de participación en los procesos de toma de decisiones en las políticas públicas, extendiéndose, de forma diversa, al ámbito social” (p.63)

Vulnerabilidad

La vulnerabilidad se define como el nivel de impacto de un acontecimiento bien sea, socio-natural, tecnológico o biológico en un territorio. Según la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres [EIRD], menciona que “son las condiciones determinadas por factores o procesos físicos sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una

comunidad al impacto de una amenaza” p.1, Se hace necesario considerar la vulnerabilidad como un factor relevante para la formulación de políticas públicas en las diferentes dimensiones del desarrollo tanto a nivel social y económico como ambiental. En Colombia, analizar la estructura territorial no ha sido lo suficientemente funcional debido a la ausencia de participación comunitaria en la gobernanza del riesgo, lo que lleva a una constante y acumulada progresión de la vulnerabilidad territorial.

Por su parte, CAPRADE (2018) considera a la vulnerabilidad como una serie de condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos, y ambientales, que aumentan la susceptibilidad de una persona, comunidad, bienes o sistemas al impacto de amenazas.

Blaikie P. ([Et.al], 1996) expone el Modelo de Presión y Liberación como se observa en la figura 10, donde muestran las “presiones” que generan desastres. En esta representación el riesgo se expone a la progresión de la vulnerabilidad, compuesta por unas causas de fondo o presiones dinámicas y unas condiciones inseguras que en escenarios de amenaza, aumentan el riesgo al generar mayor probabilidad de que ocurra un desastre. p.30 Este modelo de presión-liberación, nos ayuda a descifrar los procesos en la configuración del riesgo de desastres con el fin de identificar las causas profundas o subyacentes.

Figura 11

“Presiones” que resultan en desastres: Evolución de la vulnerabilidad en Colombia



Blaikie P., [Et.al.] (1996) Vulnerabilidad: El entorno social, político y económico de los desastres.

Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina.

<http://saludpublica.bvsp.org.bo/cc/bolp.016/documentos/doc854-1.pdf> p.29

Según los principios propuestos por el Marco de Sendai 2015-2030, "el modelo presión-liberación debería ser el foco de atención principal para la reducción del riesgo". p.2 El concepto se basa en el reconocimiento de que el riesgo de desastres varía en función al nivel de amenaza y vulnerabilidad de una comunidad o región y como la falta de participación para la gobernanza del riesgo de desastres crea bases en condiciones inseguras aumentando la progresión de la vulnerabilidad.

El modelo de presión y liberación es uno de los enfoques más utilizados para promover acciones integrales de reducción del riesgo de desastres a escala mundial. En la investigación se utiliza dicho modelo dirigido hacia un enfoque territorial para determinar los factores de incidencia en Colombia.

La dinámica social establece las circunstancias en las cuales la comunidad enfrenta y se recupera de los desastres. Para ello, se hace necesario intervenir en la presión de las causas de fondo, donde si se incluyera a la comunidad en la estructura organizacional de dirección del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, ésta contribuiría a la liberación de las presiones dinámicas y de las condiciones inseguras. La participación de la sociedad puede realizarse desde diferentes ámbitos como lo son: el entendimiento de las dinámicas del territorio, el ordenamiento, la reducción correctiva, prospectiva, la protección financiera y la preparación para la atención y recuperación en desastres.

La “gobernanza social y ambiental” se deriva del concepto de la gobernanza del riesgo que a su vez, está determinada por las políticas de desarrollo, la dinámica social y la dinámica ambiental, para la construcción de decisiones en territorios afectados por el cambio climático y la exacerbación de amenazas como resultado del desequilibrio hombre-naturaleza.

Por su parte (Pérez, 2005) menciona que ante una catástrofe los individuos se ven enfrentados a pérdidas materiales, económicas e inclusive la vida, basado en el nivel de riesgo al que se ven enfrentados; es decir, que de acuerdo con este nivel de riesgo se dará posteriormente la capacidad de recuperación a la adversidad. La capacidad de recuperación del individuo es netamente unitaria, por lo tanto, cada individuo se recupera de acuerdo con la capacidad de resiliencia que tenga, contrario al concepto de vulnerabilidad. p.1

El término vulnerabilidad a través de la historia, se ha mencionado con fuerza desde hace unos años en las ciencias sociales, en particular, a lo que respectan los estudios sobre el desarrollo social. Como menciona Bohle (1993) citado por (Pérez, 2005) en su descripción acerca del origen y evolución de la vulnerabilidad: “mientras que la pobreza se puede cuantificar en términos económicos absolutos, la vulnerabilidad es un concepto relacional y social”, p.1 por lo tanto la vulnerabilidad no es un ítem medible, solo está presente en mayor o menor escala dependiendo de la afectación y la capacidad de recuperación de la sociedad.

Dentro de la recuperación social frente a los desastres, se observa como en algunos casos ésta es más rápida y eficiente. Esto indica la existente influencia que tienen frente la vulnerabilidad las desigualdades sociales y la pobreza de las familias al momento de presentarse una dificultad, así como el acceso a los recursos. El concepto de vulnerabilidad se viene fortaleciendo por las situaciones presentadas a través del tiempo.

Cuando el ser humano se ve enfrentado a una situación ya sea de índole natural o inclusive humana, por su naturaleza él impulsa la búsqueda de recuperación ya sea de tipo económica o social con el fin de garantizar la superación de la catástrofe que está atravesando. Por lo tanto, dentro del contexto de la vulnerabilidad que se da después de una catástrofe se demuestra que cada familia que enfrenta una calamidad, tiene sus propios métodos para superarla independientemente de las estrategias comunitarias.

En muchos casos hay un “estilo de vulnerabilidad de base” que consiste en que los vaivenes temporales como por ejemplo la escasez y malnutrición se convierten en habituales o cotidianos, donde por más mínima que sea la afectación, ésta se evidencia con más fuerza. En estos sectores donde la vulnerabilidad además de ser acentuada es constante, se pueden

implementar acciones que minimicen la situación tales como tácticas de contrarresto, la ayuda de amortiguamiento o la acción humanitaria.

Sin embargo, dichas tácticas llegan mucho tiempo después de ocurrido el desastre, lo que genera en la comunidad afectada un proceso de acumulación de vulnerabilidad. Otro rasgo característico de las comunidades con alguna afectación es que, pasado el punto álgido de la crisis, se da inicio al período de recuperación superando las situaciones más difíciles de la catástrofe sin admitir una vuelta al contexto anterior.

A modo de ejemplo, la sociedad que vive en las zonas áridas del Sahel -región africana-, se encuentran encerrados en ese círculo vicioso que los lleva de crisis en crisis, sin que se observe una estrategia clara en la que se pueda mejorar esta situación, por consiguiente, la vulnerabilidad está sujeta a los planes de acción que se lleven a cabo en las comunidades afectadas.

En cuanto al aumento o disminución de la vulnerabilidad, se observan factores sociales que influyen de forma positiva o negativa y se conocen como “Capital Social” el cual se definen como: 1) Los determinados recursos económicos que posea el individuo, procedentes de sus relaciones sociales, y que a su vez, tienen una indiscutible permanencia en el tiempo como lo son las redes sociales, las normas sociales y los lazos de compañerismo y convenios bilaterales; y 2) Las estrategias familiares que ayudan a oponer resistencia ante una catástrofe y a recuperarse tras ella, con el fin de garantizar la supervivencia y preservar los medios productivos.

La falta de capital social afecta directamente la ayuda comunitaria que naciones o público en general puedan brindar a los más desfavorecidos. Esta situación se observa de forma

marcada en los países pobres, en los cuales es muy endeble el amparo público estatal. Lo anterior sumado con la deficiente organización gubernamental, termina afectando considerablemente la situación de vulnerabilidad de las sociedades puesto que la protección para la comunidad depende en mayor medida de su grado de organización. Además de ello también se observan políticas un poco distorsionadas que suman a la situación de vulnerabilidad, pues es el mismo gobierno el que expone a la sociedad a ella en acciones como la supresión social, la persecución de minorías, las violaciones masivas de los derechos humanos y las migraciones forzosas.

Por su parte, Feito (2007) menciona que “la bioética siempre ha estado preocupada por “el vulnerable” porque su objetivo es el ser humano que siempre, por definición es un ser vulnerable”, p.8 Por ejemplo una persona enferma requiere más atención, puesto que su condición de vulnerabilidad es más acentuada; por lo tanto, se genera la necesidad de insertar de forma clara la bioética en situaciones de vulnerabilidad.

En estos momentos donde las sociedades se han visto enfrentadas a tantas situaciones difíciles, es importante dejar claro que no se puede concebir una bioética local o parcial, tampoco en una bioética que deseche de los componentes socioculturales.

Otro rasgo de la vulnerabilidad es la “vulnerabilidad antropológica”; que se basa en que la debilidad envuelve al ser vulnerable, es decir, una situación de daño puede llegar a ser dañina. La vulnerabilidad no es solo física, ambiental o social, también puede ser emocional, es decir, un ser humano con algunas características específicas puede ser persuadido o tentado. Feito (2007) menciona al respecto: “ser traspasable, no ser invencible, no tener absoluto control de la situación, no estar en una posición de poder, o al menos tener la posibilidad de que dicho poder

se vea debilitado en determinadas situaciones” p.9. Por lo tanto, la vulnerabilidad es pues la condición que lleva al ser humano a sufrir, con situaciones naturales corporales tales como la enfermedad, el dolor, la fragilidad, la limitación, la finitud y la muerte.

El autor expone la vulnerabilidad antropológica, como algo intrínseco del ser es decir, cada ser humano debe ser consiente que sus limitaciones le llevan de forma natural a tener espacios de vulnerabilidad en algún momento de la vida; sin embargo, la reflexión y análisis de los contextos de especial debilidad en que ciertos ambientes o situaciones socioeconómicas colocan a las personas que los sufren, siendo de gran relevancia “la vulnerabilidad social”., donde se evidencian las amenazas potenciales que, aun no siendo por sí mismas perjudiciales, se convierten en entornos contaminados, por lo tanto la vulnerabilidad tiende a causar daño e influenciado por factores externos o internos que afecten la fragilidad humana.

La vulnerabilidad se ha abierto paso en las sociedades debido a las dificultades éticas procedentes de los resultados de la investigación en poblaciones que la padecen. En una sociedad la transformación se da de forma paulatina, y luego de muchas luchas, sacrificios y sobre todo de la toma de consciencia, es cuando la misma sociedad reconoce el estado de vulnerabilidad en el que se encuentra.

Para UNESCO (2005 citado en Feito, 2007) “la vulnerabilidad como objeto de análisis en la bioética busca generar una conciencia de bienestar por el otro individuo, en donde no se vea comprometida la integridad de las comunidades vulnerables en su momento.” p.14 La integridad envuelve la totalidad y tiene que ver con una actitud personal y de autonomía. En ella se requiere una honestidad esencial que formula la corrección y el buen carácter, con el fin de buscar el respeto individual y colectivo tanto para la identidad como la integridad del individuo.

Rendtorff y Kemp (2000, citado en Feito, 2007) exponen que uno de los principios bioéticos, tienen relación con el concepto:

la vulnerabilidad esta aplicada a la vida mental y corporal del ser humano, por tanto con una dimensión antropológica se encuentra ligado este principio de integridad, si bien enfatiza más una característica de la condición humana, que una obligación de no destruirla” p.15

Por lo tanto, Feito (2007) hace énfasis en que la iniciación no sólo requiere una autonomía constante, sino además del componente de integridad y dignidad de los seres. La ayuda que ellos reciben puede facilitar el desarrollo de su potencial, lo que conduce a unos derechos positivos hacia la integridad y la autonomía que se fundamentan en las ideas de solidaridad, no-discriminación y comunidad p.15

Al fundamentar la ética únicamente en la razón, esta se convierte en una ética carente de sentimientos, poco humano y que con dificultad podrá entender la vulnerabilidad de la sociedad, al convertirse en una carencia de solidaridad, por lo tanto la vulnerabilidad es factor importante en el origen de la ética.

El enfoque de la ética del cuidado se presenta como complemento al aplicar la ética en casos de vulnerabilidad más aún, si se tiene en cuenta que una ética racional aplicada de manera literal se convierte en una herramienta imprecisa carente de misericordia, con escasas de justicia e imparcialidad dando como resultado, una ética totalmente débil y arbitraria, inútil para el contexto aplicado. En estos tiempos se presenta la necesidad de que la ética de los derechos se complemente con la ética de la responsabilidad con el fin de estructurar una ética más moral

acorde a las necesidades sociales y de la humanidad.

Dentro de la correcta aplicabilidad de la ética del cuidado, se debe tener en cuenta que la comunidad debe estar enmarcada en una justicia social, la cual debe estar encaminada en la solidaridad social. No se puede hablar de la justicia desligada de la solidaridad ya que por su esencia y estructura ambas están unidas: una no puede practicarse de forma coherente sin la otra.

Para Feíto (2007) “La conciencia de que el otro ser humano es un ser vulnerable igual, es el vínculo que genera la obligación.” p.18, donde todo esto se traduce en justicia y solidaridad. La autora fundamenta un llamado social a la solidaridad, la cual es comprendida como la preocupación y la responsabilidad por el otro ser humano, cimentando así una sociedad basada en la justicia bajo un contexto de solidaridad y cuidado por los demás; sin embargo, los cuidados o ayuda que se le pueda prestar al otro ser humano son estructurados de forma innata. El propósito es que dichos cuidados no se conviertan en un vicio en la sociedad cuya intención sea la búsqueda de recibir ayuda sin esforzarse por organizar.

La justicia sin el fundamento de la imparcialidad conduce a una ética débil y distorsionada, siendo arbitraria y carente de sentido comunitario. Una carencia de compasión exige que sea la justicia bien estructurada, la que intervenga en su ejecución y por ende, garantice los presupuestos universales de justicia, como un canon necesario que marca la madurez del desarrollo moral.

El cuidado equitativo demanda reconocer la conexión entre la salud y los contextos personales y sociales que influyen en ella, de tal modo que se pueda diseñar una estrategia estructurada que propenda por el bienestar comunitario trayendo consigo justicia social. La garantía del cuidado individual de los agentes comunitarios lleva a establecer la individualidad

del ser en sus relaciones.

Ahora bien, es prioritario cuestionarse si es adecuado hablar de justicia solidaria o justicia solícita es decir, si el cuidado es ofrecido de forma justa o de forma afectuosa a la persona que lo necesita. En ninguno de los casos se debe dejar de lado la justicia con todos sus fundamentos reales; por lo tanto, la solidaridad y la atención solícita ante el otro ser humano son una regla de justicia, así la debilidad y la vulnerabilidad nos obligan en justicia al cuidado responsable y solidario.

En los últimos años y desde la constitución de 1991 se ha dado mayor relevancia a este tema. Se observa como se viene promulgando por parte del gobierno y de las entidades que lo representan la participación ciudadana y comunitaria, al crearse mecanismos de participación comunitaria y que lleva a su apropiación en las comunidades.

La Corporación Autónoma Regional De Risaralda [CARDER] entidad que administra el medio ambiente y los recursos naturales renovables en el Departamento de Risaralda, ha ahondado esfuerzos en apoyar las comunidades que estén organizadas, brindándoles asesorías para la formulación, desarrollo y ejecución de proyectos de esta manera la comunidad se beneficia de manera real. A pesar de ello, se observa una apatía marcada por parte de las comunidades en el momento de la ejecución de los proyectos, llevando al fracaso la iniciativa y convirtiendo a la entidad en inoperante donde su objetivo fundamental es la participación, organización y fortalecimiento comunitario.

Lo anterior se evidenció en la investigación desarrollada en el barrio El Dorado de la ciudad de Pereira, que fue orientada por Martínez (2001) donde se pudo establecer la falta de participación de las comunidades en los proyectos que realiza CARDER, aunque el programa

esta creado para tal fin. La autora menciona que: “el hecho por el cual no se logra la apropiación de las obras por parte de la comunidad y estas se van deteriorando o se pierden totalmente, hace que la inversión del recurso se pierda de manera parcial o total” p.27 esta situación fue abordada en la investigación realizada por la autora, donde se observa con satisfacción que en los barrios existe una comunidad organizada, gracias a los grupos conformados con el ánimo de adelantar proyectos en busca del desarrollo del sector.

Con frecuencia llegan a la corporación solicitudes de diferentes organizaciones comunitarias, cívicas, ecológicas, con el fin de encontrar apoyos para la ejecución de proyectos, razón por la cual, la institución creó el programa Banco de Proyectos Comunitarios, para de dar respuesta a las comunidades que requieren apoyo en la solución de problemas ambientales. El banco de proyectos comunitarios permite a las comunidades gobernar mediante la participación comunitaria dando respuesta de manera organizada y planificada a las iniciativas provenientes de la población. El programa cuenta con herramientas para su desarrollo tales como personal experimentado, logística apropiada, recursos funcionales y una amplia red de comunidades organizadas y con intenciones dar soluciones a sus problemáticas. Sin embargo y muy a pesar de existir estos programas, lamentablemente en la práctica la mayoría de los proyectos son ejecutados por un reducido número de personas en la comunidad o no son apropiados e interiorizados para su posterior mantenimiento y cuidado.

Cuando se realiza la evaluación sobre el cumplimiento de los proyectos que se encuentran en ejecución, se llega a la conclusión que estas obras tienen problemas para su culminación debido a la poca asistencia de la comunidad debido a las jornadas de trabajo de sus integrantes. Al concluirse un proyecto, éste se debe liquidar debido a que supera el tiempo para la cual fueron estipulados, de igual manera, las obras que son realizadas a tiempo son

descuidadas: por lo tanto, los mecanismos de participación de la comunidad orientadas al cambio de actitud del grupo social no llenan las expectativas de los actores sociales. Lo anterior trae como consecuencia la falta de fortalecimiento de la organización, y la poca o nula interacción entre la comunidad y la institución. En ambos casos, los caminos no coinciden en la concreción de un objetivo final.

La reflexión de (Martínez, 2001), muestra unas recomendaciones para hacer frente al aprovechamiento del programa para las comunidades:

Se observa que hay una gran distancia entre lo que se pretende hacer con el programa, o lo que quieren los funcionarios que ejercen como representantes de una entidad y lo que quiere con urgencia la comunidad. Por lo tanto, pese a que se crean los mecanismos y metodologías, con el fin lograr la participación de la comunidad, en la práctica ésta no se da; por tal motivo antes que implementar y cambiar sistemas y técnicas creadas desde nuestra visión e imaginario, se hace necesario trascender el campo de lo institucional para entrar así en el mundo natural y social de una comunidad que se desarrolla cotidianamente, y desde la cual podamos encontrar las respuestas focalizadas, para no proseguir en el error de imponer desde la institución, las probables alternativas y posibles soluciones.” p.29

Al analizar la razón por la cual se presenta esta brecha entre las instituciones gubernamentales y la comunidad, surge un primer interrogante de análisis de la situación: ¿al entablar relación con una comunidad, se habla el mismo lenguaje? Para dar respuesta se hace necesario llevar un proceso investigativo que implique la participación de todos los miembros de un contexto social como lo son el gobierno y la comunidad. El objetivo sería la indagación de las

posturas de dichos entes ante los acuerdos y cooperaciones y de esta manera, fundamentar una buena estrategia de trabajo colaborativo que logre beneficios reales en ambos miembros. Lo que se esperaría al realizar este proceso es identificar las diferentes problemáticas que impiden la comunicación y ejecución de la labor y garantizar el éxito en los proyectos.

Actualmente, las comunidades manifiestan diversas problemáticas que afectan su hábitat entre las que se encuentran: problemas de contaminación, inseguridad, desprotección, drogadicción, delincuencia, insalubridad, riesgos de origen natural, escasez de recursos económicos y de recursos naturales renovables. En efecto, la pobreza o carencia de recursos económicos se convierte en uno de los componentes más adversos para la población colombiana. Se observa, además una marcada falta de educación y de oportunidades en las poblaciones vulnerables, sin que los gobiernos actuales establezcan políticas claras que propendan a mejorar estas situaciones, sino que marcan un irreal desarrollo desde los ámbitos económicos y sociales.

Otro factor importante para tener en cuenta es la imposición de los intereses particulares sobre los intereses colectivos y comunitarios. Esta intención aumenta el distanciamiento entre el estado y la comunidad sumado a los cambios tecnológicos y la híper-conectividad, que conlleva a la pérdida de la homogenización oculta al elaborar programas que se vuelven recetas infalibles para aplicarlas como panaceas en todas partes sin excepción. Lo anterior lleva al desconocimiento de las características particulares de los grupos sociales, la deserción y al desinterés colectivo.

(Martínez, 2001) observa como el municipio de Pereira no escapa a este diagnóstico. En esta zona se encuentra una enorme cantidad de comunidades donde presentan problemas de todo tipo: ambiental, social, económico; al igual que conglomerados sociales, personas con

iniciativas, sueños y propuestas que no se acomodan a los propósitos de la institución.

