



## **Maestría en Cambios Globales y Riesgo de Desastres**

**La participación comunitaria en la  
planificación territorial para la Gestión del  
Riesgo de Desastres en Colombia. Aportes  
para la acción.**

**Fabián David Arteaga Apraez**

**María Grisela Benítez Ospina**

**José Antonio Castro Meléndez**



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

VIGILADA MINEDUCACIÓN

*Obra de Iglesia  
de la Congregación*



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

LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL  
PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN COLOMBIA. APORTES PARA  
LA ACCIÓN.

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

Modalidad de grado: Proyecto de investigación

Nombre del asesor  
Rogelio Pineda Murillo <sup>1</sup>

Fabián David Arteaga Apraez

María Grisela Benítez Ospina

José Antonio Castro Meléndez

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE MANIZALES  
FACULTAD DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA

MAESTRÍA EN CAMBIOS GLOBALES Y RIESGO DE DESASTRES  
MANIZALES, CALDAS  
2023

---

<sup>1</sup> Geólogo. · Especialista en Planificación Territorial. Magíster en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Doctor en Geografía. Docente investigador de la Especialización en Prevención, Atención y Reducción de Desastres – EPARD

## Dedicatoria

*A mi familia, motor de vida e inspiración. Madre María Lida,  
hermanas Eliana Jennifer y Pilar Andrea, amados sobrinos.  
A ustedes, agradecimientos infinitos por su apoyo incondicional.*

*Fabián David*

*A mi querida esposa Adriana y a mis hijos Juan Jose y Manuel Antonio Castro,  
mi inspiración y razón sublime en todos mis propósitos de vida.*

*José Antonio*

*A Dios primeramente, que es mi pasión y mi gozo, a mis hijas Sara y Laura y mi  
nieto Samuel, mis grandes amores que me inspiran y animan para seguir cada día y  
ser una mejor persona; a mi familia y a todos aquellos que de alguna manera han  
hecho parte de este hermoso privilegio que es vivir y amar!!!*

*María Grisela*

## **Agradecimientos**

Un agradecimiento especial a la Universidad Católica de Manizales, a los docentes que han acompañado nuestro proceso de formación y a su vez han aportado conocimiento para nuestro crecimiento profesional, en especial al Profesor Rogelio Pineda por su orientación en nuestro proyecto académico. Extendemos estos agradecimientos a la profesora María Nancy Marín directora de programa, directivos, personal asistencial y demás colaboradores.

## Resumen

La investigación aborda la participación comunitaria en la planificación municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia. Se orienta a fortalecerla mediante el diseño de estrategias de acción locales, que se incluyen en un instrumento de actuación para la participación comunitaria en la Planificación de la GRD. El abordaje metodológico cualitativo de tipo Descriptivo – Propositivo y corte social, se realizó mediante un mapeo simplificado de actores, encuestas y entrevistas semiestructuradas que se aplicaron a coordinadores municipales y a actores comunitarios.

Los resultados respecto a la primera categoría de análisis, respecto a los actores que participan en la planificación de la GRD, muestran que corresponden en general, a los actores institucionales establecidos en la Ley 1523, veedores y presidentes de Juntas de Acción Comunal, con ligeras variaciones en los distintos municipios. Los aspectos de política que dificultan la planificación participativa, se encuentran desde la misma ley, en la que parece opcional la participación de la comunidad; las convocatorias están supeditada a decisiones locales (proyectos particulares o a actores de pocas organizaciones), sin enfoque diferencial, casi exclusivamente a actividades de manejo de los desastres.

Los actores conocen el PMGRD, pero no hay evidencias de participación en la etapa de planificación. Desconocen herramientas para diseño de objetivos y estrategias para reducir los riesgos de las comunidades y no cuentan con una guía socializada y aplicada para participar con conocimiento en la intervención prospectiva de la gestión del riesgo de desastres a nivel municipal. Se concluye que un instrumento para

convocar, fortalecer capacidades y actuar en la planificación es una herramienta que facilita la participación y orienta las decisiones con aporte de la comunidad.

**Palabras claves:** *Planificación, Participación comunitaria, Gestión del Riesgo de Desastres, Guía de planeación participativa.*

## **Abstract**

The research addresses community participation in municipal planning for Disaster Risk Management in Colombia. It is aimed at strengthening it through the design of local action strategies, which are included in a instrument for action. The qualitative methodological approach of the Descriptive - propositive type and social cut, was carried out through a simplified mapping of actors, surveys and semi-structured interviews that were applied to municipal coordinators and community actors.

The results regarding the first category of analysis, regarding the actors that participate in DRM planning, show that they generally correspond to the institutional actors established in Law 1523, social observers and presidents of Community Action Boards, with slight variations in the different municipalities.

The political aspects that hinder participatory planning can be found in the law itself, in which community participation seems optional; the calls are subject to local decisions (private projects or actors from a few organizations), without a differential approach, almost exclusively to disaster management activities.

The stakeholders are aware of the PMGRD, but there is no evidence of participation in the planning stage. They are unaware of tools for the design of objectives and strategies to reduce the risks of the communities and do not have a socialized and applied guide to participate with knowledge in the prospective stages of municipal management.

It is concluded that a guide to convene, strengthen capacities and act in planning is a tool that facilitates participation and guides decisions with input from the community.

**Keywords:** Planning, Community Participation, Disaster Risk Management,  
Participatory Planning Guide.



## Tabla de contenido

Tabla de contenido.....	9
Lista de figuras.....	12
Lista de tablas.....	13
Introducción.....	14
1. Planteamiento del Problema .....	19
1.1. Preguntas de investigación .....	21
1.1.1. Pregunta principal .....	21
1.1.2. Preguntas secundarias .....	22
2. Objetivos .....	23
2.1 Objetivo General .....	23
2.2 Objetivos Específicos .....	23
3. Antecedentes .....	24
3.1. Internacionales .....	24
3.2. Nacionales.....	25
4. Marco Referencial .....	31
4.1. Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia.....	31
4.2. Marco de Hyogo 2005-2015.....	32
4.3. Marco de Sendai.....	33
5. Marco legal.....	34

6.	Marco Teórico .....	36
6.1.	Gestión del Riesgo de Desastres .....	36
6.2.	Participación de los ciudadanos, la sociedad o las comunidades .....	38
6.2.1.	Participación ciudadana. ....	40
6.2.2.	Participación social. ....	43
6.2.3.	Participación comunitaria. ....	43
6.3.	Planificación territorial .....	51
6.3.1.	Documentos que aportan a la participación para la planificación en la GRD... ..	57
6.4.	Actores del desarrollo Territorial.....	58
7.	Metodología.....	61
7.1.	Tipo de investigación.....	61
7.2.	Enfoque cualitativo de tipo Descriptivo – Propositivo .....	61
7.3.	Técnicas e instrumentos de investigación .....	62
7.3.1.	Encuestas. ....	63
7.3.2.	Entrevistas semiestructuradas .....	65
7.3.3.	Mapeo de actores territoriales.....	67
7.4.	Categorías de análisis .....	69
8.	Resultados y discusión.....	71
8.1.	Resultados .....	71

8.1.1. Caracterización de la estructura organizacional de base para la participación comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres a nivel municipal en Colombia. ....	71
8.1.2. Reconocimiento del papel de la comunidad en la planificación territorial en Gestión del Riesgo de Desastres, a partir de la expedición de la Política Nacional de GRD.....	81
8.1.3. Elementos para fortalecer la participación de la comunidad en la planificación territorial en la Gestión del Riesgo de Desastres. ....	102
8.2. Discusión.....	117
8.2.1. Características de la estructura organizacional de la participación comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres a nivel municipal en Colombia. ....	117
8.2.2. Rol de las comunidades en la Gestión del Riesgo de Desastres, a través de la planificación territorial.....	125
8.2.3. Aportes instrumentales para fortalecer la participación de la comunidad en la planificación territorial en la Gestión del Riesgo de Desastres.....	135
Conclusiones.....	138
Recomendaciones.....	142
Referencias.....	145
Anexos .....	154
Anexo A. Formato de Encuesta a Coordinadores municipales de GRD .....	154
Anexo B. Formato de encuesta a Actores comunitarios.....	159
Anexo C. Guía de entrevista a Coordinadores municipales de GRD .....	164

## Lista de figuras

<b>Figura 1.</b> Participantes en el CMGRD. ....	73
<b>Figura 2.</b> Esquema propositivo de la Estructura del CMGRD .....	74
<b>Figura 3.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 1 .....	75
<b>Figura 4.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 1 .....	75
<b>Figura 5.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 2 .....	76
<b>Figura 6.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 2 .....	78
<b>Figura 7.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 3 .....	79
<b>Figura 8.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 3 .....	80
<b>Figura 9.</b> Encuesta a Actores Comunitarios. Pregunta 4 .....	81
<b>Figura 10.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 5 .....	82
<b>Figura 11.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 8 .....	82
<b>Figura 12.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 14 .....	83
<b>Figura 13.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 15 .....	84
<b>Figura 14.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 9 .....	84
<b>Figura 15.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 5 .....	85
<b>Figura 16.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 13 .....	85
<b>Figura 17.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 6 .....	86
<b>Figura 18.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 14 .....	87
<b>Figura 19.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 7 .....	87
<b>Figura 20.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 15 .....	88
<b>Figura 21.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 7.1 .....	89
<b>Figura 22.</b> Encuesta a Coordinadores. Preguntas 8 y 8.1 .....	89
<b>Figura 23.</b> Encuesta a actores comunitarios. Pregunta 16 .....	90
<b>Figura 24.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 8.2 .....	92
<b>Figura 25.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 6 .....	92
<b>Figura 26.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 7 .....	93
<b>Figura 27.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 7.1 .....	93
<b>Figura 28.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 4 .....	95
<b>Figura 29.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 12 .....	95
<b>Figura 30.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 9 .....	96
<b>Figura 31.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 10 .....	96
<b>Figura 32.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 11 .....	97
<b>Figura 33.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 11.1 .....	98
<b>Figura 34.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 11 .....	98
<b>Figura 35.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 18 .....	99
<b>Figura 36.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 20 .....	101
<b>Figura 37.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 12 .....	102
<b>Figura 38.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 17 .....	103
<b>Figura 39.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 13 .....	103
<b>Figura 40.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 16 .....	104
<b>Figura 41.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 17 .....	104
<b>Figura 42.</b> Encuesta a Coordinadores. Pregunta 18 .....	105
<b>Figura 43.</b> Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 19 .....	106

## Lista de tablas

	Pág.
<b>Tabla 1.</b> Estado de los instrumentos de planificación en Colombia .....	17
<b>Tabla 2.</b> Normativa relevante en Colombia en categorías de análisis.....	34
<b>Tabla 3.</b> Resumen de las características de los tipos de participación .....	48
<b>Tabla 4.</b> Técnicas, instrumentos, población y muestra de la investigación .....	62
<b>Tabla 5.</b> Propuesta metodológica para Mapeo de Actores.....	69
<b>Tabla 6</b> Caracterización de actores .....	74

## Introducción

Para plantear nuevas herramientas participativas para la gestión del riesgo de desastres en las unidades territoriales del país, es importante resaltar que los desastres generados por eventos naturales y antropogénicos no intencionales, son cada vez mayores y ocasionan altos costos que frenan el desarrollo nacional. No se pretende hacer un listado exhaustivo de desastres desde tiempos históricos, pero en las últimas décadas han acontecido eventos como sismos de gran magnitud con afectación y pérdidas humanas en grandes centros poblados como el de Popayán en 1983 y el del Eje Cafetero en 1999, avenidas torrenciales que han causado pérdidas de vidas y materiales como las de Salgar (Antioquia) en 2015 y Mocoa (Putumayo) en 2017, igualmente erupciones volcánicas como la del volcán nevado del Ruiz en 1985 que ocasionó el deshielo y posterior avalancha del río Lagunilla que sepultó el municipio de Armero (Tolima) con más de 23.000 víctimas fatales e innumerables pérdidas económicas; sumado a lo anterior, en los últimos años se han presentado diferentes eventos hidrometeorológicos con especial relevancia el fenómeno de La Niña de 2010 y se evidencia que las temporadas de lluvias cada vez son más frecuentes.

Entre los años 1988 y 2017 se registraron más de 7.427 eventos de índole hidrometeorológico y geológico asociados, de los cuales el 58% corresponde a inundaciones, movimientos en masa (22%) y vendavales (16%). Estos eventos han tenido altos costos para el país. Según el Informe de la segunda temporada de lluvias del año 2017, los consolidados de inversión dan cuenta de 5.8 billones de pesos en obras de mitigación y reducción del riesgo (UNGRD, 2017b).

El análisis de los eventos registrados en la segunda temporada de lluvias de 2021, registra 658 eventos en 361 municipios de 27 departamentos (UNGRD, on line). El incremento de los eventos que generan desastres, asociados al incremento de la variabilidad climática, es una realidad mundial, por lo que se debe actuar de manera propositiva, para reducir la exposición y la vulnerabilidad en todas las regiones colombianas y fortalecer la capacidad para el conocimiento de los riesgos, su intervención correctiva y prospectiva, la preparación de las comunidades y la generación de las herramientas para manejo de los desastres.

Esta investigación orienta su objetivo al fortalecimiento de la participación comunitaria para la planificación territorial en la GRD en Colombia, mediante el diseño de estrategias de acción locales, con base en la construcción de una guía de actuación que pueda generar transformaciones en la mirada asistencialista de los desastres y empoderar a los grupos humanos para que exista corresponsabilidad para la minimización de riesgos que son construidos socialmente. La reducción de factores estructurales como la pobreza y las afectaciones ocasionadas por procesos de desarrollo que no consideran el conocimiento de las condiciones intrínsecas de los territorios seguirá siendo una tarea pendiente, que no compete en todo a este trabajo, pero a las cuales se dirigirán tareas locales en el camino de reducir las afectaciones en los pueblos y regiones de Colombia, bajo una mirada crítica e interdisciplinaria, que permita relacionar las causas y efectos de los eventos de múltiple índole que se registran en casi todas las zonas del país, agravados por las desigualdades sociales, la exclusión social, la vulnerabilidad estructural de las comunidades, el comportamiento de los ciudadanos que en muchas ocasiones endilga las responsabilidades solo a las

entidades del Estado, sin dejar a un lado las condiciones ambientales existentes (Lavell, 2007, 2020).

Para Bello, Bustamante y Pizarro (2020), “los desastres pueden ocasionar un retroceso sustancial del desarrollo económico y el bienestar social”. De esta manera:

la gestión del riesgo de desastres es una estrategia integral cuyo objetivo final es minimizar el impacto y los efectos económicos y sociales de los desastres por medio de la reducción de la vulnerabilidad de las comunidades, al tiempo que se desarrollan capacidades de respuesta. (p.32)

Resaltan la importancia del conocimiento de los conceptos asociados: las amenazas, la exposición y las vulnerabilidades de un territorio, para lograr un buen proceso de planificación, incorporando elementos de la gestión del riesgo de desastres, para el logro de políticas resilientes (Bello, Bustamante y Pizarro, 2020).

El PNUD (2017) reconoce que no ha sido suficiente la expedición de la Ley 1523 de 2012 (Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres), para cambiar la orientación asistencialista y de manejo de desastres, por el fortalecimiento de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo. Enfatiza que los Planes de Ordenamiento aún no tienen la fuerza para incorporar la gestión del riesgo de desastres en las decisiones de uso y ocupación del territorio.

Según El Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, el 88% de los principales instrumentos de planificación en Colombia se encuentran desactualizados. Algunos de ellos, que han sido actualizados, están demandados o en procesos legales (UNAD, 2020).



En relación con la inclusión de la gestión del Riesgo en los instrumentos de planificación, el Instituto de Estudios Urbanos, identifica como uno de los obstáculos, el costo y los vacíos técnicos que deben asumir los municipios para enfrentar este componente. Para reducir dichos costos, se ha suscrito convenio con el Servicio Geológico Colombiano – SGC, consistente en apoyo a los municipios para fortalecer el conocimiento de los riesgos en los territorios, con apoyo cartográfico que brindara insumos para la formulación de los instrumentos de planificación.

En la siguiente tabla se presenta el estado de los instrumentos en los municipios colombianos (tabla 1).

**Tabla 1.**  
*Estado de los instrumentos de planificación en Colombia*

Habitantes	No. municipios	Adoptado 1ª generación	POT, PBOT y EOT actualizados	POT, PBOT y EOT desactualizados	POT Vigencia de mediano plazo
EOT >30.000 hab.	830	827	81	779	16
PBOT entre 30.000 y 100.000 hab.	200	200	33	131	5
POT < a 100.000 hab.	73	73	20	32	6
Total municipios del país	1.103	1.100	134	942	27

*Notas. Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, 2020*

El informe del Plan Nacional de GRD (UNGRD, 2022), indica que 1042 municipios (94.5%) han incorporado el componente de gestión del riesgo de desastres en los instrumentos de planificación territorial (POT, PBOT y EOT).

El XII Informe Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de GRD, indica que 30 departamentos tienen el PDGRD formulado, 22 han adoptado el PDGRD mediante acto administrativo, y 11 departamentos lo han actualizado. En el mismo documento se

muestra que 858 municipios cuentan con el PMGRD formulado; 644 municipios lo han adoptado mediante acto administrativo; 238 municipios los han actualizado y 136 municipios no reportan información. (UNGRD, 2022, p. 24).

Se notan avances en el cumplimiento de las metas de planificación para la GRD, que aportan a una eficiente gestión del riesgo. Para tal fin, el fortalecimiento de la institucionalidad y los procesos de conocimiento, investigación e innovación para la reducción del riesgo, mediante la generación de información adecuada y suficiente sobre los componentes de la GRD (amenazas y vulnerabilidades), que mejoren la toma de decisiones de manejo territorial, diseño de mecanismos de protección de los ecosistemas, de cada uno de sus componentes, así como mecanismos de protección financiera.

El fortalecimiento del liderazgo comunitario, participación en los procesos de planificación, avances en la comunicación para la GRD, alertas tempranas, el conocimiento de las políticas públicas y el compromiso de todos los actores locales sin distinción de género, etnia, permitirán una gestión eficiente para el conocimiento y reducción de los riesgos, así como procesos de manejo de los desastres con participación activa de las comunidades, las instituciones públicas y privadas.

## 1. Planteamiento del Problema

A pesar de la existencia de una política pública y la integración de los sectores público, privado y comunitario dentro de la misma de acuerdo a lo contemplado en la ley 1523 de 2012, se requiere evidenciar la condiciones de la participación comunitaria en los procesos de planificación en GRD a nivel municipal en Colombia dada su incidencia en la ejecución de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres. Una de las causas de esta situación problemática tiene que ver con el desinterés de actores locales en participar en procesos de Conocimiento y Reducción del riesgo, ya que en muchos casos la motivación de la participación está supeditada a beneficios esperados en determinado proyecto, o en otros casos, la poca consideración de los aportes de las comunidades, causa desmotivación hacia la participación, pues se considera que algunas decisiones deben ser tomadas por expertos, que imponen sus conocimientos sin tener en cuenta los aportes de las personas que han habitado el territorio y conocen los eventos y sus consecuencias.

Un papel muy importante de la participación comunitaria, debe orientarse a los procesos de planificación territorial para la GRD en Colombia; sin embargo, existe una escasa participación comunitaria en este proceso que incluye el conocimiento, el diseño de objetivos y estrategias para reducir los efectos de eventos que generan daños a los bienes y la vida de los pobladores de las regiones. Una de las causas, se relaciona con el desconocimiento del papel de la comunidad en el proceso general de la planificación territorial, pues han sido procesos ajenos a las actividades de los grupos sociales, que en general, no tienen capacitación en herramientas de planificación y en muchos casos, en aspectos conceptuales, metodológicos, técnicos y

jurídicos para incorporar la Gestión del Riesgo de Desastres en procesos de planificación para el desarrollo a nivel local.

Según el diagnóstico de la GRD, elaborado por la UNGRD, con base en el Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia Banco Mundial (BM, 2012), no se evidencian avances claros en el conocimiento del riesgo, ni metodologías que generen estrategias desde lo local, para lograr una planificación eficiente (p. 14). En el documento se indica que ha mejorado el nivel de desempeño en la preparación y capacitación de la comunidad, con énfasis en actividades de atención de las emergencias, con acompañamiento de entidades como Cruz Roja y SENA (UNGRD, 2012). Concluye el documento que “el aumento del riesgo de desastre en el país se asocia más a la inadecuada gestión territorial, sectorial y privada que factores externos como el cambio climático (p. 11).

Los elementos requeridos para la participación en la planificación, no se brindan en procesos continuos de fortalecimiento de capacidades para las comunidades. No se evidencian protocolos para la participación comunitaria contextualizada a cada territorio, pues se dejan en manos de personas con formación técnica, que no incluyen procesos de ampliación y democratización del conocimiento sobre el territorio. Para hacer procesos de formación de largo plazo, tampoco se cuenta con recursos suficientes, ya que en las subcuentas de los fondos territoriales de GRD no se establecen rubros para apoyo a la formación para la participación.

Teniendo como foco del problema principal de esta investigación, la escasa participación comunitaria en la planificación territorial en Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, se encuentran múltiples efectos, como se describen a

continuación: imposibilidad por parte de la comunidad de tomar decisiones dentro de los CTGRD debido a la estructura jurídica definida por la Ley 1523, lo que no genera autonomía sobre su territorio debido a la imposición del Estado.

Esta falta de autonomía aleja a las comunidades de las decisiones propias del territorio, generando controversias y desacuerdos con los entes territoriales, lo que hace que las herramientas de planificación no se contextualizan con el conocimiento de los actores locales y se desarticulan de los procesos de la GRD, afectando el desarrollo de proyectos necesarios de GRD en el municipio, que den respuesta a los eventos posibles y a sus afectaciones sobre la vida y los bienes de los pobladores. Estos sucesos causan mayor probabilidad de vulneración de derechos fundamentales de la comunidad y mayor exposición de las comunidades frente a escenarios de riesgo, lo que se refleja en el deficiente desarrollo seguro y sostenible del territorio frente a eventos potencialmente destructores.

Ante esta descripción de los problemas asociados a la participación en la planificación para la Gestión del Riesgo de desastres, se generan las siguientes preguntas de investigación:

## **1.1. Preguntas de investigación**

### **1.1.1. *Pregunta principal***

¿De qué manera, el diseño y propuesta de aplicación de estrategias de acción locales, aportan al fortalecimiento de la participación comunitaria para la planificación territorial en la GRD en Colombia?

### **1.1.2. Preguntas secundarias**

¿Qué características presenta la estructura organizacional de base para la participación comunitaria en gestión del riesgo de desastres a nivel municipal?

¿Cuál ha sido el papel de la comunidad en la planificación territorial para la GRD, en el periodo 2012-2022?

¿Cuál debería ser el aporte de la comunidad en la planificación para la Gestión del Riesgo de Desastres a nivel municipal?

## **2. Objetivos**

### **2.1 Objetivo General**

Aportar al fortalecimiento de la participación comunitaria para la planificación territorial en la GRD en Colombia, mediante el diseño de estrategias de acción locales.

### **2.2 Objetivos Específicos**

- Caracterizar la estructura organizacional de base para la participación comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres a nivel municipal en Colombia.
- Reconocer el papel de la comunidad en la planificación territorial en Gestión del Riesgo de Desastres, a partir de la expedición de la Política Nacional de GRD.
- Brindar elementos para fortalecer la participación de la comunidad en la planificación territorial en la Gestión del Riesgo de Desastres.

### 3. Antecedentes

#### 3.1. Internacionales

En la investigación basada en revisión bibliográfica sistematizada sobre el periodo 2010-2020, realizada por Cannese et al (2021) “Dimensiones y desafíos de la participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres en Asunción, Área Metropolitana y Bajo Chaco, Paraguay”, se hace un análisis que aporta a este trabajo desde lo conceptual y lo metodológico, a partir de una perspectiva crítica y a la vez interdisciplinaria.

Los autores conciben el riesgo, siguiendo a Lavell (2007, 2020), como un evento conectado a un conjunto de factores interrelacionados, como las desigualdades sociales, el comportamiento del ciudadano, la exclusión territorial, económica y social de colectivos vulnerables y las condiciones ambientales.

Como resultado del análisis de la dimensión histórica (antecedentes y evolución de la GRD), la dimensión sociodemográfica y ambiental (sobre las problemáticas de GRD en la región) y la dimensión política (avances en políticas públicas), se cuenta con la caracterización de la región en sus aspectos demográficos, los eventos como inundaciones debidas a la alteración de la cuenca del río Paraguay, por efectos del desarrollo urbano no planificado. Registran también problemas de contaminación de cuencas, por vertimientos de aguas residuales, así como manejo inadecuado de residuos sólidos.

Estos eventos son agravados por las dificultades sociales: ocupación de las riberas de los ríos, arroyos y humedales, por la situación económica de los habitantes. Aunque cuentan con legislación al respecto, no impide la ocupación de las zonas de riesgo.



El documento expone investigaciones realizadas en el territorio sobre la participación ciudadana, la gestión urbana participativa; estudios sobre sobre liderazgo, participación y construcción de ciudadanía en urbanizaciones populares de Asunción; así mismo, registra “procesos innovadores de participación ciudadana, para hacer frente a los desastres y reclamar sus derechos” (p. 120). Muestran, como aporte a esta tesis, “la emergencia del liderazgo participativo y solidario, que busca reducir las exclusiones, promover la solidaridad y promover nuevos mecanismos de participación en la gestión de riesgo ante las inundaciones que afectan a sus comunidades”, que debe ser fortalecido en las estrategias que se propondrán como resultado del presente trabajo.

### **3.2. Nacionales**

Como un aporte metodológico a la integración de la comunidad en la gestión del riesgo, Isabel Cristina Atehortúa Morales en el año 2017, realiza “un análisis de la importancia de la integración de la comunidad en la Gestión de Riesgo desde una mirada integral, a partir de los lineamientos establecidos en la Ley 1523 de 2012” (Atehortúa, 2017), en la cual parte de técnicas y herramientas de la profesión de Trabajo Social, en las actividades comunitarias para lograr la identificación de escenarios de riesgo. En su trabajo propuso técnicas como la Matriz Foda, Cartografía Social y Matriz de Riesgo.

Como resultado, presenta el análisis de las guías y textos relacionados con el tema de investigación; aporta actividades para la identificación de los actores y las técnicas de acercamiento con la comunidad.

En la investigación descriptiva cualitativa, presentada como requisito para optar el título de: Especialista en Prevención, Reducción y Atención de Desastres, en el año 2019, Fabián David Arteaga analiza la percepción de la comunidad del Municipio de Mocoa, Departamento de Putumayo frente a la reconstrucción de sus medios de vida post desastre, en referencia a la avenida torrencial producto del crecimiento de las quebradas Taruca, Taruquita y los ríos Mocoa, Mulato y Sangoyaco, acaecida en el municipio el 31 de marzo de 2017.

Para la recolección de información se realizaron encuestas con preguntas abiertas y cerradas, a 20 personas seleccionadas en la muestra, de la población afectada por la avenida torrencial. Se hicieron consultas en la página Web del Registro Único de Damnificados (RUD). A fin de analizar el proceso de reconstrucción del municipio, se utilizaron instrumentos como el descrito en el documento CONPES 3904 de 2017, así como normativas y otros instrumentos al respecto.

