

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EN LA FORMULACIÓN DE PLANES DE GESTIÓN DEL RIESGO Y DESASTRES EN COLOMBIA.

José Rafael Suarez Rubio.

Resumen: El presente trabajo propende por una reflexión en torno a la incidencia de la participación ciudadana en la formulación de los planes de gestión del riesgo a desastres en Colombia, como un instrumento para el desarrollo de la política pública y la planeación territorial, atendiendo a las dinámicas teóricas de la participación ciudadana como eje de la acción pública del Estado, a partir de la evolución del marco normativo nacional y las políticas públicas orientadoras y las recomendaciones desde actores multilaterales.

Palabras Clave: Participación ciudadana, Política Publica Gestión del riesgo, Atención a desastres.

El interés de involucrar procesos de investigación social en la formulación de políticas públicas, como lo es la participación ciudadana en los planes de gestión de riesgo a desastres, permite visualizar una propuesta investigativa de carácter exploratorio, donde la búsqueda de documentación está enfocada a la construcción social del riesgo y su impacto a nivel local apoyado en experiencias regionales, en donde se fundamenta la afirmación de la importancia de los procesos de participación en la construcción de lineamientos, en procura de la prevención, como de nuevos enfoques ante la formulación de la gestión del riesgo en la relación ciudadanía/institucionalidad.

Este documento permite revisar diferentes fuentes tanto académicas, normativas, institucionales, a partir de la siguiente pregunta de reflexión:

¿Qué incidencia ha tenido la participación ciudadana en formulación políticas públicas de gestión del riesgo en Colombia?

Para atender a esta pregunta se recurrió a la recopilación y análisis de la información institucional, en cuanto a los mecanismos contemplados para la participación ciudadana en la

formulación de los planes de gestión del riesgo, así como estudios académicos sobre participación ciudadana en formulación de políticas públicas, para contrarrestarlos con los informes oficiales y los artículos investigativos en torno a la injerencia de la participación en la formulación de este tipo de políticas públicas. Lo que llevo a establecer la necesidad de verificar e la injerencia de la participación en la formulación de políticas, y la efectividad de la participación que se ha venido desarrollando.

Dado que el Estado moderno contempla la construcción de una sociedad democrática, deliberante y participativa, en la cual la formulación de políticas desempeña un papel importante para garantizar el desarrollo y calidad de vida de los ciudadanos, lo que hace necesario la participación activa de la ciudadanía en el proceso de formulación de políticas. La desestatización de lo público a través del reconocimiento de actores con recursos de poder tan o más eficaces que los de los Estados y que se dedican a prestar servicios o desarrollar funciones públicas, desde lo comunitario o lo económico, implican la construcción de sociedad desde lo relacional. En este mismo sentido, la promulgación de políticas estatales, cuenta cada vez más con la interlocución con distintos actores sociales, no solo por razones democráticas sino considerando que cuentan con los recursos de poder para cuestionar la normatividad (Burgos Silva, 2018).

Es a partir de la relación dialéctica entre ciudadanía y organizaciones estatales que se visibilizan o entran en la agenda pública las exigencias, necesidades y demandas a nivel nacional, regional y locales de varios grupos de interés, para lo cual el Estado articula medidas, que tengan la capacidad de atender a las demandas y necesidades de la sociedad civil. Para ello se implementan las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, que representan la realización concreta de decisiones mediante el establecimiento de reglas y parámetros de acción (Roth, 2013).

Entre las diversas demandas que atienden los Estados se encuentran la seguridad, la salud, la educación, política económica y planeación territorial, gestión del riesgo, y es justamente en este último escenario que la presente investigación cobra sentido a partir de la caracterización la acción estatal en la formulación medidas que atiendan a las problemáticas relacionadas con la atención del riesgo a desastres y la injerencia de la participación ciudadana en dicho proceso.

Teniendo en cuenta que el Estado tiene como fin “promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (Constitución política de Colombia [C.P.], 1991; título I, artículo 2), así como llevar a cabo los planes de ordenamiento territorial elaborados por alcaldes, juntas de concejo, Corporaciones Autónomas Regionales y de la comunidad en general, en los cuales se permitan prevenir, proteger y velar por la sociedad, dando un enfoque a la buena gestión del riesgo desde la percepción de la construcción social.

Por consiguiente, la gestión del riesgo incorpora a través de pilares constitucionales, la participación ciudadana como un eje central en el diseño y la implementación de políticas públicas, que han sido vital en la construcción del marco normativo y los planes de ordenamiento territorial entre otros. Es así como esta investigación permite analizar la incidencia de la participación ciudadana en la gestión del riesgo, partiendo de su concepción normativa, su evolución como política pública, teniendo en cuenta algunos referentes internacionales y algunos modelos teóricos que contribuyen al análisis de esta política.

Entender la participación ciudadana como una de las variables trascendentales en los procesos de formulación de política pública, requiere una conceptualización sobre el rol que desempeña el Estado, sus funciones y las formas de desarrollo de las sociedades; si bien el Estado moderno es una institución con un poco más de doscientos años en la historia de la humanidad. La constante evolución de las estructuras sociales, ha generado que su función y su organización tengan una gran injerencia sobre las relaciones sociales, dándole cabida al desarrollo de diversos paradigmas en torno a las necesidades de las personas y las sociedades, la estructuración de sistemas burocráticos, el diseño de políticas y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

La participación de la ciudadanía como mecanismo vinculante en el proceso de formulación de políticas públicas, sobre planes de gestión del riesgo, están sujetas a lo expuesto en la Ley N° 1523, 2012, la cual enuncia los principios y los términos en los cuales se deben llevar a cabo los proceso de participación; sin embargo otra es la realidad manifiesta en diferentes territorios del país, en donde predomina la desinformación y en muchas ocasiones los habitantes dicen no tener conocimiento sobre esos principios, de esta manera se entiende que la participación de las comunidades se queda en el papel, cumpliendo un requisito legal, pero en la praxis dicha participación no tiene una repercusión en la formulación de los planes de gestión del riesgo.

En la actualidad es menester entender que el rol de la ciudadanía se ha venido trasformando en las relaciones sociales, esto se refleja en las formas de relacionamiento entre ciudadanos; entre ciudadanos e instituciones; y el ciudadano y su contexto. Los avances normativos, tecnológicos, sociales han generado al o largo del territorio la articulación de grupos de interés en procura de un objetivo común, lo que ha llevado a la estructuración de redes de interés, que se articulan en procura de un objetivo común, esto ha generado cambios en la acción ciudadana, pasando de una concepción de ciudadanía, pasiva y contemplativa, cuya acción se reducía a la consulta y elección, a una ciudadanía activa, la cual es crítica y reflexiva ante los procesos sociales que afectan su entorno.

Es a partir de diversos puntos de vista, que se resalta el rol de las comunidades y la manera como estas inciden en el deber y en el derecho de participar en las decisiones que se lleven a cabo por parte del Estado en temas de procesos de gestión del riesgo, no solo desde un punto de vista informativo y consensual; si no desde la deliberación, la formulación, el seguimiento y control de

las acciones del Estado. Así mismo, se resalta la obligación del Estado por mantener informados a los ciudadanos, para prevenir desastres producto de fenómenos naturales, y que en muchas ocasiones son consecuencias de las acciones de las personas. Del mismo modo el gobierno colombiano debe tener un enfoque preventivo y no detectivo, y así se podrían prevenir efectos de la gestión del riesgo, enfoque el cual debe construirse de manera consensuada con la comunidad.

OBJETIVO

Analizar la incidencia de la participación ciudadana dentro del proceso de formulación de las políticas públicas de gestión del riesgo en Colombia.

Objetivos Específicos

- Describir la evolución las políticas públicas de gestión del riesgo en Colombia, desde 1998-2018.
- Identificar el alcance de la participación ciudadana en la formulación de planes gestión del riesgo en Colombia.
- Establecer cuáles son los medios contemplados para la participación ciudadana en la formulación de planes de gestión del riesgo

Anuncio del plan de trabajo

Para el desarrollo del presente artículo, se precedió a realizar un análisis de investigaciones científicas y académicas contemporáneas en torno al tema de participación ciudadana en los procesos de formulación de políticas públicas, partiendo de las perspectivas institucionales, la participación ciudadana en la formulación de planes de gestión del riesgo a desastres y seguimiento a la implementación de los mismos; y la manera como estas pueden articularse al objetivo de esta investigación, posteriormente se realizó un análisis sobre las posiciones alternas, centradas en el rol que desempeñan las comunidades y su influencia en el desarrollo de los planes de gestión del riesgo a desastres.