Lamentablemente no se logra la concertación adecuada para llegar juntos a dar solución a la problemática, a pesar de que hay intervención comunitaria desde la institución. Quedando a criterio del funcionario de turno interviniente. p.31

En el barrio el Dorado, la problemática de la falta de acercamiento entre la comunidad y las instituciones ha producido las siguientes problemáticas: 1) aspecto descuidado del barrio tanto en lo estético como lo higiénico y lo ecológico; 2) afectación de la calidad de vida de los habitantes debido a los focos de contaminación en las viviendas; 3) Contaminación de la quebrada repercutiendo en el medio ambiente. 4) aumento en la drogadicción y la prostitución en los jóvenes y niñas; 5) creciente apatía hacia la organización comunitaria para solucionar los problemas que cada día son mayores; 6) falta de comunicación y de solidaridad entre los miembros de la comunidad; y en especial, 7) la indiferencia hacia las instituciones que llegan allí con el ánimo de desarrollar algún programa para intervenir en la comunidad.

Este desinterés se refleja en poca participación y disposición en las reuniones comunitarias para tomar parte en alguna actividad colectiva. Para dar solución mínima o parcial a estos problemas el barrio cuenta con diversos grupos organizados que hace un buen tiempo vienen solicitando la presencia "real" de la institución para llevar a cabo acciones mancomunadas y así, mitigar la gran cantidad de problemas de orden social que el barrio El Dorado viene afrontando desde sus inicios.

Es importante tener en cuenta que la participación comunitaria, es la base para la construcción de una nueva cultura ciudadana. Es en la comunidad donde se encuentra el cimiento para establecer conciencia social y en el cual se estructura la columna de los deberes y derechos

que garanticen el desarrollo humano al adoptar valores dinámicos, congestión y control social en la evaluación de la labor por parte de los diversos estamentos de la sociedad civil.

La constitución de 1991 instituyó los mecanismos de participación para que la comunidad acceda a los recursos destinados y motivar a la presentación de proyectos y propuestas, invitando a la comunidad en la toma de decisiones de tipo político dentro de un estado llamado democrático y de esta manera, como menciona Estanislao Zuleta (2010 citado en Martínez, 2001) se incentive a “la búsqueda de una nueva comunidad, de un pueblo que exija, que piense, que reclame, que produzca”. p.34

Sin embargo, contrario a lo que menciona la autora, en la práctica se observa una realidad contradictoria que muestra “la rasgadura social” de cada día. Las comunidades aún presentan innumerables problemas y tienen gran cantidad de necesidades, pero no hay una interacción real entre la comunidad y el estado.

Existe el tipo de relación de dependencia, donde la comunidad pide y el estado provee o aparenta proveer. Infortunadamente la acción de las instituciones no consulta ni reconoce las prácticas culturales representadas en el desconocimiento de los imaginarios, la simbología y las percepciones de las comunidades y los grupos sociales.

A nivel institucional, se imponen programas según la percepción de quien dirige en el momento sin tener en cuenta las necesidades reales del contexto social donde se van a ejecutar. Lo anterior esto conduce a una apatía por parte de la comunidad y en donde sus miembros no participan, llevando a que la sociedad vulnerable no logre un verdadero cambio o transformación

social. Existe un marcado desinterés para la ejecución de proyectos de gestión de desarrollo social que motive a la corrección de alguno de sus problemas o quizás la disminución del maquiñar indigno sobre su realidad para intentar como mínimo transformarla.

De continuar con este desinterés, el "desarrollo humano sostenible" estará cada día más alejado de los contextos sociales vulnerables, dejando cada día a las comunidades más en decadencia en las dimensiones ecológica, económica, política y social. Por lo tanto se puede concluir que al hacer presencia la institución oficial en la comunidad, es indiscutiblemente el producto funesto de un gran modelo importado de desarrollo: El neoliberalismo. Pese a que las instituciones han desarrollado algunas actividades, no se ha logrado un verdadero cambio o transformación social debido a las múltiples problemáticas expuestas anteriormente.

Desde el punto de vista epistémico Jurgens Habermas (1981, citado en Garrido, 2011) revela las relaciones que se perfilan al interior del grupo social así como sus diferentes formas de expresión y comunicación en los contextos de los grupos sociales, interactúan de una u otra forma entre ellos tanto a nivel interno como grupal p.3.

Por su parte, Agnes Heller (1985, citado en Martínez, 2001) concibe la posibilidad de obtener los elementos de juicio adecuados para entender el proceder en comunidad. Este fundamento se basa en que, en el entorno habitual el hombre tiende a mostrarse tal cual es al mostrar "sus sentimientos, formas de pensar, de sentir, sus capacidades y deseos porque es justamente desde ese conocimiento inmediato que se logra aclarar la razón de las relaciones sociales y de los lazos próximos que se desenvuelven adentro del conjunto heterogéneo de una población" p.62. Así mismo (Enrique Leff (1994, citado en Martínez, 2001), dio a conocer la teoría de las múltiples relaciones que existe no solo a nivel interno de la comunidad sino en su

contexto inmediato. Con ello se logra fundamentar de forma adecuada la interpretación de los procesos socio ambientales que se van estableciendo y desplegando en las sociedades de manera reflexiva acorde con el contexto. Por su parte Thomas Luckmann (1996, citado en Martínez, 2001) dio a conocer, el mejor mecanismo para calcular y descifrar las motivaciones y movi­lidades que se dan en el entorno doméstico un grupo social. El autor identifica que la base de su referente teórico está en el conocimiento de la realidad social y cultural de una sociedad: “a través de las apariencias observables y subjetivas del ser humano, la labor social tiene en cuenta el comportamiento real individual y colectivo del mismo” p.38.

Parte de esta investigación es traer la formación y experiencia del investigador para marcar la objetividad de su posición, debido a que esta formación garantiza la conciencia de su quehacer y por ende el asertividad en su actuar. Es importante que cada sujeto inmerso en un contexto social tenga claro que la comunicación asertiva diaria e interpersonal es fundamento para una armonía social, lo cual favorece la movilidad de los imaginarios individuales o colectivos al fortalecer el entendimiento y la valoración histórica de las comunidades.

Resiliencia

Según Uriarte (2010)

“El término resiliencia es probablemente uno de los que más crecido en las últimas décadas; con el cual, frente a los determinismos biológicos y medioambientales, la perspectiva de la resiliencia destaca la complejidad de la interacción humana y el papel activo/protagonismo del individuo en su desarrollo” p.688.

Por su parte CAPRADE (2018) menciona acerca de la resiliencia, como la capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber,

adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos.

La resiliencia no está en los seres excepcionales sino en las personas normales y en las variables naturales del entorno inmediato. El autor menciona que existen diversas definiciones de la resiliencia que se pueden agrupar en tres categorías tales como:

La resiliencia como estabilidad: consiste en la capacidad de permanecer integro frente al golpe o situación difícil siendo capaz de desarrollarse con normalidad en entorno de riesgos que genera daños materiales y estrés. El autor usa el término de Resistencia.

La resiliencia como recuperación: Hace referencia a la perspectiva de que todas las personas y los grupos humanos tienen de forma innata elementos que le llevan a su desarrollo, a la normalidad, al equilibrio cuando estos han sido alterados.

La resiliencia como transformación, esta incluye los procesos de regeneración, reconversión, reorganización personal y en su caso social, la apertura a las nuevas oportunidades surgidas a raíz de la crisis. p.688

De igual manera Uriarte (2010) propone el término de **resiliencia comunitaria:** categoría de origen latinoamericano, donde adicional a los desastres naturales se ha añadido la pobreza y la desigualdad. La resiliencia comunitaria es aún un concepto más reciente que la resiliencia individual y se refiere a aspectos de afrontamiento de los traumas y conflictos colectivos por los grupos humanos en los cuales influyen otros

aspectos psicosociales, además de las respuestas individuales al estrés p.689

En el caso de la comunidad, la resiliencia se entiende como un objeto social con mayor significado que el número de personas localizadas en un territorio. En las sociedades está explícito tanto las fortalezas como la vulnerabilidad y consecuentemente también inciden en el impacto social de los desastres y catástrofes, así como en la capacidad de afrontamiento, recuperación y transformaciones posibles. Uriarte (2010) complementa con: “La resiliencia comunitaria se refiere, a la capacidad del sistema social y de las instituciones para hacer frente a las adversidades y para reorganizarse posteriormente de modo que mejoren sus funciones, su estructura y su identidad” p.689

La resiliencia identifica la forma en que los grupos humanos responden a las adversidades que les afectan como colectivo como, por ejemplo: terremotos, inundaciones, sequías, entre otras; al tiempo que muestra cómo se desarrollan y fortalecen los recursos con los que ya cuenta la comunidad. Se refiere a las capacidades inherentes de la comunidad que se movilizan ante los desastres y a los recursos externos que puedan lograr (Suarez [et al], 2007 citado en Uriarte, 2010 p.689)

Según (Suarez Ojeda, 2007 citado en Uriarte, 2010) la resiliencia comunitaria “es la condición colectiva para sobreponerse a desastres y situaciones masivas de adversidad y construir sobre ellas” p.689. Se observa como algunas comunidades se disponen a luchar contra las adversidades y son capaces de superar las dificultades, mientras que otras se llenan de abatimiento y desesperación. Estas discrepancias de afrontamiento tienen explicación en la existencia de diferencias de tipo social, cultural en las relaciones del grupo o sus contextos

sociopolíticos.

En las comunidades que enfrentan algún tipo de situaciones de riesgos o vulnerabilidad, surgen líderes innatos que, con cualidades positivas desconocidas hasta para el mismo individuo contribuyen en la recuperación y se adelantan a la reconstrucción de la ciudad y los servicios dispuestos para actuar a favor del beneficio colectivo. En situaciones difíciles para la sociedad, su transformación es positiva puesto que en muchos casos las reacciones de sus miembros no son necesariamente negativas o des adaptativas. No se produce necesariamente el caos social, al contrario, el comportamiento es ordenado y de reacción positiva llevando a la comunidad a una mejora de la situación afectante y de mostrar alternativas de fortalecimiento comunitario como tal.

La resiliencia comunitaria se entiende como capacidad de descubrir y prevenir peligros, así como la absorción de una adversidad impactante y la capacidad para recuperarse tras un daño. Esta capacidad se construye en el día a día cuando las personas se involucran en mejorar las condiciones medioambientales de su comunidad, participa en la reducción del cambio climático, genera consumo responsable, contribuye en la implantación de los derechos humanos y la justicia social, así como la resolución no violenta de los conflictos, entre otros.

Es característico de las sociedades observar que distintos grupos que la conforman tienen menores desigualdades entre sí, donde prevalece la coherencia social más que el conflicto. Algunos individuos o en su defecto algunas minorías, se sienten plenamente incluidas donde existen oportunidades para la convivencia, la participación social, cultural y redes de apoyo informal. Cuentan con representantes naturales reconocidos, con canales de comunicación internos y cierto número de voluntariado civil y social, además de ser proclives a responder con

eficacia y sobreponerse a las adversidades, todo esto enmarcado en una estructura social cohesionada.

Se observa como en estas comunidades enmarcadas por la estructura social cohesionada, las actividades de colaboración, solidarias y humanitarias son el punto de apoyo para actuar de la misma manera ante situaciones excepcionales y de emergencia social tanto para sus conciudadanos como las experiencias de ayuda extracomunitaria.

Otra de las tipologías que proyecta la estructura social cohesionada es cuando las personas consideran que se cuenta con ellos para aquellas actividades que son acorde a su capacidad de razonamiento y de expresión. Las experiencias de respuestas positivas a las adversidades en tiempos pasados, así como las experiencias de auto organización, son elementos valiosos en la historia de la comunidad que facilitan la capacidad de adaptación a los cambios que en futuro pudieran acontecer. (Uriarte, 2005) menciona la respecto que el sentido de identidad cultural genera lazos fuertes e irrompibles que llevan a la práctica de la solidaridad y armonía en casos de emergencia, más allá que al núcleo familiar cercano.

De igual manera, las comunidades que tienen un marcado “humor social”, se aprecia el fortalecimiento de la resiliencia social; más aún si tenemos en cuenta que este “humor social” según Uriarte (Arciniega, 2010), trata de la capacidad de algunos pueblos de “encontrar la comedia en la propia tragedia”, es decir, la comunidad es capaz de manejar situaciones difíciles con algo de humor o tomar distancia emocional para así poder observar más imparcialmente las situaciones; tienen una capacidad de recuperación y por ende más resiliencia ante las adversidades. Existen contrastes en los modos de afrontamiento colectivo ante las situaciones de crisis y catástrofes según el género, el promedio de edad, la salud y nivel socio económico entre

otros.

Se presentan personas que no perciben los alcances de determinados hechos con el desarrollo personal y social futuros; situación la cual se convierte en un *anti-pilar de la resiliencia social o comunitaria*. Lamentablemente la impunidad con la que se desenvuelven ciertas personas autoras de delitos económicos, políticos o contra la salud medioambiental deslegitima a las autoridades políticas o judiciales llevando a la comunidad en general a una pérdida de confianza y respeto en las instituciones. Junto con la corrupción la impunidad, son probablemente los elementos que más dificultan la resiliencia comunitaria.

Los gobiernos enmarcados en la pobreza política no permiten a la comunidad la participación libre en los asuntos públicos, lo que genera autoritarismo y distancia a los representados. Esto lleva al individualismo y a la indiferencia social, que inhiben o dificultan el surgimiento de líderes naturales al trasladar a otros la responsabilidad de resolver los problemas. El aislamiento social vinculado a las dificultades para el acceso y las comunicaciones así como el aislamiento emocional de las víctimas que no encuentran el necesario reconocimiento de su dolor y el apoyo social para su recuperación, son factores que no contribuyen en lo más mínimo a la resiliencia.

Terminología en Gestión de Riesgos de desastres adoptada por CAPRADE

La secretaria de la Comunidad Andina mediante la Decisión 825 en acompañamiento de la Secretaría Técnica del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres – CAPRADE de carácter supranacional, fue aprobada en la Cuadragésima Segunda Reunión del Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores en Reunión Ampliada con los

Representantes Titulares ante la Comisión de la Comunidad Andina, el 29 de mayo de 2018, en la ciudad de Lima.

Este documento establece el “glosario de términos y conceptos de la gestión del riesgo de desastres para los países miembros de la Comunidad Andina”, con el objetivo de facilitar la implementación de los instrumentos subregionales en la temática de la gestión del riesgo de desastres. Los países miembros de la Comunidad Andina junto con la Secretaría General de la Comunidad Andina, reconocieron la trascendencia de contar con una herramienta que facilite el nivel de coordinación y entendimiento en situaciones de emergencia, esto a través del manejo de términos y conceptos comunes. El documento agrupa los siguientes términos vinculados en la presente investigación:

Amenaza: Proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, interrupciones sociales y económicas o daños ambientales.

Cambio climático: Importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un período prolongado (normalmente decenios o incluso más). El cambio climático se debe a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras.

Capacidad: Combinación de todas las fortalezas, atributos y recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad o institución destinados a gestionar y reducir los riesgos de desastres, así como para reforzar su resiliencia.

Concientización/sensibilización pública: El grado de conocimiento común sobre el riesgo de desastres, los factores que conducen a éstos y las acciones que pueden tomarse individual y colectivamente para reducir la exposición y la vulnerabilidad frente a las amenazas.

Desastre: Interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala y debido a la ocurrencia de fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando impactos y pérdidas de vida, salud, materiales, económicas y ambientales.

Desarrollo sostenible: Desarrollo que satisface las necesidades de la presente generación, promueve el desarrollo económico, la equidad social, la modificación constructiva de los ecosistemas y el mantenimiento de la base de los recursos naturales, sin deteriorar el medio ambiente y sin afectar el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para satisfacer sus propias necesidades.

Escenario de riesgo: Son fragmentos o campos delimitados de las condiciones de riesgo del territorio presentes o futuras, que facilitan tanto la comprensión y priorización de los problemas como la formulación y ejecución de las acciones de intervención requeridas. Un escenario de riesgo se representa por medio de la caracterización y/o análisis de los factores de riesgo, sus causas, la relación entre las causas, los actores causales, el tipo y nivel de daños que se pueden presentar, la identificación de los principales factores que requieren intervención, así como las medidas posibles a aplicar y los actores públicos y privados que deben intervenir en la planeación, ejecución y control de las líneas de acción.

Exposición: Situación en que se encuentran las personas, infraestructuras, viviendas, capacidades de producción y otros activos humanos tangibles situados en zonas expuestas,

considerando la dimensión ambiental de los Ecosistemas y socio naturales.

Gestión del riesgo de desastres: La gestión del riesgo de desastres es la aplicación de políticas y estrategias de reducción del riesgo de desastres con el propósito de prevenir nuevos riesgos, reducir los existentes y gestionar el riesgo residual, contribuyendo al fortalecimiento de la resiliencia y reducción de las pérdidas por desastres. En cuanto al ámbito regional, el profesor Lavell (2021) plantea la gestión del riesgo como un proceso social y político con el cual la sociedad busca intervenir sobre los factores de riesgo o disminuirlo, con la intención de fortalecer los procesos de desarrollo sostenible y la seguridad integral de la población p.35.

Gobernanza del Riesgo: Campos (2014) define la gobernanza del riesgo como el "modelo de actuación de la ciudadanía en asuntos públicos, ya sea un título personal o colectivo, con la finalidad de que influya y se vea reflejada en las políticas o decisiones que se adopten por las instituciones públicas" p.1. Es la manera en que los gobiernos y la sociedad civil se constituyen para gestionar sus intereses comunes en el territorio, tanto en la producción de legislación y acuerdos sociopolíticos como para la toma de decisiones claves que permitan una mejor administración del territorio para proveer una mejor seguridad humana y bienestar, al reducir la vulnerabilidad y contribuir al aumento de capacidades que como resultado se obtiene la reducción de los riesgos de desastres.

Participación Comunitaria: según la OMS Es la capacidad de grupos y comunidades de actuar colectivamente con el fin de ejercer el control de los determinantes de la salud. Proceso por el cual los individuos y las familias asumen responsabilidades en cuanto a su salud y bienestar como así también de la comunidad, contribuyendo a su desarrollo y de acuerdo con los problemas y necesidades percibidas

Respuesta: Medidas adoptadas directamente antes, durante o inmediatamente después de un desastre con el fin de salvar vidas, reducir los impactos en la salud, velar por la seguridad pública y atender las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada.

Reducción del Riesgo de desastres: Acción orientada a la prevención de nuevos riesgos de desastres y a la reducción de los existentes, a la gestión del riesgo residual, todo lo que contribuye a fortalecer la resiliencia y, por consiguiente, al logro del desarrollo sostenible

Riesgo de desastres: Posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños en los bienes de un sistema, sociedad o comunidad en un período de tiempo concreto, son determinados de forma probabilística en función de la amenaza, exposición, vulnerabilidad y capacidad

Transferencia del riesgo: Proceso por el que se trasladan de manera formal o informal de una parte a otra las consecuencias financieras de un riesgo concreto, en virtud de lo cual un hogar, una comunidad, una empresa o una autoridad del Estado obtendrán recursos de la otra parte después de un desastre a cambio de prestaciones de carácter social o económico sostenidas o compensatorias a esa otra parte

Metodología

En el desarrollo de este trabajo investigativo, teniendo en cuenta su estructura flexible, la constante revisión documental, además de las necesidades encontradas en el contexto estudiado tales como, la inclusión activa de la comunidad en la gestión del riesgo de desastres y en la estructura del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como un actor fundamental

en la coordinación territorial, el método adecuado para el proceso metodológico es la investigación cualitativa; más aún, si se tiene en cuenta que según (Roberto Hernández Sampieri, 2010) ref reví“la investigación cualitativa se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de los seres vivos, sobre todo de los humanos y sus instituciones”. Dicho lo anterior, es pertinente tener en cuenta que este espacio de investigación está basado en un proceso de observación de las comunidades, con el cual se busca básicamente comprender su realidad de vida con todas las influencias que convergen en ella y por ende están expuesta a la generación de todo tipo de fenómenos. En esto se tiene en cuenta la apreciación de Bonilla, E. & Rodríguez, P. (2005), quien define

“Que el método cualitativo se orienta a profundizar casos específicos y no a generalizar. Su preocupación no es prioritariamente medir, si no cualificar y describir el fenómeno social a partir de los rasgos determinantes, según sean percibidos por los elementos mismos que están dentro de la situación estudiada”

Todo lo anterior, lleva a considerar que con este método se llega a una interpretación de la realidad contextual de la sociedad o grupo social investigado, generado por la interacción de todos los actores en ella; basado en lo anterior, se considera que el diseño apropiado para obtener claridad en el propósito de la investigación es etnográfico; más aún, teniendo en cuenta que para (Hernández, 2014, pág. 501) “Los diseños etnográficos pretenden describir y analizar ideas, creencias, significados, conocimientos y prácticas de grupos, culturas y comunidades”, es decir, con este tipo de diseño se complementa la investigación arrojando un análisis objetivo de la realidad del grupo social estudiado; comprendiendo su estructura social y cultural de forma real y objetiva. Además de ello, el investigador considera que el tipo de investigación apropiado para complementar el diseño y el método es el descriptivo, argumentado en la recopilación de

información acerca de las comunidades observadas, tomando como referencia a (Álvarez-Gayou, 2005) quien afirma que

“El propósito de la investigación etnográfica es describir y analizar lo que las personas de un sitio, estrato o contexto determinado hacen usualmente; así como los significados que le dan a ese comportamiento realizado bajo circunstancias comunes o especiales, y finalmente, presenta los resultados de manera que se resalten las regularidades que implica un proceso cultural”

Dicho en otras palabras, el investigador en este proceso se convierte en un observador analítico y objetivo de la comunidad estudiada, sin que su punto de vista genere sesgos en los resultados del proceso investigativo; lo que garantiza un informe, concreto, preciso y meticuloso de la situación encontrada en la comunidad bajo observación.