Los resultados indican en relación con la percepción del riesgo, que los encuestados consideran que las avenidas torrenciales son un riesgo existente, que conocen los riesgos y que los eventos pueden ser más severos; respecto al seguimiento a las alertas tempranas en el municipio, los encuestados contestaron afirmativamente, sin embargo, al preguntarse por procesos de información o sensibilización sobre los riesgos en el municipio, más del 60% de los encuestados respondieron en forma negativa.

A la pregunta sobre la importancia de obras de estabilización, protección y control, las respuestas fueron positivas. La respuesta sobre la preparación de las instituciones locales para atender la emergencia indican que más de la mitad consideran que sí se

preparan adecuadamente. Cerca de la tercera parte de las personas expresa que se está preparada para emergencias y que acudiría como primer respondiente.

Fue respondida predominantemente negativa la pregunta sobre el papel de la administración municipal en la entrega de herramientas para la toma de decisiones de la comunidad en gestión del riesgo de desastres. Más de la mitad de los encuestados respondieron que no tenían conocimiento de la existencia del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, ni de sus participantes, pero respondieron que sí consideraban importante la participación de la comunidad en este organismo de gestión.

Una conclusión relevante tiene que ver con el desconocimiento de la comunidad en general sobre la gestión del riesgo a nivel municipal. Todas las actividades reconocidas están relacionadas con la operación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

En el año 2021, en la investigación realizada por José Antonio Castro Melendez, María Grisela Benítez Ospina y Jorge Augusto Llano García, para la “Generación De Lineamientos Para La Creacion De Una Red Comunitaria Para La Gestión Del Riesgo De Desastres En Colombia”, presentada como requisito para optar el título de especialistas en Prevención, Reducción y Atención de Desastres, se realiza un análisis de la importancia de la organización para la participación comunitaria en gestión del riesgo de desastres en Colombia, mostrando algunas experiencias desarrolladas en diferentes regiones del país en las que se ha logrado involucrar a la comunidad en diferentes procesos liderados en su mayoría por las administraciones locales, específicamente desde las coordinaciones de los consejos municipales de gestión del riesgo de desastres, logrando en cada uno de ellos un enfoque particular en alguno de los procesos de la gestión del riesgo bien sea conocimiento del riesgo como los CUIDÁ

en el Valle de Aburrá, en reducción del riesgo como el proyecto comunitario de la alcaldía de Barranquilla y en manejo de desastres como el G17 en la ciudad de Mocoa, se deriva del trabajo de grado, que todas las experiencias referenciadas se han desarrollado por iniciativa de las personas que se encontraban en el momento coordinando la gestión del riesgo de desastres sin que obedeciera específicamente a un proceso de involucramiento de la comunidad en la planificación si no más bien, a programas temporales de carácter comunitario a nivel institucional y su continuidad depende de la voluntad de los administradores de turno, también se relacionan algunas experiencias a nivel internacional como la desarrollada en Nicaragua pero en todas, se resalta el enfoque que se ha manejado hacia la atención de los desastres.

En relación con la arquitectura del sistema nacional de gestión del riesgo de acuerdo a lo contemplado en la ley, se realizó desde los investigadores un análisis de cómo dentro de la misma, se tiene contemplada la responsabilidad de la comunidad y la población en general pero cuando se llega a la conformación de los consejos territoriales, la misma participa solo por voluntad del consejo municipal o departamental y lo hace solo cuando se requiera de su apoyo en temas o proyectos específicos que los involucre.

Concluyen con la investigación, que es necesario generar una red que permita la vinculación efectiva de la comunidad proponiendo unos lineamientos para la generación de dicha red que permitan desde el orden nacional contar con equipos interinstitucionales con actores públicos, privados y comunitarios que se encarguen de dar formación a equipos departamentales que también cuenten con los mismos actores interinstitucionales y que a su vez se encarguen de hacer todos los procesos de formación e integración de la red con los consejos municipales, dando un abordaje descentralizado a la participación pero con una propuesta unificada de contenidos para

todos los niveles y así poder facilitar que las comunidades en todo el país puedan integrarse y compartir sus experiencias de manera continua.

En relación con la participación ciudadana, José Suárez Rubio en el año 2021 en su investigación, analizó su incidencia en la formulación políticas públicas de gestión del riesgo en Colombia, a partir del análisis de la información institucional y estudios académicos, respecto a los mecanismos que se utilizan para el logro de la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas. Analiza las escalas de la participación ciudadana y concluye que la información de los procesos en los municipios, no es homogénea, y denota la falta de herramientas que valoren el grado de participación de los ciudadanos en las acciones locales.

En el 2022, el trabajo de investigación de tipo cualitativa descriptiva documental denominado “Inclusión de la comunidad en la composición territorial del SNGRD” desarrollado por Eduardo Velez Soto para optar al título de magister en cambios globales y gestión del riesgo de desastres, se realiza un análisis de la connotación de la participación comunitaria en la gobernanza del riesgo de desastres a partir de lo contenido en el artículo 28 de la ley 1523, desarrollando inicialmente una comparación entre los procesos de inclusión comunitaria realizados en Chile y Japón en los cuales se evidencia una importante reducción del riesgo a partir de la efectiva integración de la comunidad en los diferentes temas que competen a la gestión del riesgo en cada uno de esos países, lo cual contrasta con los avances dados en Colombia respecto de dicha integración en la que se contempla la responsabilidad de la comunidad para participar en los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, pero cuando se establece la composición de los consejos territoriales de gestión del riesgo de desastres, la comunidad aparece dentro de un párrafo como una posible invitada a discreción de los integrantes del consejo municipal de acuerdo a los intereses que pueda tener el mismo sobre su aprobación o participación dentro de

un proyecto específico, también se pudo determinar mediante la metodología GOAL 2015, sobre la percepción comunitaria del riesgo, que la comunidad ha sido poco involucrada en la gobernanza del riesgo, lo que lleva al autor a proponer lineamientos para la inclusión efectiva de la comunidad en la gobernanza del riesgo de desastres.

## **4. Marco Referencial**

### **4.1. Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia.**

A raíz del desastre presentado en Armero Tolima como consecuencia de la lahar generada por el deshielo del volcán nevado del Ruiz el 13 de Noviembre de 1985 que causó gran afectación social y económica al país por la pérdida de más de 23.000 vidas y daños graves en diferentes sectores de la economía nacional, se crea por primera vez el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres – SNPAD mediante la ley 46 de 1988 que aglutinaba las diferentes entidades que tenían que ver con el tema y es adoptada mediante el decreto 919 de 1989 que establece una organización interinstitucional de carácter descentralizado que mediante la conformación de los Comités Locales, Departamentales y nacional de Prevención y Atención de Desastres en las comisiones técnica, educativa y operativa, le permitió al país contar con la primera estructura organizacional para atender los diferentes eventos de emergencias y desastres en sus etapas del antes, durante y después de los mismos, contando dentro de su organización con el sector comunitario como un actor importante dentro del mismo sistema; igualmente, en 1998 se emite el Decreto 93, que adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – PNPAD, estos documentos de ley se acompañan del documento de política CONPES 3146 de 2001, que permite fortalecer la ejecución de dicho Plan.

En el año 2012, a raíz de las emergencias presentadas en diferentes territorios por el fenómeno de la niña que causó grandes inundaciones y pérdidas al país, se emite la ley 1523, por medio de 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. Esta ley se convierte en una política de desarrollo orientada a “la sostenibilidad, la seguridad, territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo” (art. 1 párrafo 1); asociada a la planificación del desarrollo seguro, la gestión ambiental territorial sostenible, y la participación de la población en los territorios, en esta política pública se da un giro hacia los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres y se establece el carácter público, privado y comunitario de los sectores que hacen parte de dicho sistema, manteniendo la descentralización a través de los consejos municipales, departamentales y nacional de gestión del riesgo de desastres.

#### **4.2. Marco de Hyogo 2005-2015.**

Aprobada en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres con el slogan: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. En esta conferencia se promovió un enfoque estratégico y sistemático de reducción de la vulnerabilidad a las amenazas/peligros, y los riesgos asociados. Como resultado en la década, se formuló “la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países” (unisdr.org, 2005).

En ese periodo se expidió la ley 1523 de 2012, mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres SNGRD y se adopta la política pública sobre dicha gestión. Esta norma contiene la estructura, organización, dirección y coordinación del Sistema, incluye los instrumentos de planificación, propone los sistemas de información, así como los mecanismos de financiación para la GRD.



Se establecen las acciones para la Declaratoria de desastre, calamidad pública y normalidad; el Régimen especial para situaciones de desastre y calamidad pública, y se definen disposiciones finales.

#### **4.3. Marco de Sendai.**

Entre marzo 14 y 18 de 2015, se realizó la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, en Sendai (Miyagi, Japón), con la participación de Colombia. En dicha conferencia se hizo una evaluación del Marco de Acción de Hyogo y su aplicación, en relación con la reducción de los desastres, el aumento de la resiliencia de las naciones y comunidades y el análisis de las experiencias aprendidas en el proceso. En este encuentro se establecen cuatro prioridades en los estados que signaron dicha participación, para el periodo 2015-2030: “Comprender el riesgo de desastres, Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo, Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia, Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz, y ‘reconstruir mejor’ en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción” (UNGRD, 2016, p. 15).

## 5. Marco legal

La normativa colombiana es bastante nutrida, por lo que se presentan los hitos más importantes, que apoyan o han desembocado en la Política Nacional de Gestión del Riesgo expresada en la ley 1523 de 2012.

**Tabla 2.**

*Normativa relevante en Colombia en categorías de análisis*

Tema	Norma	Descripción
Gestión del Riesgo de Desastres	Decreto 879 de 1998	Reglamenta el ordenamiento del territorio municipal y distrital y los planes de ordenamiento territorial
	Ley 9 de 1989 Ley 99 de 1993	Dicta normas de planes de desarrollo municipal Crea el Ministerio del Medio Ambiente, reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, organiza el Sistema nacional ambiental, SINA.
	Ley 1523 de 2012	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.
	Decreto 4147 de noviembre de 2011	Creación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD
	Ley 1931 de 2018	Directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las personas públicas y privadas, la concurrencia de la Nación, Departamentos, Municipios, Distritos, Áreas Metropolitanas y Autoridades Ambientales.
Participación social, ciudadana y comunitaria	Ley 1757 de 2015	Ley Estatutaria de Participación Ciudadana
	ley 388 de 1997	Plan de ordenamiento territorial: los artículos 10 al 16 definen el riesgo como elemento estructurante del POT, establece la incorporación del riesgo en el componente general, urbano y rural del POT.
Planificación territorial	Decreto 1807 de 2014	Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los

Tema	Norma	Descripción
		planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.
	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.

## 6. Marco Teórico

### 6.1. Gestión del Riesgo de Desastres

En la 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”, se define la gestión del riesgo de desastres, antes llamada gestión del riesgo de desastres, como:

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

Para Lavell (2010), el riesgo, asumido como “la probabilidad de pérdidas y daños al futuro”, toma forma a partir de la construcción de escenarios vulnerables por parte de la sociedad, por lo que, para su reducción, se deben formular procesos de gestión territorial (p.10). Estos procesos deben considerar tareas de prevención y mitigación, acciones para la respuesta y la recuperación (antes, durante y después del desastre). Para Lavell (2011), “la GRD no puede ser caracterizada al margen del desarrollo [...] “es una construcción social, una construcción resultante de procesos de desarrollo inadecuados que generan inseguridad para la población o para la infraestructura” (p. 24).

Teniendo en cuenta que los desastres son resultado de “la aplicación de estilos o modelos inapropiados de desarrollo que no consideran la interrelación sociedad-naturaleza” (Banco Mundial, 2012, p. 75) y que incrementan las condiciones de

vulnerabilidad de las poblaciones, es importante ampliar el concepto de “construcción social del riesgo”, para discutir acerca de la participación comunitaria, ya que como lo expresa Lavell (2010):

Independientemente de la presencia de eventos físicos o contextos físicos naturales adversos, es en la relación e interacción de esos eventos o contextos con la sociedad, y a través de procesos sociales concretos, que ellos se convierten en un componente explicativo del riesgo de desastre de determinadas magnitudes. (p. 27, 28)

Se puede asumir que el riesgo se genera debido a diversos aspectos asociados a la inclusión de la gestión territorial, al desconocimiento de “las restricciones y las potencialidades del territorio”, que se expresa en el desconocimiento del contexto físico, biótico, socioeconómico, la formulación de proyectos de desarrollo urbano y tecnologías que no tienen en cuenta la base sobre la cual se sustenta el avance de los territorios (Banco Mundial, 2012).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014) define a la gestión de riesgos como: “un proceso social que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever, recuperar y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, bienes y servicios, así como el ambiente” (p.10). En el mismo sentido lo expresan Cannese et al (2021): “proceso de planificación, ejecución y evaluación de las políticas, estrategias y medidas aplicadas para prever, impedir, reducir, controlar y recuperar los daños ocasionados a la población y el medio ambiente” (p. 113). Complementa este concepto, el dado por la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de

Desastres, en el sentido de que es un “proceso sistemático de utilizar decisiones administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre” (PNUD, 2012, p. 14).

La gestión del riesgo en Colombia se estructura bajo los siguientes conceptos: Conocimiento del riesgo, que se concreta en la identificación de los escenarios de riesgo, análisis y evaluación, monitoreo y seguimiento del riesgo, así como la comunicación para crear conciencia, en el camino de reducir el riesgo y manejar los desastres.

El concepto de reducción del riesgo, según la UNGRD (2016, p. 19), consiste en “La intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes (mitigación del riesgo) y a evitar la configuración de nuevos riesgos en el territorio (prevención del riesgo)”. Se busca reducir las amenazas, la exposición y la vulnerabilidad de las personas, sus medios subsistencia, bienes, infraestructura y los recursos ambientales; en este sentido se reducen los daños y pérdidas cuando se producen eventos que pueden originar desastres.

El concepto “manejo de desastres”, se relaciona con el proceso de preparación para la respuesta a emergencias, la de recuperación pos desastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la recuperación (rehabilitación y reconstrucción).

## **6.2. Participación de los ciudadanos, la sociedad o las comunidades**

Las medidas de reducción del riesgo producen mejores resultados cuando involucran la directa participación de las personas con mayores posibilidades de estar expuestas a las amenazas (ONU/EIRD, 2004)

Se parte del concepto participar, que según la RAE se considera como: “tener una parte en una cosa o tocarle algo de ella” “compartir, tener las mismas opiniones, ideas... que otra persona”. Implica la acción de ser parte de algo, de intervenir o compartir en un proceso.

Según Wilches-Chaux (2012), “Participar es ser parte y expresión de aquello en lo cual se participa”, pero va más allá e incluye además de las personas, a las instituciones y los ecosistemas que conforman un territorio. Así mismo, debe ser eficaz, porque tiene incidencia real en las decisiones de los procesos en los cuales se desarrolla. Subraya que “no es la mera presencia formal de unos actores sociales en unas reuniones, sino su capacidad para incidir eficazmente en las características de ese proceso y en los resultados que produzca” (p. 10). como uno de sus objetivos fundamentales. Para lograr una participación eficaz, se deben generar las condiciones necesarias para que esto suceda.

Para Hart (1993), el término participación se refiere “a los procesos de compartir las decisiones que afectan la vida propia y la vida de la comunidad”. Para este autor, la participación “es el derecho fundamental de la ciudadanía” (p. 5).

Un aporte importante tiene que ver con su expresión: “Una comprensión de la participación democrática y la confianza y capacidad para participar solo se pueden adquirir gradualmente por medio de la práctica” (Hart, 1993, p. 5) , es decir, ¡se enseña a participar, se participa participando! Del mismo modo, Hart expone que las comunidades se construyen, por lo que es importante apoyar a niños y adolescentes para que se involucren en el desarrollo comunitario, para que las experiencias adquiridas les impulsen a pertenecer a organizaciones que sirvan a sus intereses.

Para desarrollar el concepto de participación, se desagrega en términos relacionados, como participación ciudadana, participación social y participación comunitaria.

### **6.2.1. Participación ciudadana.**

Entendida por Parrés (2009), Sol Arriaza (2012) y Díaz Aldret (2017), citados en Cannese et al, 2021), como:

el proceso a través del cual los ciudadanos comparten las decisiones políticas sobre los asuntos que les afectan, junto con los actores de la gestión pública. Incluye todas las iniciativas de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias que plantea el gobierno para incidir en las decisiones de política pública. (p. 113)

La participación ciudadana se concibe entonces, como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular” (DDF, online).

Según Jordi Borja (2000), los cambios dados por los procesos de descentralización democrática, deben considerar la participación ciudadana como el eje de la gestión local. Asume también que el municipio implica relaciones “próximas y personalizadas” que lo convierte en el lugar propicio para un tipo de política más participativa.

Es importante ampliar el término local, desde la perspectiva de Cortez (2005), citado por Loor (2019):

Lo local es el espacio donde convergen las dimensiones política, economía, social, cultural y ambiental de la sociedad en un proyecto de Bien común; así, lo



local no necesariamente coincide con las fronteras de la división político – administrativo al interior de los países; esto es, nivel intermedio o municipio, sino que más bien está determinado por la manera como dichas dimensiones se interrelacionan y las formas culturales de vida, de identidad y de producción que de allí surgen” (p. 14).

Es así, que lo local toma distintas dimensiones, que no necesariamente corresponden a municipios, ciudades o divisiones administrativas rurales. En ese sentido, se hace el análisis sobre la participación en las decisiones locales.

Según Loor (2019), este término se toma en relación con la “incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas y todo tipo de actividades en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad” (p. 5).

Teniendo en cuenta que la relación campo ciudad muestra una tendencia creciente a vivir en las ciudades, García et al (2020) exponen que el vivir en las ciudades enfrenta múltiples desafíos para asegurar la calidad de vida de los ciudadanos. Proponen el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones, con el aporte de las opiniones de los habitantes. Consideran la participación ciudadana como “una forma directa de conocer sus necesidades, demandas e ideas”, así como “una herramienta que mejora la gobernanza local y la toma de decisiones” (p. 41).

La participación ciudadana debe estar comprometida en los modelos de desarrollo urbano, teniendo en cuenta que más de la mitad vive en ciudades, para lo cual urge una mayor acción de las comunidades locales en el propio desarrollo.

Estos autores resaltan también las dificultades de esta participación, circunscrita a acciones de consulta, que en casos como procesos de planificación estratégica, permiten identificar acciones potenciales que favorezcan a las ciudades. Según diversos autores, otros beneficios consisten en mejorar el rendimiento de las políticas públicas, la calidad de la democracia, “contribuye a crear un capital social, porque permite – a través de sus interacciones -el desarrollo de habilidades y la proyección de ciudadanos activos en sus comunidades” (García et al, 2020, p. 45). Entre las dificultades reseñan “la falta de tiempo y de infraestructuras, para la recogida de la información, la reticencia de los gestores públicos, la falta de experiencia o conocimientos de los intervinientes, y la escasa voluntad real de participación”, e incluyen otras como “la lentitud y la informalidad de los procesos, los errores cometidos en la planificación del proceso de investigación y participación, la falta de transparencia, y las falsas prioridades de la participación ciudadana”, asuntos que muchas veces se encuentran en las propuestas de participación en países como Colombia.

Autores como Alberich (1999) y Espinosa (2009), citados por García et al (2020), sugieren “incorporar la participación ciudadana en las diferentes etapas del proceso, creando un espacio vivo de interacción, comunicación y diferenciación” (p. 46).

Según Loor (2019), “La participación ciudadana es una parte necesaria y decisiva en el desarrollo de una comunidad a través de desarrollo de grupos específicos comunitarios estructuras y procesos donde se vean involucrados en el mejoramiento de las actividades de la comunidad” (p. 1). En muchos casos, los intereses en la participación están movidos por beneficios para los grupos de interés, el encuentro de

sitios donde expresarse, apoyo en situaciones de amenazas; el aumento de conocimientos sobre las situaciones de la población, es otro beneficio que aporta la participación ciudadana.

### **6.2.2. Participación social.**

Este concepto aunque es muy similar a la participación ciudadana, recoge agrupaciones de individuos para la defensa y representación de intereses particulares (inmigrantes, discapacitados), sin estar circunscritos necesariamente a un territorio particular. En todo caso, estos grupos se estructuran para mejorar sus condiciones de vida.

La participación social, según Araya (2012), es un componente estratégico de la gestión del riesgo en los niveles local, regional y nacional. Se considera un derecho humano y se convierte en una herramienta que puede recoger visiones desde las instituciones, diversas disciplinas, en la búsqueda de la protección de vidas, bienes y el entorno en el cual se desarrollan los medios de vida. Permite articular iniciativas de organizaciones hacia formas de participación requeridas en las distintas esferas públicas y privadas.

### **6.2.3. Participación comunitaria.**

Se puede iniciar esta discusión, mediante el concepto de comunidad. Para el diccionario de Oxford, este término consiste en un “Conjunto de personas que viven juntas bajo ciertas reglas o que tienen los mismos intereses”.

Los términos comunidad y sociedad se traslapan y muchas veces se confunden. Según Padilla (2019), la palabra comunidad se atribuye a Ferdinand Tönnies (1887),

quien diferenci6 estos dos conceptos. Para este autor, la “comunidad posee una estructura cuya unidad no es el producto de una adici6n o suma de elementos”. La Sociedad s6 consiste en una suma de personas que tambi6n interact6an, pero que no siempre tienen rasgos en com6n. Para Fuertes (1988), citado por Padilla, “la comunidad es fundamentalmente un modo de relaci6n social, es un modelo de acci6n intersubjetivo construido sobre el afecto, la comunidad de fines y de valores y la incontestable esperanza de la lealtad, de la reciprocidad” (p. 1).

La participaci6n comunitaria se refleja en acciones que desarrollan diversos sectores que tienen intereses comunes en la soluci6n de necesidades compartidas espec6ficas; en general tienen que ver con el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad.

La participaci6n comunitaria da la posibilidad de que diversos sectores y organizaciones se hagan part6cipes de la toma de decisiones, al asumir responsabilidades y v6nculos de colaboraci6n entre los actores de la comunidad. Para CNAIGRD (2021) esta consiste en la intervenci6n de los ciudadanos o grupos sociales en el manejo de los recursos y la ejecuci6n de acciones en pro del desarrollo local. La b6squeda de soluciones, las transformaciones propuestas se orientan a mejorar la situaci6n existente respecto a los riesgos que enfrentan los miembros de la comunidad. Estas soluciones end6genas no requieren de la iniciativa externa, ya que surgen del consenso de los miembros de la comunidad, pues como lo indica ONU/EIRD (2004), en las comunidades existen conocimientos, experiencia y capacidades profesionales que han sido puestos a prueba en momentos de crisis, pero que muchas veces no se

aprovechan en la reducción de los daños que generan los eventos conocidos por los actores locales.

En el Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres, ONU/EIRD (2004) se indica que:

Las comunidades locales son las que tienen mayor conciencia de los escenarios de riesgo tradicionales. Las agrupaciones comunitarias deberían tener la posibilidad de influir en las decisiones y administrar recursos que ayuden a reducir su vulnerabilidad y enfrentar el riesgo” “No resulta sorprendente que sea la población local la que primero responde en tiempos de crisis”. Por cierto que también son dejadas atrás para terminar recogiendo las piezas restantes y asumir las tareas de reconstrucción posteriores al desastre. (p. 200)

Coincide Araya (2012), cuando expresa que “las autoridades locales y líderes comunales pueden detectar sus amenazas, vulnerabilidades, riesgos y recursos, para priorizar y planificar acciones acordes a las prioridades establecidas” ” (p. 2). Mediante las estrategias diseñadas por la comunidad pueden mejorar sus condiciones de seguridad ante los desastres y la calidad de vida de sus integrantes. Estas actividades requieren de la corresponsabilidad de todos los actores, como lo plantea la Ley 1523 de 2012, con el reconocimiento de las dinámicas propias de los grupos involucrados (UNGRD, 2016).

La participación implica entonces un enfoque diferencial, que incluye las variables de género, condición de discapacidad e identidad étnica y cultural. Este enfoque es entendido en la Política Nacional (UNGRD, 2016), como:

Un método de análisis, actuación y de evaluación que reconoce las características y condiciones particulares de la población, incorporándolos en la planificación e implementación del proceso social de la gestión del riesgo de desastres, como garantía para la participación efectiva, el reconocimiento y la protección en condiciones de equidad. (p. 19)

Se reconoce que Colombia es un territorio diverso, que las poblaciones tienen condiciones de vulnerabilidad, pero múltiples capacidades que se deben identificar para garantizar los derechos establecidos en la Constitución, de modo que puedan desarrollar procesos de gestión del riesgo en los cuales se brinde atención integral en las acciones de respuesta de las instituciones y de las mismas comunidades (UNGRD, 2018). Todos los programas de respuesta deben estar basados en los derechos constitucionales: “respeto a la vida, los derechos humanos, la paz, la solidaridad, la equidad”, con propuestas para generar conciencia sobre la conservación y protección del medio ambiente y la prevención de desastres; no debe haber ningún tipo de discriminación (UNGRD, 2016, p. 30).

Sin embargo, no es suficiente el interés y las capacidades de las comunidades, pues la viabilidad de los planes comunitarios requiere de “un entorno político favorable que comprenda, promueva y apoye este proceso participativo” (ONU/EIRD, 2004).

Además de un entorno político favorable, se debe contar con equipos locales que tengan experiencia en el trabajo participativo, con fortalezas conceptuales y metodológicas para dinamizar procesos de diagnóstico y planificación. En los procesos de reconocimiento del territorio, que dan inicio a las demás etapas de planificación, es fundamental “reconstruir históricamente cómo ha sido la evolución de los

asentamientos y reconocer sus diferentes dinámicas; en este proceso la memoria colectiva tiene un rol fundamental para identificar esas relaciones con el territorio que han conducido a la configuración del riesgo y por tanto a hacer evidente la responsabilidad que les corresponde a todos los que habitan ese territorio” (UNGRD, 2013, p. 8). Los procesos deben ser el eje para fortalecer el aprendizaje sobre la participación, basados en los conocimientos previos de los actores, sus experiencias, las capacidades de interactuar en grupo y de compartir sus saberes. Se resume la inclusión efectiva a nivel comunitario, en cuatro ejes: Reconocimiento de la diversidad, Participación, Enfoque adaptados, Remoción de barreras (H&I, 2020), citado en UNGRD (taller 3.8.3.1.).