Posteriormente se recurrió a las aproximaciones teóricas y conceptuales sobre los tres ejes que dan sentido a la investigación, que son: en primer lugar a las políticas públicas como la serie

de disposiciones para la acción pública en una sociedad junto con la participación ciudadana y principales modelos teóricos de participación en la construcción de políticas públicas; un segundo eje asociado a la conceptualización sobre los planes de gestión del riesgo, su evolución en la normatividad nacional, su estructura administrativa y finalmente un tercer eje vinculado a la participación ciudadana en los planes de gestión del riesgo a desastres como elemento que sirve de hoja de ruta a la acción Estatal para el desarrollo del ordenamiento territorial.

Se decidió iniciar por la conceptualización acerca de las políticas públicas y a la participación ciudadana como el marco referencial que da cuenta de la importancia de las políticas públicas como materialización de la acción del Estado y la participación ciudadana como el mecanismo de visibilización de las demandas de los ciudadanos en un contexto determinado y la influencia de esta participación en el proceso de formulación, dado que estos son los dos conceptos sobre los cuales se desarrolló la investigación.

Un segundo momento, parte del significado y la importancia de los planes de gestión de riesgo a desastres, y cómo desde el contexto internacional se ha procurado establecer el lineamiento de una política pública que atiende las necesidades derivadas de eventuales riesgos, luego se presenta la evolución de las políticas públicas de gestión del riesgo en Colombia, desde 1998-2018, en donde se establecen los principales cambios derivados en la política, su organización estructura y alcance, de igual modo se hace especial énfasis en cuál ha sido el enfoque que se da a la participación ciudadana en los procesos de formulación, implementación y seguimiento de la política pública, y cuales han sido los resultados obtenidos hasta el momento.

En concordancia con lo anterior, se hace un recuento de los principales cambios de la normatividad que han llevado a la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres – SNPAD, resaltando las diversas normativas expedidas por el Estado a consecuencia de eventualidades en el territorio, se identifican las formas como la participación ciudadana incide en la legislación relacionada con la gestión del riesgo en Colombia desde 1998-2018 y, por último, se pretende analizar el contexto internacional, nacional, con respecto al manejo de la gestión del riesgo y algunas reflexiones teóricas frente a la importancia de la participación en procesos de gestión del riesgo y el impacto que pudo llegar a tener en la construcción social.

A partir de lo anterior y en procura de realizar un análisis de la incidencia de participación en los planes de gestión del riesgo, la investigación retoma los elementos desarrollados, con el fin de enfatizar la importancia del enfoque participativo en los procesos de la planeación local en un territorio, impulsado como una reglamentación expedida desde el gobierno central para ser ejecutada desde la autonomía de las autoridades departamentales y municipales, teniendo en cuenta la percepción pública del riesgo, lo que permite reconocer la trascendencia de éste para la población y por ende la necesidad de conocer las leyes que articulan las políticas, estrategias o mecanismos “en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del

territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, lo que permite la participación de la comunidad en general para la toma de decisiones” (Ley 1523, 2012, p. 1).

Así finalmente se llega una serie de conclusiones referentes a la importancia y el alcance de la participación ciudadana, las principales dificultades que se presentan en el proceso, y las principales afectaciones que tienen los procesos participativos en la formulación del ordenamiento territorial, posteriormente se hace un análisis sobre las recomendaciones y orientaciones dadas por organismos multilaterales y finalmente los cambios de paradigma frente a la participación que se abordan desde las nuevas perspectivas teóricas

Metodología

El siguiente apartado expone la metodología para el desarrollo del presente escrito, en el cual se implementó, una investigación documental con un corte descriptivo, donde se recurrió a la construcción teórica por medio de la recopilación de información de fuentes institucionales, como normatividad vigente, documentos de lineamiento de políticas públicas, investigaciones académicas, artículos científicos e informes de gestión de organismos internos y actores secundarios, para realizar una evaluación de la participación ciudadana en los procesos de formulación de planes de gestión del riesgo.

Para ello se inició por medio de una revisión de libros y textos que proporcionan un acercamiento al desarrollo teórico de los ejes de esta investigación que son en primer lugar las políticas públicas de gestión del riesgo y la participación ciudadana, igualmente se acude como fuente referencial a los documentos oficiales que sirven de lineamientos a la formulación y ejecución de la política pública. Así como la revisión jurisprudencial de las Leyes Decretos y Normas que sirven como instrumento de lineamiento para la construcción de las políticas. En el mismo sentido se acudió al análisis de los indicadores de gestión para la gestión del riesgo, para evaluar las políticas de impacto y finalmente a postulados teóricos y epistemológicos por medio de libros, investigaciones y artículos indexados.

Tipo de Estudio

Esta investigación es de naturaleza cualitativa, por tanto, su principal característica es proporcionar una metodología que permite comprender el complejo mundo de la experiencia desde el punto de vista de la cotidianidad (Taylor & Bogdan, 1987). A partir del desarrollo de la pregunta problema y objetivos de investigación, los cuales guían la exploración teórica del tema y un análisis contextualizado de la realidad. (Hernández-Sampieri, et al., 2014)

Recolección de Datos

Considerando los objetivos específicos de este estudio, y basados en el ciclo de investigación, la recolección fue definida en procura de lograr un análisis de la incidencia de la participación ciudadana en los procesos de formulación de planes de gestión del riesgo, para lo cual se recurrió al seguimiento de información de fuentes documentales, en el cual se hace uso de los documentos confiables existentes de carácter institucional como las políticas públicas y directrices institucionales, académicos como investigaciones y revistas indexadas; y científico como libros e informes de análisis institucional y de actores privados, adicional atiende a los documentos de recomendaciones macro generados por medio de organismos multilaterales, en procura de un desarrollo social sostenible a nivel global, regional y nacional, los cuales fueron analizados a partir de una matriz

Alcance

El alcance de este trabajo es de tipo descriptivo, busca analizar la relación existente entre los canales de participación con los que cuenta la ciudadanía, así como la normatividad establecida en cuanto a la participación ciudadana y su incidencia en la formulación de las políticas públicas de planes de gestión de riesgos en Colombia.

Investigaciones teóricas relacionadas.

El estado del arte como herramienta de investigación cualitativo documental, permite realizar un ejercicio dialéctico a partir de la síntesis de investigaciones realizadas sobre el fenómeno a estudiar (Gómez Vargas, et al., 2015), para lo cual se concretaron categorías de análisis que contribuyen al desarrollo del tema de interés de esta investigación y permitan caracterizar el papel que desempeña la participación ciudadana en la implementación de los planes de gestión del riesgo, en razón a ello, se desarrolló un estado del arte conforme a las percepciones de Baeza Correa (2008), donde más allá de recopilar y categorizar una información se realiza una lectura crítica de la misma, con el objetivo de darle un sentido investigativo.

Es a partir de este precepto que se recopiló información sobre investigaciones a partir de tres ejes, un primer eje relacionado con la conceptualización sobre las políticas públicas y la participación ciudadana, un segundo eje investigativo orientado a la participación ciudadana en planes de gestión del riesgo y finalmente la participación en implementación de la política.

Entre las investigaciones consultadas, se encuentra el texto participación ciudadana y políticas públicas de Villareal (2009), quien desde una perspectiva de la gobernanza, analiza el rol desempeñado por la participación ciudadana en la formulación de política pública, al igual que las restricciones y oportunidades que brinda la institucionalización, iniciando por una aproximación a

las diferentes formas de participación ciudadana en el espacio público, haciendo énfasis en la modalidad, ciudadana- institucionalizada, debido a su relación con las políticas públicas para dar formación a la autoridad legítima, lo cual permite reconocer la importancia de la participación, las formas e instrumentos utilizados y su institucionalización en los modelos democráticos como garantía de una intervención crítica, vigilante y cooperadora por parte de los ciudadanos en la gestión pública.

En esta misma línea, se encuentra el documento “*Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas*” (Díaz, 2015) el cual examina las consecuencias técnicas de la participación de la ciudadanía, donde las vicisitudes deben ser sopesadas en procura de diseñar de manera efectiva los mecanismos de participación dispuestos por los gobiernos, este estudio permite identificar la participación ciudadana como recurso para mejorar el desempeño de los gobiernos, por medio del desarrollo de respuestas innovadoras y el diseño de sistemas de gobernanza que involucren la acción de diferentes actores en la consecución de políticas públicas, así mismo, muestra la necesidad de definir las opciones y agendas en un gobierno democrático, respondiendo a las necesidades e intereses de los ciudadanos.

Ya en el segundo eje de investigaciones consultadas, se encuentra el trabajo de Calderón Ramírez y Frey (2017) “*El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia*”, donde se pretende evidenciar el marco institucional en el cual se especifican las competencias del Estado y los entes territoriales en los instrumentos de planificación para el desarrollo territorial, con un enfoque en la gestión del riesgo para cada nivel de gobierno, donde el análisis realizado a la LOOT como marco institucional para el desarrollo de la planificación de la gestión del riesgo en Colombia, permite una coordinación multinivel con la actuación y organización de la sociedad civil generando una gobernanza en el riesgo, activando su participación en la toma de decisiones.