Ahora bien, dentro del proceso de recolección de información para la investigación se procede con el análisis de normas o leyes referentes a La Gobernanza De Riesgo De Desastres existentes en estas comunidades; con la cual no solo se fundamenta legalmente sino que también se determina si en realidad existe aplicabilidad de dichas leyes o simplemente están generando una especie de segregación de las comunidades; todo ello, basado en el concepto de Creswell y su división de los diseños etnográficos, en este caso específico de *Diseños Críticos*, con el cual el autor de la investigación “debe estar consciente de su propia posición ideológica y mantenerse reflexivo para incluir todas las “voces y expresiones” de la cultura” (Creswell, 2005). Luego de ello, se realizará un trabajo de campo con representantes de las comunidades a través de la aplicación de encuesta, donde se tabularán y analizarán los datos generados confrontándolos con los países que se tomaron como referencia en La Gobernanza De Riesgo De Desastres.

Todo lo anterior, lleva al investigador a considerar a (Hernandez, 2014) quien propone “Tres aspectos son importantes en la presentación de los resultados por medio del reporte: la descripción narrativa, el soporte de las categorías (con ejemplos) y los elementos gráficos.”, es decir, por la estructura de la metodología se procesan los datos acumulados de manera tal que arroje una explicación objetiva de la realidad contextual observada.

Tabla 1

Categorías

Categorías	Liderazgo comunitario	Conocimiento de derechos e incidencia	Integración con planificación para el desarrollo	Acceso a financiamiento y alianzas	Inclusión y participación de los grupos vulnerables	Participación de las mujeres
	Estructura organización	Conocimiento normatividad jurídica	GRD y desarrollo integrado	Interrelación con otros actores	Participación en la gobernanza del riesgo	inclusión
Categorías Emergentes	Toma de decisiones	Participación en instancias de poder	Capacidades a largo plazo	Visión compartida	Veeduría ciudadana	Equidad de genero
	Conocimiento del entorno territorial para la GRD		Visión del riesgo sistémico	Habilidad para acceder a apoyos y fondos externos	Reducción de la vulnerabilidad	Toma de decisiones y roles de liderazgo

Tabla 2
Diseño metodológico

Ítem	Instrumento aplicado	Información	Método	Resultado esperado	Entregable
Objetivo 1 Comparar los modelos exitosos de inclusión comunitaria en la Gobernanza territorial para la gestión del riesgo de desastres de Japón y Chile con los avances de esta temática en Colombia.	Revisión Documental	<ul style="list-style-type: none"> Observatorio Parlamentario de Asia pacifico (2016) Asamblea General Naciones Unidas. (21 de septiembre de 2015). Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2015). <i>Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres</i> Bautista Díaz, y Rincón Cristancho, S. (2020). Revisión Bibliografía 	Tipo Descriptivo	Identificar como a través de un modelo efectivo de gobernanza del riesgo de desastres hay un aumento de capacidades, una reducción de vulnerabilidad y por ende una reducción en el riesgo de desastres.	Tabla Comparativa del modelo de Japón, Chile y Colombia sobre el Impacto de los desastres en el territorio

sobre la gestión de riesgo de desastres 2000-2020 de Japón y Chile en comparación con Colombia

- Decreto 4147 de 2011
- Decreto 93 de 1998
- Decreto Ley 919 de 1989

Manual de estructura del estado colombiano, Departamento Administrativo de la función pública (2022).

Continúa

Ítem	Recolección de información	Información	Método	Resultado esperado	Entregable
Objetivo 2	Encuesta	Componentes de la	Descriptivo	Identificar las	Análisis y
Evaluar la	Adaptada	encuesta:	y enfoque	fortalezas y	tabulación

percepción comunitaria sobre la gobernanza de riesgo de desastres, con el componente de gobernanza de la herramienta GOAL (2015) en las Juntas de Acción Comunal de 37 ciudades principales en 14 departamentos de Colombia.	GOAL 2015, tipo Licker de probabilidad. Aplicación de la Encuesta	Liderazgo comunitario; Conocimiento de derechos e incidencia; Integración con planificación para el desarrollo; Inclusión y /o representación de la comunidad; Acceso a financiamiento y alianzas; Participación de las mujeres.	etnográfico	debilidades de la Gobernanza de riesgo de desastres a nivel local proyectada en las comunidades	de los elementos de gobernanza en la gestión de riesgo de desastres respecto a las capacidades de resiliencia territorial.
--	---	--	-------------	---	--

Continua

Ítem	Recolección de información	Información	Método	Resultado esperado	Entregable
Objetivo 3			Descriptivo	Inclusión de	Propuesta de

Estructurar			con enfoque	la comunidad	lineamientos
lineamientos	Efectividad de	Resultados de	etnográfico	en la	para los
de inclusión	la ley 1523 de	la encuesta		estructura de	gobiernos
de la	2012 en			la	Departamentales
comunidad en	Colombia			composición	y Municipales
las instancias				de consejos	sobre la
de				territoriales	inclusión de la
coordinación				como en los	Comunidad en
territorial para				comités de	los consejos
la gestión del				trabajo	territoriales para
riesgo de				llámense de	la gobernanza
desastres en				conocimiento,	en la Gestión de
Colombia				reducción y	riesgo de
				manejo de	desastres a la
				desastres para	luz de la ley
				la gestión de	1523 de 2012.
				riesgos de	
				desastres en	
				los consejos.	

Población y Muestra de la encuesta.

La población objeto de estudio fueron los representantes y/o dignatarios de los últimos periodos de Juntas de Acción Comunal –[JAC] del año 2005; así como comunidad activa en los procesos de participación ciudadana. La muestra fue tomada seleccionando individuos de diferentes grupos étnicos, edades, sexo y regiones tanto urbanas como rurales del país, para ello la población se obtuvo de la base de datos abiertos del Gobierno nacional del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MINTIC] para el año 2021. Se encontraron 287 títulos que con una depuración simple arrojó una población aproximada nacional de 35.000 JAC, para las cuales se tomó una muestra sistemática simple de dignatarios y/o representantes, donde se calculó un margen de error del 5% y un nivel de confianza del 95% para lo cual se demandaron 380 muestras, de acuerdo con el método de calculadora mediante la aplicación RAOSOFT (s.f.), como se indica en la Tabla 3

Tabla 3

Muestra y nivel de confianza

Nivel de confianza	Margen de error	Departamentos	Municipios	Numero de muestras
95%	5%	16	37	380
Total		16	37	380

RAOSOFT (s.f.) Calculadora tamaño de muestra. <http://www.raosoft.com/samplesize.html>

La fórmula utilizada para realizar el cálculo de la muestra es:

$$\text{Tamaño de Muestra} = Z^2 * (p) * (1-p) / c^2$$

Donde:

Z = Nivel de confianza (95% o 99%)

p = .5

c = Margen de error (.04 = ±4)

Consideraciones Éticas

Se solicitó consentimiento previo de participación a las personas sujetas de estudio. Se definieron preceptos de no incurrir en información secreta, reservada o confidencial de acuerdo con lo descrito en la tabla 4:

Tabla 4

Indicadores gestión ética de la encuesta

Tipo de información	Aspecto	Indicador
Información secreta	Actuaciones políticas	NO
	Defensa nacional y seguridad del Estado	NO
	Política monetaria	NO
	Investigación de delitos	NO
	Material clasificado	NO
	Información registral	NO

Colciencias (2018) Política de ética de la investigación, Bioética e Integridad Científica.
https://minciencias.gov.co/sites/default/files/pdf_poltica.pdf

Continúa

Tipo de información	Aspecto	Indicador
Información Reservada	Atenta con relaciones internacionales	NO
	Pone en riesgo la vida, la dignidad, la seguridad o la salud de las personas	NO
	Propiedad industrial y derecho de la competencia	NO
	Desproteger descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales desarrollados.	NO
	Ley especial	NO
Información Confidencial	Estrategias de negocio, competitividad, expansión, entre otros	NO
	Ubicación geográfica específica	SI
	Secreto profesional	NO

Nota: adaptado de Colciencias (2018) Política de ética de la investigación, Bioética e Integridad Científica. https://minciencias.gov.co/sites/default/files/pdf_poltica.pdf

Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos

Se realizó un análisis documental sobre la participación, experiencias y buenas prácticas de la comunidad en la gobernanza del riesgo donde se seleccionaron los países que documentaron la inclusión de la participación comunitaria como una capacidad exitosa en su modelo para la gestión de riesgo de desastres [GRD] así como y el impacto positivo, generado por esta capacidad ante una situación de desastre. Se revisaron los criterios que se tuvieron en cuenta para la inclusión de la comunidad en la gobernanza de riesgo de desastres en Colombia.

Para el muestreo de datos se realizó una adaptación de la encuesta diseñada por la

Organización Humanitaria Internacional (GOAL internacional, 2015) para evaluar la resiliencia ante desastres en el área temática de Gobernanza del riesgo de acuerdo con el contexto a analizar. Según esta Organización: “Las preguntas del cuestionario están diseñadas para explorar características de resiliencia bajo cada componente o área temática basadas en una escala de calificación de datos” p.6. Cada una de las cinco posibles respuestas se relacionó a una característica de resiliencia, correspondiente a un asignado “nivel de resiliencia”, clasificadas del uno (1) a cinco (5) donde 1 indica mínima resiliencia y 5 indica máxima resiliencia.

Por lo tanto, las respuestas documentadas arrojaron datos de la indicación de la resiliencia comunitaria y la participación en gobernanza cuyo resultado es el Porcentaje (%) de acuerdo con lo indicado por cada individuo respecto al muestreo. Se empleó este indicador para analizar los datos referentes a lo establecido en la Hipótesis.

Componentes de la encuesta

Liderazgo comunitario. *¿Está comprometido el liderazgo de la comunidad en Gestión de riesgo de desastres, es efectivo y rinde cuentas?* Esta pregunta evaluó la existencia, efectividad, compromiso y rendición de cuentas del liderazgo de la comunidad en la gestión del riesgo de desastres. Tuvo por objetivo captar detalles sobre las estructuras de liderazgo, únicamente que esta está directamente relacionada con el proceso de toma de decisiones en preparación ante desastres, respuesta, mitigación de riesgos y reducción de la vulnerabilidad.

Conocimiento de derechos e incidencia. *¿Conoce la comunidad sus derechos y las obligaciones legales del gobierno y otros actores que proveen protección?* Esta pregunta midió la conciencia sobre derechos y obligaciones asociadas de parte de las personas e instituciones responsables y el grado al cual las comunidades les exigen a los responsables que cumplan con

estas obligaciones. La pregunta captó el conocimiento y la acción de parte de la comunidad únicamente. Detalles sobre la participación y compromiso de los responsables de recibir y sus acciones, fueron considerados dentro de esta pregunta.

Integración con planificación para el desarrollo. *¿Es la gestión de riesgo de desastres considerada por la comunidad como una pieza integral de los planes y acciones para alcanzar objetivos comunitarios más amplios (p.e. alivio de la pobreza, calidad de vida)?* La pregunta capturó si la comunidad se da cuenta del papel que juega la reducción de riesgos en el logro de las metas de desarrollo y si esta conexión está claramente documentada dentro de los planes de la comunidad (plan de desarrollo local, plan de mitigación, etc.). Dado que la resiliencia es crucial para asegurar que las metas de desarrollo de largo plazo no estén comprometidas y que los resultados del desarrollo no sean revertidos por los desastres y choques, las medidas de gestión de riesgo de desastres que contribuyen a la resiliencia deben ser vistas como parte integral de los planes de desarrollo.

Inclusión y /o representación de la comunidad. *¿Inclusión y /o representación de la comunidad en la toma de decisiones en gestión de gestión de riesgo de desastres GRD en los territorios?* Esta pregunta fue importante para medir la resiliencia de la comunidad porque identificó el nivel en que los grupos vulnerables están involucrados en la toma de decisiones en GRD. De igual manera pretendió capturar el grado de participación en las reuniones regulares comunitarias, su involucramiento en el cuerpo de toma de decisiones en GRD, así como si la decisión toma en cuenta sus necesidades con o sin su involucramiento.

Acceso a financiamiento y alianzas. *¿Existen alianzas sobre gestión de riesgo de desastres claras, acordadas y estables entre la comunidad y otros actores (autoridades locales,*

ONG's, negocios, etc.)? Dado que la resiliencia muchas veces depende de la habilidad de la comunidad para acceder o apalancar fondos y apoyo externos, esta pregunta capturó la existencia de una organización gestión de riesgo de desastres representativa y su acceso para tal apoyo, sondeando si el último está disponible, con qué frecuencia, así como qué tan proactiva es la organización gestión comunitaria del riesgo en tratar de acceder a este tipo de apoyo. Mientras que las alianzas muchas veces pueden involucrar la asignación de fondos, el término se usa para capturar la existencia de relaciones de largo plazo o alianzas entre la comunidad y otros actores en donde existe una visión compartida e intereses comprometidos con la resiliencia de la comunidad.

Participación de las mujeres. *¿Las mujeres participan en la toma de decisiones en la comunidad y en la gestión de riesgo de desastres? Esta pregunta es importante ya que midió la resiliencia de la comunidad porque muestra si ambos géneros son parte de la toma de decisiones y que ambos toman posiciones de liderazgo, especialmente considerando el hecho de que la participación y ocupación de puestos de liderazgo por la mujer generalmente es bajo cuando se compara con la de los hombres. En esta pregunta estamos tratando de capturar si las mujeres participan significativamente en la toma de decisiones y toman papeles de liderazgo.*

La encuesta se realizó de manera virtual utilizando la base de datos de organizaciones de acción comunal de la plataforma del Gobierno de Colombia (2022) API Datos Abiertos, y mediante correo electrónico se invitó a los individuos de la muestra objetivo, a participar con el link de la encuesta elaborado por Vélez (2021)

Tabla 5*Definición Operacional de la encuesta*

Categoría de estudio/ Variable	dimensión	Niveles
Liderazgo comunitario	liderazgo	Poco compromiso/ conocimiento/ Participación
Conocimiento de derechos e incidencia	Conciencia de derechos	Nada compromiso/ conocimiento/ Participación
Integración con planificación para el desarrollo	Pertenencia comunitaria	Algún Compromiso/ conocimiento/ Participación
Acceso a financiamiento y alianzas	Gestión	Mediano Compromiso/ conocimiento/ Participación
Inclusión y participación de los grupos vulnerables	Organización	Compromiso Limitado/ conocimiento/ Participación
Participación de las mujeres	Resiliencia Igualitaria	Compromiso/conocimiento / Participación optimo

Adaptado de GOAL (2015) Herramienta para medir la resiliencia comunitaria ante los desastres. Guía Metodológica. <https://dipecholac.net/docs/herramientas-proyecto-dipecho/honduras/Guia-Medicion-de-Resiliencia.pdf> p.30

Resultados

Identificación De Modelos De Inclusión Comunitaria en la Gobernanza de Riesgo de Desastres.

A continuación, se presenta el análisis de todo el procesamiento de datos para responder a los objetivos de esta investigación. Se iniciará con las conclusiones de la revisión documental, para luego pasar al análisis cuantitativo de los datos recogidos por medio de la encuesta, finalmente se realizará el análisis cualitativo de dichos resultados para terminar el capítulo con la triangulación de la información.

Para realizar la revisión documental sobre los casos exitosos de inclusión comunitaria en la gestión de riesgos, se investigó la construcción del riesgo de desastres a través de las amenazas, las vulnerabilidades y las capacidades de la sociedad en los territorios más afectados por desastres en el mundo. Para ello se tomaron las áreas con mayor incidencia de desastres debido a la dinámica natural documentada durante los últimos siglos como es el cinturón de fuego del pacífico. El Instituto Geofísico del Perú menciona al respecto:

El 90% de los terremotos del mundo suceden en el cinturón de fuego, donde además existen el 75% de los volcanes activos e inactivos, es decir un total de 542 volcanes. En este cinturón de más de 40.000 kilómetros de longitud se sitúan países como Chile, Bolivia, Ecuador, Perú Colombia, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Canadá, Estados Unidos, Rusia, Taiwán, Japón, Filipinas, Indonesia, Papúa, Nueva Guinea y Nueva Zelanda, entre otros. (IGP. s.f, citado en BBC News Mundo, 2014, p1)

Los registros históricos señalan a Japón como uno de los países más golpeados y con mayor frecuencia por fuertes sismos, Tsunamis y por eventos tecnológicos relacionados. Casado (2019) menciona que debido a la alta frecuencia y a la fuerte magnitud de estos eventos, el gobierno Nipón se ha visto obligado a repensar a lo largo de su historia la forma de cómo hacer frente a estas amenazas ante una creciente población p.1. Después del Terremoto de Kobe en 1995 conocido como el Gran terremoto de Hanshin-Awaji, Japón inició un trabajo basado en la comunidad con el sistema de ayuda Mutua llamado *BOKOMI*: son organizaciones de prevención de catástrofes constituidas por la comunidad y los distritos escolares que junto con la oficina de emergencias de la ciudad y las estaciones de bomberos, lideran las acciones de los residentes locales es decir, asociaciones de mujeres, asociaciones de ancianos, cuerpos de bomberos voluntarios etc.

Figura 12

Comunidad BOKOMI.



Nota: archivo fotográfico 2014

El equipo y los materiales necesarios para las actividades son proporcionados por el

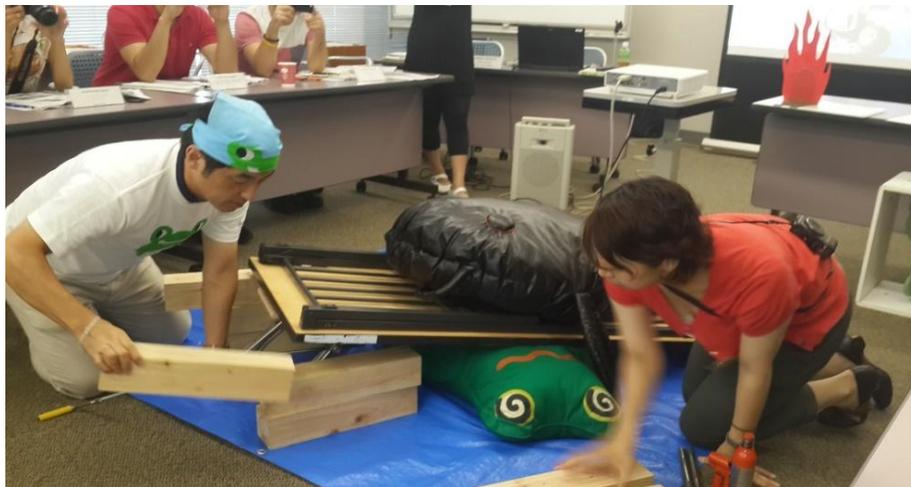
gobierno local. Los almacenes de equipos de emergencia están instalados en los parques locales con acceso a la comunidad para la preparación de emergencias. Las escuelas sirven como lugares para las actividades de prevención de desastres de la comunidad.

Otro tipo de involucramiento comunitario en Japón es conocido como los "*SUIBO-DAN*": equipo comunitario para prevención y atención de inundaciones. Estos equipos son establecidos en las riberas de los ríos donde sus más de 900.000 integrantes observan y trabajan estrechamente como comunidad, junto con las corporaciones de ambiente y el gobierno local en los periodos de inundación para la prevención de desastres. (Asian Disaster Reduction Center [ADRC], 2011, p.32)

La cultura *BOSAI* que ha fundado Japón, comprende una serie de actuaciones y destrezas desarrolladas por las comunidades que suelen verse afectadas por las emergencias y desastres, adoptando sus propias medidas y heredando de generación en generación el conocimiento ancestral basado en los acontecimientos y experiencias vividas por los habitantes de un mismo territorio. Las lecciones aprendidas que extraen de esta tradición ayudan a la generación de estrategias efectivas en beneficio de la comunidad.

En cuanto a la ayuda de la comunidad, la prevención de riesgos desempeña un papel fundamental para la sociedad civil a través de asociaciones de voluntariado local y ONGs. Las relaciones de “buena vecindad” son comunes en una sociedad orientada a la familia como lo es la japonesa, además resultan esenciales en la recuperación pos-desastre.

IZA KAERU KARABAN.