Para Bello, Bustamante y Pizarro (2020), se debe generar participación, en todas las etapas de los procesos de GRD, que favorezca a:

Personas en situación de pobreza, desempleados y subempleados, personas con discapacidad, mujeres y niñas, desplazados y migrantes, jóvenes, pueblos indígenas y personas mayores—, que, tras la ocurrencia de un desastre, se ven envueltos en ciclos de vulnerabilidad cada vez más agravados (p. 27)

En el Marco de Sendai se hace énfasis en las personas en situación de discapacidad, que tienen un papel fundamental en la evaluación del riesgo de desastres, para incluir las adaptaciones que deben existir en los diseños y las actuaciones prácticas que reduzcan las barreras a la inclusión. Estas barreras pueden ser de tipo actitudinal, físicas, comunicacionales y tecnológicas, por lo que deben ser reducidas para mejorar la participación inclusiva en los procesos de GRD (MINSALUD, 2018; ONU, 2015)

Para reducir las barreras y lograr un enfoque diferencial y la inclusión de todas las personas, Araya (2012) indica que se deben promover esfuerzos individuales, la ayuda mutua entre los individuos, a lo que se suman las acciones del gobierno para fortalecer los procesos de gestión del riesgo. En el Sistema Nacional de GRD, la participación se establece en el artículo 8 de la Política Nacional, cuando incluye como integrante a la Comunidad, en su artículo 62, establece la participación de entidades y organismos (en los actos administrativos de declaratorias de desastre), según la competencia, las capacidades, modalidades de actuación de cada uno de los integrantes del Sistema.

Como apoyo a la participación comunitaria, en Colombia se diseñó la estrategia nacional Comunidades unidas para la gestión de riesgo de desastres -COMUNGERD, que busca fortalecer y empoderar a las comunidades locales mediante el reconocimiento, fortalecimiento y seguimiento a los procesos comunitarios en gestión del riesgo de desastres del país, “mediante la creación de una red nacional de gestión comunitaria del riesgo de desastres como un espacio de articulación, intercambio, comunicación e intervención que contribuya a la construcción de territorios seguros, sostenibles y resilientes” (UNGRD, 2020).

**Tabla 3.**  
*Resumen de las características de los tipos de participación*

<b>Participación ciudadana</b>	<b>Participación social</b>	<b>Participación comunitaria</b>
Ciudadanos que comparten las decisiones políticas sobre los asuntos que les afectan, junto con los actores de la gestión pública	Agrupaciones de individuos para la defensa y representación de intereses particulares (inmigrantes, discapacitados)	La intervención de los ciudadanos o grupos sociales en la toma de decisiones respecto al manejo de los recursos y las acciones que tienen un impacto en el desarrollo de sus comunidades



Participación ciudadana	Participación social	Participación comunitaria
La intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular		Se encuentra unida al desarrollo comunitario de un sector o un grupo comunitario. Conjunto de acciones desarrolladas por diversos sectores comunitarios, en la búsqueda de soluciones a sus necesidades específicas

Notas. Con base en la consulta de bases teóricas

La participación, en la Política Nacional para la GRD (Ley 1523 de 2012), se define mediante 15 principios. Es fundamental hacer una aproximación a algunos de ellos. El Principio participativo, establece que:

Es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad. (Artículo 3º)

En el Principio de concurrencia se establece que esta “tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas” (Artículo 3º).

En este marco normativo, resaltan también los principios de igualdad, de protección, de solidaridad social, de autoconservación, de diversidad cultural, y del interés público o social, entre otros, inherentes a las acciones de fortalecimiento de la participación en todos los niveles de la gestión del Riesgo en el país.

Sin embargo, se deben analizar aciertos y dificultades de la participación, así como propuestas para mejorar las acciones que facilitan el aporte de las comunidades, los ciudadanos y los grupos sociales. Según Borja (2000), la participación social en los territorios tiene características favorables como:

La proximidad a la población en la gestión, la mayor capacidad de integrar las políticas públicas, la representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales, la cultura cívica que considera iguales a todos los ciudadanos, la conciencia de identidad que los actuales procesos globalizadores han reforzado.

(p. 3)

También se encuentran dificultades relevantes, como: los impactos sobre el territorio de decisiones económicas y políticas exteriores sobre las cuales los gobiernos locales y los actores de la sociedad civil tienen escasa o nula influencia y que, en cambio, tienen importantes efectos sociales y ambientales; la confusión, superposición y, muchas veces, escasa cooperación y poca transparencia de las administraciones públicas que actúan sobre el mismo territorio, así como la relativa debilidad legal y financiera de los gobiernos locales

Un aporte de Cannese et al (2021), para fortalecer la participación, incluye las siguientes acciones:

- Conformar estructuras especializadas en gestión de riesgo de desastres en cada una de las municipalidades con participación directa de las organizaciones de las comunidades.
- Generar una base de datos a nivel municipal, fiable, pública y transparente, que incluya los riesgos de desastres, la vulnerabilidad, la capacidad, el grado

de exposición de la población afectada, las características de las amenazas y la posible secuencia de efectos, las afectaciones y las pérdidas.

- Incorporar los protocolos de actuación en prevención, evasión, mitigación y superación de riesgos de desastres, con participación directa de las organizaciones de las comunidades afectadas.
- Fomentar la investigación científica en materia de gestión de riesgo de desastres en los municipios del Gran Asunción.
- Capacitar en gestión de riesgo, de forma sistemática y continua, a los gestores municipales, técnicos y líderes de las organizaciones comunitarias.
- Implementar programas de formación específica en participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres, dirigidos a las organizaciones comunitarias de la población que habita en los territorios con mayor riesgo (p. 121).

### **6.3. Planificación territorial**

Los procesos de desarrollo en los municipios deben orientarse con fundamento en la gestión del riesgo, para garantizar su sostenibilidad y efectividad. La Constitución Nacional ampara esta responsabilidad, que compete a los municipios (entidades fundamentales de la división político-administrativa de Colombia), de orientar y liderar el desarrollo de cada territorio. Para tal fin deben reglamentar el uso del suelo, ser vigilantes y garantes de las actividades de construcción y respeto por el patrimonio natural y cultural del municipio, en aras de prevenir riesgos futuros, reducir los existentes y manejar los desastres que lleguen a ocurrir (Banco Mundial, 2012).

Para Lavell (2010), se deben emplear mecanismos e instrumentos para prevenir o reducir el riesgo, ya sea desde el punto de vista estructural (ingeniería y medio ambiente), hasta medidas no estructurales que se refieren a la normativa y los instrumentos de la planificación del territorio, que deben ser concertadas con organizaciones o instituciones públicas o privadas, sectoriales, territoriales o entes especializados (p. 11). Estos esfuerzos se constituyen en la Gestión Territorial, dadas las características del riesgo, que afectan directamente a territorios concretos, contruidos en la interacción social en relación con el ambiente natural.

La planificación territorial debe **integrar** la gestión del riesgo establecida en el Artículo 39 de la Ley 1523 de 2012. El análisis del riesgo debe considerarse desde el diagnóstico integral en los Planes de manejo de cuencas, los planes de ordenamiento territorial, así como en los planes de desarrollo, para lograr un uso y ocupación del territorio, que reduzca riesgos emergentes.

Del mismo modo, se debe **incorporar** la gestión del riesgo en la planificación en los distintos niveles, en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, incluyendo las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible en los programas y proyectos prioritarios referidos a estos aspectos (Artículo 40).

La intervención prospectiva, entendida como las acciones de prevención para evitar nuevas situaciones de riesgo, define en la ley 1523 sus elementos:

se realiza primordialmente a través de la planificación ambiental sostenible, el ordenamiento territorial, la planificación sectorial, la regulación y las especificaciones técnicas, los estudios de prefactibilidad y diseño adecuados, el control y seguimiento y en general todos aquellos mecanismos que contribuyan

de manera anticipada a la localización, construcción y funcionamiento seguro de la infraestructura, los bienes y la población (Artículo 4º).

Para la intervención en el territorio, la Ley 1523 establece que se debe integrar la gestión del riesgo en los instrumentos como el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Municipal de Gestión del Riesgo, a fin de reducir las condiciones de riesgo existentes y evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo. Articular sus objetivos comunes en los diferentes instrumentos de planificación permite minimizar el impacto de los eventos que generan desastres en el territorio, cuyos efectos se incrementan para grupos vulnerables (Bello, Bustamante y Pizarro, 2020).

En la misma ley 1523, se establece que las autoridades territoriales deben elaborar Planes departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo y estrategias de respuesta a emergencia, en armonía con el plan de gestión nacional. Según la UNGRD (2018), el Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD), consiste en

El instrumento mediante el cual el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres prioriza, formula, programa y hace seguimiento al conjunto de acciones a ser ejecutadas por las entidades, instituciones y organizaciones en cumplimiento de su misión para conocer, reducir y controlar las condiciones de riesgo; así como para la preparación de la respuesta y recuperación ante desastres. (p. 11)

La planificación territorial con participación ciudadana debe ser enfrentada en las diferentes escalas: local, subnacional, nacional, supranacional, lo que CEPAL

denomina Multiescalar, y que se deriva del concepto de gobernanza multiescalar, que la Unión Europea define como “la acción coordinada de la unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión” (Sandoval, Sanhuesa y Williner, 2015).

La planificación del territorio debe contar con líderes que aporten con su conocimiento al bienestar colectivo, a partir de las necesidades de las personas que conforman la sociedad y los grupos. Deben ser parte de los espacios de debate para la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, allí se proponen los objetivos y las estrategias para reducir los riesgos y mejorar las condiciones de vida de los habitantes. Estos “objetivos y estrategias de planeación territorial deben estar alineados bajo una misma política de gestión social del riesgo (GSR) y una misma concepción del riesgo” (Gómez-Urrutia, Cáceres y González, 2019, p. 36).

Sandoval, Sanhuesa y Williner ( 2015, p. 16 y 17) enuncian los principios de participación ciudadana en un proceso de planificación:

- Principio de transparencia y acceso a la información
- Voluntariedad
- No exclusión
- Equidad
- Reconocimiento y respeto por la diversidad
- Receptividad

Estos principios permiten que los objetivos propuestos se construyan con respeto por los conocimientos, experiencias y autonomía de los actores locales. En este

sentido, también se diferencian los niveles de participación: desde el nivel meramente informativo, consultivo, decisorio y de cogestión. Este último nivel, según los autores se refiere a una gestión conjunta entre ciudadanos o representantes de ciudadanos. En este nivel de participación se busca que las personas y grupos que participaron de la toma de decisiones, se involucren en su implementación y seguimiento de forma de asegurar que se lleve a cabo en forma adecuada (p. 18).

Para el logro de este avance en la participación, se requiere voluntad institucional, experiencia del equipo que lidera el proceso, disponibilidad de recursos y personas o grupos dispuestos a participar.

Para la UNGRD (2013 a), la planeación participativa “es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes, interesadas en construir y concertar metas de bienestar y calidad de vida y en identificar los procedimientos, instrumentos y acciones necesarias para alcanzarlas” (p. 37). Esta debe partir entonces, de las necesidades de los ciudadanos, pero se requiere coordinación de doble vía y coherencia entre los distintos actores que participan en el proceso (Estado, sociedad civil y sector privado). No debe dejarse de lado la perspectiva de género, teniendo en cuenta la inclusión de las preocupaciones y experiencias de las mujeres. Se deben considerar las variables étnicas <sup>2</sup>, culturales, posición socioeconómica y demás aspectos relevantes en el territorio (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015).

---

<sup>2</sup> Tener como fundamento la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas promulgada en la 107 sesión plenaria de la Asamblea general en el año 2007, en sus artículos 5, 21 y 23.

Bello, Bustamante y Pizarro P. (2020), proponen el siguiente aporte al proceso de planificación para la GRD, en el sentido abocado en el presente trabajo:

Planificación para la preparación de desastres: se refiere al “conocimiento y las capacidades desarrolladas por el gobierno, el sector privado y las comunidades para anticipar un desastre, responder a él y recuperarse de sus efectos” (p. 34). Este punto incluye el “establecimiento de medidas para permitir una respuesta efectiva” (p. 34) y “el establecimiento de canales institucionales de comunicación entre los entes públicos y la comunidad (CEPAL, 2019, citado por Bello, Bustamante y Pizarro P. (2020).

Planificación para la recuperación resiliente: que pretende reducir o evitar nuevos riesgos, así como reducir los existentes, pero también “desarrollar capacidades para reactivar rápidamente el funcionamiento del sistema ante una disrupción y tener la capacidad para adaptarse y cambiar después de un desastre” (op. cit. p. 35).

Este aporte muestra el papel importante en todas las etapas, que deben realizar los actores locales para el logro de una gestión efectiva en las regiones. Proponen estos autores que la planificación debe incorporar el conocimiento de las amenazas y la identificación de la infraestructura que estaría expuesta a dichas amenazas, pero también, debe incorporar el conocimiento de las comunidades: sus “características económicas, demográficas, ambientales, institucionales y sociales pueden ponerlas en riesgo antes, durante y después de un desastre” Bello, Bustamante y Pizarro, P. (2020, p. 31).



### 6.3.1. Documentos que aportan a la participación para la planificación en la GRD

En Colombia, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y otros autores han contribuido al fortalecimiento de capacidades para la participación comunitaria. En la última década, ha elaborado los siguientes documentos que sirven de apoyo para el desarrollo de actividades en los distintos municipios y departamentos.

**Tabla 4.**  
*Documentos de apoyo para la Participación Comunitaria*

Fecha	Documentos	Aportes a la GRD	Aportes a la participación para la planificación
2013	Guía Comunitaria para la Gestión del Riesgo de Desastres	Desarrollo basado en el conocimiento de los fenómenos, tipos de vulnerabilidad y sus características	Medidas para evitar y corregir las causas de amenazas y vulnerabilidades. Medidas para evitar y corregir que existan amenazas y vulnerabilidades en el futuro. Describe brevemente las formas de participación (voto, referendo, etc).
Julio 2013	Guía para formación comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres	Guía para formadores. Ofrece conceptualización sobre aspectos pedagógicos. Presenta las actividades durante los encuentros de formación (iniciación, desarrollo y cierre).	Conceptos sobre medidas prospectivas de GRD. Analiza algunas formas de participación comunitaria.
2017	Guía para la participación comunitaria en la gestión del riesgo de desastres	Conceptualización sobre la gestión, aspectos de política, participación y mecanismos. Normativa sobre participación.	No presenta estrategias para la participación en la planificación referida a la GRD.

Nota. Elaboración propia con base en el análisis documental

La mayoría de documentos analizados, se centran en aspectos de diagnóstico de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos del territorio, pero no contienen herramientas para facilitar las tareas de planificación, la construcción de objetivos con base en el diagnóstico y el diseño de estrategias para superar los desafíos que

enfrentan las comunidades respecto a los riesgos que se han diagnosticado. Se debe fortalecer el conocimiento de las comunidades basado, entre otras, en las siguientes preguntas: ¿qué se va a hacer, en dónde, con quién, cómo, cuándo, con qué recursos económicos, humanos? (UNGRD, 2013a).

Significa que la participación de la comunidad, en este sentido, tiene que ver con el aporte a las acciones de prevención para evitar que se genere un riesgo que aún no existe (UNGRD, 2013), pero que puede generarse de no planificar las acciones anticipadamente.

Los instrumentos de GRD en los cuales se puede realizar los aportes de las comunidades, unidos a los expertos técnicos e instituciones locales son principalmente el Plan Municipal de Gestión del Riesgo -PMGRD, en el cual se definen las acciones específicas, se realiza la priorización, programación y ejecución de las acciones para el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres, también tiene los indicadores y metas necesarias para realizar su seguimiento y evaluación (UNGRD, 2013a), y la Estrategia de Respuesta a Emergencias -EMRE.

#### **6.4. Actores del desarrollo Territorial**

La Política Nacional de GRD, establece en su Artículo 2º, que “los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades” (Ley 1523 de 2012). Los procesos de gestión incluyen el concepto de Seguridad Territorial, que se entiende como “la existencia de condiciones tanto sociales como ambientales que sostienen la existencia segura de medios y proceso de vida en distintas circunscripciones territoriales o regionales”

(Lavell, 2010, p. 45). Incluye la interacción y comprensión de los procesos de degradación ambiental, la protección contra el riesgo de desastre y los riesgos asociados con el cambio climático.

Las personas, grupos u organizaciones que se ubican en un territorio y tienen interés en un proyecto o programa, se consideran actores sociales. “Poseen información, recursos, experiencia y alguna forma de poder para influenciar la acción de otros” (EC-FAO, 2006, citado por Ortiz, Matamoro y Psathakis, 2016, p. 3). Se deben considerar sus intereses, expectativas y valores, entre otros aspectos.

Según Ortiz, Matamoro y Psathakis (2016) el mapeo de actores es una herramienta que permite representar la realidad social de un territorio, al generar un conocimiento de los actores involucrados en un tema, no solo como un listado, sino que brinda información sobre sus “capacidades, intereses e incentivos”, así como las áreas de acuerdo y desacuerdo, canales de influencia, alianzas y coaliciones (p. 3). Con el conocimiento, se pueden reconocer acciones y objetivos comunes en situaciones y conflictos del territorio, es decir, permite comprender la trama de relaciones sociales que se dan en dicho territorio.

Coincide Wilches-Chaux (2012), en que el mapeo de actores permite identificar “quién es quién en el territorio, cuáles son sus intereses, cuál es su actividad, cómo se relaciona con los distintos componentes del territorio, con los ecosistemas y con los demás actores humanos: con las autoridades y las instituciones, con la comunidad y con sus organizaciones”. Este diagnóstico que permite conocer las características de las personas que inciden en los procesos de participación en los municipios y las regiones, ayuda a identificar el tipo de lenguaje de los actores del territorio y su forma

de comunicación, que apoyará una mejor interacción entre los entes públicos, privados y comunitarios, con el consiguiente fortalecimiento de la confianza y seguridad en las actividades de planificación territorial.

Los contactos entre las instituciones y demás actores del territorio se puede facilitar con una actitud respetuosa por parte de los actores que llegan a apoyar procesos de planificación, teniendo en cuenta que la participación externa implica ponerse al servicio de los habitantes de los territorios y sus grupos establecidos, no al contrario (Wilches-Chaux, 2012, p. 30).

Como dice Tapella (2007):

El mapeo debe mirar más allá del panorama superficial de roles de los diferentes actores: ¿Quién presiona y por qué? ¿Quién no es escuchado? ¿Quiénes son los afines y quiénes los opuestos? ¿Qué capacidad de influenciar las acciones de otros tienen determinados actores? ¿Cuáles son los más vulnerables? (p. 3).

La elaboración de los mapas puede expresarse por medio de “relatos, rótulos, símbolos, fotografías, dibujos, flujo gramas, organigramas, planos territoriales, o una combinación de tales elementos” (Ortiz, Matamoro y Psathakis, 2016, p. 3).

## **7. Metodología**

### **7.1. Tipo de investigación**

De corte social. Según Hernández, Fernández y Baptista (2014), intenta encontrar sentido a los fenómenos en función de los significados que las personas les otorguen.

### **7.2. Enfoque cualitativo de tipo Descriptivo – Propositivo**

En este tipo de investigación los planteamientos son abiertos, se realiza en ambientes naturales, los significados se extraen de los datos y no se fundamenta en procesos estadísticos. El proceso es inductivo, recurrente, analiza múltiples realidades subjetivas y no tiene secuencia lineal. Ofrece al investigador, profundidad de significados, amplitud, riqueza interpretativa y contextualiza el fenómeno (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p. ). Los investigadores son parte importante del proceso de investigación, aportan parte de su experiencia personal y las reflexiones generadas en su campo de estudio. La información se basa en el conocimiento del contexto, a fin de comprender el objeto de estudio.

El proceso con abordaje cualitativo incluye los siguientes aspectos: planteamiento del problema, la revisión de antecedentes y elaboración del marco de referencia, diseño del proceso (técnicas, instrumentos y fases), definición de la muestra de estudio, recolección y análisis de datos, interpretación de resultados y elaboración del reporte (op. cit, 2014). Este enfoque es de tipo recurrente, que puede retomar alguna de las etapas según surjan categorías de análisis emergentes que exijan nuevos abordajes metodológicos.

En este tipo de investigación no se generan hipótesis que deban ser comprobadas estadísticamente, pero sí se elaboran categorías, en las cuales se ubican los datos, se

analizan a la luz de cada una de ellas y con base en la discusión del marco referencial, se presentan los resultados obtenidos.

Se puede obtener información mediante la aplicación de instrumentos más estandarizados como encuestas, que pueden ser analizadas mediante ubicación de los datos en las categorías cualitativas de análisis.

La investigación descriptiva basada en el trabajo de campo (entrevistas, encuestas y mapeo de actores detalla lo que está pasando con la situación problemática, muestra sus características, así como limitantes y vacíos.

Se considera propositiva porque genera una propuesta para reducir las dificultades encontradas en el trabajo de campo respecto a los vacíos o dificultades para la comprensión de los procesos, o la falta de instrumentos para facilitar la participación comunitaria en los procesos de planificación para la GRD.

### 7.3. Técnicas e instrumentos de investigación

En la investigación se aplicarán encuestas, entrevistas semiestructuradas y se realizará un mapeo de actores territoriales.

**Tabla 5.**  
*Técnicas, instrumentos, población y muestra de la investigación*

<b>Técnica</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Población</b>	<b>Muestra</b>
Encuesta	Cuestionario	32 coordinadores municipales	5 coordinadores municipales.
		32 grupos comunitarios municipales	30 actores, representantes de grupos comunitarios locales o líderes naturales asociados a procesos de GRD.

Entrevista semiestructurada	Guía de preguntas	32 coordinadores municipales	Cinco coordinadores de ciudades capitales
Mapeo de actores territoriales	Matriz de actores		5 coordinadores y 30 actores comunitarios

---

### **7.3.1. Encuestas.**

Consisten en búsqueda sistemática de información. Se elaboran preguntas a personas de interés, en las cuales se indaga sobre datos que el investigador desea obtener.

La encuesta aplicada fue de tipo personal, descriptiva, referida a un fin específico relacionado con hechos sobre participación en la planificación para la Gestión de Riesgo de Desastres. Los componentes de la encuesta tienen relación con cada categoría de análisis y con los objetivos de la investigación.

Se realizaron dos tipos de encuestas: una para aplicar a coordinadores municipales de GRD y otra para aplicar a actores locales.

Los objetivos de las encuesta consistieron en: Reconocer el tipo de participación, sus características, inclusión, vacíos y perspectivas de las actuaciones de la comunidad en la planificación para la GRD a nivel municipal, e Identificar estrategias, actividades, herramientas, para fortalecer la participación comunitaria en la la planificación territorial para la GRD a nivel municipal.

La encuesta para coordinadores consistió en un cuestionario de 18 preguntas, algunas de las cuales tienen opción cerrada (Si \_\_\_ No \_\_\_); para algunos casos, se elaboran con respuesta de opción múltiple. Estas preguntas se aplicaron a la siguiente

muestra, extraída de la población consistente en 5 actores de los municipios seleccionados para el análisis.

La encuesta para actores comunitarios tuvo 20 preguntas, algunas con opción cerrada y otras con opción múltiple.

La unidad de análisis comprende los siguientes actores: Coordinadores municipales de GRD de ciudades capitales (32 actores); Representantes de grupos comunitarios (uno por cada municipio capital); Líderes comunitarios que tienen relación con amenazas o desastres ya sucedidos. (actores clave<sup>3</sup> de procesos de gestión del Riesgo de Desastres).

La muestra en esta investigación cualitativa es No probabilística, pues “no se pretende generalizar los resultados del estudio a una población más amplia” (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p. 382), ya que el proceso está sujeto al desarrollo y las condiciones del estudio, que cobijan poblaciones con características diferentes según la zona del país donde se encuentren los municipios y los actores que participan en el proceso de GRD. La elección de los actores depende de la decisión del investigador, según los aportes a los objetivos de investigación. Se trata entonces, de una muestra a conveniencia, teniendo en cuenta la posibilidad de aplicar los instrumentos a los actores locales, que muchas veces no cuentan con herramientas para responder encuestas o entrevistas de tipo virtual; también se consideran los viajes

---

<sup>3</sup> Actores clave: personas, grupos o instituciones cuya participación es indispensable y obligada para el logro del propósito, objetivos y metas de la iniciativa a desarrollar. Tienen el poder, la capacidad y los medios para decidir e influir en campos vitales que permitan o no el desarrollo de una propuesta: 1) Forman parte de la comunidad donde se analiza la situación y representan intereses legítimos de un grupo; 2) Tienen funciones y atribuciones en relación directa con los objetivos del proyecto; 3) Disponen de capacidades, habilidades, conocimiento, infraestructura y recursos para proponer, atender y solventar problemas científico – técnicos; 4) Cuentan con mecanismos de financiamiento o donación de recursos; 5) Tienen capacidad de gestión y negociación con los diversos agentes y/o niveles gubernamentales que permiten construir consensos y acuerdos (Melgar, 2012).



que se realizan por aspectos laborales a algunas regiones, lo que facilitaría la entrega personal de los instrumentos de recolección de información. Se fundamenta la muestra, con base en las acciones de Gestión del riesgo, la Capacidad de recolección y análisis por parte de los investigadores y la comprensión del fenómeno a estudiar (la participación en la planificación de la GRD en los municipios), con base en las experiencias del equipo.

*Diseño y prueba de cuestionario.* El cuestionario se elaboró con base en los objetivos específicos. Se realizará un pilotaje para verificar la calidad de las preguntas y los resultados esperados de la encuesta.

*Aplicación de cuestionario y recolección de datos.* Una vez se analizó la prueba piloto, se aplicaron los cuestionarios, de forma virtual o telefónica, debido a las dificultades para el desplazamiento a los distintos departamentos, por las condiciones de trabajo de los investigadores.

### **7.3.2. Entrevistas semiestructuradas**

La entrevista es una forma de conversación, en la cual el entrevistador y el entrevistado interactúan para generar conocimiento acerca de un tema específico. Permite comprender las interpretaciones que da el entrevistado, sus percepciones y los motivos de sus actos, aunque algunos autores sugieren que el entrevistador debería mantenerse al margen y dedicar a la escucha de las respuestas que entrega el entrevistado.

Según Robles (2011), la entrevista semiestructurada es una técnica, que se corresponde con un instrumento de tipo cualitativo, que se diseña a partir de objetivos concretos, en las cuales se indaga al entrevistado sobre aspectos requeridos en la

investigación, por medio de preguntas dinamizadoras. La entrevista semiestructurada, consta de una guía de preguntas concretas, que permiten tener control del tiempo y ser aplicadas a personas que no cuentan con mucho tiempo para su desarrollo

Esta técnica permite recoger opiniones de una manera más flexible, teniendo presentes los requerimientos de la investigación y los vacíos detectados mediante la aplicación de la encuesta. Parten de preguntas previamente elaboradas, que pueden ajustarse para aclarar términos, motivar al entrevistado y generar confianza (Díaz-Bravo, et al. (2013).

Las características de la entrevista

- La presentación o comienzo, al igual que el final, deben estar perfectamente claros para ambas partes. En el formato de la entrevista es necesario que aparezca redactado.
- La entrevista debe ser hecha en condiciones similares en todos los casos.
- La dinámica del cuestionario debe ser una pregunta y una respuesta. No realizar dos interrogantes juntas.
- Evitar la intervención de terceros, puesto que pueden alterar el proceso de la entrevista.
- Preferiblemente utilizar preguntas cerradas, sin ambigüedades o imprecisiones.
- Elegir una locación propicia que genere comodidad, en el caso de las entrevistas personales.
- Deben realizar según un cronograma y en un lapso de tiempo específico.

Además, se deben trazar expectativas de entrevistas realizadas por día o por hora, según sea el caso.

Existe una modalidad denominada Entrevista centrada en el problema, que orienta las preguntas hacia un problema concreto (Flick, 2012), como es el caso del presente informe sobre Participación en la Planeación de la Gestión del Riesgo de Desastres.