En este mismo sentido se encuentra la investigación de Vallejo (2009) llamada *La gestión del riesgo en Colombia como herramienta de intervención pública (1982-2008)*. La cual hace un análisis del involucramiento de la gestión del riesgo en la agenda pública nacional, a través de la evolución de la normatividad y los mecanismos jurídico administrativos, partiendo desde las deficiencias en la implementación de las políticas de gestión del riesgo y la necesidad de articular los estudios de gestión del riesgo, las experiencias como insumo en la mejora de la política, determinando no solo la institucionalidad correspondiente, sino también las acciones materializadas por los actores sociales y su rol fundamental frente a al fenómeno del riesgo.

En el texto, *Comunicación y participación ciudadana en la prevención de riesgos* (Treviño & Orozco, 2016), se permite realizar una Reflexión sobre la participación ciudadana en la cultura de la prevención de riesgos a través de las redes de información de la zona metropolitana de Tampico; además, de conocer el movimiento que se genera desde la ciudadanía. Lo anterior en

procura de estudiar la comunicación participativa en casos locales, que aportan conocimientos y técnicas en favor de decisiones y acciones colectivas. Esta investigación realizó un aporte referente a la importancia de la información existente sobre los problemas ambientales y el papel estructurante de estos para la toma de decisiones en espacios públicos y redes sociales ciudadanas. Por lo cual, permite mostrar la comunicación y la participación ciudadana como ejes fundamentales en la información, consulta, decisión y control de la gestión de políticas públicas en la gestión de riesgo.

Finalmente dentro del ultimo eje temático de consulta de investigaciones, se encuentran aquellas relacionadas, con participación ciudadana y políticas ambientales, este grupo de investigaciones toma relevancia en el contexto del presente trabajo, dada de la importancia de la participación en este tipo de políticas, no solo desde punto de vista informativo, sino de construcción conjunta de la planeación territorial, que implica la articulación de desarrollo, sostenibilidad, preservación y gobernabilidad.

Es a partir de lo anterior, que desde Delgado, et al., (2007) propone una estrategia sustentada en la sostenibilidad ambiental a partir de la participación ciudadana, mediante enfoques transversales, orientados a atender la prevención de conflictos ecológicos y ambientales por medio de las experiencias poblacionales en los territorios, para ello incorpora a la investigación el concepto de gobernanza ambiental en las políticas gubernamentales enfocadas a la gestión de los servicios ecosistémicos. Los cuales, al no ser monopolio estatal, e involucrar diferentes actores, hacen que el proceso de toma de decisiones en materia ambiental sea descentralizado y participativo

En este mismo sentido la investigación denominada, Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental examina las maneras en las que se presenta la participación, en el desarrollo de las políticas ambientales , y la manera como se articulan las sinergias y los grupos de interés en procura de un consenso, La formación de coaliciones ambientales y los procesos de construcción de consenso, representan un nuevo paradigma de sustentabilidad basado en la cooperación y la participación hacia un futuro común (Pacheco & Vega, 2001). Lo anterior, permite a la investigación entender la importancia del establecimiento de redes de ONG ambientales y procesos multi-participativos en el proceso de formulación, implementación y evolución de estrategias ambientales gestionadas desde el gobierno.

Por su parte Ituarte y Pedregal (2002), en su investigación denominada *Nuevos planteamientos científicos y participación ciudadana en la resolución de conflictos ambientales*, Enfoca una nueva perspectiva la relación entre la naturaleza y la sociedad, a partir de los procesos de toma de decisión y la participación de agentes sociales en todas sus etapas. De este modo sostiene que, en condiciones específicas y coyunturales la racionalidad de los ciudadanos cambia. Donde más allá de atender demandas sociales con interese particulares, atiende a nuevos niveles

de discusión mediados por la formación y el capital cultural, lo que implica una necesidad epistemológica. (Ituarte & Pedregal, 2002),

En conclusión, con ocasión de las investigaciones revisadas, es posible evidenciar un alto grado de incidencia de la sociedad civil como actor determinante en el proceso de toma de decisiones y diseño de estrategias en torno a los efectos ambientales a los que se enfrentan. Por ende, la ciudadanía a partir de su organización ha permitido una coordinación y cooperación con diferentes actores públicos y privados en los distintos niveles de gobierno, para establecer soluciones concretas a problemas complejos como los relacionados a los riesgos y desastres naturales.

Del mismo modo, la participación ciudadana en la política pública, ha promovido la gobernanza del riesgo como mecanismo fundamental en la construcción de una gestión ambiental eficiente que responda a las necesidades e intereses de la población. Consecuentemente, Colombia en correspondencia a la implementación de este elemento en el país, establece un enfoque multiparticipativo y diferencial en la formulación del Plan Nacional de Gestión del riesgo, activando así, la intervención de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Posiciones alternas

La creación e implementación de sistemas de prevención de riesgo, está asociada a la necesidad de mitigar el impacto social, económico y ambiental generado por las situaciones de desastre. Desde esta perspectiva, en la experiencia acumulada de las naciones de América Latina, la implementación de sistemas de prevención de riesgo, ha apuntado al establecimiento de una cultura de prevención, a través de la generación de conjuntos de directrices cuyo eje es la protección de la vida de los ciudadanos; aunque cabe anotar que dichos sistemas hacen parte de un ejercicio transformación progresiva de los sistemas administrativos, es necesario reconocer que aún son proyectos en crecimiento, que deben hacer ajustes para frenar las altas tasas de vulnerabilidad.

Colombia ha enfrentado desastres de diversos tipos a través de la historia, en cada una de esas experiencias la población se ha visto afectada, mayoritariamente en aspectos asociados a la situación económica. Un ejemplo de ello, se evidencia en el informe de CEPAL en 2011, en el que se analizan las implicaciones asociadas al fenómeno de La Niña 2010-2011 en el país; en dicho documento, se pone de manifiesto la complejidad de las condiciones de riesgo existentes en Colombia, al igual que los vacíos y deficiencias en las políticas de gestión de riesgos que se traducen en pérdidas económicas estimadas en \$8,6 billones para ese caso específico. (Cepal, 2011)

De ahí el interés del Estado Colombiano por establecer una política pública de gestión del riesgo, muestra de ello, es la creación por medio de la Ley N°1523 del 2012 del Sistema Nacional de Gestión del riesgo de Desastre, en dicha ley, destaca la importancia de la gestión de la gestión del riesgo, dado que es un elemento que constituye una política de desarrollo indispensable para asegurar aspectos como la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, la mejora de la calidad de vida de poblaciones y comunidades en situación de riesgo, además de la planificación del desarrollo seguro con gestión ambiental territorial cuya ejecución y funcionamiento es transversal a todos los niveles de gobierno y precisa de la participación efectiva de la población.

Desde la perspectiva institucional, se han generado reflexiones en torno a la importancia de la participación de la ciudadanía en la construcción y consolidación de diferentes políticas públicas, sin ser la excepción los sistemas de prevención de riesgos. Pese a que, en la mayoría de los casos, la participación de la ciudadanía no se presenta de manera activa, y se reduce a la aportación de información, a partir de la cual se estructuran diagnósticos y se formulan planes de mitigación, razón por lo cual se ha visto la necesidad de establecer, en primer lugar, cuál es el grado de participación ciudadana en la implementación de los planes de gestión del riesgo y segundo como condiciona la normatividad existente al desarrollo de la participación.

Puesto que, en varios casos la dinámica de participación ciudadana está contemplada desde ámbitos estrictamente normativos, en los que no se atienden las particularidades de los territorios y aspectos básicos de la coyuntura en medio de la cual estos se desarrollan, o los procesos para la formulación de planes de gestión del riesgo, se hace menester adelantar una metodología integral que permita sistematizar la participación de la ciudadanía en los planes de gestión del riesgo, la injerencia de dicha participación en la toma de decisiones y las herramientas de seguimiento que garanticen una participación efectiva. Otra característica de este enfoque normativo, es la ausencia de mecanismos y herramientas que permitan la medición y el análisis del grado e incidencia de la participación ciudadana, en los esquemas de prevención; esta situación se ha traducido en la generación de posiciones divergentes, que nacen de la construcción comunitaria, los grupos de interés o la oposición política.

Es gracias a la participación que las comunidades y los sectores sociales influyen en los proyectos, programas y políticas que les afectan, involucrándose en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos. Concibiendo dos formas de participación, por un lado, para la satisfacción de unos objetivos específicos, asociado a la idea del fortalecimiento democrático. Y por el otro proporcionando la oportunidad a los ciudadanos de incidir en decisiones colectivas, aumentando las capacidades colectivas y generando una mayor influencia sobre los recursos políticos.