Nota: archivo fotográfico 2017

Figura 13

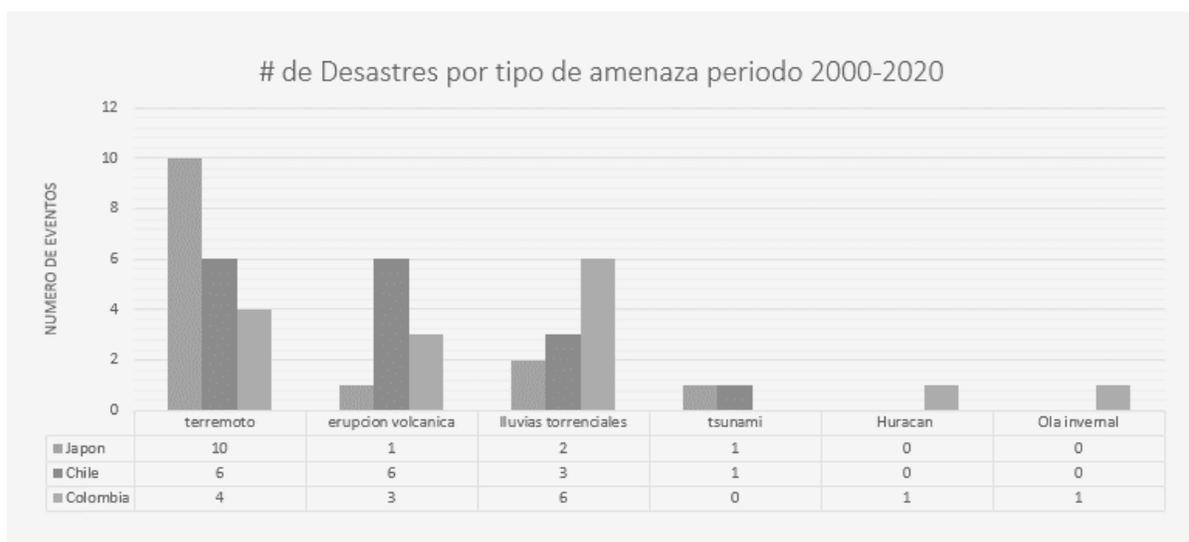
En materia de prevención, Japón desempeña una importante labor con las asociaciones de vecinos (*CHONAIKAI*), de las que existen más de 300.000 en todo Japón. Las Organizaciones Voluntarias para la Prevención de Desastres (*JISHUBOSAISOSHIKI*), están conformadas y lideradas por bomberos retirados y se encuentran presentes en muchos barrios. Los *BOSAI CLUBS*, participan activamente en las labores de difusión, concienciación, organización de talleres y otras actividades destinadas a mantener la alerta a la comunidad en los tiempos de aparente calma. (Casado, 2021)

El pueblo Nipón no solo se quedó con la experiencia ganada en el campo de la reducción de riesgo de desastres, sino que además implementó una política internacional de ayuda a través de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón JICA en el campo de la prevención de desastres para América Latina. De esta manera todo este conocimiento ha contribuido en la construcción de sistemas de prevención de desastres que incluye el refuerzo en la capacidad de la

comunidad y la infraestructura económica. De esta manera Japón se establece como una sociedad apta para la atención y gestión de riesgo de desastres, con mecanismos para reconstrucción más ágil pos-desastre.

Figura 14

Desastres en Japón Chile y Colombia 2000-2020



Nota: Adaptado de Bautista D., y Rincón S. (2020). Revisión Bibliografía sobre la gestión de riesgo de desastres 2000-2020 de Japón y Chile en comparación con Colombia. [Tesis de tecnología, Universidad Militar Nueva Granada]

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/38892/RinconCristanchoSalmaSofia%20Bautista%20Diaz%20Maria%20Paula2021.pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y> p.23

Japón, es denominado referente internacional en la Reducción de riesgo de desastres [DRR], y es el país sede seleccionado por la oficina de las Naciones Unidas por la reducción del riesgo de desastres [UNDRR] donde se han realizado las tres conferencias más importantes sobre la reducción del riesgo de desastres a nivel mundial: Yokohama en 1994: “la estrategia y plan de acción para un mundo más seguro”; Hyogo 2005-2015: marco de acción y Sendai 2015-2030:

marco para la reducción de riesgo de desastres.

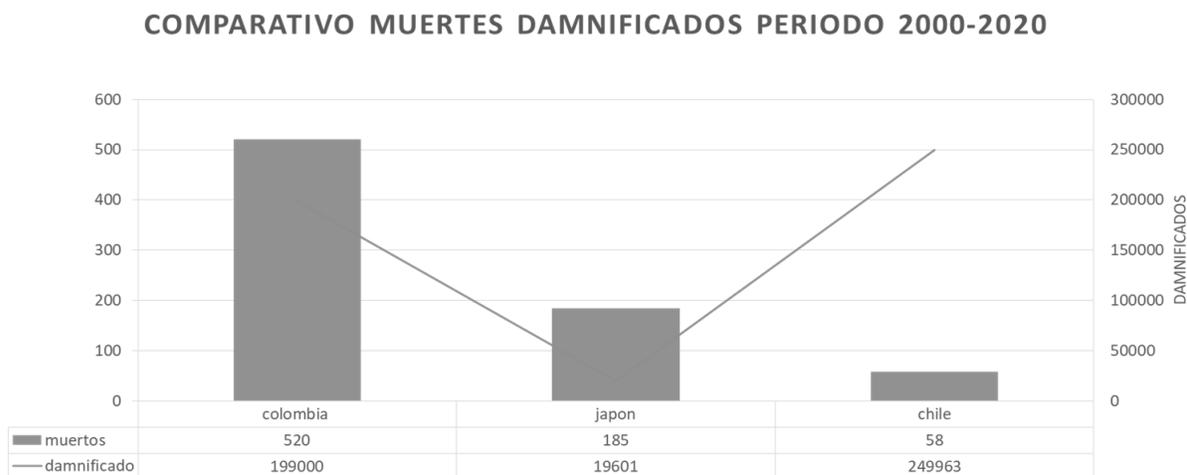
En cuanto al impacto de los desastres en Japón y Chile (Bautista y Rincón, 2020)

concluye:

En Japón y Chile a pesar de la frecuencia con la que se presentan desastres, el número de víctimas aumenta dependiendo la magnitud del desastre, en comparación a Colombia en donde se puede reflejar como muchas veces el número de víctimas no se genera por la magnitud del desastre, sino por el lugar en el que ocurre el desastre y nivel de conocimiento la población presenta ante la gestión del riesgo y respuesta a desastres naturales p.30 Figura 15

Figura 15

Muertes y damnificados en Japón, Chile y Colombia el periodo 2000-2020



Nota: Adaptado de Bautista D., y Rincón S. (2020). Revisión Bibliografía sobre la gestión de riesgo de desastres 2000-2020 de Japón y Chile en comparación con Colombia. [Tesis de tecnología, Universidad Militar Nueva Granada]

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/38892/RinconCristanchoSalmaSofia%20Bautista%20Diaz%20Maria%20Paula2021.pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y> p.24-27

En cuanto a la preparación y participación en Gobernanza de sus comunidades se efectuó

una revisión documental por medio de diferentes medios como metabuscadores, libros electrónicos, publicaciones, investigaciones y artículos construidos identificando los modelos de gobernanza para gestión del riesgo de desastres en Japón y Chile, apoyados por la comprensión de antecedentes históricos de desastres y como estas naciones habían alcanzado capacidades importantes para el conocimiento, la reducción y el manejo de desastres. Se pudo identificar un logro en la dinámica que contribuyó a la construcción de territorios resilientes y con desarrollo sostenible en lo cual, gracias a los modelos de gestión con una gobernanza incluyente, se logró dar manejo eficiente al impacto de un desastre, así como la rápida recuperación de la zona a niveles superiores antes de la crisis.

Según el concepto emitido por el Observatorio Parlamentario de Asia pacifico (2016) indican que:

El Manejo de desastres en Japón está basado en una institucionalidad fuerte y cultura cívica. Mediante programas eficientes de instrucción, los japoneses conocen los planes de emergencia antes de la ocurrencia de los eventos, donde cada persona es un agente activo en conocer los potenciales riesgos y superarlos p.1

De esta manera, el Sistema de Manejo de Desastres en el país Nipón, direcciona todas sus medidas en la prevención, mitigación y preparación de emergencias, más que en la recuperación y rehabilitación del territorio afectado. Esta normatividad se puede encontrar en la Ley Básica de Contramedidas en Casos de Desastre 223 de 1958

Este país incluye necesariamente a la comunidad en roles y responsabilidades claras, así como las funciones de los organismos estatales y los sectores públicos y privados, de esta manera, articular a todos los actores en el proceso de emergencias. Esta claridad en los roles se

lleva a cabo entre los niveles locales y regionales con el fin de delimitar responsabilidades y así, lograr un impacto en la reducción del riesgo de desastres. (Observatorio Parlamentario Asia Pacífico, 2016, p.1).

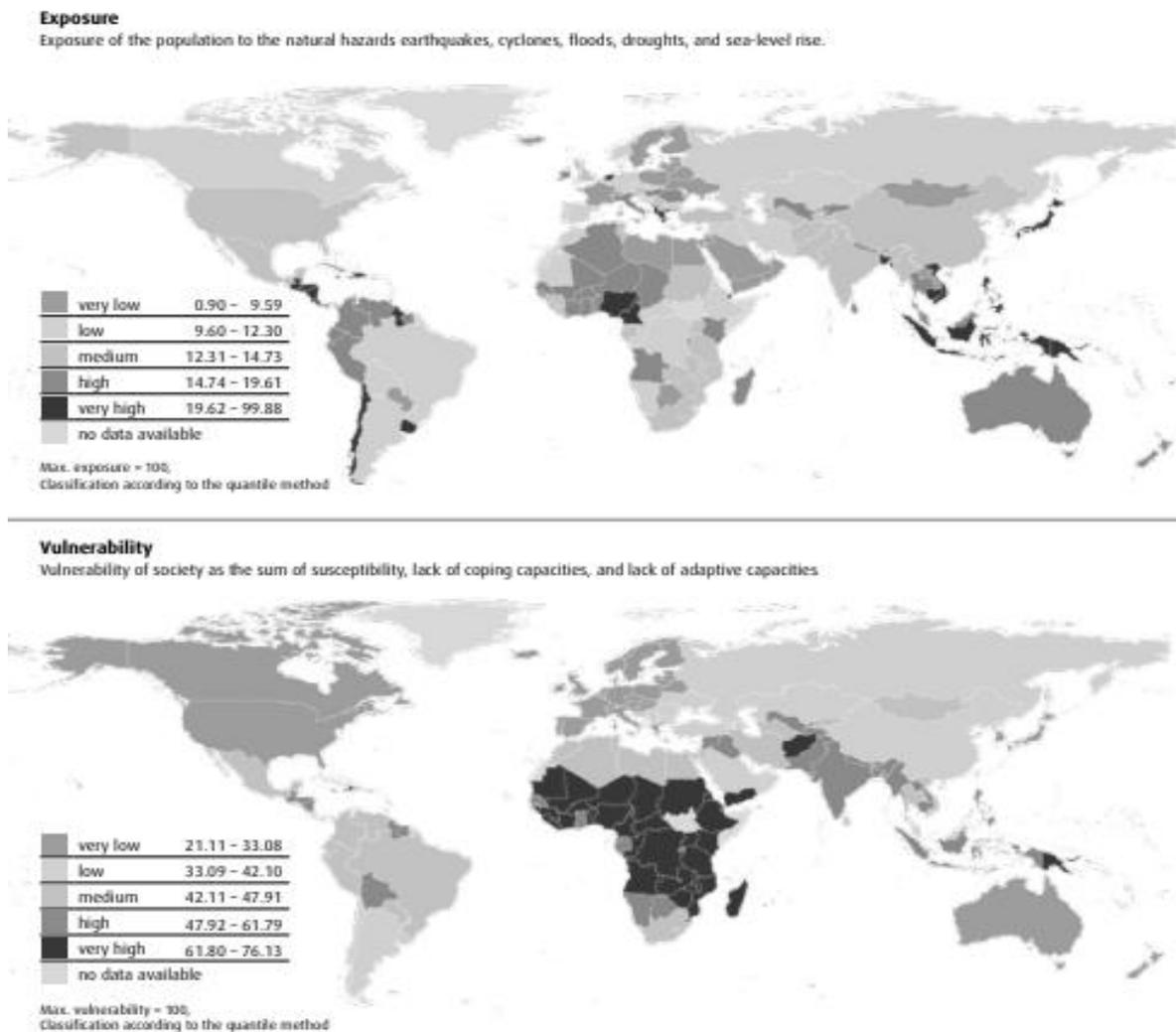
Según la administración de desastres del Japón, a pesar de ser un país con características especiales que lo ponen en una situación de riesgo mayor en comparación con otros países, el hecho de fundamentar de manera clara y precisa la gobernanza de gestión del riesgo de desastres los hace fuertes al momento de enfrentar cualquier situación que les pueda afectar; por lo tanto, se logra la reducción del impacto de los desastres en pérdida de vidas humanas. Asian Disaster Reduction Center [ADRC] menciona al respecto:

Es un concepto para construir comunidades más resistentes durante la fase de reconstrucción tras una catástrofe. Para reducir el riesgo potencial de daños por catástrofes, es necesario construir viviendas en zonas de menor riesgo de riesgo y construir estructuras urbanas resistentes a las catástrofes” (ADRC, 2015, p. 6).

RUB (2019) en su reporte “World Risk Index” publicado anualmente por el United Nations University Institute for Environment and Human Security anunció en 2019 que, a pesar de que Japón es uno de los países más expuestos en el mundo a los desastres (debido a su proximidad a los bordes de placas tectónicas) tiene la capacidad de reducir su vulnerabilidad. Esto se puede explicar por la legislación y las políticas de gestión de desastres que son reflejos de una cultura de reducción de riesgos en el país. (p.48)Figura 16.

Figura 16

Gráfico de exposición y vulnerabilidad mundial para el año 2019



Nota: Adaptado de Ruhr Universität Bochum [RUB] (2019). World Risk Report 2019
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WorldRiskReport-2019_Online_english.pdf
 p.64

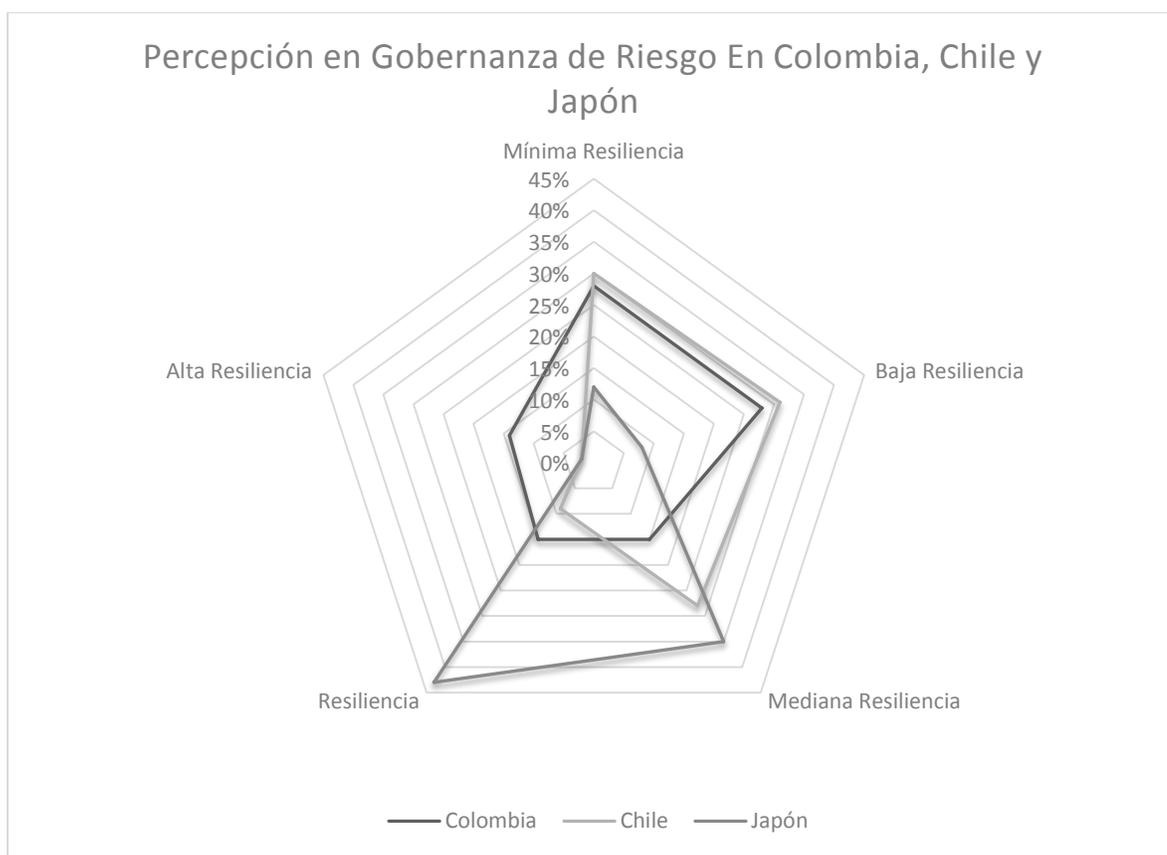
Comparación de la percepción de la gobernanza para la gestión de riesgo de desastres en los modelos de Japón, Chile y Colombia

La ejecución de un sondeo de preguntas acerca de la percepción de la gobernanza para la gestión de riesgo de desastres a manera de encuesta comparativa en un porcentaje de la población de Japón, Chile y Colombia, arrojó resultados en los que podemos observar con más claridad la diferencia que implica una gobernanza efectiva del riesgo de desastres en Japón, superando estándares en todo el territorio gracias a dos elementos claves que ha estructurado una eficiente gestión; Política y Cultura Ciudadana que en conjunto han potenciado exponencialmente las capacidades de resiliencia del pueblo Japonés, por otro lado se denota un claro avance en Chile entrando en el contexto latinoamericano, debido en gran parte a la transferencia vía cooperación internacional que ha realizado Japón de sus buenas prácticas de gobernanza del riesgo de desastres, Chile está demostrando un progreso en las capacidades de resiliencia lo que impacta directamente en la efectiva gestión de riesgos y en la construcción de territorios resilientes, fortalecidos y con un proceso de constante adaptación para hacer frente a los impactos de catástrofes, que al interpolarlo con Colombia denota una diferencia sustancial que evidencia una vulnerabilidad y una falencia en gobernanza del riesgo.

Lo anterior demuestra la importancia de procesos inclusivos y participativos de la sociedad civil y la comunidad como una efectiva ruta de desarrollo sostenible y reducción sistémica de los riesgos asociados al Cambio Climático y al crecimiento poblacional urbano sin planificación. Como lo podemos apreciar en la figura 17.

Figura 17

Percepción en gobernanza de riesgo en Colombia, Chile y Japón



Percepción comunitaria sobre la Gobernanza del Riesgo de Desastres en Colombia

En respuesta a la solicitud de las 380 muestras requeridas, se obtuvo retroalimentación de 119 personas, en 14 departamentos y el distrito capital lo que, de acuerdo con lo presupuestado para la toma de muestra arroja un nivel de confianza del 95%, y prevé un margen de error del 8.97% tabla 6

Tabla 6

Relación departamentos y municipios encuestados

Departamento	Municipio	Encuestados	Urbano	Rural
Distrito Capital	Bogotá DC	15	x	
Atlántico	Barranquilla	5	x	
Antioquia	Medellín	2	x	
Boyacá	San Ignacio	1		x
	Tunja	2	x	
	Miraflores	4		x
	Otanche	2		x
	Firavitoba	1		x
	Tibana	2	x	
	Sogamoso	5		x
Cesar	Chimichagua	1		x
Cauca	Popayán	5	x	
Córdoba	Planeta Rica	1		x
	Chinu	1		x
	Sahagún	1		x
	San Antero	1		x
	Pueblo	1	x	

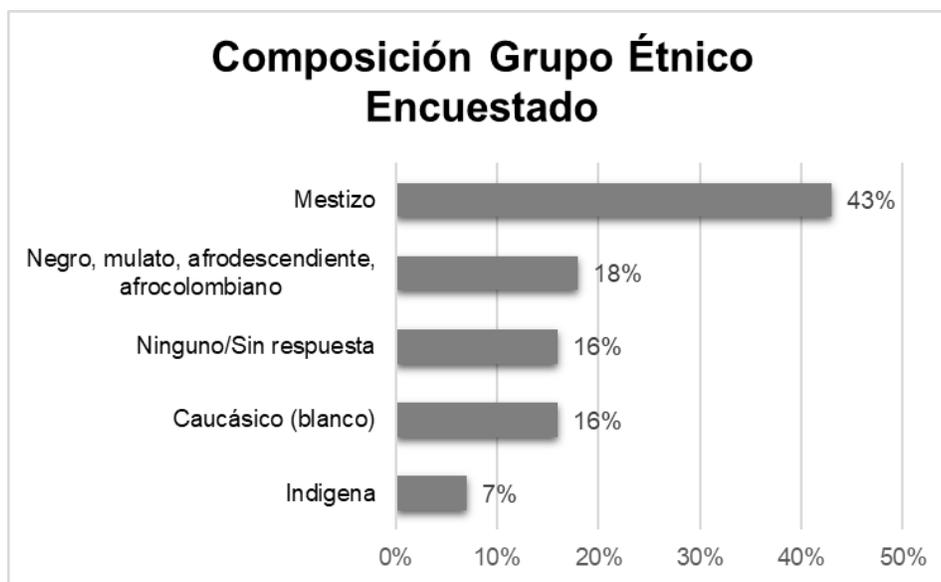
	Nuevo Moñitos	1		x
Huila	San Agustín	1	x	
Magdalena	Santa Marta	14	x	
	Ciénaga	6	x	
	Plato	1	x	
	Fundación	3	x	
Meta	Villavicencio	5	x	
Risaralda	Pereira	1	x	
	Dosquebradas	5	x	
Santander	Bucaramanga	4	x	
	Cimitarra	1	x	
Tolima	Ibagué	4	x	
	Espinal	1	x	
	San Antonio	9	x	x
	Mariquita	1	x	
	Prado	1		x
Valle	Cali	10	x	x
	Buenaventura	1	x	
	Dagua	1		x

En las preguntas realizadas a la muestra seleccionada, se consideró tener en cuenta características demográficas del contexto en el cual se desarrolló la encuesta. Para ello se consultó el grupo étnico pertenece o identifica la persona que está respondiendo, con la intención de conocer cuál es el grupo que tiene mayor tendencia en participación comunitaria.