La entrevista se aplicó a cinco Coordinadores locales de municipios con categoría de capital de departamento.

El análisis se realizó mediante una matriz de categorías, en las cuales se transcribieron los microrrelatos de cada una de las respuestas dadas por los entrevistados. Se analizaron a la luz de las categorías, las diferencias o semejanzas entre la información entregada por los actores.

### ***7.3.3. Mapeo de actores territoriales***

El Mapeo de Actores es una herramienta para proyectos de desarrollo. Permite identificar los principales actores involucrados en un tema o conflicto, pero incluye sus intereses, capacidades e incentivos, sus áreas de acuerdo y desacuerdo, sus alianzas y espacios de poder (Ortiz, Matamoro y Psathakis, 2016). Se utiliza para identificar los objetivos de los actores respecto al tema concreto del proyecto o proceso. El objetivo del mapeo consiste en identificar, clasificar y caracterizar a las principales instituciones, grupos y personas vinculadas a la gestión que se estudia.

Un primer momento del mapeo consiste en el diseño de los objetivos del proceso de identificación y caracterización de los actores (Ortiz, Matamoro y Psathakis, 2016). Estas actoras sugieren la identificación de obstáculos, resistencias y adhesiones al proyecto que se estudia, analizar los antecedentes existentes, identificar escenarios futuros: aumento de conflictos (rechazo de proyectos o procesos), reducción de ellos

(aceptación), teniendo en cuenta las variables económicas, sociales, culturales, políticas, entre otras.

Según Sandoval, Sanhueza y Williner (2015), la metodología, puede resumirse en los siguientes pasos:

- Estructurar una matriz sobre los aspectos relevantes del contexto, el territorio y las experiencias previas de los actores.
- Organizar una lista con la totalidad de los actores.
- Organizar la lista con las categorías “actores favorables”, “actores contrarios” y “actores neutros” de acuerdo a la información disponible.
- Caracterizar a los actores de acuerdo a su tamaño.

Solís (2007) propone los siguientes pasos para la elaboración del Mapeo de Actores:

Paso 1. Propuesta inicial de clasificación de actores. Lista de actores.

Paso 2. Identificación de funciones y roles de cada actor. Qué instituciones, grupos organizados o personas individuales, que se vinculan a un proceso, el tipo de relaciones que se establecerán y el nivel de participación de cada uno de ellos

Paso 3. Análisis de los actores. i) relaciones predominantes y ii) niveles de poder

Paso 4. Elaboración de la Matriz de Mapa de actores

Paso 5. Reconocimiento de las relaciones sociales. Pueden ser: relaciones de fuerte colaboración y coordinación, relaciones débiles o puntuales o relaciones de conflicto.

Paso 6. Reconocimiento de las redes sociales existentes

La propuesta metodológica presentada por Solís (2007), podría resumirse en la siguiente matriz:

**Tabla 6.**  
*Propuesta metodológica para Mapeo de Actores*

Actor	Organización	Clasificación			Rol/función	Relaciones predominantes			Poder		
		Públ	Priv	Sin ánimo de lucro		A favor	En contra	Indeciso/indiferente	Alto	Medio	Bajo

Nota: Adaptado de Solís (2007)

#### 7.4. Categorías de análisis

A partir de las preguntas de investigación que desembocan en los objetivos, se construyeron las siguientes categorías de análisis, a fin de dar cuenta de la información recopilada y sus aportes a los resultados de la investigación.

Objetivo específico	Categoría
Caracterizar la estructura organizacional de base para la participación comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres a nivel municipal en Colombia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actores de la participación comunitaria en los municipios</li> <li>Aspectos de política que facilitan o dificultan la participación comunitaria en la planificación para la GRD en los municipios</li> </ul>
Reconocer el papel de la comunidad en la planificación territorial en Gestión del Riesgo de Desastres, a partir de la expedición de la Política Nacional de GRD.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tipos de participación comunitaria en la planificación para la GRD municipal</li> <li>Conocimiento de los procesos de planificación para la GRD a nivel municipal</li> </ul>
Brindar elementos para fortalecer la participación de la comunidad en la	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elementos para la elaboración del instrumento para la participación</li> </ul>

planificación territorial en la Gestión del Riesgo de Desastres.

comunitaria en la planificación para la GRD.

---

## 8. Resultados y discusión

### 8.1. Resultados

Para responder a la pregunta de investigación: ¿De qué manera, el diseño y propuesta de aplicación de estrategias de acción locales, aportan al fortalecimiento de la participación comunitaria para la planificación territorial en la GRD en Colombia?, y sus preguntas secundarias, se presentan los resultados, generados en la aplicación de encuestas específicas a cinco (5) coordinadores municipales de GRD; las respuestas a las encuestas aplicadas a 30 actores 30 actores comunitarios de varios municipios ,en distintos departamentos del país. Se aplicaron también entrevistas a cinco coordinadores municipales de GRD en regiones distintas de Colombia (norte, suroriente, centro y suroccidente del país). Los coordinadores entrevistados han participado en los Comités Municipales de GRD entre 2 y 11 años, lo que muestra la permanencia y la generación de experiencia en el cargo.

A continuación, se presentan los datos recogidos, que aportan al cumplimiento de los objetivos de la investigación y las categorías establecidas.

#### **8.1.1. *Caracterización de la estructura organizacional de base para la participación comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres a nivel municipal en Colombia.***

**8.1.1.1 Actores de la participación comunitaria en los municipios.** Esta **categoría** se enmarca en la presencia de actores de los territorios en todas las etapas y en los procesos de la GRD, teniendo en cuenta que la Política Nacional establecida en la ley 1523, promulga que este consiste en un proceso social, no solamente técnico ni científico. Se reconocen en este apartado, por parte de los actores entrevistados y

encuestados, los distintos grupos y personas que son convocados y/o participan en los procesos.

En el análisis de la Ley 1253, no se evidencia un esquema estructural; el artículo 28 nombra los participantes de las distintas instancias y en su párrafo establece la opcionalidad de invitar a la comunidad a pertenecer con voz y voto en el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, como se observa en la figura

En esta instancia de la ley se observa como en el Consejo Municipal de GRD, se convierte en una opción que depende de la voluntad de los funcionarios de turno, ya que se deja al libre albedrío de los funcionarios que participan en dicho Consejo, como se ilustra en la figura 1.

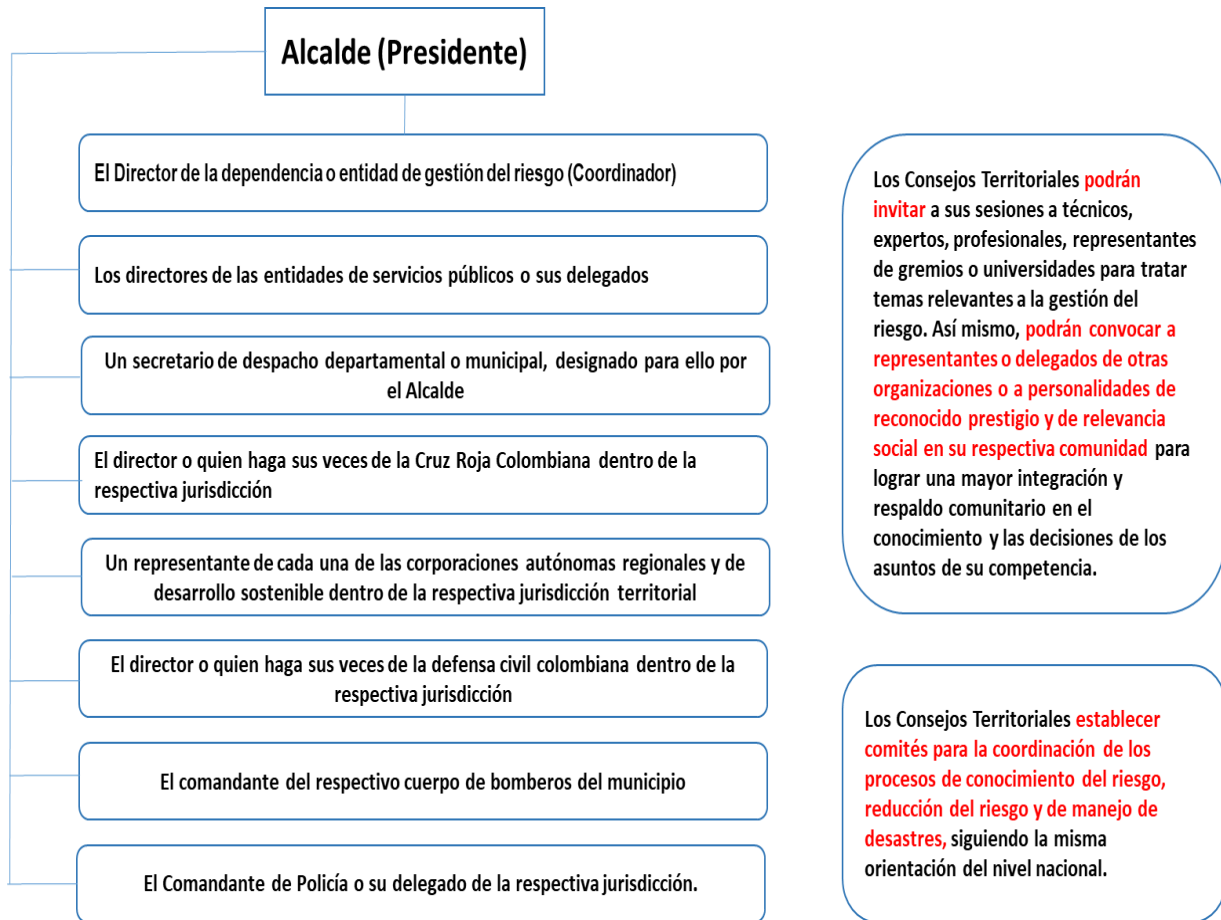
Se evidencia que la participación comunitaria es opcional, pues no existe una obligatoriedad para la presencia de los actores locales en el CMGRD. Tampoco es fuerte la normativa respecto a la conformación de Comités de Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres.

Las encuestas y entrevistas dan cuenta de los participantes en los Consejos territoriales, asuntos referidos a convocatorias y algunas contradicciones entre lo expresado por los Coordinadores y los Actores comunitarios.

En la tabla 6 se muestran los actores identificados, la clasificación según el sector al que pertenecen. No se incluyeron los intereses ni el conocimiento sobre la planificación del Riesgo de Desastres, debido a que excede las pretensiones de los instrumentos elaborados.



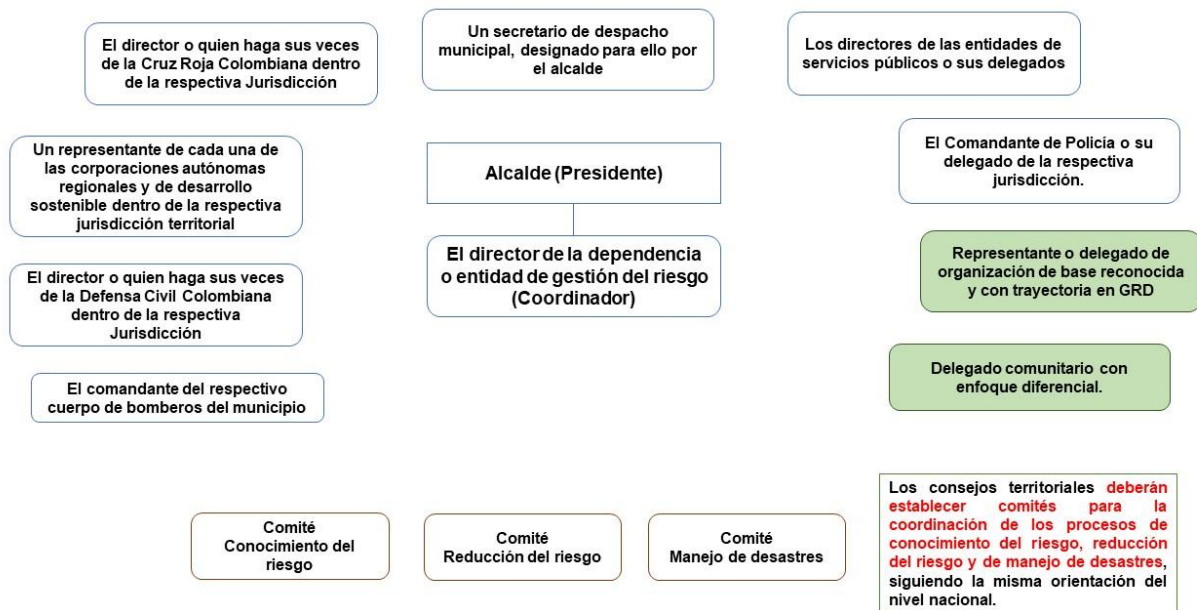
**Figura 1.**  
*Participantes en el CMGRD.*



Con base en este resultado, se propone un esquema básico de la estructura del CMGRD, con algunos elementos resultantes del análisis de las encuestas, entrevistas y experiencia de los investigadores.

Un esquema que rodee al Alcalde en todas las etapas del proceso de GRD, que amplíe la base de la participación con enfoque diferencial y que siempre cuente con los comités de Conocimiento del riesgo, Reducción del riesgo y Manejo de desastres (figura 2).

**Figura 2.**  
*Esquema propositivo de la Estructura del CMGRD*



**Tabla 7**  
*Caracterización de actores*

Actor	Público	Privado	Comunitario
Coordinador del CMGRD	X		
Secretaría de Planeación Municipal	X		
Secretaría de obras, Infraestructura y Gestión del Riesgo,	X		
Comités conjuntos (conocimiento, reducción y manejo)	X		
Organismos de socorro	X		
Líderes sociales			X
Veedores			X
Vigías del Sistema de Alertas Temprana			X

En la pregunta realizadas a los coordinadores municipales, sobre las dependencias de la administración municipal que tienen responsabilidad en la

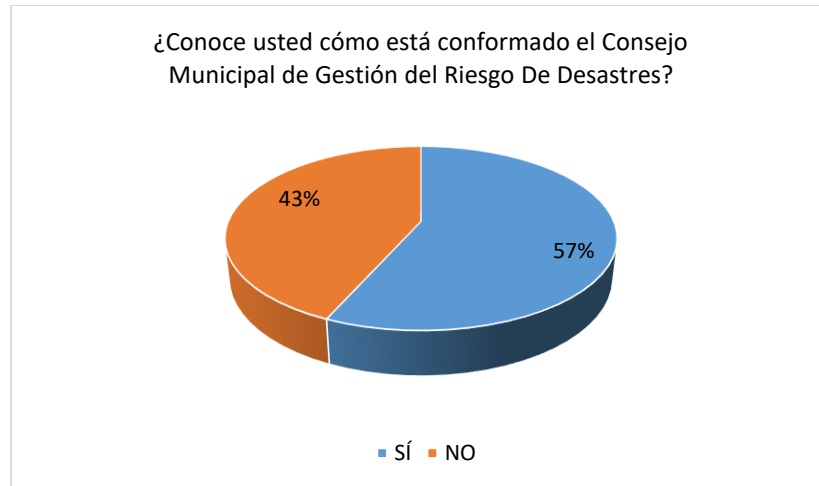
participación comunitaria y que hacen parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, las respuestas permiten establecer que todas las dependencias que tienen incidencia en participación comunitaria forman parte del CMGRD ( figura 3) y tienen responsabilidad comunitaria en los eventos de gestión del riesgo de desastres.

**Figura 3.**  
*Encuesta a Coordinadores. Pregunta 1*



Al preguntar a los actores comunitarios sobre la conformación del CMGRD, se observa en la figura 4, que aún la comunidad no tiene claro la estructura, como se observa en la siguiente gráfica. Se evidencia que un 57% de los actores conoce su estructura. El resto no lo sabe.

**Figura 4.**  
*Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 1*

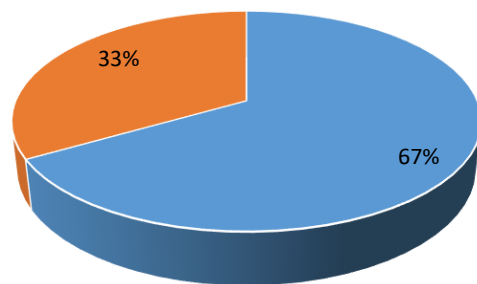


Esta respuesta apunta a pocas facilidades para generar conocimiento sobre la estructura del sistema de GRD en los municipios y lograr una participación efectiva de las comunidades.

Los encuestados conocen la existencia de una dependencia que atiende la GRD en el municipio (67%). En su mayoría la conoce porque ha escuchado o ha consultado por cuenta propia sobre la dependencia que se encarga de los asuntos relacionados con la atención de emergencias, también la reconoce a través de la publicidad nacional y territorial, a la organización local en cabeza de la UNGRD (identifican los emblemas). Además, los eventos y calamidades o desastres les han permitido conocer su existencia (figura 5).

**Figura 5.**  
*Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 2*

¿Conoce usted la dependencia que atiende la Gestión del Riesgo de Desastres en su municipio?



■ Sí ■ NO

### 8.1.1.2 Aspectos de política que facilitan o dificultan la participación

**comunitaria en la planificación para la GRD en los municipios.** En esta categoría se ubicaron los siguientes resultados, con base en las encuestas a los Coordinadores y Actores comunitarios.

Ante la pregunta 2 (figura 6), sobre la invitación que se hace para participar en el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) a personas u organizaciones que representen a la comunidad, todos los coordinadores respondieron afirmativamente.

**Figura 6.**  
*Encuesta a Coordinadores. Pregunta 2*



A la pregunta sobre la invitación que realiza el CMGRD a participar a la comunidad en sesiones y/o actividades del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, la mayoría de los encuestados comunitarios respondió negativamente, como se observa en la figura 7.

**Figura 7.**  
*Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 3*



Un aspecto que facilita la participación comunitaria, tiene que ver con las convocatorias que realiza el CMGRD para que los habitantes de los municipios asistan a la formulación, planificación, evaluación y seguimiento de los Planes de GRD en los municipios.

Contradican estas respuestas a los resultados obtenidos en las encuestas aplicadas a coordinadores, quienes afirman que se han realizado invitaciones a la comunidad para que participen en los CMGRD. Se debe analizar si efectivamente estas invitaciones tuvieron el alcance esperado y llegaron a toda la población a la que se pretendía llegar. Es posible que las convocatorias que se realizan de manera convencional, no tengan la suficiente carga motivacional para que las personas se animen a asistir, o que los actores no están caracterizados de manera que se conozcan los intereses y expectativas de los diferentes grupos.

En el 20% de los casos podrían referirse a invitaciones para participar en el Consejo Territorial de Planeación CTP, al Concejo Municipal, o en algunos casos los actores sociales son invitados a los CMGRD.

Se preguntó a los coordinadores si el CMGRD facilita la participación de los actores comunitarios en los instrumentos de planificación en Gestión del Riesgo de Desastres en el municipio, a lo cual respondieron también afirmativamente.

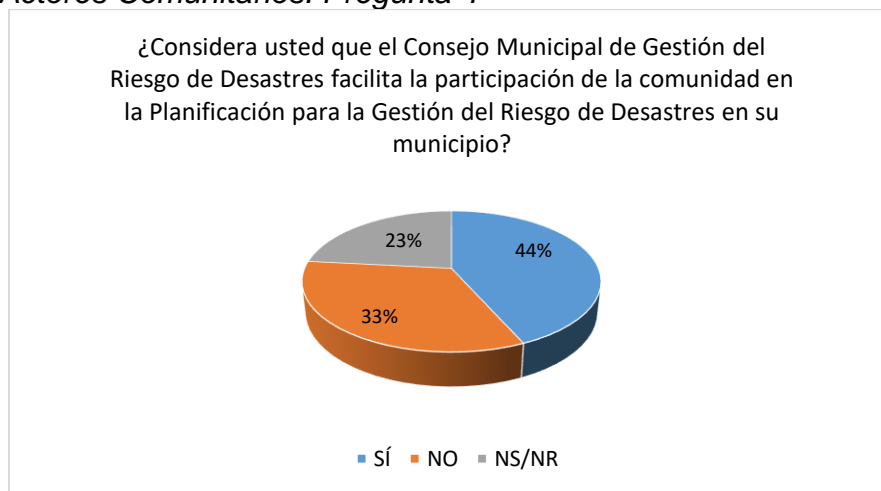
**Figura 8.**  
*Encuesta a Coordinadores. Pregunta 3*



Sin embargo, ante la misma pregunta, los actores comunitarios respondieron en un 44%, que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres sí facilita la participación de la comunidad en la Planificación para la Gestión del Riesgo de Desastres en su municipio. Un 56% respondió negativamente o con desconocimiento sobre el tema.



**Figura 9.**  
*Encuesta a Actores Comunitarios. Pregunta 4*



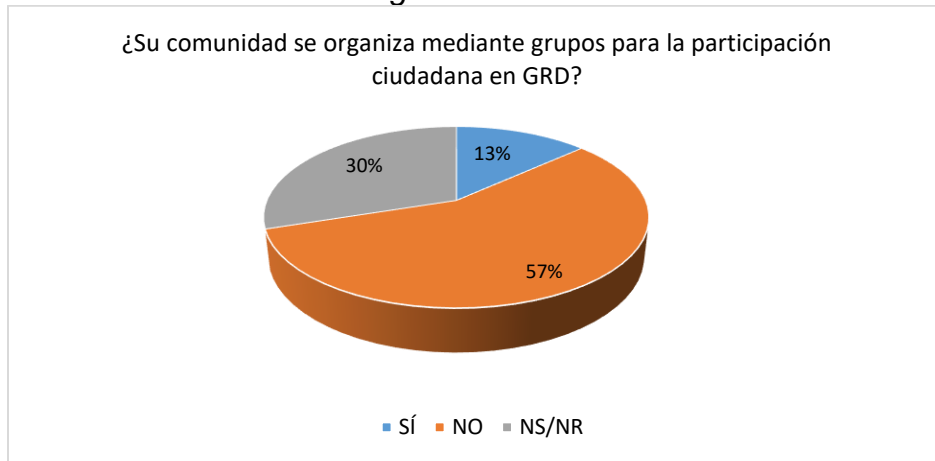
**8.1.2. Reconocimiento del papel de la comunidad en la planificación territorial en Gestión del Riesgo de Desastres, a partir de la expedición de la Política Nacional de GRD.**

**8.1.2.1. Tipos de participación comunitaria en la planificación para la GRD municipal.** Para profundizar en el tema de la participación comunitaria en los municipios, las respuestas a la pregunta a los coordinadores sobre los aspectos en los cuales se ha trabajado con la comunidad en el municipio, entre las opciones de conocimiento del riesgo de desastres, la reducción del riesgo, el manejo de los desastres o todas las anteriores, se presentan a continuación.

Al preguntar sobre la organización de la comunidad mediante grupos para la participación ciudadana en GRD, el 87% respondió negativamente, lo que es un indicador de que la comunidad no se representa adecuadamente para incidir en las decisiones de política, por lo que se pierde la oportunidad de acopiar conocimientos, experiencia y capacidades profesionales que existen en las comunidades. En algunos

casos, las Juntas de Acción Comunal, grupos barriales y algunas veedurías resultan visibles en la participación comunitaria.

**Figura 10.**  
*Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 5*



La representación de los actores sociales en el CMGRD, se responde a la pregunta 8 realizada a los actores comunitarios. La respuesta negativa unánime, refleja que existe poca representatividad en el ente fundamental para la GRD en los municipios.

**Figura 11.**  
*Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 8*



Es casi obvio que si no se consideran como parte importante en las decisiones, las convocatorias a la participación tienen dificultades. En las respuestas a la pregunta

sobre la invitación a participar en alguna sesión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, enviada a los actores comunitarios, la respuesta negativa en un 83% de los casos evidencia este vacío. Las invitaciones, cuando las hay, son periódicas o esporádicas, dependiendo del interés del ente territorial sobre la necesidad que se tiene de la participación comunitaria.

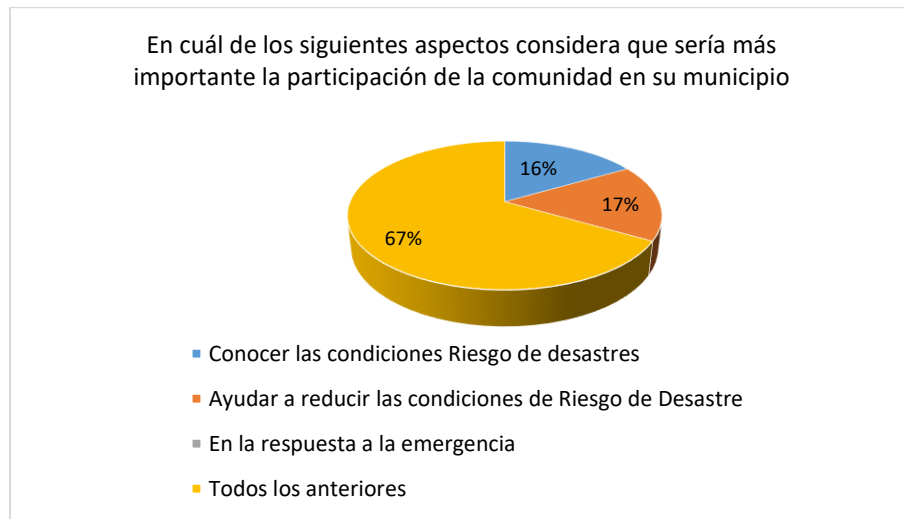
Los Coordinadores respondieron a la pregunta sobre los aspectos que se han trabajado con la comunidad en los municipios, con un porcentaje mayoritario, todos los aspectos de la normativa, un porcentaje bajo expresaron que se ha trabajado en la reducción del riesgo de desastres

**Figura 12.**  
*Encuesta a Coordinadores. Pregunta 14*



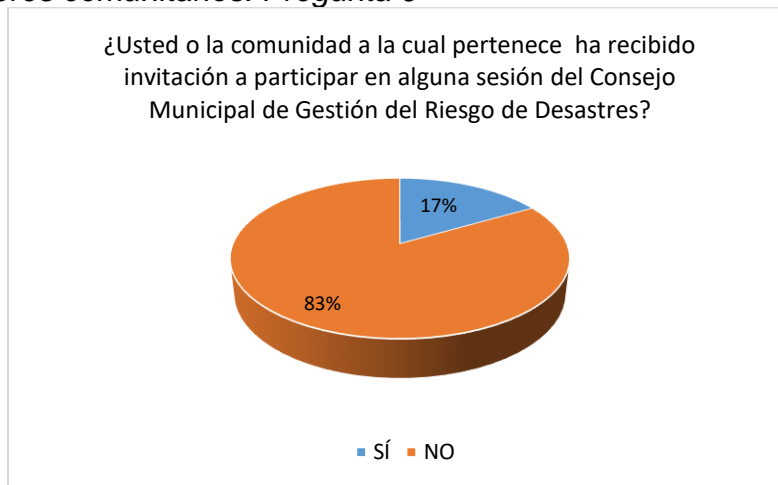
El interés por dinamizar la participación de la comunidad por parte de los Coordinadores, se centra en todos los aspectos: Conocer las condiciones de Riesgo de Desastres, Ayudar a reducir las condiciones que los favorecen, en la respuesta a emergencia. En algunos casos, privilegian el conocimiento del riesgo o en la reducción de las condiciones de riesgo.