En palabras de Prieto (2009), la participación ciudadana puede presentarse en dos formas básicas: una participación administrativa, auspiciada por el poder público “desde arriba”, y una

participación autónoma, que surge de manera informal desde la misma ciudadanía “desde abajo” esto es, a partir de procesos de organización comunitaria (p. 16).

Es precisamente desde las concepciones de participación desde abajo, donde los procesos de formulación de política pública y en especial a los planes de gestión del riesgo, se articulan a partir de diversas posiciones teóricas, como la de Treviño y Orozco (2016), la cual hace énfasis en la idea de que la comunicación participativa en casos locales, aporta conocimientos y técnicas en favor de decisiones y acciones colectivas; o como lo enuncia Díaz, (2015) la necesidad de involucrar a los ciudadanos en diversos momentos del proceso de formulación de las políticas públicas, generan que se institucionalicen los mecanismos de participación, los cuales no siempre se apegan al esquema racional y analítico que prescribe la perspectiva de políticas públicas.

Un rasgo distintivo sobre la participación ciudadana, es su vínculo con las concepciones de poder, en Colombia la participación ha sido concebida como una estrategia instrumental pública y de legitimación del Estado y no como un proceso de aprendizaje social, en el cual la población se articule de manera consciente al desarrollo de políticas. Lo que ha llevado a la concepción de la ciudadanía a partir de la articulación de tres fuentes teóricas. En primer lugar, la concepción Estructural – Funcionalista, la cual determina la participación por su vínculo con la estructura normativa, tutelada por el Estado, apuntando al establecimiento de una democracia en términos liberales, en donde la generación de instituciones y organizaciones se convierte en la fuente central del debate. Una segunda concepción denominada Marxista- estructuralista, vinculada al control e el fortalecimiento de los derechos tutelada por el Estado, finalmente la perspectiva interinstitucional, donde el rol presentado por la participación pretende suplir los generar la privatización (dejan funcionar las leyes del mercado); y en lo político, promover la democracia participativa (que debe actuar dentro de los parámetros de las políticas globales de liberación). (Pressacco, 2000, p. 91).

Así las cosas, estas posiciones en torno al ciudadano como miembro de una colectividad con una carga social específica, producto de su desarrollo en un contexto determinado, que lo vinculan a las necesidades existentes en el territorio, han generado una discusión sobre la incidencia de la participación de la ciudadanía en la formulación de políticas, las cuales no se pueden concebir desde la externalidad y sin atender a diversas variables que influyen en los procesos de formulación, como lo son, la vulnerabilidad, desigualdad, construcción social, y que en ultimas, determinan la planeación y el ordenamiento en los territorios.

Conforme lo expresa (Canto Chac, 2008). Es recurrente encontrarse ante un problema de endogeneidad, ya que se dificulta exigir participación a las comunidades cuando las mismas no encuentran satisfechas sus necesidades básicas no tienen la formación idónea para ejercer una participación efectiva. El no concebir la desigualdad estructural de la sociedad colombiana; las carencias en el acceso informado a la información pública; la falta de nitidez histórica en los

objetivos políticos, en la concepción de la participación en política pública, implica que los niveles de participación sean deficientes y descontextualizados desde los mismos marcos normativos.

Es a partir de lo anterior, que las posturas desde abajo, exponen una noción de participación, de forma relacional del sujeto con su contexto y por lo tanto de poder, atendiendo a la propuesta de Sánchez, (1999), posiciones que asumen una relación asimétrica de poder, al ubicar el poder decisional o en el nivel de influencia que el individuo llegue a tener, lo cual respalda la representatividad o en los espacios dispuestos por la administración, lo que impone restricciones a la participación, en el marco de los escenarios mediante el control a determinadas acciones (p. 137).

De este modo el control realizado por parte de una sociedad sobre las acciones del Estado, se efectúa por medio de la evaluación de los impactos y las repercusiones que derivan de la implementación de políticas, en términos de Cunill Grau (2000), esta evaluación se hace por medio de mecanismos dispuesto por el mismo Estado para realizar dicha evaluación, veedurías ciudadanas, consejos comunitarios, lo que implica que dicha participación no pretende realizar una distribución del poder social, solo busca legitimar los poderes instituidos. No obstante, existe otro tipo de participación ciudadana de carácter político, que busca transformar las premisas y los valores con los cuales se desarrollan las políticas públicas, en procura de un refundar las razones de la formulación e implementación de determinada política.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede establecer que existe una relación autopoietica entre la participación ciudadana desde la normatividad y los procesos de participación desde abajo, puesto que la evolución de las democracias modernas implica la necesidad de garantizar la participación como mecanismo de socialización de las decisiones estatales en distintos niveles, no obstante la organización comunitaria y participación ciudadana se gesta tanto dentro como fuera de la normatividad y las reclamaciones se dan desde distintos estamentos y posiciones.

Perspectiva teórica

Al analizar el proceso de formulación de las políticas públicas por medio de la óptica del neo institucionalismo, se tiene como punto de inflexión las siguientes vertientes del mismo, el neo institucionalismo histórico, el cual realiza un análisis de la función de las instituciones en un determinado periodo de tiempo, el neo institucionalismo sociológico mediante el cual se abordan las dinámicas sociales derivadas de la participación ciudadana en la formulación de políticas, y finalmente el neo institucionalismo normativo para comprender la legislación formulada para la evaluación de políticas públicas. Se hace uso de textos de diversos actores especializados, así como entidades nacionales que conlleven a una visión ampliada desde la academia el tema de gestión

del riesgo. Los autores básicos en el campo del neo institucionalismo y para la formulación de bases teóricas se remitirá a varios autores entre ellos a Andre Noel Roth, Alejo Vargas Velásquez, Frank Muller.

1. *Reflexiones teóricas frente a las políticas públicas y la importancia de la participación ciudadana.*

Las políticas públicas como la materialización de acción Estatal

La reflexión sobre los postulados de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas en sí mismas no constituyen una base teórica para el desarrollo conceptual de la presente investigación; puesto que existe una combinación de factores, cómo la injerencia del Estado en el proceso de formulación de políticas, las diversas posiciones de actores de diferentes sectores y el surgimiento de un marco jurídico específico, que dinamizan el cómo y el porqué de acción Estatal y su efectividad sobre las necesidades de la población.

Es a partir de lo anterior, que se considera necesario iniciar un proceso de análisis de política pública, encontrar definiciones puntuales sobre las instituciones y sus funciones, a sabiendas que la ley como eje articulador y mecanismo de legitimidad de una institución (Peters, 2003); brinda los rasgos estructurales de una sociedad y su forma de gobierno, la cual puede materializarse por medio de diferentes instituciones que trascienden a los individuos y conjugan grupos de cierto nivel de vínculos que son predecibles según las relaciones puntuales existentes entre los actores. Así las cosas, se optan por las vertientes del neo institucionalismo, que consienten acercarse a la naturaleza del estudio de la política pública de gestión de riesgo a desastres

El enfoque institucionalista (March & Olsen, 1989) del análisis y formulación de políticas públicas, estaba siendo relegado a partir de la pérdida de importancia de las instituciones Estatales a la hora de la formulación de políticas, sobre todo en Colombia donde la falta credibilidad en el Estado y el deterioro de lo público ha llevado a que lo privado pase a ser prenda de garantía sobre el manejo de lo público, donde agentes externos a las instituciones estaban acaparando la formulación y el direccionamiento de políticas a partir de valores utilitarios y que atendían a las demandas de grupos o sectores específicos.

Es así que surge un nuevo institucionalismo de corte normativo, refleja el papel central de las normas y los valores dentro de las organizaciones a la hora de articular las políticas, donde los actores políticos no son autores independientes, sino que están mediados por su relación con la institucionalidad, y es justamente a partir de esta relación entre los valores individuales e institucionales que se genera este intercambio que determina la naturaleza de las políticas.

Es bajo este escenario que la normatividad vigente articula la participación ciudadana al desarrollo de las políticas públicas, sin embargo, los enfoques teóricos aún ignoran las reflexiones y la articulación de intereses que se dan en otros espacios de participación, con demandas y posturas divergentes, por ende, la política debe construirse de manera estructural con procesos de planeación que involucren a las personas no de forma nominal e informativa si no de forma propositiva (Villareal 2009).

La participación ciudadana en la influencia de las acciones del Estado.