El grupo étnico de mayor influencia fue el mestizo, con un 43% de los encuestados seguido de los grupos negro, mulato, afrodescendiente o afrocolombiano con un 16%. Figura 18.

Figura 18

Composición de Grupo Étnico Encuestado



Se solicita el género del participante, con el fin de detectar cual es la tendencia en la de las personas que participan en organizaciones sociales. El género Masculino obtuvo un 55% de participación en comparación con el femenino con un 45% por lo que la brecha no es extensa.

Composición de género encuestado

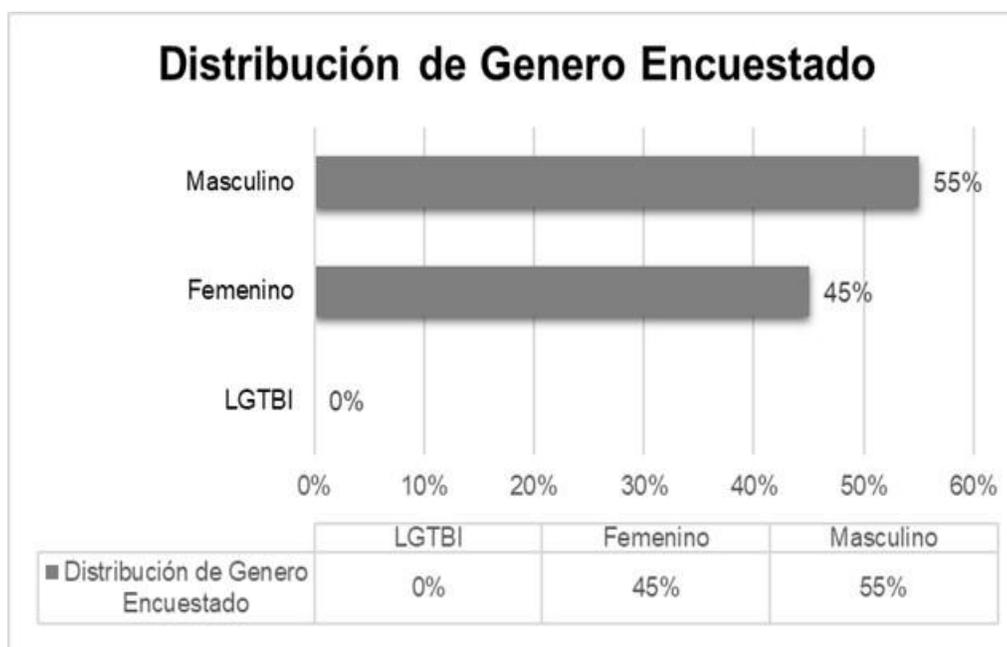


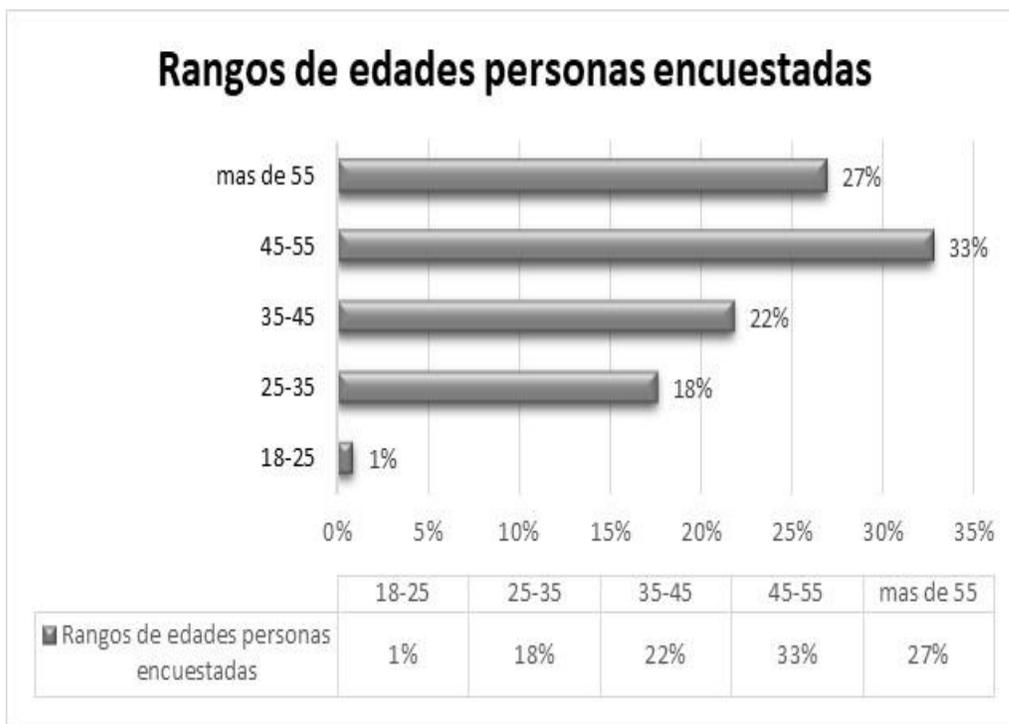
Figura 19

Figura 19

Se consulta el rango de edad de los participantes y se identifica que las personas cuya edad oscila entre los 45 y 55 años participan activamente, siendo un 32.8% seguido de más de 55 años con un 26.9% lo que se evidencia que los adultos mayores están más vinculados a los procesos de su comunidad Figura 20.

Figura 20

Rangos de edades personas encuestadas



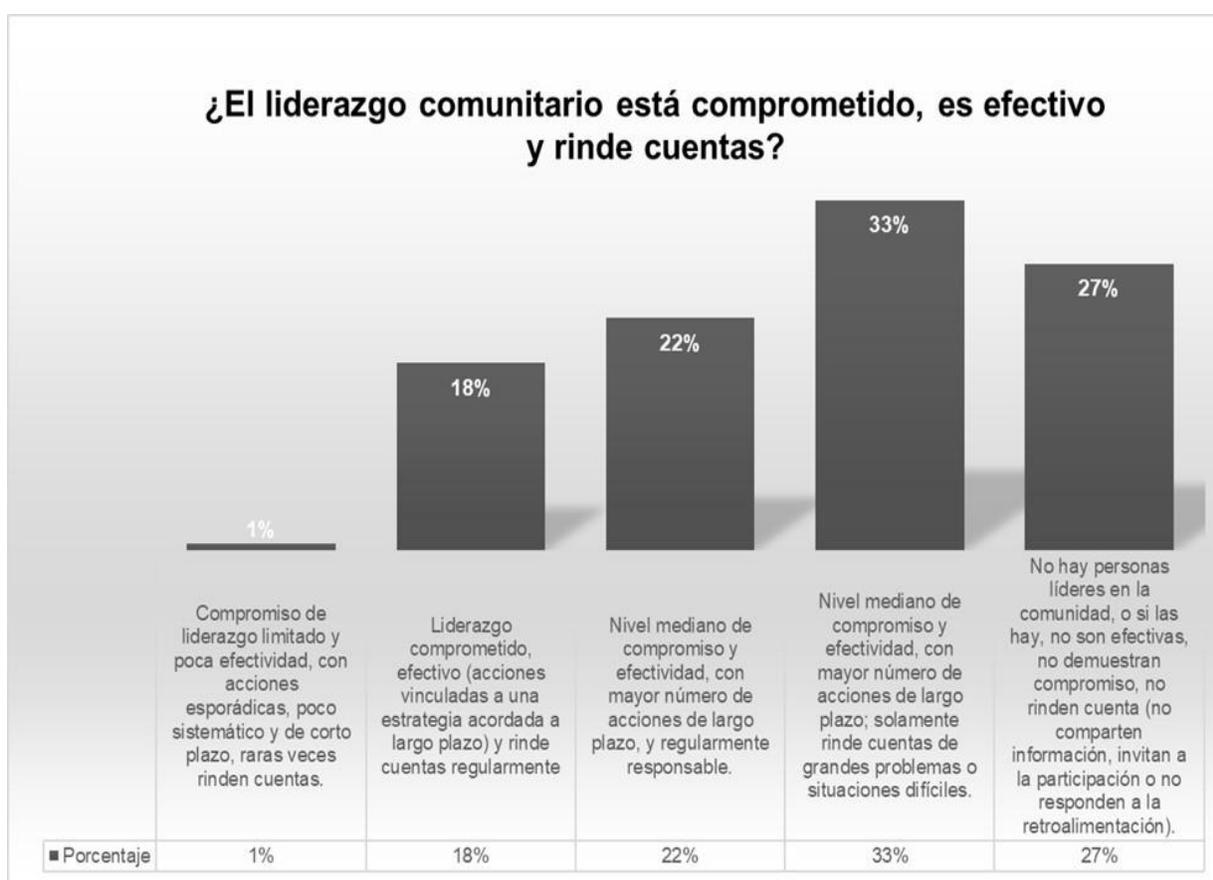
Posteriormente al recopilar la información demográfica, se procede a analizar la información base de esta investigación. En cuanto a la pregunta *¿el liderazgo comunitario está comprometido, es efectivo y rinde cuentas?* solicitamos a las personas participantes que seleccionaran el retrato apropiado de lo que ellos perciben acerca de su compromiso con la comunidad y su participación en la toma de decisiones en cuanto a la gestión de riesgos de desastres.

El 27.7% de la población considera que si hay un compromiso efectivo del liderazgo comunitario y rinde cuentas; sin embargo, se observa en la encuesta que la gran mayoría de las muestras dan por sentada una deficiencia en el campo de liderazgo comunitario, aspecto que es

importante en la resolución de problemas y representatividad en todos los campos. La gestión de riesgo se aprecia mediante el decrecimiento de capacidades comunales y el aumento de vulnerabilidad frente a un liderazgo claro que exija los derechos y las obligaciones en su respectiva jurisdicción. Figura 21.

Figura 21

P1: Liderazgo Comunitario



A la pregunta: *¿Conoce la comunidad sus derechos y obligaciones legales del Gobierno y otros actores que proveen protección ante el riesgo de desastres?*, se aprecia cómo Los líderes comunales consultados consideraron en su mayoría, que la comunidad como tal tiene algún

conocimiento acerca de sus derechos, pero desconocen las obligaciones que el Gobierno tiene referente a la comunidad. Figura 22

Figura 22

P2: Conocimiento de derechos y obligaciones comunitarias en riesgo de desastres



De igual manera desconocen que existen entes que tienen obligaciones con las comunidades, situación que deja en evidencia una brecha en el desconocimiento, no solo de la legalidad sino de las políticas y normas vigentes de la gestión del riesgo de desastres como referencia la ley 1523 de 2012. Lo anterior pone en desventaja a la comunidad, convirtiéndose en actores pasivos en el conocimiento, la reducción y en el manejo de los desastres, al dejar de lado algún tipo de actuación propositiva y exigencia de derechos en beneficio de su propia comunidad

y el de la seguridad humana en general.

A la pregunta consultada: *¿Es la gestión de riesgo de desastres considerada por la comunidad como una pieza integral de los planes y acciones para alcanzar objetivos comunitarios más amplios (p.e. alivio de la pobreza, calidad de vida)?* La respuesta refleja que para la comunidad la gestión de riesgo no es una pieza importante para mitigar su vulnerabilidad y mucho menos para mejorar su calidad de vida, es decir, la comunidad o no tiene claro qué es gestión de riesgo de desastre o no valora la importancia de este al momento de una afectación.

Figura 23

P3: La importancia de la gestión de riesgo en la comunidad

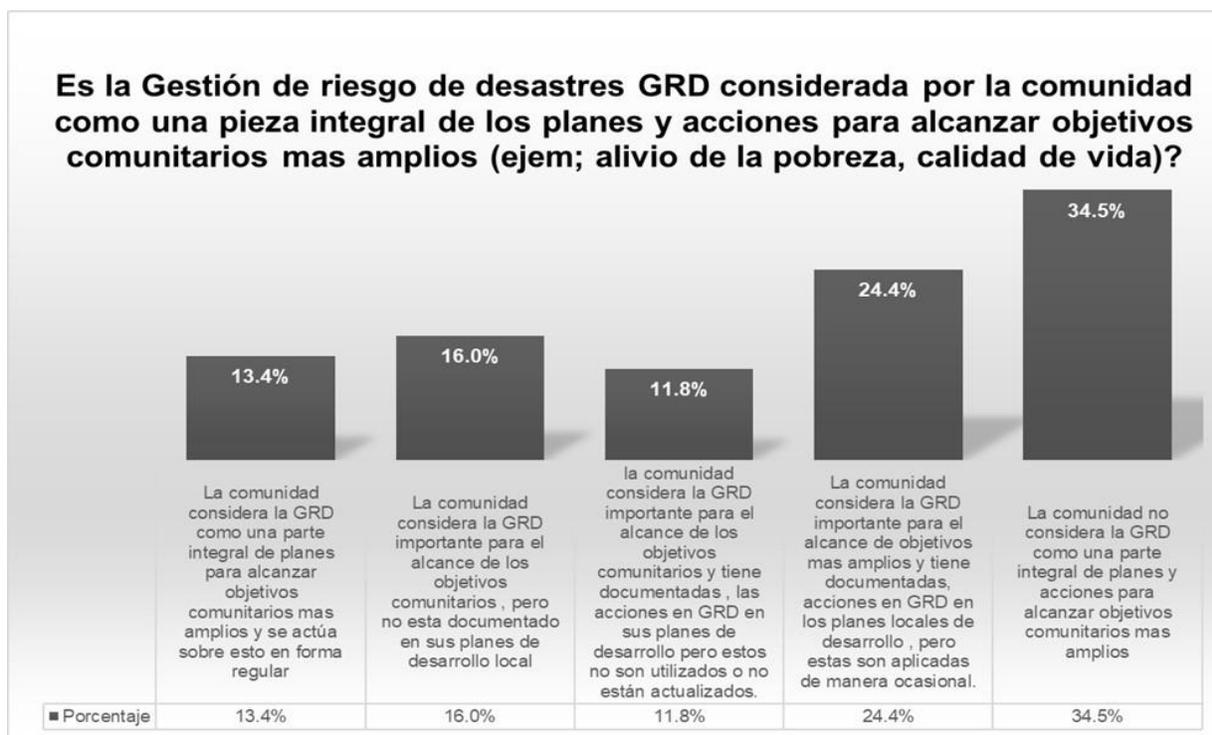
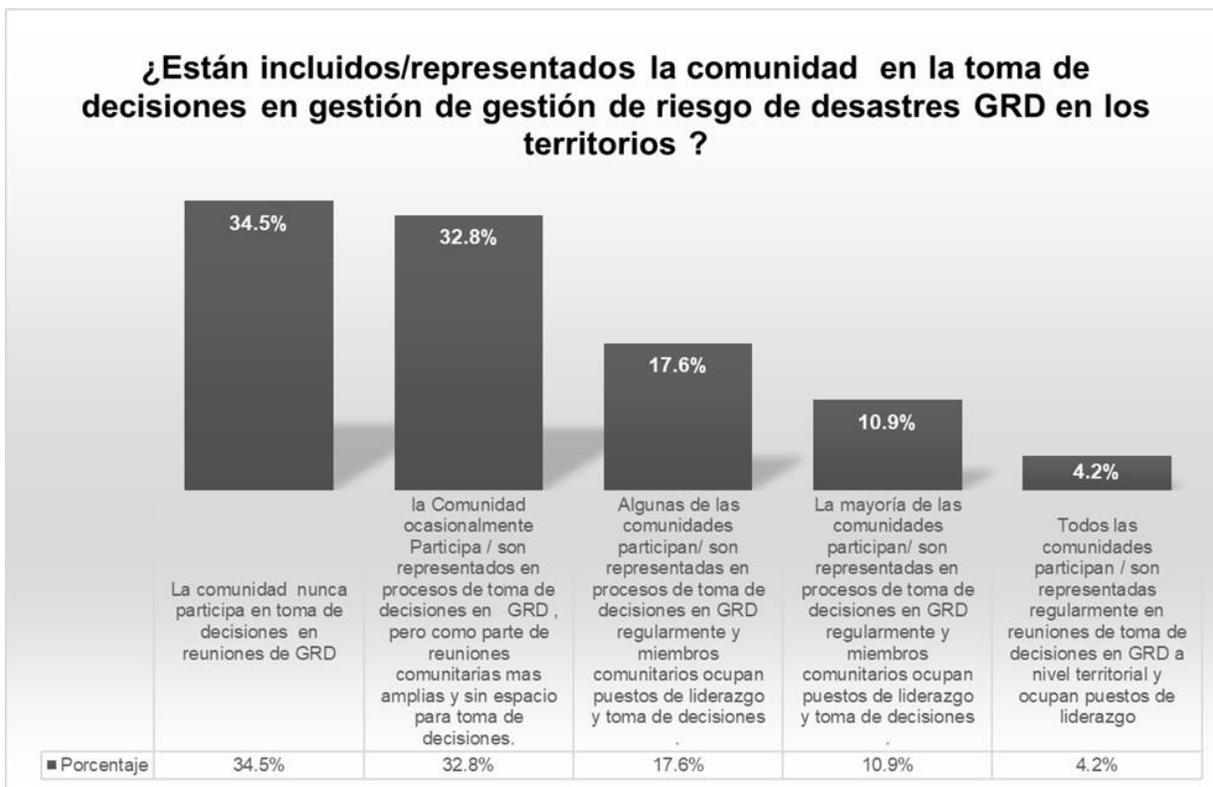


Figura 23

A la pregunta *¿Están incluidos/ representados los grupos vulnerables en la toma de decisiones comunitarias y gestión de riesgo de desastres GRD?* Los resultados arrojaron como los actores comunitarios encuestados consideran en una tendencia marcada la poca o nula participación en la toma de decisiones, frente a la gestión de riesgo de desastres a nivel territorial. Lo anterior influye en las causas de fondo de la vulnerabilidad, al enfrentarlos a condiciones inseguras ante las amenazas bien sea de orden natural, socio-natural, tecnológicas y biológicas, lo que acarreará que el riesgo se materializarse en desastres y afectando de manera significativa las dimensiones del desarrollo por no contar con acciones efectivas y eficaces para el conocimiento y reducción del riesgo. Figura 24

Figura 24

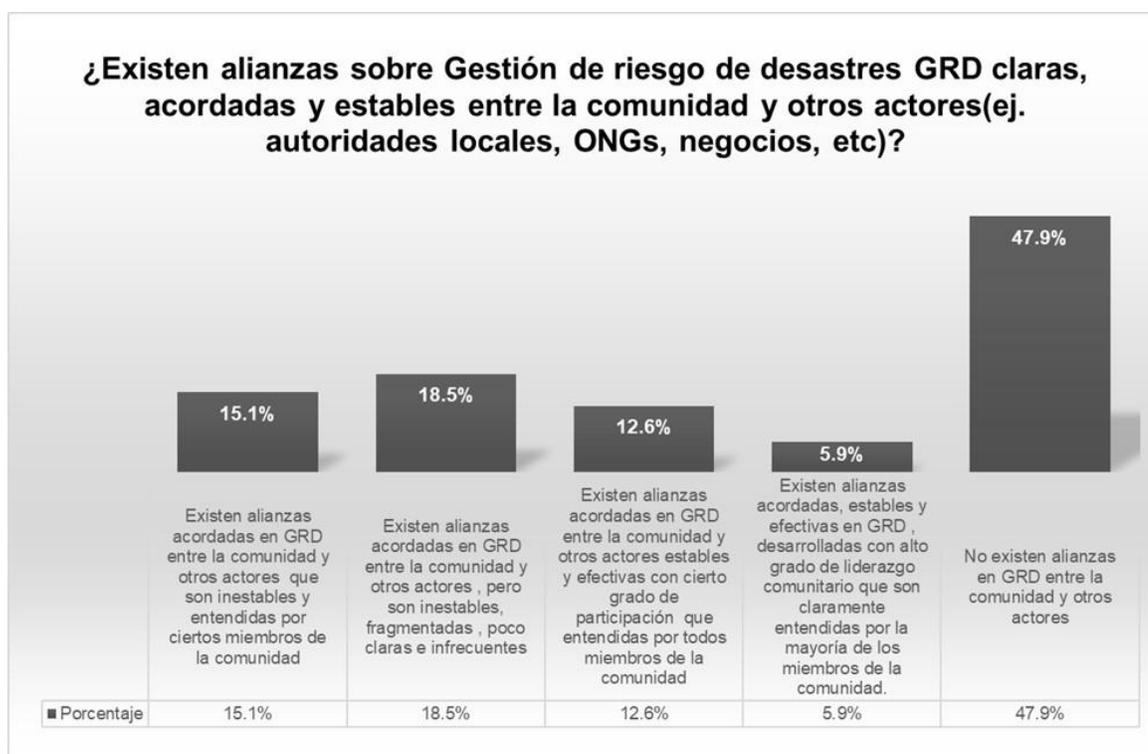
P4: Representación comunitaria en decisiones de la gestión de riesgo de desastre.