**Figura 13.**  
*Encuesta a Coordinadores. Pregunta 15*



Al preguntar sobre la convocatoria que realiza el CMGRD para fortalecer la participación en los espacios del Consejo, los actores comunitarios afirman mayoritariamente, que no han recibido invitación para asistir.

**Figura 14.**  
*Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 9*



Ante la pregunta sobre la participación de la comunidad en la formulación de los instrumentos de planificación en Gestión del Riesgo de Desastres, todos los Coordinadores encuestados afirman que sí se logra.

**Figura 15.**  
*Encuesta a Coordinadores. Pregunta 5*



La respuesta de los actores comunitarios ante la pregunta sobre la convocatoria a participar en la formulación de instrumentos de política en GRD, permite afirmar que ha sido poca, con alguna participación en la formulación del PMGRD. El alto porcentaje que responde negativamente a la pregunta (90%) da cuenta de las pocas posibilidades que tienen de participar.

**Figura 16.**  
*Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 13*

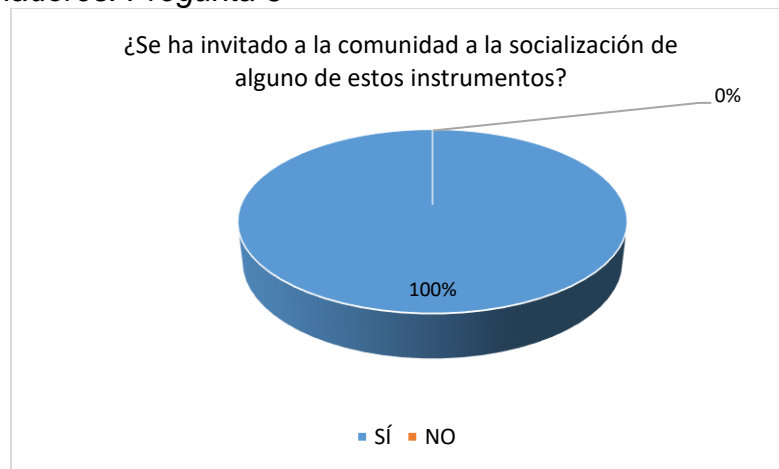


Existe fuerte contraste en las respuestas. A pesar de que los coordinadores afirman que la comunidad sí está participando en la formulación de las herramientas de planificación en GRD, lo que se ha evidenciado en la experiencia vivida en los territorios, es que esta participación es mínima y no corresponde con lo expresado por ellos, como se muestra en los datos obtenidos en las encuestas aplicadas a la comunidad.

Las respuestas a la pregunta 6, sobre la invitación a la comunidad a la socialización de los instrumentos de planificación, es respondida afirmativamente por los coordinadores encuestados.

**Figura 17.**

*Encuesta a Coordinadores. Pregunta 6*



La respuesta por parte de los actores comunitarios muestra un panorama distinto, pues solo el 13% afirma haber sido invitado a apoyar esta actividad de socialización.

**Figura 18.**  
*Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 14*



La pregunta sobre participación de la comunidad en la implementación de los instrumentos de planificación en Gestión del Riesgo de Desastres, es respondida afirmativamente por parte de los coordinadores.

**Figura 19.**  
*Encuesta a Coordinadores. Pregunta 7*



Las respuestas de los actores comunitarios expresan que en un porcentaje mínimo han sido convocados a participar de la implementación del PMGRD,

únicamente. La respuesta negativa del 93% de los actores comunitarios encuestados, a la implementación de los instrumentos de planificación en GRD del municipio, así como a las actividades de seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación en GRD municipales, muestra que no hay facilidades para la participación, aunque los autores anotan que se evidencian registros de asistencia de algunos actores, por interés propio.

**Figura 20.**

*Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 15*



Al preguntar sobre los instrumentos en los cuales se participa, la mitad de los coordinadores encuestados reconoce que la comunidad participa en la implementación y con mayor interés en el PMGRD (50%), por sus componentes más cercanos a lo esperado por los actores de la comunidad, mientras que a la EMRE la ven como un anexo al PMGRD.



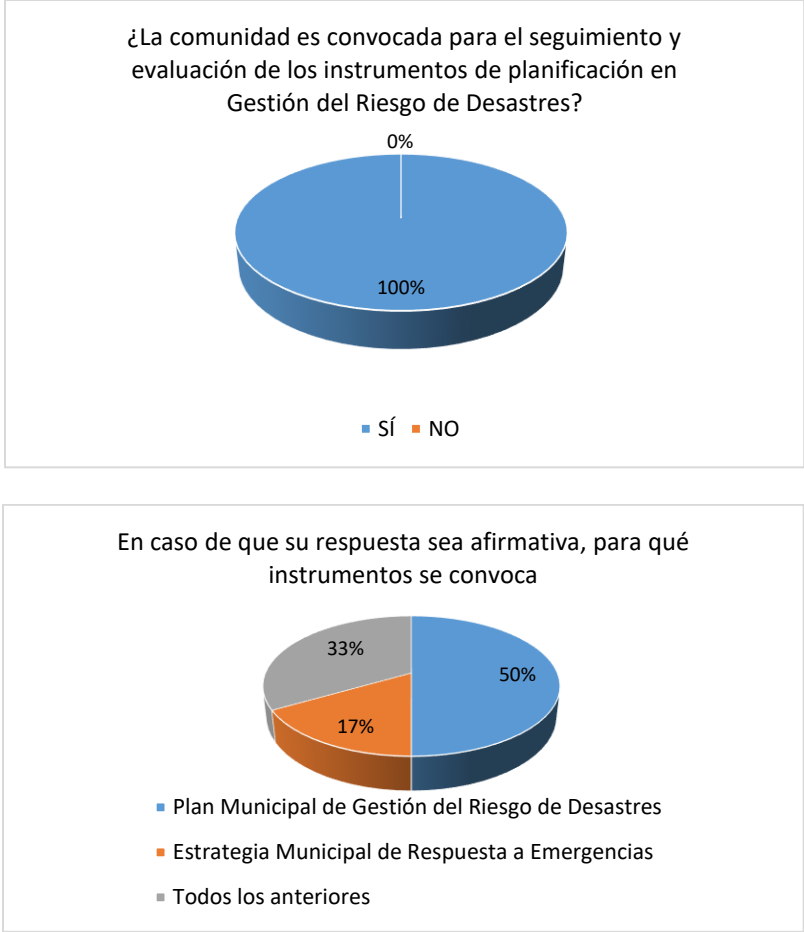
**Figura 21.**  
*Encuesta a Coordinadores. Pregunta 7.1*



Otra etapa fundamental del proceso de GRD, es el seguimiento y evaluación, que se deben realizar a partir de lo propuesto en los instrumentos de planificación. Todos los coordinadores encuestados respondieron afirmativamente a la pregunta respectiva.

Ante la pregunta correspondiente, los actores comunitarios expresan valores muy inferiores a los afirmados por los Coordinadores, pues solamente un 13% consideran que se les ha convocado a la evaluación del PMGRD, únicamente, como se presenta en la figura 23.

**Figura 22.**  
*Encuesta a Coordinadores. Preguntas 8 y 8.1*



**Figura 23.**  
Encuesta a actores comunitarios. Pregunta 16

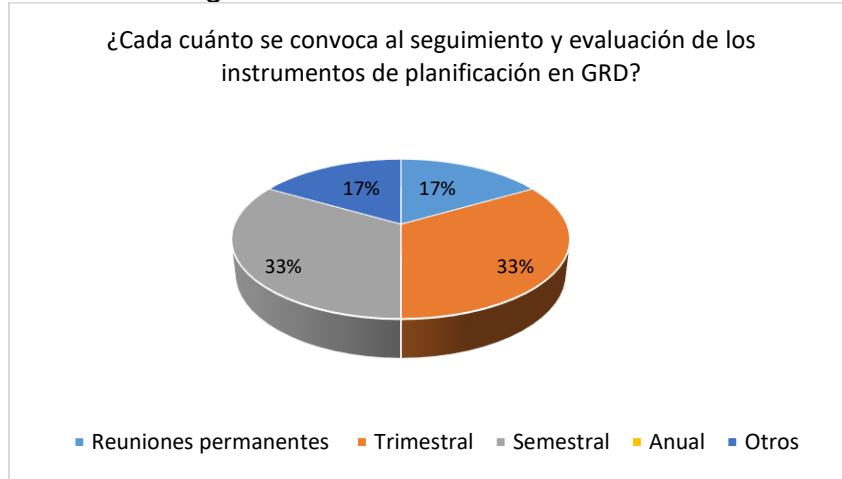


En la pregunta 8.2, se responde sobre la periodicidad de las convocatorias a la participación en los procesos de seguimiento y evaluación del Plan Municipal: según

los Coordinadores se realizan semestralmente (33%), trimestralmente (33%). Existen convocatorias permanentes a reuniones o anuales (17%).

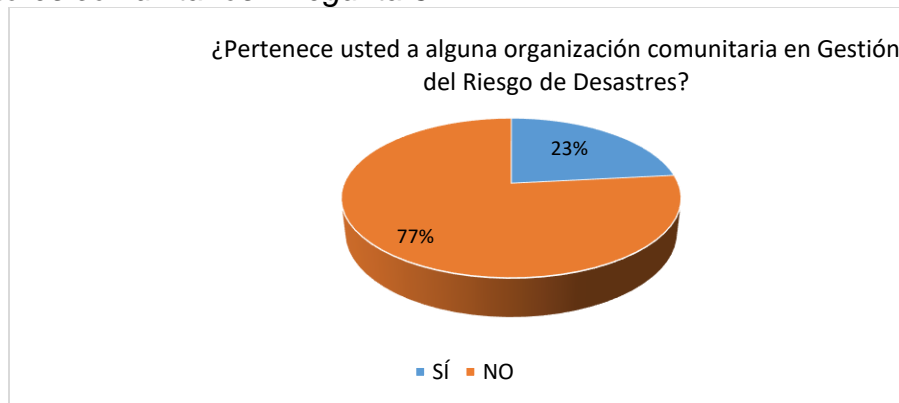
Respecto a la pertenencia a alguna organización comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres, las personas encuestadas respondieron negativamente en un 77%, lo que evidencia poca cultura para la agremiación, asociación y trabajo mancomunado en la gestión del riesgo en los municipios.

**Figura 24.**  
*Encuesta a Coordinadores. Pregunta 8.2*



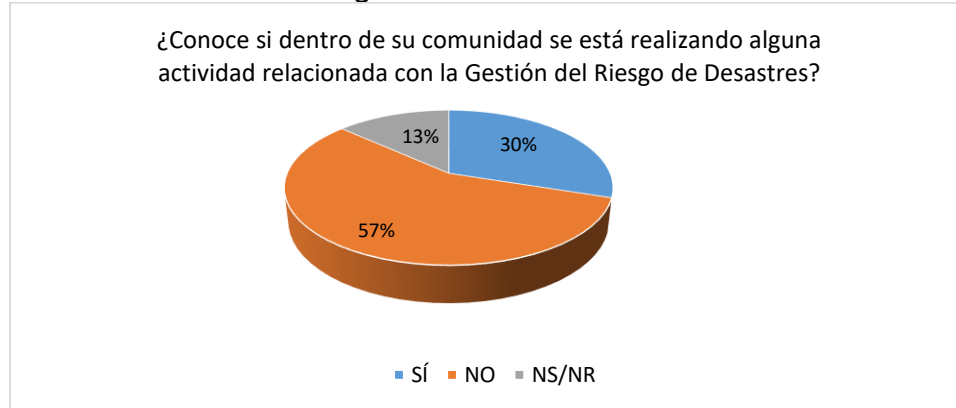
Se preguntó sobre actividades relacionada con la Gestión del Riesgo de Desastres, que se realizan en la comunidad de los encuestados, las respuesta afirmativa correspondió al 30% de los actores. El 70% respondió negativamente o evidenció su desconocimiento sobre el tema (figura 25). Los actores Comunitarios responden de manera positiva cuando la actividad de intervención es en su sector o barrio. Las demás actividades son poco notorias, al parecer falta mayor difusión del trabajo que realizan las autoridades locales.

**Figura 25.**  
*Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 6*



**Figura 26.**

*Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 7*



En el caso de actividades realizadas por la comunidad, se encontró que el 18% realiza acciones como veedor ciudadano, un 18% participa en las Juntas de Acción Comunal, el 9% participa en comités, el 9% en asociaciones y un 46% respondió que realiza otras acciones. Es reiterativo que las Juntas de Acción Comunal y las veedurías o grupos de gestión social son los más visibles en las actividades relacionadas en la GRD.

**Figura 27.**

*Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 7.1*



Los coordinadores de GRD en los municipios, respondieron a la entrevista sobre las características de la participación comunitaria, en relación con la manera en que la comunidad participa en la planificación del PMGRD, así:

El C1 expresa que la comunidad participa generalmente en las plenarios que convoca el CMGRD, en la socialización de los componentes del PMGRD. Comenta que *“la gente aporta y controvierte, el secretario de Planeación toma atenta nota y el coordinador de GRD para decidir si se aprueba o no el plan”*.

C2 reitera la importancia de los 120 comités barriales, conformados por 2365 personas, que hacen parte integral en el proceso de conocimiento del territorio, hacer prospectiva sobre las tendencias de las diferentes problemáticas del distrito *“para saber cómo los vamos a atender desde la oficina”*.

**8.1.2.2. Conocimiento de los procesos de planificación para la GRD a nivel municipal.** Ante la pregunta a coordinadores de GRD en los municipios, sobre el conocimiento de los procesos de planificación para la GRD a nivel municipal, en relación con los instrumentos de planificación en Gestión del Riesgo de Desastres con los que cuenta el municipio, se encontró que la mayoría considera que se cuenta con todos los instrumentos de planificación. En algunos casos los municipios solo cuentan con el PMGRD (16%) y algunos solamente con la Estrategia Municipal de Respuesta (17%), lo cual se convierte en una grave problemática para el país que se sigue enfocando solo en la atención de las emergencias y desastres de forma improvisada, sin que se aprovechen las experiencia que dejan las mismas para fortalecer los temas de conocimiento y reducción del riesgo a través de la planificación. Algunos municipios cuentan con los dos instrumentos de planificación, como se observa en la figura 28.

**Figura 28.**  
Encuesta a Coordinadores. Pregunta 4



Respecto a la pregunta sobre el conocimiento de los instrumentos de planificación territorial en Gestión del Riesgo de Desastres del municipio, las respuestas de los actores comunitarios apuntan a que un 23% de los encuestados conoce el Plan Municipal de GRD; el 3% conoce el EMRE, un 27% reconoce las dos anteriores y el 47% no conoce ninguna de las anteriores. Se evidencia una diferencia entre el conocimiento de los instrumentos por parte de la comunidad y la afirmación de los Coordinadores locales, pues existe una diferencia porcentual de 40 puntos en relación con el conocimiento de todos los instrumentos necesarios para una buena gestión municipal.

**Figura 29.**  
Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 12



La respuesta a la pregunta 9, muestra que el 67% de los coordinadores afirma que se ha brindado capacitación a la comunidad en instrumentos de planificación en Gestión del Riesgo de Desastres en el municipio.

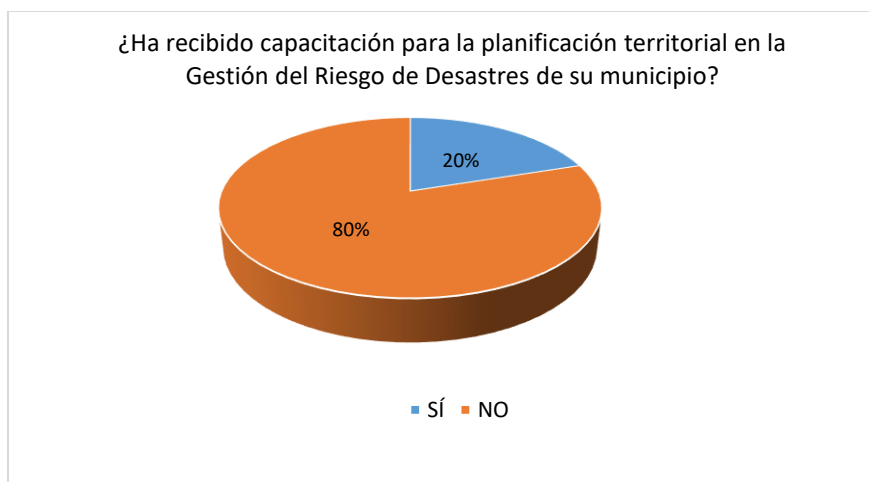
**Figura 30.**  
*Encuesta a Coordinadores. Pregunta 9*



La respuesta dada a la pregunta correspondiente, realizada a los actores comunitarios, contrasta absolutamente con la dada por los coordinadores (figura 31). La mayoría (80% de las respuestas) son negativas, lo que muestra que los esfuerzos no han sido suficientes para fortalecer las capacidades de los actores.

**Figura 31.**  
*Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 10*





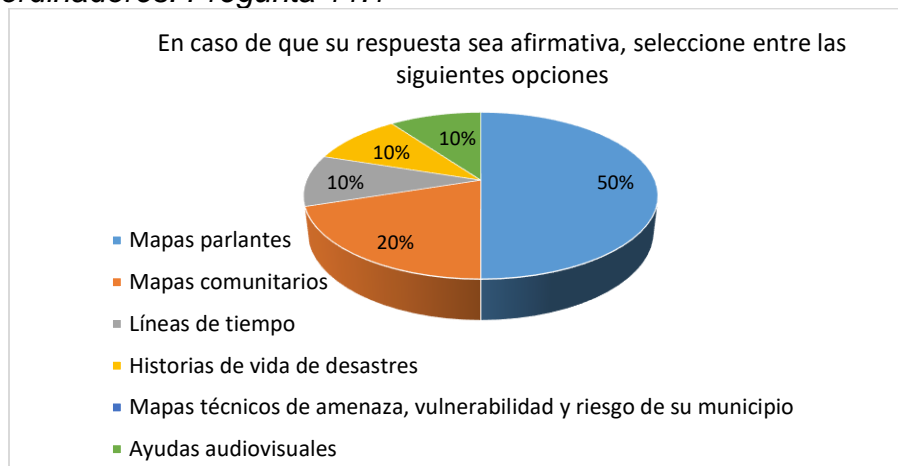
Para el conocimiento de instrumentos y procesos en planificación para la GRD, se requiere del uso de herramientas didácticas que fortalezcan las capacidades de los actores locales. Ante la pregunta 11, realizada a los coordinadores sobre el uso de dichas herramientas, las respuestas, en su mayoría, indican que sí se han usado, como se presenta en la figura 32.

Entre las herramientas didácticas, los coordinadores expresan que han utilizado mapas parlantes (50%), mapas comunitarios (20%) y el restante 30%, con un 10% cada una, aparecen las líneas de tiempo, historias de vida de desastres y mapas técnicos de amenazas, vulnerabilidad y riesgo, se ha recurrido a medios tecnológicos en proyector de video, ya que las gráficas y videos socializan de manera clara la información necesaria, de acuerdo con el objetivo de la planificación.

**Figura 32.**  
*Encuesta a Coordinadores. Pregunta 11*

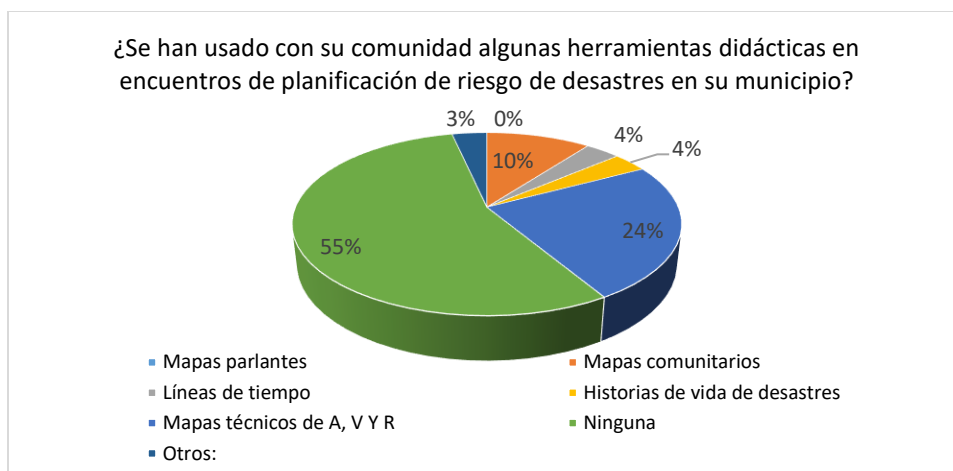


**Figura 33.**  
Encuesta a Coordinadores. Pregunta 11.1



Al realizar la pregunta a los actores comunitarios sobre el uso de dichas herramientas, las respuestas son bastante distintas, pues más de la mitad de los encuestados respondieron que no habían usado ninguna. Resalta el uso de mapas técnicos, lo que reduce la posibilidad de comprensión de los fenómenos, debido al lenguaje usado en muchos de los casos de capacitaciones de profesionales invitados.

**Figura 34.**  
Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 11



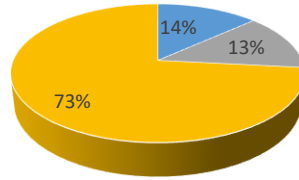
La pregunta sobre la capacitación para la planificación recibida por los actores comunitarios, muestra un panorama desalentador, pues el 80% de los encuestados expresa que no ha recibido ninguna. Solo el 20% afirma haber recibido capacitación en el tema.

Al desglosar los aspectos en los que los actores comunitarios consideran más importante la participación de la comunidad en su municipio, las respuestas sobre el conocimiento de las condiciones de riesgo de desastres correspondieron a un 14% de los encuestados; el 13% respondió sobre la respuesta a emergencias y el 73% respondió que todos los aspectos son importantes. En este espacio la comunidad se ve interesada en integrar todos los aspectos, lo que muestra que se ha reducido el interés en participar únicamente en la respuesta a la emergencia.

Es importante resaltar la respuesta a la pregunta sobre el interés de los actores comunitarios en la participación en la planificación para la GRD en los municipios, la cual denota que existe un claro interés en participar en los procesos de GRD (figura 35).

**Figura 35.**  
*Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 18*

¿En cuál de los siguientes aspectos cree que sería más importante la participación de la comunidad en su municipio?



- Conocer las condiciones de Riesgo de desastres
- Ayudar a reducir las condiciones de Riesgo de Desastres
- En la respuesta a emergencias
- Todas las anteriores

**Figura 36.**  
*Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 20*



Las entrevistas realizadas a los coordinadores de GRD en los municipios, sobre el conocimiento de los procesos de planificación territorial en relación con la GRD, arrojaron los siguientes resultados:

C3 responde que la participación en la planificación se motiva únicamente mediante convocatoria a juntas administradoras locales, Asojuntas y asociación de ediles. *“Sin embargo la participación no es muy masiva, pero siempre hay algunas personas que se interesan en el tema y que a su vez ayudan a replicar”*. En el caso de C4, la comunidad asiste a las reuniones a las cuales se les convoca, así como a las plenarias que convoca el Consejo Municipal de GRD.

Añade C3 que la comunidad se interesa debido a que *“pueden estar en condiciones de vulnerabilidad, pero en general la participación es proporcional en determinadas zonas, puede que se inviten 30 barrios pero los que participan son 5 o 6”*. Acota este coordinador, que la Gestión del Riesgo se ve como la posibilidad de recibir recursos *“como el qué me van a dar”*, sin embargo, expresa que cuando se presentan emergencias las reuniones son más masivas.

Según C5, la comunidad aporta diagnósticos de zonas de amenaza en sus sectores; respecto a la planificación, se basa en la solicitud de inclusión de dichas amenazas en los recursos de inversión del PDM.

### **8.1.3. Elementos para fortalecer la participación de la comunidad en la planificación territorial en la Gestión del Riesgo de Desastres.**

**8.1.3.1. Herramienta de apoyo a la participación comunitaria en la planificación para la GRD.** Los resultados de la entrevista a coordinadores de GRD en los municipios, entregan los siguientes datos:

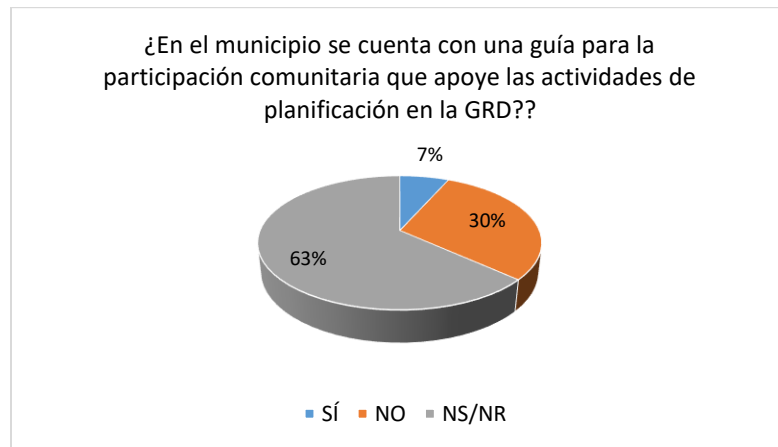
En relación con la pregunta sobre la existencia de una guía para la participación comunitaria que apoye las actividades de los instrumentos de planificación en Gestión del Riesgo de Desastres del municipio, los coordinadores respondieron afirmativamente en un 50% y negativamente el mismo porcentaje.

**Figura 37.**  
*Encuesta a Coordinadores. Pregunta 12*



Los actores locales responden negativamente o no saben sobre la existencia de una guía para la participación comunitaria que apoye las actividades de planificación en la GRD en los municipios (93%).

**Figura 38.**  
*Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 17*



Los Coordinadores expresaron el interés por disponer de elementos técnicos y metodológicos para mejorar la participación de la comunidad en la Planificación en Gestión del Riesgo de Desastres en el municipio.

**Figura 39.**  
*Encuesta a Coordinadores. Pregunta 13*

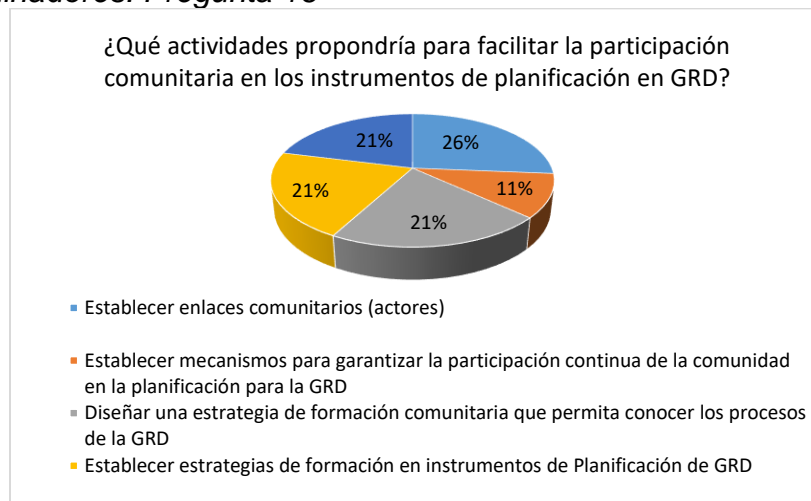


Los coordinadores proponen en sus respuestas las siguientes actividades: Establecer enlaces comunitarios (26%); cuatro actividades obtuvieron un 21%: Diseñar una estrategia de formación comunitaria que permita conocer los procesos de la GRD, Establecer estrategias de formación en instrumentos de planificación de GRD, Plantear

proyectos con enfoque en participación comunitaria en los instrumentos de planificación en GRD; con un porcentaje menor seleccionaron la actividad: Establecer mecanismos para garantizar la participación continua de la comunidad en la planificación para la GRD (figura 40).