Las conceptualizaciones en torno al significado de la participación ciudadana, son tan variables y complejas como la misma sociedad, sí bien la participación ha estado ligada a las formas organizativas de la sociedad en general, un primer acercamiento al concepto moderno es derivado de revolución francesa, los derechos del hombre y del ciudadano, la consolidación del liberalismo como paradigma ideológico. Las transformaciones de la democracia representativa a la democracia participativa, a causa de las demandas civiles derivadas de distintos procesos sociales del siglo XX, como algunos de los elementos estructurantes a esta categoría tan amplia que ha llevado a la consolidación de la injerencia de los sujetos en la toma de decisiones y en la formulación de planes programas y proyectos que puedan afectar a una comunidad en específico. (Almagro Castro, 2016)

De este modo se han establecido mecanismos internacionales que sirven como marco referente de la consagración de los derechos, que terminan vinculándose a la normatividad interna de los diferentes Estados, desde las posturas del Derecho Internacional que se hace referencia al derecho a participación de los ciudadanos en la construcción de lo político, tal como lo menciona la Declaración Universal en los siguientes términos: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país" (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948). En este mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra el derecho a la participación en la orientación de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; el ejercicio del sufragio de manera anónima que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y acceder a las condiciones generales de equidad a las funciones públicas de un territorio. La garantía del derecho a la participación cuenta con una alta importancia, que proporciona un puente para el desarrollo de los demás derechos. (Control Social a la Gestión Pública, 2018).

En Colombia la Constitución Política, consagra en el artículo 1 y 2 que "Colombia es un Estado social de derecho... democrática, participativa y pluralista", que "son fines esenciales del Estado: ... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación" y en el artículo 40 apunta que "todo

ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (C.P., 1991, art. 40); para dar cumplimiento a ello se cuenta con una serie de mecanismos de participación ciudadana los cuales son las herramientas que permiten ejercer el derecho a participar en las decisiones colectivas, generando unos cambios dentro de los sistemas judicial, ejecutivo y legislativo; la Ley 1757 de 2015 enuncia que los mecanismos de participación ciudadana son: “la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto” (Ley 1757, 2015, art. 1); cabe aclarar que los procesos participativos que contempla la formulación de documentos esenciales como el POT, los AVR – Amenazas, Vulnerabilidad, Riesgos- o los Planes de Manejo y ordenación de Cuencas – POMCA- han insertado con mayor énfasis a los actores de riesgo y demás sociedad civil, sin embargo la dilatación que ejercen las entidades gubernamentales al expedir las versiones finales de los documentos supera los tiempos establecidos por la misma normatividad, lo que afecta directamente en los presupuestos de inversión como en el mismo ordenamiento del territorio.

Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de Colombia, en su artículo 103 y teniendo en cuenta la Ley N° 134 de 1994 los mecanismos de participación ciudadana cuentan con dos fuentes: de origen popular o de origen institucional. Entre los mecanismos de origen popular se encuentra: la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; por otro lado, de origen en autoridad pública se ubica: el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad pública o popular: el referendo y la consulta popular.

Pero más allá de las percepciones normativas, se han formulado diversas posturas desde la academia en torno a la definición de la participación ciudadana, entendida como el procesos relacional de los grupos poblacionales encaminado en incidir en la formulación y toma de decisiones en una sociedad: a través de planteamiento de problemáticas, generación de fórmulas de solución, ejecución de actividades y control del proceso, buscando la articulación de los intereses colectivos queden determinados (Lilo & Rosello, 2004). O la sucesión de métodos para que los ciudadanos de forma individual o colectiva, se vinculen los procesos de toma de decisiones entorno a dinámicas que alteren las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales que atañen a su contexto específico; para poder contribuir a los procesos de desarrollo del ser humano y de las colectividades en las que éste interactúa (Holguín, 2013, p. 184).

No obstante, la participación no se limita a un conceso de un grupo social en un escenario específico, mediado o garantizado por un sistema normativo que lo legitima, la coyuntura actual del mundo ha generado que se abran una serie de paradigmas en torno a la participación, las cuales van más allá de las definiciones sobre consensos, espacios participativos, medios para participación, sino que se ha avanzado, conforme los cambios estructurales en las dinámicas sociales, donde la participación ciudadana establece una variable trascendental para garantizar el diálogo de la sociedad, en el marco de una democracia deliberativa. Ya que este aspecto implica

que los grupos vinculados consigan consensos sobre los temas de interés público, bajo la lógica de ‘acuerdos racionalmente motivados’ (Habermas, 1998).

La interacción social implica la generación de acuerdos concretos en asuntos específicos de amplio interés, para lo cual es necesario la existencia de una racionalidad que facilite la producción de cambios de información y discernimiento. Así, la comunicación entre los ciudadanos se erige como el eje de consolidación de la deliberación pública como una práctica política que lleve a los sistemas sociales comunicativos a una realización integrada y emancipadora (Garrido-Vergara, 2011).

Si bien en Colombia existe una normatividad en cuanto a la participación ciudadana, la existencia de la misma por sí sola no refleja un adecuado grado de participación y no garantiza la efectividad de la misma, (BID, 2005) puesto que esto depende en su gran mayoría del contexto, los grupos de interés, las redes de información que se articulen en torno a un fenómeno en particular y al interés mediático relacionado con el fenómeno.

Esto se refleja en la formulación de planes de riesgo a desastres, pues no existe información homogénea de los diferentes procesos de participación en todos los municipios, tampoco existen herramientas institucionales que avalen el grado y la injerencia de la participación, y existe una tendencia a mediatizar los procesos, en municipios donde se desarrollan proyectos económicos a gran escala, como explotaciones petroleras o mineras que puedan afectar el medio ambiente o sean propensos a desastres.

Para el análisis de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas se destacan posiciones como las de Hambleton y Hoggett (1994), quienes por medio de la escalera de participación de Arstein que clasifica no solo qué es la participación, sino que adapta mecanismos de participación de la época en diferentes escalas, fraccionadas en tres tramos, donde en el nivel más bajo de la participación nula (en donde se ubican, la información no fundamentada y la propaganda en masa etc.) para posteriormente pasar a la participación ciudadana (donde se encuentra información de calidad, la agrupación en comités de consulta y debate, y procesos de participación descentralizados) para llegar finalmente un nivel superior donde las comunidades cuentan con un nivel superior de autonomía y decisión.

La participación en los niveles más bajos suele tener poca efectividad puesto que solo se presenta la información, el segundo nivel donde se hace ya la socialización de la información y aborda procesos de toma de decisiones a partir de la consulta, mientras en los niveles superiores la participación requiere un empoderamiento porque en ellas se gestan espacios de formulación y control a las políticas.

Es justamente en este tercer nivel donde se articulan los grupos de interés más influyentes, en procura de visibilizar alguna postura para la construcción de políticas, si bien en la contemporaneidad se han presentado fenómenos de masificación y divulgación de la información, que pretenden expandir una idea o una necesidad, esta no es homogénea en todas las escalas de la sociedad dadas brechas en cuanto al acceso uso y apropiación de las tecnologías de la información, lo que genera que “las experiencias de democracia digital se enfrentan al hecho de que no todos, sino sólo algunos ciudadanos, utilizan las herramientas digitales con la destreza suficiente para participar políticamente” (Robles, 2008, p. 8)

Los procesos de participación en formulación de políticas públicas en Colombia se articulan bajo dinámicas particulares, bien sea de carácter territorial o de influencia política, o conflicto armado, ya que los episodios de violencia se han caracterizado por irrumpir los procesos de participación, lo que ha generado un aumento en los costos y ha imposibilitado el surgimiento de nuevos liderazgos (Velásquez & González, 2003), no obstante conforme a los adelantos en materia de paz y desarrollo territorial en el país, se ha avanzado hacia la construcción de una planeación participativa como el escenario para la construcción de consensos en procura del progreso a nivel regional a partir de acuerdos colectivos que atiendan a las particularidades de los territorios. Estos espacios de renovación democrática, implican la construcción de nuevos enfoques ciudadanos que contemplen la participación como un escenario de avance territorial.

La institucionalización de la participación ciudadana cambió las lógicas de las relaciones políticas en los territorios, pese a que se registran diversos éxitos en torno a la injerencia de los ciudadanos en la conceptualización de asunto públicos, esta participación no ha generado los impactos esperados, al menos sobre la planeación y la ejecución de políticas. En su lugar se ha constituido como un mecanismo de control social donde se observan mejores resultados a los procesos de seguimiento a la contratación y ejecución del gasto. Lo cual ha contribuido de manera indirecta a la producción de resultados óptimos en cuanto a la gestión pública (Velásquez & González, 2003).

Modelos Participación ciudadana en la política publica

La incidencia de la participación ciudadana en los procesos de política pública, ha permitido el desarrollo de diferentes modelos en los cuales se evalúan los niveles de intervención de la población y las características de los mismos. A continuación, se presentan las propuestas de autores como Arnstein, Hambleton y Hogget, Barger y Specht, y finalmente, Shand y Arnberg.

La participación ciudadana en el proceso de política pública según Arnstein (1969) es un término categórico del poder de la población; el cual, al ser redistribuido integra a las personas excluidas de los procesos económicos y políticos, de acuerdo con una serie de estrategias comunicativas y mecanismos de participación definidos en un marco normativo. Por lo cual, el

autor propone una tipología de la participación en ocho niveles, cada uno de ellos en correspondencia con la cantidad de poder de los ciudadanos en la determinación de la política pública.