En respuesta a la pregunta *¿Existen alianzas sobre gestión de riesgo de desastres claras, acordadas y estables entre la comunidad y otros actores (autoridades locales, ONG's, negocios, etc.)?* Los encuestados consideran que no existe ningún tipo de alianza entre la gestión de riesgo de desastres, la comunidad y otros actores. La gestión de riesgo de desastre actúa mínimamente en común acuerdo con entes diferentes a los gubernamentales, limitando el ingreso de recursos y ayudas técnicas en el momento de cualquier afectación por parte de entes diferentes a las gubernamentales. Se puede considerar que esta respuesta está basada en la observación de las situaciones presentadas en el momento que hay una afectación en la comunidad en la cual solo se ve mínimamente la presencia del Estado y no de ninguna otra entidad. Figura 25

Figura 25

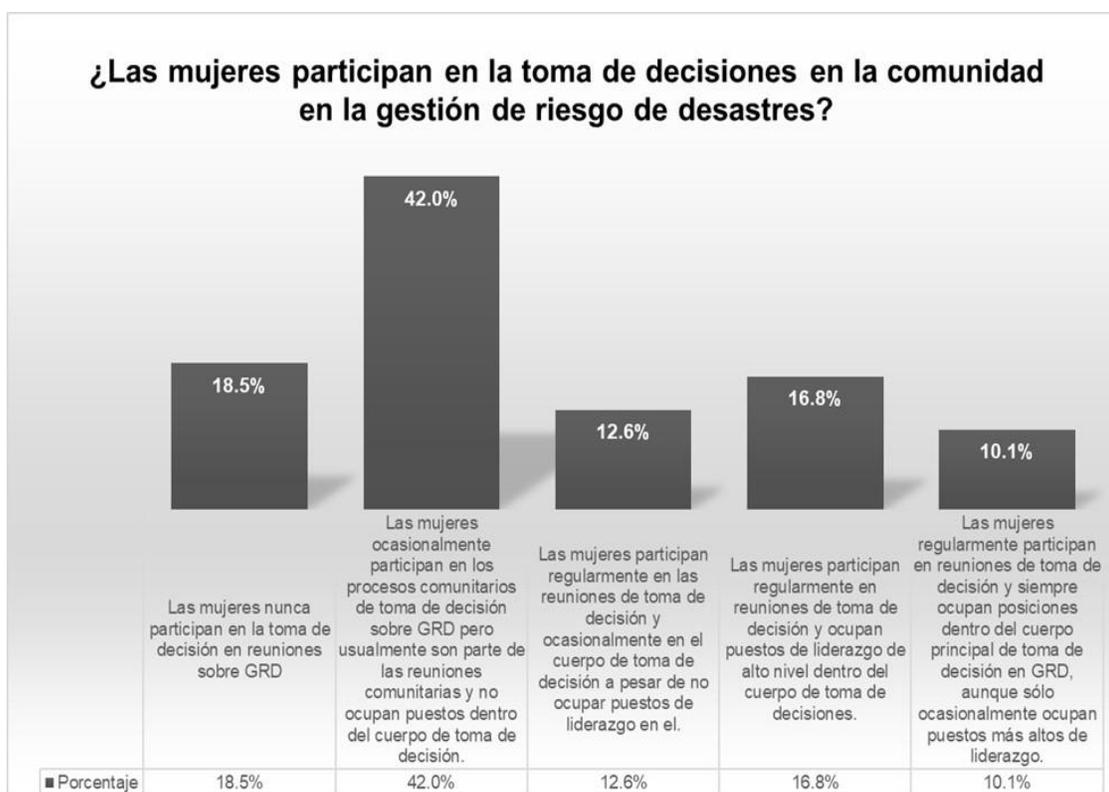
P5: Percepción comunitaria de las alianzas entre GRD y entes gubernamentales



En respuesta a la pregunta *¿Las mujeres participan en la toma de decisiones en la comunidad y en la gestión de riesgo de desastres?* los participantes en su mayoría consideran que ocasionalmente las mujeres participan en la toma de decisiones de gestión de riesgo de desastres, es decir la participación femenina en la gobernanza de riesgo de gestión de desastre es poco relevante. Se observa cómo los cargos de los entes de gestión de riesgo de desastre en su mayoría a pesar de que la norma determina un porcentaje son ocupados por hombres, además de ello en la comunidad como tal en su mayoría los líderes o gestores de proyectos son hombres ya sea por la falta de liderazgo en las mujeres o interés o sí simplemente por no ser tenidas en cuenta. Figura 26

Figura 26

P6: Participación de la mujer en la toma de decisiones de la GRD



Al analizar todas las respuestas dadas por los actores participantes, en este caso líderes comunitarios y dignatarios de acciones comunales, se observa cómo cuantitativamente la respuesta con más relevancia es la poca participación y desconocimiento de lo que significa, implica, beneficia y aplica la gestión de riesgo de desastres en una comunidad. Lo anterior contrasta perfectamente con la revisión documental y observación directa por parte del investigador dentro de sus vivencias en comunidades que presentaron algún impacto negativo por desastre o por alguna afectación que generó vulnerabilidad en la comunidad; momentos en el que se evidenció la falta de coordinación, atención y solución a problemas generados por las

afectaciones que se presentaron.

En la revisión documental se observa cómo la gestión la gobernanza de gestión de riesgos de desastres en Colombia necesita de manera urgente una resignificación en su estructura no solo normativa, sino de aplicabilidad con el fin de generar un impacto positivo en las comunidades vulnerables mejorando su composición, su calidad de vida y fomentando la resiliencia en estas. Lo anterior apoyado en la observación del manejo de las emergencias presentadas en Colombia y las decisiones poco positivas en medio de éstas.

Los datos del muestreo; arrojaron un resultado bimodal para el primero y segundo nivel del componente de gobernanza basada en una escala de calificación. La tabla 5 muestra cada una de las 5 posibles respuestas que se reducen a una característica de resiliencia correspondiente a un asignado “nivel de resiliencia”, clasificadas del 1 a 5 (donde 1 indica mínima resiliencia y 5 indica máxima resiliencia). Las respuestas documentadas darán indicación de la resiliencia comunitaria para cada componente, que para el caso de estudio se determina entre mínima y baja resiliencia a nivel comunitario frente a la gobernanza para la gestión de riesgo de desastres.

Tabla 7

Niveles de Resiliencia

Nivel de resiliencia	Categoría	Descripción
1	Mínima Resiliencia	Poca conciencia del problema o poca motivación para abordarlo. Acciones limitadas a respuestas durante crisis.

2	Baja Resiliencia	Conciencia del problema y anuencia a abordarlo. Capacidad para actuar (conocimiento y habilidades, recursos humanos, materiales y otros) permanece limitada. Intervenciones tienden a ser únicas, fragmentadas y a corto plazo.
3	Mediana Resiliencia	Desarrollo e implementación de soluciones. Capacidad de actuar está mejorada y es substancial. Las intervenciones son más numerosas y de largo plazo
4	Resiliencia	Coherencia e integración. Intervenciones son amplias, cubriendo los mayores aspectos del problema y están ligadas a una estrategia coherente de largo plazo.
5	Alta Resiliencia	Existe una “cultura de seguridad” entre los accionistas donde el RRD está incluida en toda política importante, planeación, prácticas, actitudes y comportamientos.

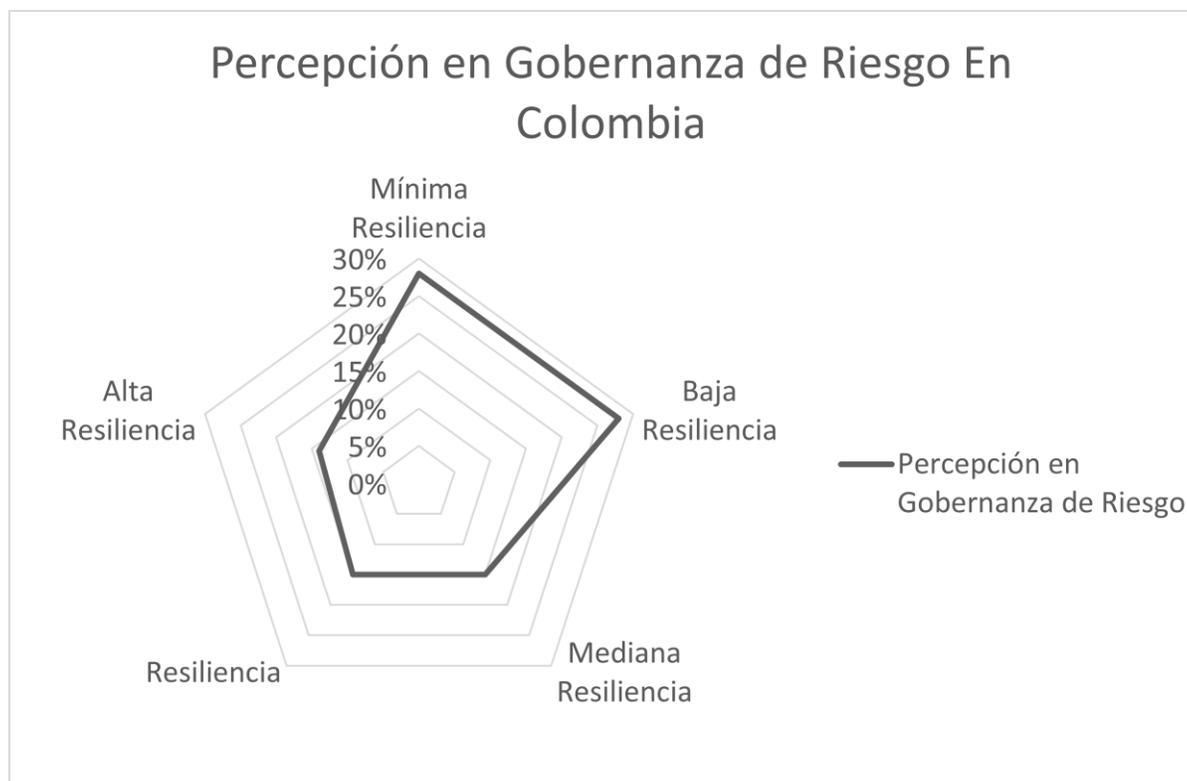
Adaptado de GOAL (2015) Herramienta para medir la resiliencia comunitaria ante los desastres. Guía Metodológica. <https://dipecholac.net/docs/herramientas-proyecto-dipecho/honduras/Guia-Medicion-de-Resiliencia.pdf> p.5

Como primer resultado de la medición se obtuvo el nivel de resiliencia comunitaria en Gobernanza de riesgo lo que se refiere a:

“la Capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos.” (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2018),

Figura 27

Medición de Resiliencia en Gobernanza del Riesgo en Colombia



La tendencia presentada como resultado de la aplicación de las encuestas, muestra que más de la mitad de los encuestados tienen un nivel entre mínima y baja resiliencia lo que indica que la comunidad no tiene, o no cuenta con las herramientas para gestionar el riesgo de desastres. Esta información se puede contrastar la figura 27

Basados en los resultados de la revisión documental se observa que en Colombia evidentemente no hay una clara gobernanza del riesgo de desastres así mismo, esta situación se

evidencia en los resultados de la encuesta dirigidas a las Juntas de Acción Comunal de los diferentes territorios del país, donde se concluye la baja resiliencia en las comunidades. Sin embargo, al analizar los países cuya afectación por eventos naturales es mayor que Colombia debido a las condiciones geográficas, se observó la importancia de mantener la capacidad de la comunidad y la inclusión de ella en la toma de decisiones sobre Gobernanza del Riesgo de Desastres, lo que genera un impacto positivo en la reducción del riesgo.

Lineamientos para la inclusión de la comunidad en las instancias de coordinación territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia

Matriz DOFA Gobernanza del Riesgo de Desastres

Definición de factores internos

Fortalezas

- Nivel Adecuado de coordinación.
- Descentralización de procesos
- Transparencia Administrativa.
- Efectividad en los procesos de la GRD.
- Asignación de recursos de acuerdo a necesidades.
- Rol de participación Activa de los actores en GRD.
- Mayor interacción entre actores Sociales.

- Nivel de acuerdo y estabilidad Política.
- Identificación y aplicación de la Normatividad legal.

Debilidades

- Asignación de recursos de manera discrecional por Gobernadores y Alcaldes.
- Ausencia de mecanismos de seguimiento y monitoreo del impacto de los recursos asignados en GRD.
- Intereses políticos Partidarios.
- Participación pasiva de actores sociales.
- Desinterés en las acciones de GRD por parte de la comunidad.
- Falta de espacios de discusión y participación Social en espacios de poder.
- Desconocimiento de la normatividad legal para la GRD.
- Art 28 ley 1523 de 2012 impacta negativamente la gobernanza del riesgo de desastres.
- Falta de coordinación entre los niveles Nacional-Departamental-Municipal.

Definición de Factores Externos

Oportunidades

- Aumento capacidad para la reducción del riesgo de desastre de la resiliencia y
- Aplicación de lecciones aprendidas de la experiencia en la GRD.

- Integrar a todos los actores pertinentes en la toma de decisiones para la GRD.
- Mejor aprovechamiento de los recursos asignados para la GRD.
- Integrar a la sociedad en la Gobernanza del riesgo de desastres.
- Reducción de pérdida de vidas en Desastres.
- Reducción de afectaciones en el territorio.
- Reglamentación ley 1523
- Contribución con el Desarrollo sostenible

Amenazas

- Corrupción Administrativa.
- Riesgos mal Manejados.
- Mayor impacto de los desastres en Medios de vida.
- Aumento de muertes y lesionados en los desastres y emergencias.
- Detrimiento del patrimonio público.
- Desarrollo inadecuado de los territorios.
- Incremento de la Vulnerabilidad ante riesgos y desastres.
- Monopolio en las decisiones de GRD.

- Desconocimiento de la GRD por parte de tomadores de decisiones

Diseño de Estrategias

Utilización de las fortalezas para aprovechar las oportunidades (FO)

- Aumentar la Resiliencia Territorial.
- Implementar la rendición de cuentas.
- Procurar por una Gobernanza Adecuada
- Incrementar capacidades para Reducir del riesgo de desastres.
- Propender por el aumento de la Credibilidad Institucional.
- Mejorar la calidad de vida de los Colombianos.
- Construir Territorios seguros.
- Propender por una Visión sistémica del riesgo de desastres

Aprovechamiento de las oportunidades para superar las debilidades (DO)

- Planificar de manera participativa de la inversión.
- Fomentar el liderazgo Comunitario.
- Fomentar el Empoderamiento Social de la GRD.
- Aplicar del estado de derecho.

- Reducir sustancialmente el impacto social causado por un desastre.
- Integrar los territorios para el análisis de riesgos.

Utilización de las fortalezas para evitar las amenazas (FA)

- Promover la Cultura de Ética social a todo Nivel.
- Incentivar los mecanismos de Veeduría Ciudadana.
- Promover Gobernanza del riesgo entre lo público-privado-comunitario.
- Observar la gestión de riesgo como un proceso Social.

Reducción de debilidades para evitar las amenazas (DA)

- Actuar en la despolitización de la gestión del riesgo de desastres.
- Mejorar de los sistemas de información pública.
- Implementar la participación ciudadana en los consejos territoriales.

De acuerdo a la anterior matriz y luego de un espacio reflexivo acerca de la revisión documental y de la información recogida por parte del investigador con los líderes sociales y miembros de las acciones comunales de diferentes departamentos en Colombia, se encontró que los mayores denominadores son: la falta de liderazgo, el desconocimiento de los derechos y deberes ante su comunidad, así como la consideración de la gestión de riesgos como una parte integral del desarrollo y la importancia en la participación en la gobernanza de riesgos y desastres, y la ausencia de alianzas lo que genera la deficiente participación en gestión y toma de

decisiones en situaciones que les puedan afectar.

Por lo tanto, el investigador plantea una propuesta social que contenga lineamientos claros para la inclusión de la comunidad como tal en la gobernanza de gestión de riesgos, con los cuales, de manera clara, se buscarán estrategias para que la comunidad participe en la gestión, organización, toma de decisiones y demás acciones en situaciones que genere afectación y por ende vulnerabilidad a su comunidad. Esta propuesta se orienta para que los entes gubernamentales tengan en cuenta a estas comunidades, además de ofrecer oportunidades a los entes privados de asumir la corresponsabilidad en dichas situaciones que generen riesgos o vulnerabilidad en la sociedad.

Consideraciones generales

En la elaboración de la propuesta de lineamientos para la inclusión de la comunidad en las instancias de coordinación territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia, se tiene en cuenta como mero primer paso contar con la voluntad política para la estructuración y ejecución de dichos lineamientos puesto que si la parte gubernamental no tiene en cuenta a la comunidad los lineamientos pueden estar claros, concretos y acertados pero no habrán las condiciones en las comunidades para su ejecución. Las comunidades también juegan un papel importante para el éxito de dichos lineamientos, es decir, sin el concurso activo de la comunidad puede existir una voluntad política pero los lineamientos en gobernanza de gestión de riesgo

pueden tornarse en un fracaso más de parte de los entes gubernamentales.

Ahora bien, todo lo anterior lleva al investigador a estructurar una propuesta que tenga en cuenta cómo acción fundamental la sensibilización de la comunidad y los entes privados, ya sea de tipo comercial, social, ONG entre otros, es decir, si los entes anteriormente mencionados toman conciencia real de la importancia que tienen en la gobernanza de gestión de riesgo harán parte activa y asertiva de propuestas, gestión y acción para el bienestar de su comunidad y así disminuir su vulnerabilidad y afectación.

Luego de la sensibilización de la comunidad, el proceso debe continuar con la conformación de espacios de concertación de la comunidad con la parte gubernamental y entes privados para con ello establecer de forma clara las necesidades reales comunitarias y someterlo a un proceso de validación por parte de los entes involucrados.

Estructuración de Lineamientos

Efectividad de la ley 1523 de 2012 en Colombia. En Colombia está organizada y fundamentada la ley 1523 de 2012 con la cual menciona las responsabilidades, funciones, y estructura de todos los entes involucrados en la gestión de riesgo de desastres, sin embargo, a pesar de ello se observa falencias en el momento que se presenta una afectación en una comunidad específica.

Basado en lo anterior se considera necesario establecer mecanismos claros para qué se le dé aplicabilidad a la ley 1523 del 2012 y con ellos instituir de manera puntual y precisa actividades responsabilidades, no solo en el momento de la afectación sí no también en la

estructuración de actividades para enfrentar los posibles eventos de desastres.

Activación de comités. Para que la gobernanza de gestión de riesgos en Colombia se aplique de forma asertiva, se hace necesario estructurar los comités departamentales y municipales con la participación de todos los entes involucrados en la ley 1523 de 2012, para que se haga efectiva dicha ley.

Las actividades que se pueden ejecutar para llevar a provechar los comités involucrados se exponen a continuación:

Estructurar de una manera lúdica- pedagógica la transmisión del conocimiento dando a conocer la aplicabilidad de la ley para todos los entes que conforman los comités involucrados. Es claro que la participación de todos los agentes comunitarios en la gobernanza de gestión de riesgo de desastres garantiza la efectividad en la toma de decisiones y, por lo tanto, una disminución de las afectaciones.

Convocar a los miembros involucrados en la participación de los comités en especial a la comunidad con el fin de garantizar la participación y la toma de decisiones en la gobernanza de gestión de riesgos. Se espera que, al realizar esta actividad se cuente con un mayor número de participación convocada para que en el momento de las decisiones de infraestructura, la destinación de los recursos se dirija de manera eficiente a los proyectos que realmente beneficien a la comunidad.

Brindar por parte del Gobierno la asesoría o acompañamiento en la organización y formación de dichos comités en la comunidad. Se evidenció a lo largo de la investigación que el hecho de que la comunidad carezca de información y capacitación conlleva a la poca participación en la gobernanza de gestión de riesgo. Ahora bien, con una buena organización de

parte de los entes gubernamentales se estaría garantizando el cierre de la brecha entre la comunidad y dichos entes.

Identificación del contexto social. Para la estructuración adecuada de la gobernanza de gestión de riesgos, se hace necesario que los comités o entes encargados pongan en conocimiento a los miembros de la comunidad sobre los riesgos de su comunidad: es decir, responder a preguntas como ¿qué tipo de afectación se puede sufrir?, ¿en qué grado de exposición estaría la comunidad?, ¿cuál sería la amenaza el grado de vulnerabilidad generado? entre otros, con el objetivo de tener un punto de partida para la organización de la prevención y reducción de la vulnerabilidad ante una afectación.

Para ello se establecen las siguientes acciones como prioritarias:

Mantener en constante monitoreo las posibles afectaciones que puedan afectar a la comunidad, con el fin de establecer escenarios claros acerca de las situaciones que puedan afectar a la comunidad en específico.

Evaluar los recursos y métodos que se tengan para enfrentar las posibles afectaciones y de esta manera la comunidad pueda identificar su grado de vulnerabilidad ante un hecho de afectación.

Establecer parámetros claros en las formas de accionar ante una posible afectación y apoyar a la comunidad para que de manera autónoma y resiliente puedan estar en la capacidad tomar decisiones para enfrentar y superar las afectaciones.