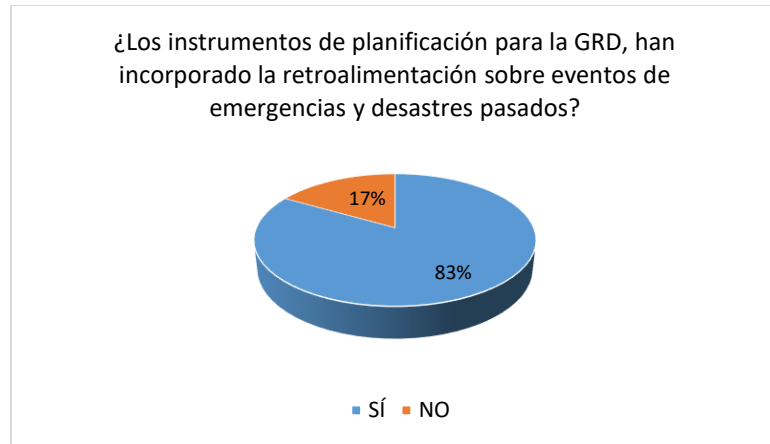
Ante la pregunta sobre la incorporación de la retroalimentación sobre eventos de emergencias y desastres pasados en los instrumentos de planificación para la GRD, la respuesta de los Coordinadores fue afirmativa en un 83%, como se muestra en la figura 41.

**Figura 40.**  
*Encuesta a Coordinadores. Pregunta 16*



**Figura 41.**  
*Encuesta a Coordinadores. Pregunta 17*

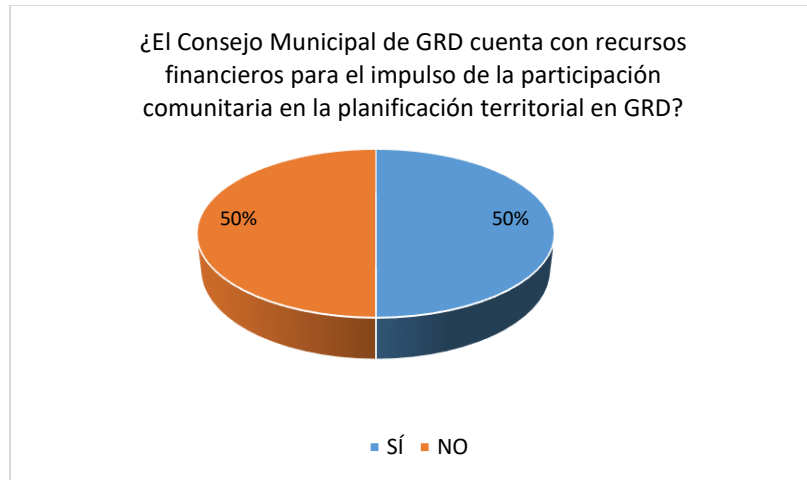




Respecto a los recursos financieros con que cuenta el CMGRD, para el impulso de la participación comunitaria en la planificación territorial en GRD, las respuestas de los Coordinadores correspondieron a un 50% afirmativas y 50% negativas.

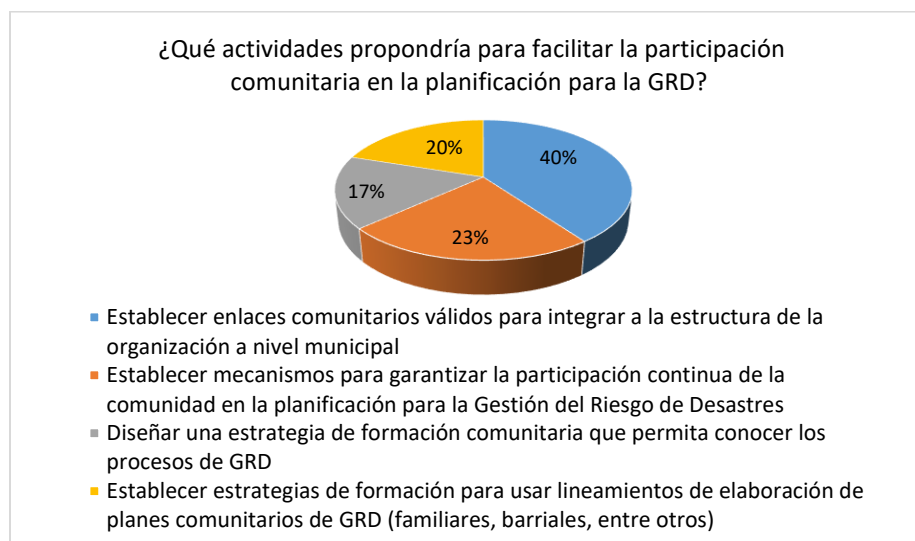
Ante la pregunta a los actores comunitarios sobre propuestas de actividades que facilitarían la participación comunitaria en la GRD, las respuestas estuvieron divididas: un 40% propone el establecimiento de enlaces comunitarios válidos para integral a la estructura de la organización a nivel municipal; un 23% sugiere “establecer mecanismos para garantizar la participación continua de la comunidad en la planificación para la GRD”.

**Figura 42.**  
Encuesta a Coordinadores. Pregunta 18



El 17% de los encuestados propone el diseño de una estrategia de formación comunitaria para conocer los procesos de GRD; el 20% se interesa en el establecimiento de estrategias de formación para elaborar planes comunitarios de GRD (familiares, barriales, entre otros).

**Figura 43.**  
Encuesta a Actores comunitarios. Pregunta 19



Los resultados de la entrevista a coordinadores de GRD en los municipios, que aportan a la propuesta de una Guía para la participación comunitaria en la Planificación de la GRD a nivel territorial son los siguientes:

Ante la pregunta sobre los aspectos que debería contemplar una guía para facilitar la participación comunitaria en la planificación de la GRD de los municipios, las respuestas obtenidas son las siguientes:

Para C1, se deben contemplar los aspectos del conocimiento, para identificar cómo pueden las comunidades apoyar desde las experiencias la elaboración y caracterización de los escenarios de riesgo; con ese aporte se deben diseñar capacitaciones en reducción, *“sobre todo en acompañamiento en herramientas de planificación y también estar pendientes con los entes operativos que son los que comúnmente atienden con mayor celeridad el tema del manejo de desastres”*. Para ello se puede contar con documentos elaborados por Defensa Civil, Cruz Roja y Bomberos, como base diagnóstica para la planificación.

La manera de hacer las convocatorias por sectores, barrios, veredas, debe fortalecerse, para enfatizar en la importancia de la participación para conocer los riesgos y apoyar a *“los proyectos que se requieren para disminuir los riesgos existentes en esas zonas”* (C1).

El coordinador C1 propone *“un kit de herramientas que permita la planificación”*, entre las cuales presenta como ejemplo: una cartilla, videos, mapas parlantes (con aportes al diagnóstico de los sectores y sus amenazas), para generar mayor interés en la participación.

Para C2, este asunto es primordial. Anota que existe documentación y guías de la UNGRD, pero se deben elaborar materiales donde *“se aterrice mucha de esta documentación a los diferentes territorios y a la comunidad”* (presenta el caso de los libros con información para la comunidad del municipio). Según el coordinador, los documentos deben ser diseñados por capítulos. Cita por ejemplo, que el primer capítulo *“es cómo enganchas a la comunidad en el tema de riesgos y desastres, para que la comunidad sepa cuál es la estrategia y qué aportan ellos para que cada día la ciudad sea mucho más segura”*.

Al ampliar la respuesta sobre el CMGRD, expone que la guía debería ser una estrategia para que *“cada coordinador realmente se capacite sobre cómo funciona y cuál es su papel articulador dentro del mismo sistema, primero conozca el concepto sobre su territorio y luego sepa cómo lo tiene que aterrizar”* (C2).

Para C3, es importante el desarrollo de la guía, debido a que *“no existe una metodología o línea clara desde el gobierno nacional que oriente a los CMGRD sobre cómo abordar las líneas específicas de la GRD”*, amplía su respuesta: *“nos quedamos en el discurso catedrático o normalizado donde hay una persona que orienta y otra que va a escuchar la GRD como funciona”*. Hace una crítica a los indicadores de capacitación, que solo se refieren al número de personas capacitadas, ya que deberían ampliarse con otras maneras de comunicar (redes sociales), para llegar mejor a la comunidad.

El coordinador C3 considera que para atraer a la comunidad frente la planificación territorial en GRD, se debe *“ofrecer algo tangible, por ejemplo, una obra que estén buscando, dotaciones, radios, elementos que se deben tener en cuenta para*

*que la comunidad se motive y vea que les va a llegar algo*". Se inicia con estos incentivos, para lograr que permanezcan en el proceso, al tener mejores conocimientos sobre los riesgos y sobre la prevención.

El coordinador C4 propone: *"educación para los entes privados, públicos y comunitarios, que existan recursos en el fondo municipal de gestión del riesgo para actividades de conocimiento y reducción, que se forme a las veedurías, que la comunidad tenga representante en el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo"*.

El coordinador C5 expresa que es necesario que *"se dispongan más recursos en procesos de conocimiento e intervención prospectiva (herramientas de planificación)"*, sugiere también que se debe hacer más capacitación sobre participación comunitaria. Respecto a otras recomendaciones sobre la GRD, incluyen los presupuestos participativos de obras menores para ser desarrolladas por las juntas de acción comunal; *"que tenga lineamientos y rutas claras de participación comunitaria y que los representantes de la comunidad tengan voz y voto en el CMGRD"*.

Se propone una guía orientadora específica por cada sector o barrio, que resulte de mayor interés para esa comunidad en particular, la cual debe contener un censo poblacional solo del sector (barrio o vereda), escenario de riesgo específico, condiciones o criterios de vulnerabilidad de cada sector, condiciones socioeconómicas de sus habitantes (incluido inventario de personas con discapacidad, ancianos y niños, madres cabeza de hogar, entre otros), rutas de evacuación, puntos de encuentro, directorio de contacto de la comunidad con la respectiva Junta de Acción Comunal capacitada en líneas básicas en GRD. Otros aspectos a considerar consisten en la generación de las funciones de las veedurías del sector; orientar lineamientos para el

comité Barrial, vigías o grupo de emergencia y de asistencia humanitaria, así como la socialización de los PMGRD y EMRE en cada comunidad afectada.

**8.1.3.2. Propuesta de instrumentos para la participación comunitaria en la Planificación de la GRD a nivel territorial.** Con los resultados obtenidos mediante la aplicación de las encuestas y las entrevistas, se da paso a la elaboración de un documento básico que oriente la participación de las comunidades en el proceso de planificación para la GRD. A continuación, se presenta el Instrumento de Actuación para la Participación Comunitaria en la Planificación de la GRD.

# **Instrumento de Actuación para la Participación Comunitaria en la Planificación de la GRD**

## **Introducción**

El presente documento es una propuesta de actuación para que los Consejos Municipales de GRD, fortalezcan la participación de los actores sociales en los procesos de planificación y elaboración de los instrumentos de planificación de los territorios.

El instrumento tiene una estructura básica que las actividades que se deben realizar para generar interés por la participación, no en el manejo de desastres (que es lo más usual en la historia de los eventos en el país), sino en la etapa de formulación del instrumento base para la GRD: el Plan Municipal de GRD, con énfasis en las actividades de planificación: construcción de objetivos y diseño de estrategias para la reducción de los desastres en los municipios (prospectiva).

Esta propuesta recibe aportes futuros, en razón a los avances que se logren con su aplicación.

## **1. Objetivos**

- Fortalecer el proceso de planificación para la gestión del riesgo de desastres con participación comunitaria.
- Facilitar la actuación de los actores públicos, privados y comunitarios en los procesos de prospectiva de la gestión del riesgo. Brindar herramientas para

mejorar la Gestión del Riesgo de Desastres en los territorios, en la etapa de formulación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres

## **2. Alcance**

Está dirigido a los tomadores de decisiones a través de sus consejos territoriales de gestión del riesgo, que son los directamente responsables de la planeación territorial, de tal manera que la participación comunitaria sea protagonista en dos los procesos de Planificación de la GRD. Se orienta a generar procesos de mejoramiento de las estrategias de participación para la planificación territorial en los aspectos de la gestión del riesgo en los municipios, sin embargo, puede ser aplicado en procesos de los Consejos Departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres. No pretende ser una cartilla con el desarrollo de los aspectos de diagnóstico sobre las amenazas, vulnerabilidades y riesgos, que ya han sido suficientemente construidos en otros aportes, principalmente de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres<sup>4</sup>.

## **3. Desarrollo**

El instrumento se estructura por las etapas clave para la formulación de los documentos de planificación: Acciones previas, convocatoria, capacitación para el

---

<sup>4</sup> UNGRD. (2013a). Guía para formación comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres.

UNGRD. (2013b). Guía para la participación comunitaria en la Gestión de Riesgo de Desastres.

UNGRD. (2017). Guía para la participación comunitaria en la Gestión de Riesgo de Desastres.



fortalecimiento de capacidades de los actores comunitarios e institucionales y encuentros de planificación.

En cada una de ella se proponen criterios y acciones, con base en los resultados de la investigación.

### **3.1. Acciones previas**

Se deben realizar actividades que preparen a los actores, tanto institucionales como comunitarios, para un proceso que generalmente realizan expertos en el tema, o en algunos casos, profesionales externos. Entre esas actividades se proponen las siguientes:

**Línea base con información de los actores municipales.** Debe contener como mínimo las características relevantes para la participación, como se muestra en la siguiente tabla:

<b>Nombre</b>	<b>Organización</b>	<b>Edad</b>	<b>Nivel educativo</b>	<b>Lugar de residencia</b>

En esta línea base se deben hacer además las siguientes preguntas:

¿Se tiene un listado de personas con discapacidad, personas desplazadas, ancianos y niños, madres cabeza de hogar, entre otros?

¿En qué actividades de gestión del riesgo de desastres ha participado activamente?

¿En qué acciones de capacitación sobre GRD (cursos, seminarios, talleres, jornadas) ha participado?

¿Qué intereses lo mueven a participar en la GRD?

¿Qué experiencias positivas ha tenido en procesos de participación?

¿Qué experiencias negativas ha tenido en procesos de participación?

¿Qué recomendaría al CMGRD, para mejorar los procesos de participación en las distintas etapas del Plan Municipal de GRD?

Revisión de línea base diagnóstica del territorio. Tener claridad sobre las amenazas, exposición, vulnerabilidades y los riesgos del municipio. Allogar mapas, estudios, sistematización de procesos e hitos históricos.

***Elaboración de los criterios para la participación en la planificación.*** Los criterios se basan en los elementos fundamentales que permitirán construir población participante activa y resiliente:

Equidad

Inclusión

Permanencia

Compromiso

Respeto por los saberes de los actores

Incorporación de la retroalimentación sobre eventos de emergencias y desastres pasados

***Diseño de estrategias para el acceso a información.*** Esta debe ser oportuna, de calidad y pertinente sobre la gestión del riesgo. Se proponen las siguientes acciones:

- Actualización de la página web de la Alcaldía Municipal
- Suministrar información permanente sobre la GRD en el municipio
- Montaje de estrategias de comunicación en redes sociales
- Diseño de estrategias de comunicación e interacción con el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo

***Promoción de la organización comunitaria***

Incentivar la certificación de gestores comunitarios del Riesgo de Desastres

Incentivar procesos comunitarios de organización para la GRD

Incentivar los avances de organización comunitaria existentes

***Establecimiento de enlaces comunitarios.***

Formalizar las actividades de los gestores para establecer enlaces comunitarios

Establecer cronogramas desde inicio de año y retroalimentación semestral del trabajo con gestores comunitarios (enlaces)

Diseñar una red de enlaces e integrar a los actores por sectores.

Organizar estructura por grupos sectoriales (guías, vigías, veedores, juntas de acción comunal, organizaciones, otras) y estipular funciones con eventuales protocolos.

***Diseño de una estrategia de fortalecimiento de capacidades en las comunidades, para la GRD.***

Se propone trabajar con base en las siguientes preguntas:

- Conoce el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y los alcances de la Política Nacional de Gestión del Riesgo?
- ¿Conoce los pasos de un proceso de planificación para la GRD?
- ¿Ha participado en la formulación de objetivos de un PMGRD?
- ¿Tiene experiencia en el diseño de estrategias para la GRD?

***Establecimiento de estrategias de información, capacitación y formación, en los instrumentos de planificación de GRD.*** Con base en las respuestas de una fase exploratoria, se diseñan los encuentros de planificación para la GRD. Con base en las respuestas de una fase exploratoria, se diseñan los encuentros de planificación para la GRD. Entre las actividades se encuentran las siguientes:

Identificar necesidades de capacitación y/o formación.

Elaborar un kit de herramientas para facilitar la planificación, entre las cuales presenta como ejemplo: una cartilla, videos, mapas parlantes, cartografías del lugar, evidencia de amenazas en campo (recorridos), ayudas audiovisuales, medios de comunicación y publicidad. para generar mayor interés en la participación.

Se debe incluir la estrategia para fortalecer las capacidades de los actores institucionales en planificación para la GRD, que corresponden a orientaciones

para la toma de decisiones y concertación comunitaria en el diseño, formulación, ejecución seguimiento en instrumentos de planificación.

***Establecimiento de mecanismos para garantizar la participación continua de la comunidad en la planificación para la GRD.***

Reconocer los diferentes procesos de GRD en los que han participado los gestores comunitarios.

Convocar a los actores (con enfoque diferencial), a las actividades que se programan para la planificación en la GRD.

Realizar encuentros periódicos para informar, capacitar o dinamizar las redes de gestores.

***Garantizar recursos para el fortalecimiento de la participación comunitaria en la planificación de la GRD.***

Verificar el cumplimiento de la asignación presupuestal que, de acuerdo con la Ley 1523, deben realizar anualmente las entidades públicas, privadas y comunitarias.

Fortalecer las partidas presupuestales para la participación comunitaria en el Fondo Municipal de GRD.

Generar proyectos que permitan la gestión de recursos ante diferentes entidades públicas, privadas y comunitarias.

#### **4. Convocatorias**

El CMGRD debe hacer esfuerzos mejorar los métodos de convocatoria a las comunidades para desarrollar acciones de planificación en GRD. Se recomiendan, entre otras, acciones como:

- Establecer un número mínimo de participantes, por sector, de acuerdo el número de la población del mismo, que debe ser garantizada por el líder comunitario existente en la zona.
- Conformación de grupos sectoriales (conocimiento / reducción y manejo de desastres), por zonas identificadas y/o priorizadas donde exista mayor riesgo.
- Hacer convocatorias por sectores, barrios y veredas.
- Diseñar instrumentos innovadores para convocar a los actores (no solamente cartas formales entregadas a pocos actores).
- Garantizar dentro de la convocatoria la logística para asistir al evento (transporte, refrigerios, materiales).
- Tener un resultado tangible, para incluirlo en la convocatoria, que sea de interés comunitario.
- Ampliar el llamado a actores que no figuran en procesos anteriores, para fortalecer nuevos desarrollos en la GRD.
- Emplear nuevas tecnologías en aquellos lugares donde la conectividad lo permita.

- Incluir herramientas de comunicación para facilitar la participación de personas o grupos que no cuentan con conectividad. Apelar a la comunicación personal, para incluir a grupos generalmente invisibilizados.

## **5. Acciones para el fortalecimiento de capacidades de los actores comunitarios en planificación para la GRD.**

Esta etapa se concreta en los encuentros de planificación. Se propone que estos cuenten con una participación nutrida de la comunidad. Deben incluir los siguientes temas: Ley 1523, alcance de la Política Nacional de Gestión del Riesgo; papel de la comunidad en el proceso; fundamentos conceptuales sobre la planificación para la GRD; etapas de la Planificación territorial en la GRD; análisis de los diagnósticos municipales (problemas y potencialidades); elaboración de objetivos (con base en los problemas analizados); diseño de estrategias para los objetivos planteados.

La planificación territorial es un proceso no muy conocido por grupos sociales y personas de los territorios, ya que, como se encontró en las encuestas y entrevistas, no hay una convocatoria específica para esta etapa de la Gestión del Riesgo de Desastres. Esto significa que no es suficiente una información a grupos restringidos de personas que ya han asistido a las reuniones, con poca participación activa, sino que se debe ampliar la formación con enfoque diferencial y en varios encuentros para interiorizar y fortalecer realmente, las capacidades para tener una mirada prospectiva y diseñar los instrumentos que permitan reducir y mitigar los riesgos del municipio. Se incluyen los siguientes talleres, pero pueden abrirse nuevas perspectivas de

capacitación, teniendo en cuenta los desarrollos de cada uno de los encuentros. En estos encuentros se sugiere el uso de herramientas didácticas como mapas parlantes, historias de vida, planificación por escenarios, árbol de objetivos, entre otros.

Se recomienda la realización de talleres, pues se requiere de una construcción colectiva, que tenga resultados que incluyan los aportes de todos los actores, y no simplemente una socialización de estrategias previamente preparadas por los equipos técnicos o expertos foráneos al proceso.

Taller 1. La planificación para la GRD. Política Nacional, etapas, alcance y herramientas de prospectiva.

Taller 2. Revisión de los diagnósticos de GRD existentes y construcción de información con aportes de la comunidad. Socializar terminología alrededor del componente social, económico, ambiental y financiero.

Taller 3. Diseño de los objetivos de la GRD en el territorio; analizar las problemáticas de las distintas zonas del municipio; valorar e incluir las expectativas de la comunidad de acuerdo con las problemáticas identificadas.

Taller 4. Diseño de estrategias (conjunto de actividades) y maneras de enfrentar los riesgos existentes en el municipio, de acuerdo con los objetivos propuestos.

Taller 5. Propuestas de seguimiento del desarrollo de las acciones diseñadas con participación comunitaria. -Debe contener una retroalimentación de los objetivos y acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos. Debe contener un informe de los avances de las acciones.



**Nota:** los resultados de fortalecimiento de capacidades logrados con este instrumento de actuación para la participación comunitaria en la planificación en GRD, deben integrarse a los procesos de conocimiento, reducción y manejo de desastres que se desarrollan desde el CMGRD

## **8.2. Discusión**

### **8.2.1. *Características de la estructura organizacional de la participación comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres a nivel municipal en Colombia.***

La participación comunitaria en los municipios se enmarca en la presencia de actores de los territorios en todas las etapas y en los procesos de la GRD, teniendo en cuenta que la Política Nacional establecida en la ley 1523, promulga que este consiste en un proceso social, no solamente técnico ni científico. Se reconocen en este apartado, por parte de los actores entrevistados y encuestados, los distintos grupos y personas que son convocados y/o participan en los procesos.

A pesar de que la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ley 1523) en su Artículo octavo define los integrantes del Sistema Nacional, a las Entidades públicas, Entidades privadas con ánimo y sin ánimo de lucro, la Comunidad, en el artículo 28, se establece la dirección y composición de los Consejos Territoriales, se presenta una conformación que no incluye grupos o entidades de base comunitaria y se deja al albedrío de la coordinación, la participación a todo el proceso de GRD.

Desde los inicios del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres denominado inicialmente como de Prevención y Atención de Desastres en la ley 46 de 1988, el sistema ha tenido dos características principales que es la interinstitucionalidad y la descentralización; basado en ello, siempre la comunidad ha hecho parte importante del mismo y la responsabilidad inicia en los municipio con la estructura de sus Consejos Municipales de GRD, y así mismo continúa en los departamentos con los Consejos Departamentales y finalmente con el nivel nacional.

En cada uno de los niveles, en la ley 1523 de 2012 se contempla la importancia de la comunidad ya que el sistema es público, privado y comunitario y en el artículo 2 de la misma, se le da además la corresponsabilidad de la gestión del riesgo de desastres a toda la población colombiana, sin embargo, al establecerse la estructura de dirección y composición de los consejos territoriales en el artículo 28, se le indica a los Consejos Territoriales una conformación que solo consta de entidades públicas y privadas y no se evidencia explícitamente a las organizaciones comunitarias, dejando la representación de las mismas como una posibilidad dentro de las necesidades del momento y voluntad de quienes conforman dichos consejos de gestión del riesgo de desastres, lo que desdibuja completamente el deber ser del proceso social que se contempla en el artículo 1 de la ley y queda la comunidad como un actor que se visualiza sin importancia ya que se puede invitar solo con voz y sin voto y solo cuando los otros actores lo consideren pertinente! Hecho bastante grave para un Sistema que debe propender por la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, aspectos que en últimas, deben estar direccionados es por la comunidad que habita en los territorios.

Dicho lo anterior, el deber ser en el nivel territorial, especialmente en los municipios, es que la comunidad ocupe el lugar que le corresponde en la gestión del riesgo de desastres, un lugar preponderante que le permita participar en todas las etapas de la planificación de sus territorios y participar activamente en los diferentes procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres adecuadamente, desde cada uno de los comités que para cada proceso deben existir a nivel local y así poder aportar en la concertación, formulación, ejecución, seguimiento y

evaluación de todas las actividades contempladas en los planes municipales de gestión del riesgo y las estrategia municipales de respuesta, además de los otros instrumentos de planificación que deban tenerse.

La participación de la comunidad debe tenerse como una prioridad dentro de la interinstitucionalidad municipal y debe ser una participación continua, programática, secuencial, organizada en cada comité, con carácter diferencial inclusivo y con delegaciones fijadas de manera concertada por la población y formalizada inclusive mediante actos legales que permitan la toma de decisiones y que se asuman responsabilidades por parte de quienes ostenten estas delegaciones, con una dignificación de dicha representación que le de la seriedad requerida para la tranquilidad de quienes hacen parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, por parte de las entidades públicas y privadas como también de la comunidad en general; que se pueda sentir realmente valorada y tenida en cuenta en un proceso que tiene todo que ver son sus vidas y el desarrollo sostenible de sus territorios.

Otra opinión tienen los actores encuestados, ya que al analizar los resultados de las entrevistas, encuestas y el mapeo de actores (consistente en la identificación, clasificación y caracterización de las principales instituciones, grupos y personas vinculadas a la gestión del Riesgo de Desastres en los municipios), se evidencia que los actores que participan en las acciones de GRD, corresponden mayoritariamente a las instancias del ente gubernamental. Algunos coordinadores incluyen a líderes comunitarios, presidentes de juntas de acción comunal, veedores y líderes sociales, que tienen las características propuestas por la norma, lo cual debería ser un hecho común en todos los CMGRD; allí se aplica el parágrafo 1 del artículo 28 de la ley 1523

coincidiendo con lo que afirma Wilches (2012), en el sentido en que la participación basada en la capacidad de los actores incide eficazmente en los procesos y genera resultados que aportan al desarrollo de la GRD. Como lo indica la Política Nacional, todas las dependencias de la administración municipal tienen responsabilidad en la participación comunitaria y tienen responsabilidad con los actores comunitarios en los eventos de gestión del riesgo de desastres.