Figura No.1 *Escalera de participación*



Fuente: Gaber, J. (2019). Building “A Ladder of Citizen Participation”. Journal of the American Planning Association, 85(3), 188-201. <https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1612267>

De la figura anterior, es posible evidenciar que los niveles más bajos, corresponden a una manipulación de los mecanismos de participación. En cuanto al simbolismo, representado en los escalones de información y consulta, es evidente que existe una dinámica de escuchar y ser escuchado, sin embargo, no hay una carga significativa que promueva un cambio en el statu quo de las relaciones de autoridad. Finalmente, el grado de poder ciudadano constituido por la asociación, el poder delegado y el control ciudadano, significa un empoderamiento de la población materializado a través de la apropiación de iniciativas y políticas públicas, haciendo que la ciudadanía adquiriera un rol importante en la toma de decisiones (Arnstein, 1969)

Burns, Hambleton y Hogget (1994) desarrollan una nueva versión de la escalera de participación presentada por Arnstein introduciendo peldaños nuevos, que dan cuenta de nuevas formas de participación ciudadana.

Figura No. 2
Escalera de los niveles de participación

12	Control Independiente	Control Ciudadano
11	Control basado en la Confianza	
10	Control Delegado	Participación Ciudadana
9	Co-participación	
8	Descentralización limitada	
7	Consejos de Asesoría Efectiva	
6	Consulta Genuina	
5	Información de Alta Calidad	
4	Cuidado ciudadanía	No participación Ciudadana
3	Información Pobre	
2	Consulta cínica	
1	Decepción Ciudadana	

Fuente: Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. H., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1), 179-193.

Las primeras cuatro escalas, correspondientes a la no participación, constituyen procesos de información unidireccional en los cuales se pretenden establecer mecanismos de pseudo participación. En cuanto, a los procesos nombrados en los peldaños de participación ciudadana, existe una dinámica en la cual se proporciona información y se establecen pautas para la discusión y negociación de la actividad gubernamental. Finalmente, el control ciudadano radica en la máxima expresión de la autonomía, el control y el poder de decisión de la población, representado por las diversas formas de asociación existentes en la sociedad civil (Hambleton & Hogget, 1994 citado en Guillen, et al., 2009).

Sin embargo, autores como Brager y Specht (1973) proponen el continuum de la participación, compuesto por tres niveles: nulo, bajo y elevado, en los cuales se especifica el papel del Estado, los ciudadanos y su grado de intervención, en seis etapas:

Figura No. 3
Continuum de participación ciudadana

Grado/Nivel	Rol/actividad participante	Descripción
Elevado	Ejerce control	La organización se dirige a la comunidad para identificar un problema y para que tome las decisiones sobre objetivos y medios por sí misma, pero con ayuda y tutela de la organización en cada fase para ayudar a alcanzar los objetivos.
	Ejerce control por delegación	La organización identifica y presenta el problema a la comunidad, define los límites de la participación y pide a la comunidad tomar ciertas decisiones para ser incorporadas a un plan de acción aceptable para todos.
Grado/Nivel	Rol/actividad participante	Descripción
	Planificación conjunta	La organización presenta un plan, sujeto a cambio y abierto a la modificación, para adaptarse a las necesidades de las partes afectadas. Esta dispuesta a hacer ciertos cambios si estima que hay motivos que lo justifican.
	Asesor	La organización presenta un plan e invita al público a aportar propuestas/consejos. Modificará el plan únicamente si hay motivos muy convincentes que lo justifican.
Bajo	Consulta	La organización intenta promover un plan y está buscando apoyo para facilitar su aceptación y legitimación, para asegurar el cumplimiento administrativo.
Nulo	Es receptor de información	La organización elabora un plan y lo presenta al público. La comunidad está convocada por razones informativas y para afianzar su cumplimiento.

Fuente: Rueda Rodríguez, B. (2012). La efectividad de la participación desde la experiencia de las instancias deliberativas locales en Bogotá. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(2), 131-155. <https://doi.org/10.18359/ries.85>

La figura anterior, muestra la dinámica desarrollada en la cual a medida que aumenta la participación, aumenta la relación entre el Estado y la sociedad, esta puede ser nula o por el contrario logra un grado elevado, en el cual, se busca el control de las decisiones tomadas para la solución de conflictos a través de la cooperación y coordinación entre la organización y la comunidad. Finalmente, Shad y Arnberg (1996) realizan un continuum de la participación ciudadana en el que existen cinco niveles en los cuales se recorre la influencia de la sociedad en la gestión pública de la siguiente manera:

Figura No. 4*Continuum de la participación ciudadana de Shand y Arnberg*

Mínima Influencia			Maxima Influencia	
Información	Consulta	Co-participación	Delegar	Control
-Información	-Contactos	-Comités de	-	-Referendos
-Encuestas	Claves	Asesoría -Redes y	Cuestionamiento	-Parlamentos
-Información	-Reuniones	Comunicaciones	Público -Estudios	Comunitarios
Pública de	de Grupo de	de Política	de Estimación	
Campañas	Interés		-Preferencia	
-Audiencias	-Reuniones		Ciudadana	
Públicas	del			
	Ayuntamiento			
	-Consulta			
	Ciudadana			

Fuente: Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. H., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1), 179-193.

En este modelo, el nivel de información limita a la población a ser convocada únicamente por razones informativas; en cambio, en la consulta se busca promover un plan apoyado por la población para facilitar su aceptación y legitimación. Sin embargo, a partir de la coparticipación se permite la intervención de la ciudadanía para que su modificación se adapte a las necesidades sociales; la delegación por su parte, involucra a la comunidad en la toma de decisiones para el plan de acción en el marco de unos límites. Finalmente, el control involucra la acción de consulta de las autoridades a la comunidad para identificar un problema y que sea esta quien decida sobre su solución, teniendo un acompañamiento estatal (Shad & Arnberg, 1996).

En el marco de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la ciudadanía en ejercicio de sus derechos tiene la facultad de participar en las en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública y control político. Del mismo modo, se establece como deber de las autoridades públicas “garantizar la participación ciudadana en la planeación del desarrollo, en las políticas sociales, de convivencia ciudadana y reconciliación, y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas” (Ley 1757, 2015).

El título VIII de la misma ley, instaura las alianzas para la prosperidad como instancias de diálogo entre la ciudadanía, los diferentes niveles de gobierno y los privados que desarrollen proyectos de impacto social y ambiental, con el objetivo de concertar y hacer seguimiento a los impactos que pueden provocar (Ley 1757, 2015). Por consiguiente, estos recursos definen los mecanismos de acción conjunta para el desarrollo social sostenible, los cuales son definidos de forma integral y en correspondencia con las características sociales, culturales y comunitarias de la población (Ley 1757, 2015).

En efecto, el Plan Nacional de Gestión del riesgo de Desastres 2015-2025 (UNGRD, 2017), en correspondencia con la Ley Estatutaria 1757 de 2015, integra la participación ciudadana como mecanismo fundamental para el fortalecimiento de la gobernanza enfocada al riesgo. Lo anterior, se ve materializado en la estrategia de sociedad informada y consiente en gestión del riesgo de desastres; la cual, establece el programa de participación ciudadana con enfoque diferencial.

Sin embargo, en el PNGRD 2015-2025 no se evidencia un avance significativo en el proyecto denominado *“Lineamientos para la incorporación del enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres”*, el cual, concierne al proceso de participación ciudadana en la gestión del riesgo. Es decir, la iniciativa aún se encuentra como actividad preliminar, limitando su acción al establecimiento de un documento base para la integración del enfoque diferencial, actividades de acercamiento con distintas entidades públicas y a procesos de formación dirigidos a comunidades (UNGRD, 2020).

Con base en los planteamientos expuestos, es posible afirmar que, a pesar del establecimiento en la normatividad de la inclusión ciudadana en los procesos de política pública en materia de riesgos, se evidencia una dificultad en la participación para la formulación e implementación de la agenda. Lo anterior, obedece al carácter descentralizado en el planteamiento de los Planes de Gestión del riesgo de Desastres en los diferentes niveles territoriales, enunciados en la Ley 1523 del 2012 como herramienta clave en el ordenamiento y desarrollo local a través de procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo del desastre.

Los Planes departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo elaborados por las autoridades públicas en coordinación con el Consejo correspondiente, consideran acciones específicas para garantizar el logro de objetivos dentro de cada unidad territorial (Ley 1523 de 2012). Por ende, los PGRD constituyen un instrumento dinámico para ordenar las prioridades concretas, relacionadas a las condiciones de riesgo de desastres particulares para cada circunspección (UNGRD, 2015a).

Por consiguiente, existe un alto grado diferencial sobre los riesgos que asumen los territorios, los cuales, se encuentran determinados no solo por la ubicación geoespacial, sino también por las actividades económicas desarrolladas en la zona. Esto conlleva, a la fijación planes de acción con características específicas orientadas a la satisfacción de necesidades y el logro de objetivos referentes a la disminución y prevención del riesgo de desastres.