Organizar mapas topográficos y de información acerca de las afectaciones presentadas, lo que permite a la comunidad el acceso a la información de primera mano sobre los lugares que

más afectación y vulnerabilidad puedan presentar en su comunidad.

Organizar un método de comunicación comunitaria que mantenga informada a la comunidad, acerca de las situaciones de riesgo que puedan afectar a la comunidad, generando un proceso de alerta temprana al momento de una posible afectación. Las alertas tempranas pueden contribuir a que las afectaciones disminuyan.

Sensibilización administrativa. Para que la gobernanza de riesgo esté fundamentada, organizada y ejecutada de manera acertada, se hace necesario que los entes gubernamentales generen instrumentos y apoyos acertados a la comunidad. En la medida que ellos faciliten la ejecución y aplicación de la ley de gestión de riesgo de desastres, las comunidades se verán fortalecidas lo que disminuirá su grado de vulnerabilidad. Hay que partir del hecho que en la participación de la comunidad está la clave para mejorar la calidad de vida del entorno y a su vez disminuir la vulnerabilidad.

Para el desarrollo de este ítem se considera necesario establecer como prioritario las siguientes acciones:

Coordinar los entes gubernamentales encargados tanto a nivel nacional como departamental y municipal para la constitución de los comités de gestión de riesgos. La participación comunitaria genera un empoderamiento por parte de esta de todas las decisiones y acciones a tomar que beneficiarán dicha comunidad.

Establecer un canal de comunicación claro, para tener alertas tempranas ante posibles afectaciones. Cuando la comunicación es clara, concreta y precisa, las reacciones y acciones se darán de manera acertada, lo que lleva a la comunidad a disminuir su vulnerabilidad y por ende aumentar su capacidad de resiliencia.

Coordinar la actualización de los posibles riesgos o afectaciones en las comunidades. La información actualizada acerca de los riesgos de la comunidad garantiza que la toma de decisiones y la ejecución de los proyectos sean acordes para enfrentar y mitigar estos riesgos.

Inclusión de la comunidad en la gobernanza de gestión de riesgos de desastres. La comunidad en general es la directa afectada en un eventual desastre, por lo que sus integrantes se convierten en actores principales de la gobernanza en gestión de riesgo de desastres. Para cumplir con esta función, la comunidad necesita tener bases sólidas en formación, capacidad de reacción y capacidad de organización que dé como resultado la disminución de su vulnerabilidad y por ende ser resilientes.

En esta propuesta el paso a seguir es establecer unos lineamientos con los cuales la comunidad se forme en materia de gobernanza de gestión de riesgos.

Formación comunitaria. Al observar la diversidad de la comunidad colombiana se puede reconocer el espíritu innovador, el deseo de superación y la tenacidad para enfrentar variedad de situaciones; por lo tanto y basado en sus experiencias, es importante rescatar los conocimientos ancestrales que pueda tener cada comunidad. Todo este cúmulo de aptitudes y actitudes deben ser tenidos en cuenta a la hora de planificar el territorio y tomar decisiones acerca de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Una comunidad formada va a estructurarse cómo una comunidad sólida, no solo para la toma de decisiones sino también para la participación y organización de acciones que propendan el bienestar de ella. Lo que en materia de afectación o desastre genera un elevado sentido de resiliencia y por ende disminuye la vulnerabilidad comunitaria.

En el ámbito de formación comunitaria se considera como acción prioritaria lo siguiente:

El Gobierno nacional debe asumir el compromiso de formación y organización de las comunidades para ser partícipe en la gobernanza de gestión de riesgo de desastres, partiendo del punto que dicha formación debe tener en cuenta las particularidades de cada comunidad.

Organizar espacios de formación comunitaria en el ámbito gobernanza y gestión de riesgo de desastres con profesionales capacitados para ello. Es responsabilidad de los entes Gubernamentales, garantizar profesionales idóneos para la formación en riesgo de desastres a las comunidades, por lo que se necesita voluntad política con la cual se estructuren programas de formación comunitaria.

Estructurar la forma como se transmitirá el conocimiento. Se propone la metodología de “formación en cascada”, donde un grupo de miembros de la comunidad se capacitan de forma inicial que, a su vez, será multiplicada en la comunidad en general. En experiencias de formación, se ha evidenciado que cuando los formadores hacen parte de la misma comunidad o del contexto, son más objetivos al formar a sus pares, por lo tanto, se apropia mejor el conocimiento y se aplica a una realidad contextual.

Organización de comités sectoriales donde se de participación a las mujeres, quienes ocupan un lugar importante en la comunidad. El rol de la mujer es estratégico puesto que en muchos casos son las encargadas de los hogares y por ende la afectación para ellas puede ser mayor, por lo tanto, su participación debe estar enmarcada en la toma de decisiones, gestión y consecución de alternativas de prevención comunitaria.

En medio de la organización de comité es de gran importancia los subcomités, es decir,

comités menores encargados de espacios controlables que a su vez van a estar trabajando de forma colaborativa con el comité regional departamental y nacional para que así, las decisiones e intervenciones sean objetivas en el momento de que se ejecuten.

Sensibilización comunitaria. Para llevar a cabo un proceso de formación e interiorización hacia la comunidad, se hace necesario que sus miembros tomen conciencia de la utilidad y necesidad de hacer parte del proceso, es decir, sin la disponibilidad de la comunidad todo intento de formación fracasará. De allí radica la importancia que el proceso de sensibilización comunitaria esté sustentado en actores de la propia comunidad, para que haya un proceso de apertura y de apropiación asertiva del proceso de formación y aplicación de este.

Para este proceso de sensibilización se consideran actividades prioritarias las siguientes:

Recuento de situación actual. En medio de la contextualización de la comunidad es importante tener en cuenta el punto de partida o momento que tenga la comunidad para que así las decisiones e intervenciones sean acertadas.

Socialización de avances. Al momento que se estructure la participación comunitaria en la gobernanza de gestión de riesgo de desastres, se convierte en un pilar fundamental para la socialización o comunicación de los avances de esta, puesto que con ello la comunidad tendría una participación coherente en dicha gobernanza.

Socialización de beneficios. Dentro de todo este proceso la comunidad debe conocer los beneficios que le brindara la gobernanza de gestión de riesgo de desastres para con ello tomar conciencia de la importancia de esta en la disminución de la vulnerabilidad en la comunidad.

Estructuración del plan de control y evaluación Para que un proceso se desarrolle de

forma coherente, se necesita estructurar un plan de control y evaluación que vaya identificando las fortalezas de dicho plan. Al igual que las debilidades, los entes de control deben tener claro cuáles son las posibles modificaciones o ajustes que se deben realizar.

Los actores implicados en el proceso de evaluación deben establecer unos parámetros claros de lo que se evaluará, organizando una hoja de ruta donde queden definidas las diferentes etapas del proceso como metodología, secuencias entre otros.

Dentro del proceso de evaluación se consideran acciones prioritarias tales como:

Estructuración de rejilla de evaluación: en el momento de evaluar el proceso de organización de gobernanza de gestión de riesgo es importante establecer en ítems precisos que arrojen de forma objetiva el curso del proceso.

Clasificación de ítem a evaluar: dentro del proceso de formación y estructuración en la participación de la comunidad en la gobernanza de gestión de riesgos desastres, es importante tener claro cuáles son los ítems para evaluar puesto que ello garantiza la validación del proceso.

Incorporación de planes de mejoramiento: luego de un proceso de evaluación coherente y objetivo se establecerá qué mecanismos se necesita para mejorar las posibles debilidades del proceso.

Promover la Veeduría Ciudadana De acuerdo con la Artículo 44 de la Ley 1523 de 2012 menciona acerca de El Control en la Gestión del Riesgo de Desastres:

El Estado a través de sus órganos de control ejercerán procesos de monitoreo, evaluación y control en la gestión de riesgo de desastre, empleando para tales fines los medios

establecidos por la ley y la sociedad a través de los mecanismos de veeduría ciudadana.

Este artículo se complementa con lo mencionado en el Parágrafo a continuación: “Todas las entidades públicas, privadas o comunitarias velarán por la correcta implementación de la gestión del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias sectoriales y territoriales en cumplimiento de sus propios mandatos y normas que los rigen.” p1

La Ley 850 de 2003 promueve la realización de la veeduría ciudadana como un mecanismo democrático que permite a las organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas políticas, judiciales, legislativas, electorales y órganos de control, así como entidades públicas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto o contrato de la prestación de un servicio público p.1, lo que indica que la comunidad puede ejercer su derecho de fiscalización de los dineros que se disponen en el presupuesto y así, tomar decisiones al evaluar y priorizar las obras que mejor convengan a la municipalidad en cuanto a la gestión de riesgos de desastres.

Se hace necesario promover la creación de las veedurías ciudadanas a nivel territorial para que intervengan en los procesos de la gestión de riesgo de desastres, siguiendo los principios de 1) la democratización, 2) la autonomía, 3) transparencia, 4) igualdad, 5) responsabilidad, 6) eficacia, 7) objetividad y 8) legalidad.

Invitar a la participación de los medios de control gubernamentales en la Gestión de Riesgos de Desastres. Hay dos entidades que ejercen control sobre los recursos públicos, la procuraduría y la Contraloría. El departamento administrativo de la función pública (2020) menciona que “el propósito de la contraloría es verificar la transparencia, eficiencia y eficacia de la destinación de los recursos públicos, y en consecuencia, deducir las responsabilidades a que

haya lugar a imponer las respectivas sanciones”. P.3 Por su parte, la procuraduría “tiene por objeto de vigilar el cumplimiento de la constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; así como proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad con el auxilio del defensor del pueblo” p.19 es decir en ambos casos, defender los intereses de la sociedad.

Por lo tanto, la participación en de los medios de control gubernamental, en el ejercicio de sus facultades permitirá velar en la ejecución de las obras de interés comunitario que involucren la aprobación de presupuesto y su uso de los recursos públicos. Si bien la procuraduría denuncia el monopolio de contratación, ésta también lleva a cabo los procesos de investigación por presuntas irregularidades en las contrataciones que fueron denunciadas en los diferentes municipios.

Gestión de la comunicación para el cambio social. De acuerdo con Gumucio (2011) la comunicación para el desarrollo tuvo sus orígenes en los años 70's e impulsada por la FAO, consistió en estimular un intercambio adecuado de información y conocimiento de expertos hacia la comunidad agrícola, fortaleciendo las organizaciones sociales produciendo los contenidos adecuados para el contexto cultural de los programas., p.35. Es decir, la comunicación para el desarrollo, además de valorar el conocimiento local, entendía la necesidad de respetar las formas tradicionales de organización social y fortalecerlas de donde se contaba con un vocero válido que representaba a la comunidad.

Para lograr este objetivo, se hace necesaria la utilización de medios que sean de fácil acceso adaptadas a la comunidad, como lo son el internet, la radio, los libros, artículos, los boletines informativos y demás que estén al alcance.

La comunicación para el cambio social debe contar con cinco condiciones tal y como menciona Gumucio (2011): 1) la comunidad debe participar y apropiarse de las problemáticas de su entorno; 2) la comunicación debe hacerse por la lengua que sea más apropiada de acuerdo a la cultura a la cual se están comunicando, es decir, utilizar lenguaje propio de su tradición; 3) generar contenidos locales intercambiando conocimiento en equidad de condiciones rescatando la tradición de generaciones; 4) El uso de la tecnología apropiada de acuerdo al contexto de la comunidad y 5) promoción del debate, el dialogo, la construcción de redes y procesos de intercambio.

Conclusiones

La Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres celebrada en Sendai Japón en el año 2015 se expuso que:

Teniendo en cuenta la experiencia adquirida con la aplicación del Marco de Acción de Hyogo, y en aras del resultado esperado de la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países y del objetivo de Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia. Los Estados deben adoptar medidas específicas en todos los sectores, en los planos local, nacional, regional y mundial, con respecto a las siguientes cuatro esferas prioritarias, dentro de las que se encuentra el número dos” “Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo” (Naciones Unidas, 2015, p.14)

Por lo que es importante trasladar el concepto al entorno regional, no sin antes ajustar medidas políticas en relación con que las sociedades latinoamericanas necesitan gobiernos locales, con estilos de gestión que incorporen a los ciudadanos a los procesos decisorios sobre aquellos asuntos que los afectan.

Es importante que a los habitantes de la comunidad se les reconozcan sus derechos como ciudadanos y se garantice la universalidad del acceso a la participación y la organización social. Se hace necesario que los gobiernos consulten, informen y se dejen informar, así como legitimar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos que les competen. (Brito, 2005, p7)

Tomando como referencia la revisión documental realizada y la encuesta de factores que influyen a la comunidad en la gobernanza de riesgo de desastres, especialmente en su participación y/o representación territorial para la toma de decisiones en la gestión de riesgo de desastres en Colombia influye directamente en factores que incrementan el riesgo.

Estos riesgos conllevan a una menor capacidad de resiliencia y una mayor progresión de la vulnerabilidad frente a las amenazas que inciden directamente para que un evento perturbador se materialice en un desastre y con ello se profundice aún más la crisis humanitaria, socioeconómica y política de las regiones. De igual manera es una ventana de oportunidad a procesos administrativos viciados de corrupción en nombre de las víctimas y damnificados por las catástrofes, como ya lo pudimos precisar en sendas referencias de los organismos de control fiscal en el país.

Por otra parte, también se pudo establecer con el paralelo de comparación de buenas prácticas internacionales de gobernanza del riesgo de desastres llámense estas como iniciativas factibles en el orden social, económico, financiero y técnico, que tienen como fin mejorar la calidad de vida de las personas, siendo el resultado del trabajo efectivo y coordinado entre diferentes actores pertinentes para la gestión de riesgo de desastres y sectores de la sociedad civil. que genera una mayor participación Gobierno- Comunidad y Sector privado en la coordinación y toma de decisiones, los impactos y consecuencias en pérdida de vidas, así como

las afectaciones relacionadas con pérdidas de medios de vida se minimizan permitiendo las inversiones en desarrollo y prosperidad para los pueblos y dando espacio para el cumplimiento de la agenda 2030. Figura 28.

Figura 28

Impacto de buenas prácticas en Gobernanza del Riesgo de Desastres



A pesar de que la ley 1523 de 2012, en la que se constituye la política nacional de gestión del riesgo de desastres tiene parámetros claros, al dictar medidas para establecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres deja vacíos, especialmente en la actuación de la sociedad civil y la comunidad en la gobernanza del riesgo de desastres a nivel territorial.

Por lo anterior las afectaciones en las comunidades se denotan más profundas y a su vez,

las soluciones planteadas en su mayoría son ineficaces y poco efectivas especialmente en los procesos de conocimiento, reducción y manejo de desastres. A partir de allí se abre una brecha cada vez más profunda que sigue acumulando vulnerabilidad y profundizando la crisis de pobreza en el país, al no permitir un cambio de modelo de desarrollo a mediano plazo sobre el impacto de los desastres. Las comunidades se enfrentan a riesgos cada vez más complejos derivados del aumento de población urbana y los efectos del cambio climático, sin una participación clara en temas que atañen con su seguridad humana.

Por su parte, la organización Germanwatch menciona en su informe de mensajes principales del IRC que: “la pandemia del COVID-19 ha reiterado el hecho que tanto los riesgos como la vulnerabilidad son sistémicos y están interconectados, por lo que es muy importante fortalecer las capacidades de resiliencia frente a los distintos tipos de riesgo” (Germanwatch, 2021, p2), para lo cual se debe centrar la importancia en una conducción apropiada de la gobernanza del riesgo donde todos los actores aporten desde su experiencia y la vivencia en el territorio para fortalecer las capacidades de los sistemas de gestión de riesgos para así resistir, absorber, adaptarse, transformarse de los efectos de los desastres y recuperarse de manera oportuna y eficiente, mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas. En otras palabras territorios seguros y resilientes.

Recomendaciones

Luego de la estructuración de este proceso investigativo y acogiendo los resultados mostrados por la encuesta realizada, el investigador considera oportuno fundamentar una propuesta social que tiene como estructura básica unos lineamientos de inclusión de la comunidad en las instancias de coordinación territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia, propendiendo con ellos al fortalecimiento de la gobernanza de riesgos de desastres, las recomendaciones principales son:

Fortalecimiento de la sociedad civil en el conocimiento de asuntos de participación ciudadana en temas que afecten su vida, integridad y cotidianidad:

La participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres como asunto público y territorial debe ser tomada como una acción democrática para la construcción de la ciudadanía en cuanto a sus derechos, obligaciones y empoderamiento socio político para la contribución de la seguridad humana. “Cada vez más los ciudadanos exigen ser tomados en consideración, que se debatan y negocien sus críticas, sus demandas y propuestas (Borja, 1998) y participar en la gestión de lo público”. (Brito, 2005).

En Colombia la ley 1757 de 2017 expone en su artículo 88 la promoción de la participación ciudadana en las administraciones departamentales, municipales y distritales. La promoción a este derecho en las unidades territoriales dependerá de las Secretarías que se designen para tal fin, quienes podrán designar personal con dedicación exclusiva para tal fin.

Se recomienda adelantar acciones puntuales para el conocimiento de normatividad, leyes y decretos de participación ciudadana en los territorios en materias Ambiental y de planificación

territorial que apoyen la gestión de riesgo de desastres. Tabla 8

Tabla 8

Normatividad gestión de riesgos de desastres

	Ámbito	Norma	Participación
Gestión del riesgo de desastres	Sistema Nacional de gestión de riesgos de desastres	Ley 1523 de 2012. Por el 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	Asegurar la coordinación Pública-privada-Comunitaria en el sistema nacional para la gestión del riesgo de desastres
	Planes de gestión de riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas	Decreto 2157 de 2017: por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la ley 1523 de 2012"	Seguimiento de veedurías ciudadanas a los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas (PGRDEPP).

Continúa.

Tabla 9*Normatividad gestión de riesgos de desastres. Continuación*

	Ámbito	Norma	Participación
Planificación Territorial	Consejos departamentales y municipales de planeación	Ley 152 de 1994 “por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo” Decreto 2284 de 1994	Espacio donde confluyen los representantes de las entidades territoriales y de los distintos sectores que integran la sociedad civil , para la participación ciudadana.
	Consejo consultivo de ordenamiento territorial, Municipal o distrital	Ley 388 de 1997” por la cual se modifica la ley 9 de 1989 y la ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones” Decreto Nacional 879 de 1998	Instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, que deberá conformar los alcaldes de municipios con población superior a 30.000 habitantes.
	Presupuestos Participativos	Ley 1557 de 2015 “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho de participación democrática”	Establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad en el proceso de programación participativa de presupuesto, el cual se desarrollara en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales, distritales, municipales y de localidades, así como la fiscalización de la gestión.

Continúa.

Tabla 8*Normatividad gestión de riesgos de desastres. Continuación*

	Ámbito	Norma	Participación
Control Social	Veedurias ciudadanas municipales , departamentales y Nacionales	Ley 850 de 2003 “por medio de la cual se reglamentan las veedurias ciudadanas” Ley 1757 de 2015 “por la cual se dictan disposiciones en materia de promocion y proteccion del derecho de la participacion democartica”	Espacio legalmente constituido donde los diferentes tipos de veedurias que se orgnicen a nivel terrotorial , puedan establecer mecanismos de comunicaci3n e informacion entre si, permitiendo el acuerdo de procedimientos y parametros de accion, procurando la formacion de redes para el fortalecimiento de la sociedad civil.
	Consejo Nacional de apoyo a las veedurías Ciudadanas	Ley 850 de 2003 “ por medio de la cual se reglamentan las veedurias ciudadanas”	Espacio legalmente constituido el cual fue creada para evaluar piliticas ejecutadas por instituciones publicas.

Promover el Liderazgo Comunitario y el empoderamiento de Colectivos

Ante la necesidad sobrevenida la sociedad por un liderazgo comunitario eficiente y eficaz, que oriente la búsqueda de soluciones para superar sus dificultades y en la aclaración de sus peticiones, resulta importante definir las características esenciales a este rol de líder comunitario y como a su vez, esta figura les permita fortalecer un empoderamiento colectivo con el fin de lograr una mayor independencia y autonomía en la toma de decisiones que afecten su cotidianidad, por lo cual es muy importante que se ayude desde lo público a desarrollar las

habilidades que requiere un buen líder comunitario, con programas dirigidos a las comunidades y con enfoque claro en la gestión de riesgo de desastres.

Cuando el liderazgo se sitúa intrínsecamente en el espacio comunitario, su fin principal se encausa en el incremento de la cultura de la organización respecto al cumplimiento de metas y objetivos. Para tener en cuenta entre otros aspectos se deben observar el crecimiento personal en los aspectos sociales, trabajo en equipo, la empatía, la motivación y la resolución de conflictos.

Promover el conocimiento sobre la incidencia de los factores de riesgo en el desarrollo.

A pesar de estos avances, en muchos sectores los principios de protección ambiental y desarrollo sostenible aún se consideran una restricción al desarrollo económico y social, lo que limita la capacidad pública para detener el creciente deterioro ambiental de ecosistemas críticos y controlar la contaminación

Promover las alianzas para el desarrollo.