Así mismo, la participación sectorial es indispensable en la atención que enmarca la asistencia humanitaria, social, económica y financiera. La obligatoriedad transversal con la comunidad debería involucrar a todas las dependencias del ente territorial que pertenecen o no al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, pues la decisión normativa deja a la comunidad con voz pero sin voto, por tanto no representa una real participación comunitaria. Esta es apenas una de las dificultades, que como apuntan García et al (2020), tienen que ver con reticencia de los gestores públicos, pero también con la falta de experiencia o conocimientos de los actores locales, que desconocen la política pública y la urgencia de la participación efectiva en la gestión municipal, no solamente como sujetos de consulta.

En los CMGRD se toman decisiones que afectan a la comunidad de manera positiva; una mala decisión podría ser contraria a lo que buscan las comunidades, en este sentido, se coincide con Hart (1993), en que la participación debe ser el hecho de compartir las decisiones no solo propias sino de la comunidad, como un derecho fundamental.

Se debe discutir si la participación comunitaria es motivada a través de estrategias de articulación, se realiza un trabajo de manera prospectiva o si siguen la

dinámica que se presenta en muchos de los casos, que consiste en ampliar la participación de otras dependencias en las sesiones que se convocan con la ocurrencia de eventos que generan emergencias o desastres. En este aspecto, Parrés (2009), Sol Arriaza (2012) y Díaz Aldret (2017), citados en Cannese et al, 2021), y por Loor (2019), recalcan la inclusión de todas las iniciativas de acción colectiva, en los procesos de gestión, para lograr incidencia en las estrategias que se proponen, por lo que se debe estructurar de mejor manera y con mayor claridad, la participación de todos los actores.

Aún falta conocimiento de los actores locales, para identificar quiénes son, qué les interesa, en qué se desempeñan y cómo se relacionan con los componentes ambientales y sociales, como lo expresa Wilches-Chaux (2012).

Al analizar los aspectos de política que facilitan o dificultan la participación comunitaria, se encuentra que aunque los Coordinadores consideran acertadas las gestiones para permitir la participación, los grupos comunitarios no lo perciben de esa manera. En los territorios, los actores comunitarios siguen siendo reactivos a los fenómenos adversos, por esta razón los Consejos Municipales de GRD invitan de manera regular a entidades adscritas o conexas que tienen que ver con algún sector asistencial en el caso de calamidades y desastres. En pocos casos, han participado organizaciones no gubernamentales como el PNUD, Acción contra el Hambre, ACNUR, entre otras, para realizar actividades de planeación o acciones de conocimiento como aportes por ejemplo a sistemas de alertas tempranas.

Las acciones reactivas generan acciones de inclusión de los actores de la comunidad, por esto es importante enfocar los esfuerzos de inclusión en actividades de

reducción del riesgo en sus territorios, desde la planificación y en todas las etapas del proceso de GRD.

Los mecanismos que se pueden utilizar para facilitar la participación comunitaria son proporcionalmente eficaces en la medida que las administraciones municipales los realicen de manera adecuada. Invitaciones a líderes comunitarios, activación de planes comunitarios, cadena de llamadas, encuentros con las asociaciones de Juntas de Acción Comunal y asociación de ediles, entre otros, son los principales medios con los que se puede acudir para hacer extensiva la participación. Sin embargo, es importante que se enfatice en que estos liderazgos deben enfocarse en actividades propias de la planificación y que a su vez sean propositivos y dinámicos frente a los asuntos de interés en la gestión del riesgo de desastres en sus territorios.

Se anota que sin actores comunitarios no se pueden construir instrumentos de planificación. La encuesta afirma la importancia de su participación en la planificación territorial a través de planes municipales, estrategias de respuestas a emergencias y ordenamiento territorial, ya que muchas veces, esta invitación es de manera incidental, de acuerdo a los programas, que según la voluntad del dirigente de turno se estén ejecutando en algunos sectores del territorio; no obedece a una intención programática y planeada que permita capitalizar esta participación de forma masiva en toda la población. Se puede decir que no es representativa a nivel territorial, ya que en la mayoría de los casos, los programas desarrollados por los CMGRD con la comunidad son demasiado puntuales, de acuerdo con los proyectos que se desarrollan y a los intereses de las administraciones municipales y no de la comunidad en general.

Un proceso necesario según Canesse et al (2021), consiste es lograr a través de la capacitación y formación específica en temáticas de la construcción social del riesgo, de manera continua y sistemática, a todos los actores comunitarios, líderes sociales, organizaciones, entre otros.

El conocimiento que tienen los actores sobre la conformación del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo De Desastres, es débil. Según la experiencia de los autores, la comunidad tiene la noción del funcionamiento de la Gestión del Riesgo de Desastres en sus municipios; aunque mayoritariamente identifican qué instituciones conforman el CMGRD, las relacionan con los entes operativos, por su rol en la respuesta a emergencias. Aunque lo reconocen, es poco el nivel de participación que logran, pues muchas veces tienen voz, pero no tienen voto en los CMGRD.

Esta característica impide generar conocimiento sobre la estructura del sistema de GRD en los municipios y lograr una participación efectiva de las comunidades. El conocimiento está asociado a la publicidad nacional y territorial, a la identificación de los emblemas y al reconocimiento de los participantes en eventos asociados a desastres.

Un aspecto importante de discusión, consiste en que al triangular las respuestas dadas por los Coordinadores y los Actores comunitarios, se encuentran contradicciones respecto a las convocatorias que se realizan a la comunidad. Las pocas respuestas afirmativas de los actores locales contrastan con las afirmaciones de los Coordinadores. Se debe analizar si efectivamente estas invitaciones tuvieron el alcance esperado y llegaron a toda la población a la que se pretendía llegar. Es posible que las convocatorias que se realizan de manera convencional, no tengan la suficiente carga



motivacional para que las personas se animen a asistir, o que los actores no están caracterizados de manera que se conozcan los intereses y expectativas de los diferentes grupos.

Si bien, en su mayoría, la población manifiesta no ser invitada a participar en las sesiones del CMGRD, el hecho de que un porcentaje considerable expresa que se facilita la participación en la planificación en GRD, posiblemente obedezca al resultado de haber entrevistado a actores que sí han participado de estos consejos, que su participación fue acertada y que tuvieron las garantías para estar presente en estas sesiones, es decir, se facilita en algún grado, pero la planificación esta inducida por autoridades integrantes del CMGRD o autoridades locales como los tomadores de decisiones (alcalde o gobernador), lo que no genera reconocimiento de las facilidades de participación.

La pertenencia de organizaciones comunitarias en el CMGRD presenta datos contradictorios en relación con las respuestas de los Actores comunitarios y los Coordinadores. Es probable que las estrategias de articulación de la comunidad no hayan tenido los resultados esperados o que efectivamente no se haya realizado invitación a participar en los CMGRD a las juntas de acción comunal, veedurías, asociación de ediles, entre otros. En algunos casos, esta situación sí se presenta y prueba de ello son los decretos de inclusión de las JAC en los CMGRD, sin embargo, existe un vacío en la ley 1523 de 2012, que no permite la figura comunitaria con voto de decisión dentro de los Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres.

Si no se consideran como parte importante en las decisiones, las convocatorias a la participación tienen dificultades. Las invitaciones, cuando las hay, son poco

periódicas o esporádicas, dependiendo del interés del ente territorial sobre la necesidad que se tiene de la participación comunitaria. Estos resultados contradicen lo propuesto en la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (ONU/EIRD, 2004), sobre la influencia que deberían tener las comunidades en las decisiones y administración de recursos, que se establecen desde la formulación de los Planes Municipales de GRD, teniendo en cuenta que es la primera respondiente en momentos de desastre.

Al analizar la capacidad organizativa de la comunidad mediante grupos para la participación ciudadana en GRD, se evidencia que la comunidad no tiene manera de hacer una representación organizada para incidir en las decisiones de política, por lo que se pierde la oportunidad de acopiar conocimientos, experiencia y capacidades profesionales que existen en las comunidades, según lo indica ONU/EIRD (2004). En pocos casos, las Juntas de Acción Comunal, grupos barriales y algunas veedurías resultan visibles en la participación comunitaria. Un aporte de Cannese et al (2021), en el sentido de la generación de una base de datos a nivel municipal, facilitaría el llamado a las convocatorias, de manera “fiable, pública y transparente”, sin los sesgos de favoritismo dados por las cercanías políticas, comunes en los territorios.

### **8.2.2. *Rol de las comunidades en la Gestión del Riesgo de Desastres, a través de la planificación territorial***

En este apartado se analiza la participación comunitaria en los procesos de Planificación territorial para la GRD a partir de la Ley 1523. Se puede deducir que desde la institucionalidad se diseñan estrategias para la inclusión de la comunidad en la planificación territorial de GRD, en cada una de sus etapas: formulación, socialización, implementación, seguimiento y control de los instrumentos de

planificación. La participación comunitaria es indispensable para determinar escenarios de riesgo, su caracterización, análisis y monitoreo; la mayor presencia de los actores sociales, se realiza en las intervenciones correctivas, puesto que son obras duras reclamadas por la misma comunidad, sobre las cuales hacen veedurías y control, tanto con los ejecutores, así como el seguimiento cercano con entes de control.

Los actores participan en la implementación de los instrumentos de GRD, tanto en PMGRD y EMRE, sin embargo, la participación de la comunidad en la formulación de los instrumentos de planificación en GRD, es baja.

A pesar de que los coordinadores afirman que la comunidad sí está participando en la formulación de las herramientas de planificación en GRD, lo que se ha evidenciado en la experiencia vivida en los territorios, es que esta participación es mínima y no corresponde con lo expresado por ellos, como se muestra en los datos obtenidos en las encuestas aplicadas a la comunidad. Se debe insistir en el proceso participativo, ya que como lo indica Araya (2012), este aporta desde la etapa diagnóstica en la detección de amenazas, vulnerabilidades, riesgos y recursos, así mismo, ayuda a priorizar y planificar acciones en relación con las situaciones que pueden generar desastres.

En las entrevistas se estableció que en algunos Consejos Municipales de GRD desarrollan programas con la comunidad en algunos sectores de los municipios, con lo cual, de forma indirecta y muchas veces poco intensional, se logra una mínima participación de estas comunidades en la formulación de algunos instrumentos, pero es evidente que se logra de manera parcializada o sesgada de acuerdo a las necesidades e intereses de las personas que están siendo objeto de algún programa de

capacitación o fortalecimiento comunitario, o que en la mayoría de los casos han sido afectados por alguna emergencia o desastre y actúan motivados exclusivamente por el momento coyuntural de afectación que atraviesan o a sus intereses particulares. La experiencia de los autores de esta investigación, muestra que, debido al interés que se tiene sobre la zonificación del riesgo, los actores sociales que representan a la comunidad participan de manera activa en la implementación de instrumentos de planificación realizando aportes de contexto, en consideración a que son ellos quienes de manera histórica conocen y reconocen las amenazas, la magnitud y periodicidad de fenómenos existentes en su entorno territorial.

La Política Nacional contempla la participación, pero a esto se debe sumar un total y absoluto compromiso comunitario, que no se está viendo evidenciado en la primera y una de las más importantes etapas de la planificación que es la formulación y concertación de los instrumentos de planificación. Se puede deducir que en el caso de que estos instrumentos estén formulados sin participación comunitaria, seguramente presentan carencias significativas en relación con las realidades territoriales y las necesidades que se presentan en los sectores, ya que es bien sabido que quien mejor conoce el territorio es quien habita dentro de él.

En algunos casos, la experiencia muestra que los miembros del consejo debaten en plenaria los instrumentos de planificación de cara a la comunidad, cuando esta desea conocer cuáles fueron los resultados, tanto del PMGRD como de la EMRE. En otros casos, la socialización de los instrumentos se realiza a través de mecanismos cerrados, que en la mayoría de los casos, no permiten la participación masiva de la comunidad o no llegan a toda la población. Las estrategias específicas de socialización

de los instrumentos de planificación en GRD se hacen a grupos poblaciones poco representativos de la población.

A pesar de que la respuesta indica que la comunidad participa en la socialización de los Planes municipales de Gestión del Riesgo, al no ser concertados ni formulados con la comunidad, no se logra la participación de la misma en su implementación, situación que es igual con los demás instrumentos en los cuales la comunidad es tomada en cuenta solo para algunos componentes mínimos y especialmente cuando se requiere de la aprobación de la población de algún proyecto específico.

Otra etapa fundamental del proceso de GRD, es el seguimiento y evaluación, que se deben realizar a partir de lo propuesto en los instrumentos de planificación. La experiencia de los autores de este estudio, muestra que, en general, no existen en los municipios procesos para hacer seguimiento y evaluación de dichos instrumentos, por lo que difícilmente se puede afirmar que se tengan porcentajes significativos de participación en este sentido. Es incipiente en el país la existencia de las veedurías ciudadanas para la GRD como lo contempla el artículo 44 de la ley 1523 que sería la forma idónea de participación comunitaria para este seguimiento y evaluación.

Las respuestas respecto a la pertenencia a alguna organización comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres, evidencia poca cultura para la agremiación, asociación y trabajo mancomunado en la gestión del riesgo en los municipios, sin embargo, es probable que la participación comunitaria en la GRD tenga acogida en la comunidad, pero esta no se ve reflejada en la conformación de grupos de interés frente a la gestión del riesgo de desastres. Esto puede deberse a que el interés nace de

manera individual y que en la medida que se sensibilice más a la población, se puede ir involucrando en las tareas de prevención, planificación, manejo y evaluación de la Gestión del Riesgo. Otro motivo puede ser que en el momento no se presentan situaciones que movilicen a la población a participar en relación a la GRD, o no se hayan presentado eventos recientes que activen y motiven a participar a la población. En algunos casos existe la participación más informal. En muchos casos, los actores Comunitarios responden de manera positiva cuando la actividad de intervención es en su sector o barrio. Las demás actividades son poco notorias, al parecer falta mayor difusión del trabajo que realizan las autoridades locales.

Al analizar el conocimiento de los procesos de planificación para la GRD a nivel municipal, se encontró que el instrumento de planificación predominante es el PMGRD, debido a que con la expedición de la ley 1523 de 2012 se establece que los municipios debían contar con este instrumento seis meses después de la expedición de la misma.

No obstante, a la fecha muchos de los municipios en el país lo tienen formulado mas no implementado, o no se ha realizado la actualización del mismo. En esa misma línea se puede observar que la EMRE también se considera como un instrumento importante para los tomadores de decisiones, a la hora de proceder en los eventos, así como en las tareas de elaboración de los planes de acción específicos para la recuperación. Cabe anotar, que si bien es cierto que tienen estos instrumentos de planificación, la mayoría están desactualizados.

El contar, en algunos casos, solamente con el PMGRD o con la Estrategia Municipal de Respuesta, se convierte en una grave problemática para el país que se sigue enfocando solo en la atención de las emergencias y desastres de forma

improvisada, sin que se aprovechen las experiencia que dejan las mismas para fortalecer los temas de conocimiento y reducción del riesgo a través de la planificación.

El hecho de que la comunidad no esté participando en la formulación de las herramientas de planificación en GRD se convierte en la mayor debilidad para que se avance en el tema en el país, ya que es la comunidad la base del Sistema Nacional de GRD; como lo contempla el artículo 2° de la ley 1523, toda la población colombiana es corresponsable en la GRD.

Para el logro de la implementación de la política pública en gestión del riesgo de desastres, la aplicación de medidas no estructurales, como el cumplimiento de la normativa y la elaboración de los instrumentos de planificación del territorio, de manera concertada con las organizaciones e instituciones, debe ser una urgencia, como lo propone Lavell (2010).

Otro aspecto fundamental para la GRD a nivel territorial, son los procesos de capacitación, que muestra contradicciones en las respuesta de los actores institucionales y los actores comunitarios, lo que lleva a deducir que se perciben de una manera diferente los esfuerzos y los resultados en el fortalecimiento de capacidades, por parte de las instituciones y los actores locales. En algunos casos, los aspectos financieros son limitantes para un buen desarrollo de programas de capacitación debido a la poca capacidad económica que tienen la mayoría de municipios en el país, que son de quinta y sexta categoría, que priorizan otros aspectos indispensables para el desarrollo local.

Para el conocimiento de instrumentos y procesos en planificación para la GRD, se requiere del uso de herramientas didácticas que fortalezcan las capacidades de los

actores locales, fundamentales para el desarrollo de los instrumentos de planificación, ya que permiten llegar a la comunidad y abordar la temática que puede ser compleja, teniendo en cuenta los distintos niveles de escolaridad de las personas. En los casos en que no se reconoce su uso, es necesario diseñar estrategias para mejorar la conexión entre la institucionalidad y la comunidad, facilitar la sensibilización frente a temas importantes para la gestión del Riesgo en los territorios, con el apoyo de técnicas apropiadas al contexto.

Al analizar las respuestas sobre el uso de dichas herramientas, estas difieren bastante. Existe contradicción entre lo expresado por los Coordinadores y los actores comunitarios, pues estos consideran que se usan pocas y precisamente las más técnicas. Se deben usar aquellas con potencial didáctico, que permitan mejorar la interacción entre la comunidad y la institucionalidad frente al tema que se quiera sensibilizar. Esto simplifica tecnicismos, despierta el interés de la comunidad y con ello se construye el instrumento de manera más participativa. La elaboración de mapas comunitarios es una estrategia que también facilita la interacción para la identificación de escenarios de riesgo por parte de la comunidad.

No sobra decir que mientras más sencillas sean las herramientas pedagógicas, mejor aprehensión de conocimiento se logra en la comunidad. Los mapas parlantes y mapas de ubicación han sido determinantes en casi todos los procesos de ilustración, seguimiento y socialización de información.

Los procesos de formación y fortalecimiento de capacidades se fundamentan en los postulados de Hart (1993), en cuanto a que no basta hacer talleres para enseñar a planificar, sino que se debe actuar en la planificación; se evita que el diseño de



múltiples materiales e iniciativas se queden en listas de asistencia a eventos, pero no se reflejan en la asistencia y participación activa de los actores en los procesos de planificación locales: solo así se aprende.

Respecto a los instrumentos de planificación, puede reflejar el desconocimiento de los objetivos y estrategias de la planeación territorial respecto a los riesgos existentes, que deben ser la base de la GRD, (Gómez-Urrutia, Cáceres y González, 2019). En algunos casos, las etapas de planificación son asumidas por actores externos, que deben sumarse a la participación de actores locales, para que pongan sus conocimientos al servicio de los habitantes del municipio, como apunta Wilches-Chaux (2012).

En la formulación de los instrumentos de planificación en GRD se realizan actividades de sensibilización a los participantes, entre ellos la comunidad que forma parte de estos espacios. Frente a los resultados arrojados es preciso tener claro si la comunidad percibe esos espacios como capacitación o únicamente como encuentros en los que se brinda información general sobre la temática. Se debe reflexionar también, sobre si esta sensibilización es lo suficientemente efectiva en la práctica o, como lo muestran los resultados, hacen falta más espacios de formación en GRD hacia la comunidad.

Es importante resaltar la respuesta a la pregunta sobre el interés de los actores comunitarios en la participación en la planificación para la GRD en los municipios, la cual denota que existe un claro interés en participar en los procesos de GRD. Este interés debe superar la participación solamente como asistencia a las reuniones, sino

convertirse en participación que logre incidir en los resultados de ellas, como lo asume Wilches-Chaux (2012).

El interés de la participación en la planificación del PMGRD es directamente proporcional a la zona en que habita la comunidad. Los escenarios de riesgos de las distintas zonas (en relación con eventos naturales, socio- naturales, tecnológicos y antrópicos), contribuyen a dicho interés; en caso contrario, no participan. Coincide este análisis con la propuesta de planificación participativa de Sandoval, Sanhueza y Williner (2015), la cual debe partir de las necesidades de los ciudadanos, como una base importante a la cual se debe sumar la coordinación entre todos los sectores que participan en el proceso.

Es importante para los actores, el programa de gobierno prometido por el mandatario de turno, con quien construyeron los aportes al Plan de Desarrollo Municipal; en tal sentido, se siente que el alcalde “*debe cumplir con su palabra*” y hacer las obras o intervenciones pertinentes para reducir el riesgo de desastres de esa zona, barrio o área de exposición. Esta circunstancia hace que solo se tengan en cuenta aquellos líderes o actores comunitarios que están haciendo parte de algún proceso, por lo que la comunidad no tiene una posibilidad real de participación masiva en la formulación de las herramientas de planificación en GRD, cuya convocatoria se hace más por voluntad del funcionario de turno.

Se evidencia también, que en los casos que son tenidos en cuenta, más que para la formulación o concertación de los contenidos de estas herramientas de planificación, participan solo en la construcción de herramientas comunitarias y cuando se trata de la planificación local en gestión del riesgo, solo son convocados a la

aprobación de todo lo construido por consultores o personal técnico que no ha tenido un contexto de base en los barrios, comunas, veredas, corregimientos, etc., para estructurar los diferentes componentes de las herramientas de planificación en GRD.

Se puede inferir que los resultados de las acciones de actores externos, no reflejarán la realidad de la comunidad ni del territorio. Generalmente, en los municipios que existe o cuentan con el Plan Municipal de Gestión del Riesgo y la Estrategia Municipal de Respuesta frente a emergencias, se invita a un escaso sector de la población para socializar los componentes de los mismos en espacios cerrados; no se evidencia ninguna difusión o convocatoria masiva para que la comunidad participe, bien sea en la formulación o en la socialización de estas herramientas de planificación, lo que las invalida para su implementación posterior, ya que muchas veces, ni siquiera es conocida por los funcionarios responsables de la ejecución de sus componentes.

Esto significa que en la mayoría de los municipios donde se cuenta con las herramientas, cada que entra una nueva administración, se somete a una nueva actualización y cuando esta va a ser aprobada, está terminando el periodo de mandato. Esto convierte las decisiones en un círculo que desgasta el trabajo de las entidades, que no deberían depender de los cambios de gobierno para tener herramientas eficientes, como lo propuso la Política Nacional de GRD, desde el año 2012.

Las convocatorias deben convertirse en verdaderas estrategias de enfoque diferencial, que reduzcan las barreras de tipo actitudinal, físicas, comunicacionales y tecnológicas, que evitan que se convoque ampliamente al desconocer las capacidades de muchas personas que no son invitadas a los procesos de planeación para la GRD,

desatendiendo las propuestas de MINSALUD (2018), ONU (2015), UNGRD (2016), entre otros aportes.

Una mirada prospectiva del rol que debe cumplir la comunidad en la GRD, puede resumirse con el aporte de Sandoval, Sanhueza y Williner (2015), para superar la participación que se asume como la asistencia a la socialización de los instrumentos de participación, de tipo meramente informativo, consultivo y hasta el decisorio, y pasar al fortalecimiento del nivel de cogestión participativa.

### ***8.2.3. Aportes instrumentales para fortalecer la participación de la comunidad en la planificación territorial en la Gestión del Riesgo de Desastres.***

Los resultados no evidencian el conocimiento de los documentos que aporta la UNGRD para facilitar la Gestión del Riesgo de Desastres en los territorios, ya que a pesar de contar con una guía muy práctica para la participación comunitaria, esta no ha sido contextualizada a las necesidades municipales, lo que nos indica que se tiene línea base pero aún faltan instrumentos que faciliten la labor territorial para la inclusión de la comunidad en los procesos de planificación en GRD.

La respuesta a la necesidad de contar con elementos técnicos y metodológicos para mejorar la participación de la comunidad en la Planificación en Gestión del Riesgo de Desastres en el municipio, fue afirmativa por parte de los Coordinadores, por lo que se considera una necesidad imperiosa, el contar con instrumentos orientadores basados en el contexto local para abordar de manera específica la participación comunitaria en la planificación de Gestión del Riesgo de Desastres.

Teniendo en cuenta la necesidad expresada, tanto por los actores institucionales como comunitarios, se considera necesario establecer enlaces comunitarios, para lo cual se requiere generar una línea base de actores y líderes sociales, con rutas claras de comunicación a través de encuentros periódicos para procesos de formación y liderazgo que permitan el reconocimiento y la integración de todos los actores comunitarios, con carácter diferencial para lograr la inclusión de una base importante de la población en el territorio, como lo establece la Política Nacional (UNGRD, 2016), incorporando a los actores en la planificación e implementación del proceso social de la gestión del riesgo de desastres, sin distinción alguna.

Los actores comunitarios en los municipios, desconocen los aportes metodológicos existentes, para la integración de la comunidad en la planificación para la GRD; por lo cual respondieron afirmativamente a la necesidad de contar con elementos que faciliten dicha participación en los entes territoriales.

Se propone un instrumento orientador específico por cada sector o barrio, que resulte de mayor interés para esa comunidad en particular, la cual debe contener un censo poblacional solo del sector (barrio o vereda), escenario de riesgo específico, condiciones o criterios de vulnerabilidad de cada sector, condiciones socioeconómicas de sus habitantes (incluido inventario de personas con discapacidad, ancianos y niños, madres cabeza de hogar, entre otros), rutas de evacuación, puntos de encuentro, directorio de contacto de la comunidad con la respectiva Junta de Acción Comunal capacitada en líneas básicas en GRD. Otros aspectos a considerar consisten en la generación de las funciones de las veedurías del sector; orientar lineamientos para el

comité Barrial, vigías o grupo de emergencia y de asistencia humanitaria, así como la socialización de los PMGRD y EMRE en cada comunidad afectada.

Esta investigación ha dado un paso a la acción, mediante la Propuesta de un instrumento para la participación comunitaria en la Planificación de la GRD a nivel territorial, con base en los aportes de los actores entrevistados y encuestados, que se presentó en el subcapítulo de resultados.

## Conclusiones

Respecto a la pregunta de investigación, se puede concluir que la elaboración y propuesta de aplicación de estrategias de acción locales, incluidas en el instrumento de actuación para la participación comunitaria en la planificación de la GRD diseñado en esta investigación, aportan al fortalecimiento de la participación comunitaria para la planificación territorial en la GRD en Colombia, se fundamentan en los criterios para realizar las convocatorias, los procesos de fortalecimiento de capacidades para construir los objetivos y estrategias, que sirvan para reducir los efectos de los eventos que generan desastres, con inclusión del conocimiento de las personas y grupos del municipio, bajo el enfoque diferencial.

En respuesta a los objetivos y las categorías de análisis, en relación con la estructura organizacional y el papel de los actores de la comunidad en la Planificación para la GRD, se concluye con base en la indagación teórica y en las encuestas y entrevistas, que:

Los actores que participan en las actividades de la gestión del Riesgo a nivel municipal se circunscriben principalmente a pocos actores. La estructura organizacional establecida en la ley 1523 contempla la participación de algunas dependencias de las alcaldías y gobernaciones y algunas entidades descentralizadas y entidades de seguridad y de socorro; la comunidad está contemplada solamente como una posibilidad de ser convocada cuando el CMGRD lo considere conveniente, por lo que participan con voz pero sin voto, lo que significa que la planificación en GRD no cuenta con la participación de todos los actores. Este es un aspecto que dificulta la participación

eficiente de las comunidades en las decisiones y distintas etapas de la Gestión del Riesgo de Desastres.