A modo de cierre, es posible determinar que la autonomía ejercida por cada entidad territorial en el proceso de formulación del PGRD, conlleva a estrategias de participación ciudadana diferentes; lo cual, restringe la incorporación de una iniciativa de intervención de la sociedad civil en los PGRD desde el nivel nacional. Adicionalmente, en Colombia existe una barrera que limita el proceso participativo a la información sobre la implementación, necesidad y

objetivos del plan para la comunidad, dejando de lado una integración real de la población en la formulación, ejecución y seguimiento a la política pública sobre gestión de riesgo de desastres.

2. La gestión del riesgo: análisis del contexto internacional y su injerencia en la agenda pública de los estados.

La atención de riesgo a desastres, ha tomado una gran relevancia en la agenda pública internacional, desde estos organismos multilaterales, como Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, PNUD, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, se han estructurado una serie de propósitos o recomendaciones, que contribuyan a los diferentes países a diseñar e implementar políticas que garanticen el desarrollo integral de las sociedades, la protección de los derechos de los individuos y la disminución de las brechas existentes, es por medio de estas medidas que se articulan los pilares del desarrollo en los diferentes países, y las acciones mínimas a implementar para garantizar sociedades equitativas e igualitarias, esta serie de iniciativas de orden mundial, regional y local, acogidas por los Estados miembros, implican la articulación de un esfuerzo institucional por dar cumplimiento a los objetivos planteados.

Es en este escenario que la atención de riesgos de desastres, se ha estructurado como un mecanismo de planeación territorial, que conlleve al desarrollo integral del territorio, contemplando la sostenibilidad ambiental y cultural de los territorios, el desarrollo económico sostenible y la participación ciudadana como elemento identitario del individuo con su entorno, de este modo, el pensar la sostenibilidad desde las particularidades territoriales, implica una reflexión en torno a los diversos procesos de industrialización de la contemporaneidad, las tendencias demográficas actuales y las necesidades estructurales de los contextos, por eso desde diversos organismos se hace seguimiento que atiendan a identificar falencias estructurales en la formulación del riesgo.

Durante las dos últimas décadas, en diferentes países de Suramérica y el Caribe se han presentado índices deficientes en cuanto a la efectividad de la gestión del riesgo, como lo indica el informe internacional sobre desastres naturales Banco Mundial (2012). Es por esto que Cardona (2015), como lo es citado en Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2005), donde se consolidó el sistema de indicadores de los factores incidentes en el riesgo apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo y del Fondo Especial de Japón.

De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (2005), el índice de gestión del riesgo IGR, como uno de los principales indicadores, permite conjugación de medidas para afrontar la

incidencia o posibilidad de riesgos, ante inminentes desastres naturales. EL IGR contempla factores determinantes como el seguimiento y monitoreo de los procesos de construcción de obras civiles, coordinación de operaciones de emergencia y el nivel de respuesta de los mecanismos de seguridad

Este indicador da cuenta de los avances registrados en materia de prevención posterior a 1980, donde los países incluidos en el informe muestran una baja efectividad respecto a los sistemas de prevención. Ninguno de los analizados obtuvo un nivel superior de 60% de efectividad en gestión de riesgos. Chile y Costa Rica se encuentran en lo más alto del listado, presentando resultados medios, lo que establece el punto medio en la escala de calificaciones establecida de “baja” a “optima” en esta escala la República Dominicana y Ecuador se encuentran en los niveles más bajos, mientras que Jamaica, México, Colombia, Perú, Guatemala, El Salvador y Argentina están agrupados entre medio. Por consiguiente, basados en el comunicado de prensa expedido, Banco Interamericano de Desarrollo (2005), se relata:

El Índice de Déficit por Desastres (IDD) compara desde un punto de vista macroeconómico los riesgos que corren los países ante posibles desastres de distintas magnitudes y probabilidades contra su capacidad financiera para enfrentar tales catástrofes. Este índice expone las consecuencias presupuestarias de los desastres y pone de manifiesto la necesidad de considerar la garantía de bienes públicos y privados, la creación de reservas contra pérdidas, la contratación de créditos contingentes y la inversión en medidas de prevención y mitigación estructurales y no estructurales. (BID, 2015, p. 1).

La planeación a nivel local y por comunidades, son herramientas importantes en los procesos de riesgos, dado a que los desastres naturales suelen concentrarse en una región determinada, por lo cual el riesgo se concentra en regiones específicas y atiende a coyunturas particulares. En razón a ello, es menester aprovechar las experiencias locales para la construcción eficiente de planes del riesgo, así como la toma de decisiones de medidas efectivas. A razón de lo anterior, es menester hacer uso del conocimiento local para lograr la eficiencia en la gestión del riesgo, y así poder ajustar las medidas, al contexto y las particularidades locales. (Bollin, 2003).

Las autoridades encargadas de la administración y la protección a desastres, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, se estructuran como organismos apéndice de estructuras centralistas, lo que implica que su accionar y su respuesta se ve en dificultades dado la falta de contextualización y entendimiento de la realidad territorial en especial de áreas rurales. En diversos escenarios, los sistemas estipulados para la detección de alertas tempranas no tienen repercusiones en la población o son descontextualizados. Lo que conlleva a que las estructuras de zonas en áreas de riesgo deben responsabilizarse de dirigir la preparación y protección de la población, al conocer la dinámica interna de la sociedad y descifrar con apoyo de científicos e investigadores los cambios sustanciales que pueden presentar los causales de los desastres.

Acorde a lo tratado, se logra establecer que desde las mismas comunidades se generan factores que aumentan los eventuales riesgos, (degradación del suelo como consecuencia de la deforestación, urbanizaciones en laderas peligrosas, etc.); para lo cual es necesario, la capacitación para la atención de los peligros y las medidas primarias para la mitigación. por ende, es necesario la acción integral en la atención y reducción del riesgo a partir de la capacitación integral a las comunidades, así la población amenazada, tiene la capacidad de apoyar en el mejoramiento de la sostenibilidad (Bollin, 2003, p. 13).

Posteriormente se hace énfasis en la distribución equitativa de los recursos y conforme a las realidades particulares de los territorios, en procura del principio de subsidiaridad, que concede a unidades menores (locales o regionales) prioridad de acción frente a las unidades mayores nacionales, de este modo establece una serie de recomendaciones en procura del mejoramiento de la distribución de los recursos y el monitoreo efectivo de las acciones implementadas entre las que se encuentran:

- Un sistema de gestión de riesgo descentralizado tiene que garantizar la complementariedad de las medidas de los diversos actores. A pesar de una cierta autonomía de los distintos involucrados, es indispensable la coordinación entre ellos para lograr un sistema eficaz y sostenible. (Jaramillo, 2010, p. 191)
- No es suficiente transferir competencias de decisión a los actores locales. Estos requieren también recursos personales, técnicos y económicos para poder aplicarlas eficazmente. La capacitación y el acceso a medios económicos propios son, pues, componentes elementales de la descentralización. El proceso de transferencia de competencias debe estar concertado con la garantía de los recursos necesarios. (DNP, 2016, p. 26)

Al momento de delegarse competencias a los entes descentralizados, también se generan nuevos recursos y partidas presupuestales, por lo cual es importante proporcionar mecanismos que garanticen la correcta distribución de dichos recursos, en procura de aumentar la transparencia para la implementación de acciones preventivas, así mismo se da la oportunidad de generar nuevos espacios de participación comunitaria para el seguimiento a los nuevos recursos.

De igual manera, desde los organismos internacionales también se han formulado una serie de estudios y recomendaciones a nivel regional en torno a la participación ciudadana en la formulación de planes de gestión del riesgo, de acuerdo con la Dirección general protección civil y emergencias, realizó un análisis comparado sobre los mecanismos de participación ciudadana en la gestión del riesgo en Iberoamérica donde se concluyó que el fortalecimiento de la legislación,

propende a un mejoramiento de la cultura de la prevención, así como a la superación de la brecha existente entre las políticas administrativas y la cotidianidad del ciudadano, favorecido la participación ciudadana la cual se convertirá en el eje del desarrollo de las políticas de prevención.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que la construcción normativa de la participación no fomentara estos procesos por sí misma, mas, sin embargo, es necesario implementar estrategias y metodologías hagan efectiva la participación contemplada en la norma. Para ello es necesario iniciar por la información preventiva a la población, donde las particularidades de cada uno de los eventuales riesgos sean tenidas en cuenta para el diseño e implementación de programas, seguimiento a los procesos de participación y evaluación continua de los programas instituidos

Finalmente se concluye que, la importancia de la participación va más allá de ser un proceso informativo, y que de igual forma debe propender por el despertar de la conciencia y movilización social para el desarrollo de una gestión del riesgo integral entre la ciudadanía y la administración pública. La Investigación Acción Participativa, genera cambios en los imaginarios colectivos de las comunidades, se puede considerar como una metodología adecuada para incluir de manera efectiva a la población en la identificación y solución de los problemas colectivos que les afectan, de este modo se puede utilizar como un mecanismo idóneo para la evaluación de riesgos y posteriores medidas de contingencia.