Con el propósito de orientar de manera adecuada los procesos de la gestión del riesgo de desastres y establecer redes y alianzas entre los diferentes actores, se recomienda un trabajo articulado que busque incentivar el desarrollo de comunidades y de esta manera contribuyan, no solo a fortalecer la dinámica de las economías locales conectando la oferta y la demanda territorial de productos y servicios sino además, habilitando entornos viables y sostenibles para la consolidación de alianzas comerciales para superar como causa de fondo de la vulnerabilidad la pobreza. Se requiere que se busquen acciones que fortalezcan el conocimiento, la reducción del riesgo y la preparación para los desastres.

Promover la participación de la mujer en la gobernanza del riesgo de desastres.

La participación de las mujeres es fundamental para la gestión eficaz del riesgo de desastres, así como para diseñar, dotar de recursos y poner en práctica políticas, planes y programas de reducción del riesgo de desastres con perspectiva de género. Se propone adoptar medidas de creación de capacidad con el fin de empoderar a las mujeres para la preparación ante los desastres y desarrollar su capacidad para asegurar medios alternativos de vida en situaciones posteriores a los desastres (Naciones Unidas, 2015, p.21).

Promover la participación de la comunidad en la gobernanza del riesgo de desastres.

Por último, se recomienda atender por parte de las instancias territoriales los lineamientos representados en este documento sobre la importancia de la inclusión de la comunidad en las instancias de coordinación territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia, con los cuales Gobernadores y alcaldes generarían una fortaleza en materia de resiliencia comunitaria, mejorando la calidad de vida de los habitantes del territorio y disminuyendo la vulnerabilidad y aumentando las capacidades con lo que se reduce el riesgo de manera proporcional, facilitando el camino hacia el desarrollo sostenible en Colombia.

Referencias

- Agencia de Cooperación Internacional del Japón [JICA]. (Septiembre de 2016). *Reducción del Riesgo de desastres BOSAI*.
https://www.jica.go.jp/spanish/about/publications/japan_brand/c8h0vm0000bc51aw-att/japan_brand_04_sp.pdf
- Asamblea General Naciones Unidas. (21 de septiembre de 2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible*. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Asian Disaster Reduction Center [ADRC] (2011). *Emergency response management in Japan: Final Research Report*. Ministry of Emergency Situations of the Republic of Azerbaijan
https://www.adrc.asia/aboutus/vrdata/finalreport/2011A_AZE_Emin_FRR.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). *Riskmonitor*. <https://riskmonitor.iadb.org/es>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2015). *Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres [iGOPP]*. Nota técnica IDB-TN-720.
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/iGOPP-Índice-de-Gobernabilidad-y-de-Políticas-Públicas-en-Gestión-de-Riesgo-de-Desastre.pdf>
- Banco Mundial. (30 de Enero de 2017). *Mejorar la gobernanza es fundamental para garantizar un crecimiento equitativo en los países en desarrollo*.
<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>
- Bautista Diaz, y Rincón Cristancho, S. (2020). *Revisión Bibliografía sobre la gestión de riesgo de desastres 2000-2020 de Japón y Chile en comparación con Colombia*. [Tesis de tecnología, Universidad Militar Nueva Granada].
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/38892/RinconCristanchoSalm>

- aSofia%20Bautista%20Diaz%20Maria%20Paula2021.pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bertram, D. (2008). Likert Scales... are the meaning of life. Topic report CPSC 681.
<http://poincare.matf.bg.ac.rs/~kristina/topic-dane-likert.pdf>.
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. y Wisner, B. (1996). Vulnerabilidad: *El entorno social, político y económico de los desastres*. Red de Estudios Sociales en Prevención de desastres en América Latina
- Brito, M.(2005). ¿Buen gobierno? local y calidad de la democracia. *Instituciones y desarrollo*. (12-13). <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/26-Buengob.pdf>
- Campos (2014). *Participación ciudadana y administración local*. [Tesis de doctorado, Universidad de Castilla - la Mancha, España]. <http://hdl.handle.net/10578/5823>
- Casado Claro, M. (2019). Fukushima: *Crónica de un desastre anunciado*. Zaragoza: Prensa de la universidad de Zaragoza
- Centro Nacional de Prevención de Desastre (1996). *Medidas de prevención de desastres del Japón*.
<https://www.files.cenapred.unam.mx/es/BibliotecaVirtual/BibliotecaVirtualSINAPROC/especiales/0000961DOC.pdf>
- Colciencias (2018) *Política de ética de la investigación, Bioética e Integridad Científica*.
https://minciencias.gov.co/sites/default/files/pdf_poltica.pdf
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 103 y 207, 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Contraloría General de la República de Colombia. (21 de septiembre de 2021). *Comunicado de prensa No. 112. Revela diagnóstico de seguimiento de la Contraloría: En el primer semestre del año, aumentó el número de declaratorias de calamidades por emergencias y*

desastres naturales. <https://www.contraloria.gov.co/es/w/revela-diagn%C3%B3stico-de-seguimiento-de-la-contralor%C3%ADa-en-el-primer-semester-del-a%C3%B1o-aument%C3%B3-el-n%C3%BAmero-de-declaratorias-de-calamidades-por-emergencias-y-desastres-naturales>

Corporación Transparencia por Colombia (Mayo de 2019). *Así se mueve la corrupción*.

Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia. Monitor Ciudadano de la Corrupción. 2016-2018. <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>

Decreto 3398 de 1965. Por el cual se organiza la defensa nacional. 25 de enero de 1966. DO 31842

Decreto 4147 de 2011. Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura. 3 Noviembre de 2011

Decreto 93 de 1998. Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. 19 enero de 1998. DO 43217

Decreto Ley 919 de 1989. Derogado por el art. 96, Ley 1523 de 2012. Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones. 1 DE Mayo de 1989. DO 38799.

Departamento Administrativo de la función pública (2022). Manual de estructura del estado colombiano. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/organismos-control.php>

Feito, L. (2007). Vulnerabilidad. *Anales del Sistema Sanitario de Navarra*, 30(Supl. 3), 07-22
<https://scielo.isciii.es/pdf/asisna/v30s3/original1.pdf>

Francisco, S. (2015). *Carta encíclica Laudato Si*.

Garrido Vergara, L. (2011). Reseña de "La Teoría de la acción comunicativa" de J. Habermas.

Razón y Palabra (75), 1-20. <https://www.redalyc.org/pdf/1995/199518706036.pdf>

German watch. (2021). Índice de Riesgo Climático Global 2021: ¿Quiénes sufren más a causa de los eventos climáticos extremos? [PDF].

<https://germanwatch.org/sites/default/files/Resumen%20Indice%20de%20Riesgo%20Clim%C3%A1tico%20Global%202021.pdf>

GOAL internacional. (2015). *Herramienta para medir la resiliencia comunitaria ante desastres.*

Guía metodológica. <https://dipecholac.net/docs/herramientas-proyecto-dipecho/honduras/Guia-Medicion-de-Resiliencia.pdf>

Gobierno de Colombia (2022) *Datos Abiertos. Base de datos Juntas de Acción Comunal.*

<https://www.datos.gov.co/browse?q=BASE%20DE%20DATOS%20JUNTAS%20DE%20ACCION%20COMUNAL%20-%20Alcalda%20Mpal%20Tunja&sortBy=relevance>

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación.* Mc Graw Hill.

Hurtado M., Jhoan A., & Hinestroza C., Lisneider. (2016). *La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución.* *Justicia Juris*, 12(2), 59-76.

<https://doi.org/10.15665/rj.v12i2.1011>

Lavell., A. (2021). *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición.*

https://www.academia.edu/9808476/Sobre_la_Gesti%C3%B3n_del_Riesgo_Apuntes_hacia_una_Definici%C3%B3n

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. 24 de julio de 2012. D.O. No. 48411.
- Ley 1757 de 2015. *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. 6 de Julio de 2015. DO. No. 49565
- Ley 580 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. 18 de noviembre de 2003. DO No. 45376
- Marjolein B.A., V. & Ortwin R. (2011) Risk governance. *Journal of Risk Research*. 14(4). 431-449. DOI: 10.1080/13669877.2011.553730
- Martínez Valle, L. (2012). Apuntes para pensar el territorio desde una dimension social. *Ciências Sociais Unisinos*, 48(1), 12-18. doi:<https://doi.org/10.4013/csu.2012.48.1.02>
- Martínez, A. (2001). *Aproximación al concepto de participación, de los actores sociales del barrio el Dorado de la ciudad de Pereira*. [Tesis de Maestría, Universidad de Pereira]. <https://repository.cinde.org.co/bitstream/handle/20.500.11907/362/MartinezGuzmanAngelaMaria2001.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Medios ACPO (23 de Julio de 2013). *Historia Unidad nacional para la gestión de riesgos de desastres*. [Archivo de video]. YouTube <https://youtu.be/Zq3tEJbJeZw>
- Ministerio del Interior (2015). *Democracia, participación, Acción Comunal. Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción, protección del derecho a la participación democrática*. https://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla_participacion_simplificado.pdf
- Naciones Unidas Derechos Humanos (2022) *Entorno a la buena gobernanza y los derechos humanos*. <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/AboutGoodGovernance.aspx>

rnance.aspx

Naciones Unidas, A. G. (2015). *Marco de Sendai para la reducción de riesgo de desastres 2015-2030*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 3 de junio de 2015.

<https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1516720.pdf>

Observatorio Parlamentario Asia - Pacífico (27 de octubre de 2016). *Manejo de desastres en Japón: institucionalidad fuerte y cultura cívica*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/sistema-manejo-desastres-japon-prevencion>

OECD (2019). *Evaluación de la gobernanza del riesgo en Colombia*.

<https://doi.org/10.1787/f4ff1a69-es>. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2fcb805d-es/index.html?itemId=/content/component/2fcb805d-es#section-d1e2954>

Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNDRR] (2021).

Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe. Desafíos para la reducción del riesgo de desastres y avances en el cumplimiento de las metas del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

<https://www.undrr.org/sites/default/files/inline-files/RAR-LAC%202021%20ESP.pdf>

Oliver-Smith, A. (2003). Anthropological Research on Hazards and Disasters. *Annual Review of Anthropology*, 25(1), 303-328. DOI:10.1146/annurev.anthro.25.1.303

Organización para la cooperación y el desarrollo Económico OCDE. (2019). *Informe sobre la evaluación de la gobernanza de riesgo en Colombia*. [https://www.oecd-](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f4ff1a69-es/index.html?itemId=/content/publication/f4ff1a69-es#execsumm-d1e542)

[ilibrary.org/sites/f4ff1a69-es/index.html?itemId=/content/publication/f4ff1a69-es#execsumm-d1e542](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f4ff1a69-es/index.html?itemId=/content/publication/f4ff1a69-es#execsumm-d1e542)

Pérez, K. (2005). Vulnerabilidad. En *Diccionario de Acción Humanitaria*.

<https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/228>

Procuraduría General de la Nación (21 de Mayo 2020). Boletín 2019. *Procuraduría adelanta 512 procesos disciplinarios por presuntas irregularidades en 26 gobernaciones y 272 alcaldías en la emergencia sanitaria por covid-19*.

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/-Procuraduria-adelanta-512-procesos-disciplinarios-por-presuntas-irregularidades-en-26-gobernaciones-y-272-alcaldias-en-la-emergencia-sanitaria-por-covid-19.news>

Radtke, K. Weller, D. (17 de Septiembre de 2019). *The WorldRiskIndex 2019*.

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WorldRiskReport-2019_Online_english.pdf

RAOSOFT (s.f.) *Calculadora tamaño de muestra* [Aplicación Web].

<http://www.raosoft.com/samplesize.html>

Sarmiento, J., Castro Correa, C., Sandoval, V. y Hoberman, G., (2020). Cohesión social como base del mejoramiento de la gobernanza en asentamientos informales. *Revista de investigaciones Geográficas*, 59, 59-69 DOI:10.5354/0719-5370.2020.56953

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2018). *Glosario de términos y conceptos de gestión de riesgo de desastres para los países miembros de la comunidad Andina*. [CAPRADE].

<https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2018619133838GlosarioGestionDeRiesgoSGCA.pdf>

Serna de la Garza., J. (2010). *Globalización, Gobernanza y Estado: El caso de la Guardería ABC*. Instituto de Investigaciones Jurídicas [UNAN]. [Estudios Jurídicos]

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2873/20.pdf>

The World Bank (2012). *Analysis of Disaster Risk Management in Colombia*.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/658361468018050201/pdf/NonAsciiFileName0.pdf>

Tierney, K. (2012). Disaster Governance: Social, Political, and Economic Dimensions. *Annual Review of Environment and Resources*, 37(1), 341-363. DOI: 10.1146/annurev-environ-020911-095618.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD] (14 febrero 2022). *Historia del sistema nacional para la atención y prevención de desastres*.

<http://www.gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/pagina.aspx?id=79>

Uriarte Arciniega, J. (2010). La resiliencia comunitaria en situaciones catastróficas y de Emergencia. *International Journal of Development and education psychology [INFAD] Revista de Psicología*. (1), 687-693.

<https://www.redalyc.org/pdf/3498/349832324073.pdf>

Velez Soto, E. (2021) *Encuesta de participación Comunitaria en la gobernanza del riesgo de desastres a nivel territorial*. <https://forms.gle/He9XMND4KkVCJxzR7>

Ventas L. (2014) ¿Por qué el 90% de los terremotos suceden en el Cinturón del Pacífico? *BBC News Mundo*.

https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140826_ciencia_cinturon_fuego_pacifico_zona_mas_sismica_mundo_lv

Whittingham, M. (2011). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, (2), 219-236.

<https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24/26>

Anexos

Anexo 1: Encuesta de participación comunitaria a nivel Territorial en la gobernanza del riesgo de desastres.

Encuesta de participación Comunitaria en la gobernanza del riesgo de des... <https://docs.google.com/forms/d/1Bzo7QFOiNcUI6hXQSTE8rxgIA45l...>

Encuesta de participación Comunitaria en la gobernanza del riesgo de desastres a nivel territorial

Datos personales

**Obligatorio*

1. Correo electrónico *

2. Nombre *

3. Lugar de domicilio *

Marca solo un óvalo.

Rural

Urbano

Otro

Otros: _____

4. Nombre del Municipio y Departamento

5. Nombre de la comuna-barrio y/o corregimiento y vereda

6. Cargo en la Junta de acción Comunal *

Marca solo un óvalo.

- Dignatario Actual
- No pertenezco a la junta
- anteriormente pertenezcí a la junta de acción comunal

7. cantidad de personas que habitan en su comunidad

Marca solo un óvalo.

- entre 0 y 100 personas
- Entre 100 y 500 personas
- Entre 500 y 1000 personas
- Mas de 1000 personas
- Desconozco el numero de habitantes en mi comunidad

8. grupo étnico

Marca solo un óvalo.

- Negro, mulato, afrodescendiente, afrocolombiano
- Indígena
- Mestizo
- Caucásico (blanco)
- Otro
- Otros: _____

6. Cargo en la Junta de acción Comunal *

Marca solo un óvalo.

- Dignatario Actual
- No pertenezco a la junta
- anteriormente pertencí a la junta de acción comunal

7. cantidad de personas que habitan en su comunidad

Marca solo un óvalo.

- entre 0 y 100 personas
- Entre 100 y 500 personas
- Entre 500 y 1000 personas
- Mas de 1000 personas
- Desconozco el numero de habitantes en mi comunidad

8. grupo étnico

Marca solo un óvalo.

- Negro, mulato, afrodescendiente, afrocolombiano
- Indígena
- Mestizo
- Caucásico (blanco)
- Otro
- Otros: _____

9. Género *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

Masculino

Femenino

LGTBIQ

prefiero no decir

Otros: _____

10. Edad *

Marca solo un óvalo.

18-25

25-35

35-45

45-55

mas de 55

Mas gobernanza menos Riesgo de desastres



Encuesta para estimar la participación de su comunidad en la gobernanza del riesgo a

Por favor lea detenidamente la pregunta y señale en una sola casilla por cada pregunta su respuesta , como representante, vocero o integrante de su comunidad.

nivel territorial

11. ¿El liderazgo comunitario está comprometido, es efectivo y rinde cuentas? *

Marca solo un óvalo.

- No hay personas líderes en la comunidad, o si las hay, no son efectivas, no demuestran compromiso, no rinden cuenta (no comparten información, invitan a la participación o no responden a la retroalimentación).
- Compromiso de liderazgo limitado y poca efectividad, con acciones esporádicas, poco sistemático y de corto plazo, raras veces rinden cuentas.
- Nivel mediano de compromiso y efectividad, con mayor número de acciones de largo plazo; solamente rinde cuentas de grandes problemas o situaciones difíciles.
- Nivel mediano de compromiso y efectividad, con mayor número de acciones de largo plazo, y regularmente responsable.
- Liderazgo comprometido, efectivo (acciones vinculadas a una estrategia acordada a largo plazo) y rinde cuentas regularmente

12. ¿Conoce la comunidad sus derechos y las obligaciones legales del gobierno y otros actores que proveen protección ante el riesgo de desastres? *

Marca solo un óvalo.

- La comunidad no tiene conocimiento de sus derechos u obligaciones legales del gobierno y otros actores claves que proveen protección
- La comunidad tiene algún conocimiento sobre sus derechos pero poco o ningún conocimiento de las obligaciones legales del gobierno y otros actores claves que proveen protección
- La comunidad tiene algún conocimiento tanto sobre derechos como obligaciones legales del gobierno y otros actores clave que proveen protección, pero no toman acción para que se apliquen
- La comunidad tiene buen conocimiento tanto sobre derechos como obligaciones legales del gobierno y otros actores clave que proveen protección pero los exige solo ocasionalmente cuando interactúan / inciden con el Gobierno
- La comunidad tiene buen conocimiento tanto sobre derechos como obligaciones legales del gobierno y otros actores clave que proveen protección y los exige regularmente

13. Es la Gestión de riesgo de desastres GRD considerada por la comunidad como una pieza integral de los planes y acciones para alcanzar objetivos comunitarios mas amplios (ejem; alivio de la pobreza, calidad de vida)? *

Marca solo un óvalo.

- La comunidad no considera la GRD como una parte integral de planes y acciones para alcanzar objetivos comunitarios mas amplios
- La comunidad considera la GRD importante para el alcance de los objetivos comunitarios , pero no esta documentado en sus planes de desarrollo local
- la comunidad considera la GRD importante para el alcance de los objetivos comunitarios y tiene documentadas , las acciones en GRD en sus planes de desarrollo pero estos no son utilizados o no están actualizados.
- La comunidad considera la GRD importante para el alcance de objetivos mas amplios y tiene documentadas, acciones en GRD en los planes locales de desarrollo , pero estas son aplicadas de manera ocasional.
- La comunidad considera la GRD como una parte integral de planes para alcanzar objetivos comunitarios mas amplios y se actúa sobre esto en forma regular

14. ¿Están incluidos/representados la comunidad en la toma de decisiones en gestión de gestión de riesgo de desastres GRD en los territorios ? *

Marca solo un óvalo.

- La comunidad nunca participa en toma de decisiones en reuniones de GRD
- la Comunidad ocasionalmente Participa / son representados en procesos de toma de decisiones en GRD , pero como parte de reuniones comunitarias mas amplias y sin espacio para toma de decisiones.
- Algunas de las comunidades participan/ son representadas en procesos de toma de decisiones en GRD regularmente y miembros comunitarios ocupan puestos de liderazgo y toma de decisiones .
- La mayoría de las comunidades participan/ son representadas en procesos de toma de decisiones en GRD regularmente y miembros comunitarios ocupan puestos de liderazgo y toma de decisiones .
- Todos las comunidades participan / son representadas regularmente en reuniones de toma de decisiones en GRD a nivel territorial y ocupan puestos de liderazgo

15. ¿Existen alianzas sobre Gestión de riesgo de desastres GRD claras, acordadas y estables entre la comunidad y otros actores(ej. autoridades locales, ONGs, negocios, etc)? *

Marca solo un óvalo.

- No existen alianzas en GRD entre la comunidad y otros actores
- Existen alianzas acordadas en GRD entre la comunidad y otros actores , pero son inestables, fragmentadas , poco claras e infrecuentes
- Existen alianzas acordadas en GRD entre la comunidad y otros actores que son inestables y entendidas por ciertos miembros de la comunidad
- Existen alianzas acordadas en GRD entre la comunidad y otros actores estables y efectivas con cierto grado de participación que entendidas por todos miembros de la comunidad
- Existen alianzas acordadas, estables y efectivas en GRD , desarrolladas con alto grado de liderazgo comunitario que son claramente entendidas por la mayoría de los miembros de la comunidad.

16. ¿Las mujeres participan en la toma de decisiones en la comunidad en la gestión de riesgo de desastres? *

Marca solo un óvalo.

- Las mujeres nunca participan en la toma de decisión en reuniones sobre GRD
- Las mujeres ocasionalmente participan en los procesos comunitarios de toma de decisión sobre GRD pero usualmente son parte de las reuniones comunitarias y no ocupan puestos dentro del cuerpo de toma de decisión.
- Las mujeres participan regularmente en las reuniones de toma de decisión y ocasionalmente en el cuerpo de toma de decisión a pesar de no ocupar puestos de liderazgo en el.
- Las mujeres regularmente participan en reuniones de toma de decisión y siempre ocupan posiciones dentro del cuerpo principal de toma de decisión en GRD, aunque sólo ocasionalmente ocupan puestos más altos de liderazgo.
- Las mujeres participan regularmente en reuniones de toma de decisión y ocupan puestos de liderazgo de alto nivel dentro del cuerpo de toma de decisiones.