Tampoco facilita la gestión, el hecho de que existe un Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, pero no se conforman los comités de conocimiento, reducción y manejo de desastres, ni comisiones asesoras creadas o formalizadas por lo que la participación comunitaria en la planificación en GRD, no esta orientada a los diferentes procesos de la Gestión municipal.

El papel de la comunidad en la planificación territorial en Gestión del Riesgo de Desastres, a partir de la expedición de la Política Nacional de GRD, es incipiente y obedece a la voluntad política de los actores de turno. No se han incorporado estrategias que brinda el concepto de enfoque diferencial, así mismo, el fortalecimiento de capacidades se circunscribe a acciones esporádicas no incorporadas en cada una de las etapas de la Gestión Municipal del Riesgo de Desastres. No facilitan estas decisiones locales, la participación concreta y real de los actores locales en dicha gestión.

Se evidencia que la participación comunitaria está sujeta a la discreción de los Consejos Territoriales, si bien se pudo evidenciar que la institucionalidad busca promover mediante invitaciones a participar en la planificación territorial, esto no se refleja en lo argumentado por los actores comunitarios quienes manifestaron mayoritariamente, de manera negativa, ser partícipes o recibir alguna invitación para formar parte de los Consejos en acciones que no sean de respuesta a emergencias.

La participación comunitaria en la planificación territorial se refleja en la eficacia de las alternativas que utilicen los CMGRD para involucrar a la comunidad, y que a su



vez se vea reflejada de manera asertiva con los liderazgos que surjan en actividades relacionadas y que sean de interés en cuanto a la gestión del riesgo de desastres en sus territorios.

Posiblemente las estrategias que actualmente se utilizan para involucrar a la comunidad en la planificación territorial en GRD no tienen el alcance esperado debido a lo convencionales o poco innovadoras que pueden ser en algunos casos, lo que puede expresarse en que parte de la población no tenga conocimiento de las invitaciones realizadas por la institucionalidad o se asimilen a convocatorias para participar en otro tipo de procesos. Tampoco se evidencia una representación adecuada de la comunidad, exceptuando la visibilidad de algunos grupos comunitarios como las JAC. Por tanto, esto incide en su escaso o nulo aporte en la toma de decisiones y dificulta la participación plena en la planificación del territorio en relación con la GRD.

Si bien la institucionalidad manifiesta realizar las respectivas invitaciones para la participación comunitaria en las etapas de elaboración de los instrumentos de planificación en GRD, en la práctica la participación se manifiesta en asistencia a eventos donde se presenta información sobre las acciones del CMGRD. Algunos miembros de la comunidad se enteran de la existencia de algunos instrumentos de planificación por la asistencia a eventos esporádicos o actividades que realicen las instancias responsables de la Gestión del Riesgo.

Los conocimientos de los actores comunitarios sobre planificación en la GRD, se limitan a la información que reciben sobre el PMGRD y el EMRE, lo que indica que se deben hacer esfuerzos para crear y fortalecer capacidades en este aspecto fundamental de la gestión municipal. El instrumento de actuación para la participación

comunitaria en la planificación de la GRD presenta orientaciones generales para este logro, que facilitaría la participación con conocimiento.

En relación con los elementos recopilados en las herramientas de recolección de información sobre la orientación que favorezca la participación de la comunidad en la planificación territorial en la Gestión del Riesgo de Desastres, se concluye que el diseño y apropiación de un instrumento que oriente el proceso de planificación en GRD con el aporte de los actores del territorio, facilita y mejora los procesos participativos para las etapas de formulación e implementación de la planificación para el desarrollo local.

## Recomendaciones

Se recomienda continuar con la línea de investigación sobre participación comunitaria en la Gestión del Riesgo de Desastres, que se convierta en una hoja de ruta nacional para el conocimiento del proceso de actuación de los actores sociales que reclaman su derecho a participar en las decisiones sobre las propuestas de intervención en sus territorios, orientadas a reducir o mitigar los impactos de los eventos que causan desastres en las regiones.

El reconocimiento y caracterización detallada de los actores en las distintas regiones y municipios, es una tarea muy importante en el marco del concepto de enfoque diferencial, a fin de tener una línea base que oriente las convocatorias, el fortalecimiento de capacidades y las acciones locales de planificación para hacer territorios resilientes.

Los municipios deben por ley 1523 de 2012, crear una dependencia que genere la estructura organizacional que involucre una figura de enlace comunitario de los actores sociales, que permita tener voz dentro de la gobernabilidad y gobernanza territorial.

Se debe propiciar un tipo de política participativa efectiva, mediante la revisión de la ley 1523 de 2012, para que la comunidad tenga voz y voto en la planificación de instrumentos dentro de los Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres.

La Unidad Nacional de GRD debería establecer un observatorio de participación comunitaria que oriente y supervise el cumplimiento de las políticas nacionales en este tema, basada en el enfoque diferencial.

En relación con los recursos para las acciones de GRD en los municipios, se deben incluir partidas específicas para actividades de participación comunitaria para la planificación en GRD en los territorios. Se debe garantizar el cumplimiento de la asignación presupuestal que, de acuerdo con la Ley 1523, deben realizar anualmente las entidades públicas, privadas y comunitarias.

Se debe fortalecer el Fondo Municipal de Gestión del Riesgo, para el desarrollo de actividades de planificación territorial. Se recomienda abrir una nueva subcuenta en el fondo municipal de gestión del riesgo de desastres FMGRD designada como “Participacion comunitaria”, con aportes de los ICLD (ingresos corrientes de libre destinación), que no sean inferiores al 5%, a través de acuerdo del Concejo Municipal, con aportes de las industrias regionales dentro de su responsabilidad social y ambiental (petroleras, industrias, otras), recursos de regalías y rendimientos financieros de las mismas, gestión ante organizaciones ONG, como PNUD, Accion contra el Hambre, ACNUR, cooperacion internacional y sector privado.

Se debe insistir en el diseño de una estructura del CMGRD, que incluya la representación de la comunidad con voz y voto; que apoye las actividades de los actores institucionales, que rodee al Alcalde en todas las etapas del proceso de GRD, que amplíe la base de la participación con enfoque diferencial y que siempre cuente con los comités de Conocimiento del riesgo, Reducción del riesgo y Manejo de desastres.

Al triangular las respuestas de los Coordinadores, los Actores comunitarios y los teóricos del tema respecto a la identificación de las dependencias de los gobiernos locales que participan en el Consejo Municipal, se encontraron algunas contradicciones

entre lo expresado por los coordinadores territoriales en las encuestas y entrevistas. Esto evidencia que no todas las dependencias se articulan organizada y programáticamente en los comités de conocimiento, reducción y manejo de desastres sino que lo hacen en las reuniones plenarias del CMGRD y en la mayoría de los casos, son invitadas las dependencias de acuerdo con el tema específico a tratar y no para la planificación general de la GRD en la localidad. Puede significar esto que la participación ciudadana aún no se refleja como el eje de la gestión local, propuesto por Jordi Borja (2000).

## Referencias

- Araya, R. (2012). Participación social y reducción de la vulnerabilidad: un mecanismo para enfrenar los desafíos de los desastres. CNE Costa Rica. *Revista 8*. ISSN 1659-3057
- Arteaga, F. D. (2019). *Percepción de la comunidad del municipio de Mocoa, departamento de Putumayo frente a la reconstrucción de sus medios de vida post desastre*. <https://repositorio.ucm.edu.co/handle/10839/2672>
- Atehortúa, I. C. (2017). Lineamientos y metodología para la integración de la comunidad en la gestión del riesgo. <https://repositorio.ucm.edu.co/bitstream/10839/1860/1/Isabel%20Cristina%20Atehort%c3%baa%20Morales.pdf>
- Benítez, M. G., Castro, J. A., & Llano, J. A. (2021). *Generación de Lineamientos para la Creación de una Red Comunitaria para la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia* (Monografía). Universidad Católica de Manizales.
- 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. (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>

- Bárcenas, J. Gómez, L. y Wilches-Chaux, G. (2016) *Curso en gestión del riesgo de desastres para autoridades ambientales en Colombia. Unidad I: Marco conceptual, institucional y normativo*. Minambiente-PNUD.
- Bello, O., Bustamante, A. y Pizarro, P. (2020). *Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/108), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Campos, A. Holm-Nielsen, N. Díaz, C., Rubiano, D.M., Costa, C.R., Ramírez, F. y Dickson, E. -Coord. (2012) *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Banco Mundial-GFDRR.
- Campos (2014). *Participación ciudadana y administración local*. [Tesis de doctorado, Universidad de Castilla - la Mancha, España]. <http://hdl.handle.net/10578/5823>
- Canese, M. I., Vuyk, C. M., González, R., Britez, A. A., Lezcano, J. C. y Prieto, V. L. (2022). Dimensiones y desafíos de la participación ciudadana en la gestión de riesgo de desastres en Asunción, Área Metropolitana y Bajo Chaco, Paraguay. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres* 6(1)
- Colciencias (2018) *Política de ética de la investigación, Bioética e Integridad Científica*. [https://minciencias.gov.co/sites/default/files/pdf\\_poltica.pdf](https://minciencias.gov.co/sites/default/files/pdf_poltica.pdf)
- Comisión Nacional Asesora para la Investigación en Gestión del Riesgo de Desastres (CNAIGRD) (Eds.) (2021). *Investigaciones en gestión del riesgo de desastres para*

*Colombia. Avances, perspectivas y casos de estudio. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Bogotá, Colombia. 384 p.*

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 103 y 207, 7 de julio de 1991 (Colombia).

Decreto 4147. *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)

DNP (2022). *Gestión del Riesgo de desastres.*

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

Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M. y Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación educ. médica* 2(7)

García, D., De Elizagarate, V., Kazak, J., Szewranski, Z. y Wang, T. (2020). Nuevos desafíos para el perfeccionamiento de los procesos de participación ciudadana en la gestión urbana. Retos para la innovación social. *Cuadernos de Gestión* 20(1), pp. 41-64.

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>

Gómez-Urrutia, V., Cáceres L. y González A. (2019). El concepto de riesgo en actores sociales que habitan una región de alta vulnerabilidad. *Investigación & Desarrollo* 27(2). ISSN 2011-7574 (on line)

Hernández, R., Fernández, C., Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación.* Mc Graw Hill. 6ª Edición.



- Hernández, R., Mattos, R. y Clementino, E. (2016). Entrevista cualitativa y la investigación en educación de adultos. *Horizontes* 34(3):23-36.
- 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. (2004). *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición*.  
<http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Mayo2004/pdf/spa/doc15036/doc15036-contenido.pdf>
- Lavell (2010) *Gestión Ambiental y Gestión del Riesgo de Desastre en el Contexto del Cambio Climático: Una Aproximación al Desarrollo de un Concepto y Definición Integral para Dirigir la Intervención a través de un Plan Nacional de Desarrollo*.  
[https://www.desenredando.org/public/2013/2010-09-26\\_DNP\\_Lavell\\_DocumentoConceptual\\_GestionDelRiesgo.pdf](https://www.desenredando.org/public/2013/2010-09-26_DNP_Lavell_DocumentoConceptual_GestionDelRiesgo.pdf)
- Ley 1757 de Participación ciudadana (2015). Ministerio del Interior
- Ley 1523. *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* (2012). Bogotá D.C. Diario Oficial.
- Ley Estatutaria 1757. *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.* (2015). Bogotá D.C. Diario Oficial.
- Loor, M. G. (2019). Participación ciudadana y gestión del riesgo: perspectivas de desarrollo comunitario caso: parroquia urbana Leónidas Proaño del Cantón Montecristi. *Revista: Caribeña de Ciencias Sociales*. ISSN: 2254-7630

- Martínez, L. C. (2022). *Documento de análisis para la participación comunitaria en la GRD.*
- Melgar, M. (2012). *Manual para el desarrollo de mapeo de actores claves (MAC).* Proyecto Municipios y desarrollo sustentable.
- Ministerio de Economía y finanzas del Perú (2011). *Lecciones Aprendidas de la Gestión del Riesgo en Procesos de Planificación e Inversión para el Desarrollo.* Memoria del Taller Internacional Perú, 19 al 22 de julio 2010
- ONU/ EIRD (2004). *Vivir con el riesgo. Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres.* <http://cedir-catalogo.gestiondelriesgo.gov.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=3815>
- ONU.(2015). *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030.* <http://www.eird.org/americas/>
- Ortiz, R. y Pérez, S. (2015). Participación social ante desastres: ¿Por qué y para qué se organizan las comunidades? En: *Seminario Internacional sobre Ciencias Sociales y Riesgo de Desastre: un encuentro inconcluso. Buenos Aires, 15 al 17 de septiembre; 11 p.*
- Ortiz, M.A., Matamoro, V. y Psathakis, J. (2016). *Guía para confeccionar un mapeo de actores.* Fundación Cambio Democrático. B.As.
- Padilla, S.E. (2015). *Ensayo sobre el Concepto de Comunidad.* <https://repositorio.cuc.edu.co/handle/11323/2502?show=full>
- Palacio , C., Montenegro, Y, Cárdenas, E. y Montoya, M. (2015). *Instrumentos de Gestión del Riesgo.* En: Curso de integración de la gestión del riesgo en la

planificación territorial (pp.20). Universidad de Antioquia.

DOI:10.13140/RG.2.2.13828.12164

PNUD Genera (2012). *Mapeo de Actores en los temas de Gestión del Riesgo de Desastres, Adaptación al Cambio Climático y Género.*

PNUD (2017) *Repensando la gestión del riesgo a desastres en Colombia.*

<https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2017/05/26/repensando-la-gesti-n-del-riesgo-a-desastres-en-colombia.html>

Proyecto Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2014). *Gestión del Riesgo de Desastres.* Centro Regional del PNUD para América Latina. PNUD.

[https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Crisis%20Prevention%20and%20Recovery/Brochure\\_Desastres\\_sp.pdf](https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Crisis%20Prevention%20and%20Recovery/Brochure_Desastres_sp.pdf)

Sandoval, C., Sanhueza, A. y Williner, A. ( 2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar.* CEPAL. ISSN 2518-3923

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.*

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

Suárez, J. R. *La participación ciudadana, en la formulación de planes de gestión del riesgo y desastres en Colombia.*

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/34009/2021josesuarez.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

- Tapella, E. (2007). *El mapeo de actores clave; documento de trabajo*; Universidad Nacional de Córdoba
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. (2013a). *Guía para formación comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres*. Primera edición. Autor.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. (2013b). *Guía para la participación comunitaria en la Gestión de Riesgo de Desastres*.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. (2016). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Una estrategia de desarrollo 2015 – 2025*
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. (2017). *Guía para la participación comunitaria en la Gestión de Riesgo de Desastres*.  
[https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20793/Guia\\_participacion\\_comunitaria\\_2017-.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20793/Guia_participacion_comunitaria_2017-.pdf?sequence=5&isAllowed=y)
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. (2017b). *Informe segunda temporada de lluvias 2017*.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. (2018). *Articulación de Instrumentos de Planificación para la Gestión del Riesgo de Desastres*. ISBN: 978-958-56017-3-4 (digital)
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. (2020). *Estrategia Nacional de Resiliencia Comunitaria COMUNGERD, Comunidades Unidas en Gestión del Riesgo de Desastres*. <https://comungerd-ungrd.hub.arcgis.com/>

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

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

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. (2022b). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Una estrategia de desarrollo 2015 – 2025. XII Informe Seguimiento y Evaluación.*

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. (2022c). *Circular-030-septiembre-26-de-2022. Orientaciones y recomendaciones para el fortalecimiento de la participación comunitaria en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de desastres en el nivel Departamental, Distrital, Municipal.*

Universidad Nacional de Colombia (2020). El 88 % de los municipios de Colombia tienen el POT desactualizado: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

*Instituto de Estudios Urbanos.* <http://ie.u.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item>

UNISDR (2005) *Extracto del Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres.* Hyogo.

SNGRD-DNP. (2018) *Instrumentos de Planificación para la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia*

Vélez Soto, E. (2021) *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.*

<https://repositorio.ucm.edu.co/handle/10839/3676>. Inclusión de la comunidad en la composición territorial del SNGRD SNGRD. Velez Soto, Eduardo 2022

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

WILCHES-CHAUX, G. (2012). *Guía para la Promoción y Desarrollo de Procesos Participativos de Gestión Ambiental en el Territorio CAR*.

<https://www.car.gov.co/uploads/files/5ace3952b1ef4.pdf>

## Anexos

### Anexo A. Formato de Encuesta a Coordinadores municipales de GRD

#### Encuesta a coordinadores municipales

1. ¿Las dependencias de la administración municipal que tienen responsabilidad en la participación comunitaria, hacen parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres?

SI\_\_\_\_\_ No\_\_\_\_\_

2. ¿Se ha invitado a participar en el CMGRD a personas u organizaciones que representen a la comunidad?

SI\_\_\_\_\_ No\_\_\_\_\_

3. ¿El CMGRD facilita la participación de los actores comunitarios en la planificación para la GRD en su municipio?

SI\_\_\_\_\_ No\_\_\_\_\_

4. ¿Considera usted que la estructura del CMGRD facilita la participación de la comunidad en la planificación para la GRD en su municipio?

SI\_\_\_\_\_ No\_\_\_\_\_

5. ¿ La comunidad ha participado en la formulación de dichos instrumentos?

SI\_\_\_\_\_ NO\_\_\_\_\_

5.1. En caso de que su respuesta sea afirmativa, seleccione en qué

instrumentos ha participado

6. ¿Ha sido invitado a la comunidad a la socialización de alguno de estos instrumentos?

SI \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

7. ¿La comunidad participa en la implementación de los instrumentos de planificación en Gestión del Riesgo de Desastres?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

7.1. En caso de que su respuesta sea afirmativa, seleccione en qué instrumentos participa.

8. ¿La comunidad es convocada para el seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación en Gestión del Riesgo de Desastres?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

8.1 En caso de que su respuesta sea afirmativa, para qué instrumentos se convoca

a. Plan Municipal de GRD

b. Estrategia Municipal de GRD

c. Todas las anteriores

8.2 ¿Cada cuánto se convoca al seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación en GRD

9. ¿Se ha brindado capacitación a la comunidad en instrumentos de planificación en Gestión del Riesgo de Desastres de su municipio??

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

10. La comunidad es participativa cuando se convoca a eventos de GRD?

SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_



11. ¿Se han usado con la comunidad algunas herramientas didácticas en encuentros de planificación de riesgo de desastres en su municipio: SI \_\_\_\_ NO \_\_\_\_ Cuáles?:
- a. Mapas parlantes \_\_\_\_
  - b. Mapas comunitarios \_\_\_\_
  - c. Líneas de tiempo \_\_\_\_
  - d. Historias de vida de desastres \_\_\_\_
  - e. Mapas técnicos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo de su municipio \_\_\_\_
  - f. Otros \_\_\_\_
12. ¿Se cuenta en el municipio con una guía para la participación comunitaria que apoye las actividades de planificación en la GRD del municipio?
- Sí \_\_\_\_ No \_\_\_\_
13. ¿Le gustaría contar con elementos técnicos y metodológicos para mejorar la participación de la comunidad en la Planificación en Gestión del Riesgo de Desastres en su municipio?
- Sí \_\_\_\_ No \_\_\_\_
14. En cuál de los siguientes aspectos se ha trabajado con la comunidad en su municipio:
- a. Conocimiento del Riesgo de desastres.
  - b. Reducción del Riesgo de Desastres.
  - c. Manejo de Desastres.
  - d. Todas las anteriores.
  - e. Ninguna de las anteriores

15. En cuál de los siguientes aspectos considera que sería más importante la participación de la comunidad en su municipio:
- a. Conocer las condiciones Riesgo de desastres.
  - b. Ayudar a reducir las condiciones de Riesgo de Desastres.
  - c. En la respuesta a la emergencia.
  - d. Todas las anteriores.
16. ¿Qué actividades propondría para facilitar la participación comunitaria en la planificación para la GRD?
- a. Establecer enlaces comunitarios (actores).
  - b. Establecer mecanismos para garantizar la participación continua de la comunidad en la planificación para la GRD
  - c. Diseñar una estrategia de formación comunitaria que permita conocer los procesos de GRD
  - d. Establecer estrategias de formación para usar lineamientos de elaboración de planes comunitarios de GRD (familiares, barriales, entre otros)
  - e. Plantear proyectos de interés comunitario en las estrategias del PMGRD
  - f. Otras \_\_\_\_\_
17. ¿Los instrumentos de planificación para la GRD, han incorporado la retroalimentación sobre eventos de emergencias y desastres pasados?
- Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_
18. ¿El CMGRD cuenta con recursos financieros para el impulso de la participación comunitaria en la planificación territorial para la GRD?
- Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_



## **Anexo B. Formato de encuesta a Actores comunitarios**

1. ¿Conoce usted como está conformado el CMGRD?

SI\_\_\_\_\_ No\_\_\_\_\_ NS/NR\_\_\_\_\_

2. ¿Conoce usted la dependencia que atiende la Gestión del Riesgo de Desastres en su municipio?

SI\_\_\_\_\_ No\_\_\_\_\_ NS/NR\_\_\_\_\_

3. ¿Lo han invitado a participar en sesiones y/o actividades del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres a usted o su comunidad?

SI\_\_\_\_\_ No\_\_\_\_\_

4. ¿Considera usted que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres facilita la participación de la comunidad en la Planificación para la Gestión del Riesgo de Desastres en su municipio

SI\_\_\_\_\_ No\_\_\_\_\_ NS/NR\_\_\_\_\_

5. ¿Su comunidad se organiza mediante grupos para la participación ciudadana en Gestión del Riesgo de Desastre

SI\_\_\_\_\_ No\_\_\_\_\_ NS/NR\_\_\_\_\_

6. ¿Pertenece a alguna organización comunitaria?

SI\_\_\_\_\_ No\_\_\_\_\_

7. ¿Conoce si dentro de su comunidad se está realizando alguna actividad relacionada con la Gestión del Riesgo de Desastres?

Si\_\_\_\_ No\_\_\_\_

7.1. En caso de que su respuesta sea afirmativa, seleccione desde que instancia se está realizando

- a. Veeduría ciudadana
- b. JAC
- c. Asociación comunal
- d. Comité
- e. Otros

8. ¿Usted o la comunidad a la cual pertenece hace parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres

Si\_\_\_\_ No\_\_\_\_

9. ¿Usted o la comunidad a la cual pertenece ha recibido invitación a participar en alguna sesión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres?

Si\_\_\_\_ No\_\_\_\_

10. ¿Ha recibido capacitación para la planificación territorial en la Gestión del Riesgo de Desastres de su municipio?

Si\_\_\_\_ No\_\_\_\_

11. ¿Se han usado con su comunidad algunas herramientas didácticas en encuentros de planificación de riesgo de desastres en su municipio? Tales como

- a. Mapas parlantes
- b. Mapas comunitarios

- c. Líneas de tiempo
- d. Historias de vida de desastres
- e. Mapas técnicos de A, V Y R
- f. Ninguna

12. ¿Cuál de los siguientes instrumentos de planificación territorial en Gestión del Riesgo de Desastres de su municipio conoce?

- a. Plan Municipal de GRD
- b. Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias
- c. Ninguna de las anteriores
- d. Todas las anteriores

13. ¿Ha sido convocado a participar de la formulación de alguno de los siguientes instrumentos de planificación en Gestión del Riesgo de Desastres en su municipio?

- a. Plan Municipal de GRD
- b. Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias
- c. Ninguna de las anteriores
- d. Todas las anteriores

14. ¿Ha sido invitado a la socialización de alguno de los siguientes instrumentos de planificación en Gestión del Riesgo de Desastres de su municipio?

- a. Plan Municipal de GRD
- b. Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias

- c. Ninguna de las anteriores
- d. Todas las anteriores

15. ¿Ha sido convocado a participar de la implementación de los siguientes instrumentos de planificación en Gestión del Riesgo de Desastres de su municipio?

- a. Plan Municipal de GRD
- b. Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias
- c. Ninguna de las anteriores
- d. Todas las anteriores

16. ¿Ha sido convocado a las actividades de seguimiento y evaluación de los siguientes instrumentos de planificación en Gestión del Riesgo de Desastres de su municipio?

- a. Plan Municipal de GRD
- b. Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias
- c. Ninguna de las anteriores
- d. Todas las anteriores

17. ¿En el municipio se cuenta con una guía para la participación comunitaria que apoye las actividades de planificación en la GRD?

SI \_\_\_\_ No \_\_\_\_ NS/NR \_\_\_\_\_

18. ¿En cuál de los siguientes aspectos cree que sería más importante la participación de la comunidad en su municipio?

- a. Conocer las condiciones de Riesgo de desastres
- b. Ayudar a reducir las condiciones de Riesgo de Desastres
- c. En la respuesta a emergencias
- d. Todas las anteriores

19. ¿Qué actividades propondría para facilitar la participación comunitaria en la planificación para la Gestión del Riesgo de Desastres?

- a. Establecer enlaces comunitarios válidos para integrar a la estructura de la organización a nivel municipal
- b. Establecer mecanismos para garantizar la participación continua de la comunidad en la planificación para la Gestión del Riesgo de Desastres
- c. Diseñar una estrategia de formación comunitaria que permita conocer los procesos de GRD
- d. Establecer estrategias de formación para usar lineamientos de elaboración de planes comunitarios de GRD (familiares, barriales, entre otros)

20 ¿Estaría interesado en participar en la planificación para la Gestión del Riesgo de Desastres en su municipi



## **Anexo C. Guía de entrevista a Coordinadores municipales de GRD**

### **Entrevista semiestructurada a coordinadores locales (Guía)**

1. Durante cuánto tiempo se ha desempeñado como coordinador del CMGRD?
2. Qué dependencias u oficinas de la administración municipal que tienen responsabilidad en la participación comunitaria, hacen parte del Consejo Municipal de GRD? ¿En qué comités?
3. ¿Se ha invitado a participar en el CMGRD a personas u organizaciones que representen a la comunidad?  
Si\_\_\_\_ No\_\_\_\_ Cuáles?\_\_\_\_\_
4. ¿De qué manera el CMGRD facilita la participación de los actores comunitarios en la planificación para la GRD en su municipio? (convocatoria, visitas, solicitudes)
5. ¿Con qué instrumentos de planificación en GRD cuenta su municipio?
6. De qué manera el CMGRD ha impulsado la conformación de grupos comunitarios o liderazgos en GRD?
7. ¿Cuentan con recursos para el impulso de la participación comunitaria en la planificación territorial para la GRD? ¿De dónde provienen?
8. ¿De qué manera la comunidad participa en la planificación del PMGRD?
9. ¿De qué manera la comunidad participa en la implementación del PMGRD?
10. ¿Con qué periodicidad se convoca a la comunidad para el seguimiento y/o evaluación del PMGRD?

11. ¿Qué estrategias de formación basados en lineamientos de elaboración de planes comunitarios de GRD se han aplicado en el CMGRD de su municipio? (familiares, barriales, entre otros)?
12. ¿Qué aspectos debe contemplar una guía para facilitar la participación comunitaria en la planificación de la GRD de los municipios?



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

VIGILADA MINEDUCACIÓN

*Obra de Iglesia  
de la Congregación*



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

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