Desde otros niveles de intervención se encuentran las propuestas realizadas por los organismos internacionales como PNUD, organismo internacional que apoya la intervención de comunidades locales para el análisis de vulnerabilidad y capacidad que puedan tener para afrontar determinado riesgo, para lo cual se vale de metodologías que involucren a las comunidades afectadas desde sus capacidades de reacción. Esto por medio de un mecanismo dinámico de movilización social, que lleva al alcance de los cuatro requisitos básicos para que la participación comunitaria en la gestión de riesgo a desastres tenga éxito: “conocimiento común de las amenazas; percepción común de los riesgos; sentido común de la responsabilidad compartida; y medidas acordadas en común en función de las necesidades y capacidades” (PNUD, 2013, p. 1).

Estos organismos internacionales han ahondado sobre las generalidades del manejo de la gestión del riesgo en América Latina, donde los estudios se han caracterizado por el análisis del vínculo existente entre las condiciones materiales de las poblaciones, el riesgo y la manera que los entes territoriales atienden a las demandas de las poblaciones, articulando la GDR de forma asimétrica y sujeta al contexto dado que carecen de autonomía y presupuesto para ejecutarlo de manera eficiente. Desde Watanabe (2015), se recomienda la necesidad de contemplar el reasentamiento como parte integral de la política de atención a desastres, la recuperación de los tejidos sociales económicos, culturales, ambientales y productivos deben ser contemplados desde

el momento ex ante, para no generar nuevos focos de riesgo en otros escenarios y una oportunidad para desarrollar residencia y apropiación territorial.

Para lo anterior, establece la planeación territorial como herramienta clave para el desarrollo de la GRD, que permita la reducción del riesgo de desastres no solo desde lo material e infraestructura, sino desde la disminución en las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales, sumado al incremento de la capacidad de recuperación y el bienestar general de la población, por medio de una política sustentada en los derechos, permite que los Estados realicen mejoras en las políticas de reducción del riesgo de desastres, a nivel nacional y nivel local. La articulación del manejo de riesgos a los planes de desarrollo que permitan identificar y hacer seguimiento de los riesgos prioritarios, establecer puntos de inflexión, distribuir las responsabilidades a los diversos actores (públicos y privados) e identificar recursos técnicos y financieros necesarios para el desarrollo de estrategias de reducción del riesgo de desastres, y la incorporación del riesgo de desastres a las políticas de desarrollo (Cepal, 2011).

Por último, es importante reconocer el impacto de la planeación participativa, y su relación directa con el ordenamiento territorial entendido como proceso consensual de distintos actores, que intentan garantizar la supervivencia de una comunidad; por tal motivo se considera pertinente asociar mancomunadamente al gobierno y a la comunidad, como pilares del mecanismo de búsqueda para la reducción o mitigación del riesgo.

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 es adoptado mediante la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015. Para su desarrollo se generaron diversas sesiones de consultas entre los actores interinstitucionales las cuales dan inicio en marzo de 2012 y con entes intergubernamentales que tuvieron lugar entre julio de 2014 y marzo de 2015, para lo cual se tuvo el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, a petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas. (UNGRD, 2015).

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres, el Marco Sendai 2015-2030, cuenta con 4 prioridades que deben ser adoptadas por cada región como medidas determinantes en todos los sectores, a nivel local, nacional y mundial.

- **Prioridad 1:** Comprender el riesgo de desastres
- **Prioridad 2:** Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo
- **Prioridad 3:** Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia

- **Prioridad 4:** 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

Tabla No. 3*Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*

OBJETIVO	
El presente Marco se aplicará al riesgo de desastres de pequeña y gran escala, frecuentes y poco frecuentes, súbitos y de evolución lenta, naturales o causados por el hombre, así como a las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos. Tiene por objeto orientar la gestión del riesgo de desastres en relación con amenazas múltiples en el desarrollo a todos los niveles, así como en todos los sectores y entre un sector y otro	
RESULTADO ESPERADO	
La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países	
METAS	
Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan la exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación, y de ese modo refuercen la resiliencia	
OBJETIVOS	
✓	Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por los desastres para 2030, y lograr reducir la tasa de mortalidad mundial por cada 100.000 personas en la década de 2020-2030 respecto del período 2005-2015
✓	Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030, y lograr reducir el promedio mundial por cada 100.000 personas en la década 2020-2030 respecto del período 2005-2015
✓	Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial para 2030 Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia para 2030 Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020

✓	Mejorar considerablemente la cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del presente Marco para 2030.
✓	Mejorar considerablemente la disponibilidad y el acceso de las personas a los sistemas de alerta temprana de peligros múltiples y a la información sobre el riesgo de desastres y las evaluaciones para el año 2030.

Fuente: Elaboración propia, tomado del Diagrama del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2025. Unidad Nacional de Gestión del riesgo de Desastres. [UNGRD]. (2017). Plan Nacional de Gestión del riesgo de Desastres 2015-2025. (Segundo informe de seguimiento 2017). UNGRD.

De lo anterior, cabe destacar el enfoque del Marco Sendai y sus objetivos mundiales que apuntan a la reducción de los riesgos de desastres existentes y evitar que se presenten nuevos eventos potenciales. Es así, como se destacan unos principios rectores en donde la responsabilidad principal de cada país gire en torno a la prevención y reducción de los riesgo de desastres, y de esta manera alcanzar una mejor comprensión de todas las variables más representativas como la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas , haciendo énfasis en una gestión del riesgo preventiva y no correctiva, soportada en la participación ciudadana y la sinergia con los distintos actores , como las instituciones gubernamentales y demás partes interesadas.

Por consiguiente, para el mejoramiento de la capacidad institucional en la gestión de atención del riesgo a desastres, va directamente vinculada con los procesos de socialización y seguimiento a los desastres presentados, para que se pueda comprender la magnitud y los impactos generados a nivel económico, social, sanitario, educativo, ambiental y en el patrimonio cultural, como corresponda, en el contexto de la información sobre la vulnerabilidad y el grado de exposición a amenazas referida a sucesos específicos. (UNGRD, 2015).

Por último, es importante mencionar que, al fortalecer y ampliar los conocimientos de los servidores públicos, las comunidades y los voluntarios, así como el sector privado, por medio del intercambio de experiencias, así como las lecciones aprendidas, políticas implementadas por medio de la capacitación y la educación sobre la reducción del riesgo de desastres, especialmente generando medidas para la capacitación y la educación de aprendizaje entre pares, lo cual conlleva a la formulación e implantación de políticas públicas eficientes y acordes para los procesos de adopción de las políticas y medidas para la gestión del riesgo a desastres. (UNGRD, 2015).

Origen del sistema de gestión del riesgo en Colombia, desde 1998-2018.

En las últimas décadas, la planeación se convirtió en un determinante fundamental en el modelo y manejo de políticas socioeconómicas y la gestión pública en los diferentes gobiernos, al tanto de ser considerada en principio como “el procedimiento idóneo para construir una nueva estructuración de la comunidad humana” (Da Mattos, 1981) definida “como la actividad de pensar hacia el futuro trazando estrategias y directrices reales que permitan la consecución de un mejor desarrollo social, político, económico y administrativo en un determinado territorio o país”. (Solarte, 2006, p. 101).

Tradicionalmente la planeación en Colombia, fue vista como la actividad tecnócrata del Estado enmarcada simplemente en la realización de algunos proyectos elaborados desde el centro y con una visión totalmente desconocedora de la realidad social. Sin embargo, la planeación hoy en día es una de las funciones más importantes de la administración, sin planeación no hay rumbo fijo, no hay organización, no hay política, no hay orden, etc., y por consiguiente no hay progreso, ni desarrollo. (...).

Así mismo, es de vital importancia la planeación en un territorio, pues desde un punto de vista reflexivo, es necesario establecer metas para alcanzar un cambio o para dar a conocer a la población ciertas directrices y políticas, por la cuales la comunidad se informe, conozca los riesgos de cada territorio a partir de una geografía clara, del mismo modo incorporando en esos planes todas aquellas restricciones que se deben tener para que la población viva en mejores condiciones o acate de mejor manera las normas.

Dando una mirada a la realidad vivida en Colombia y teniendo en cuenta la gestión del riesgo, los repetidos desastres y los resultados de varias investigaciones, según el Banco Mundial (2012) concluye en su estudio que el 86% de la población colombiana está expuesta a una amenaza sísmica alta y media, el 28% a un alto potencial de inundación y el 31% a una amenaza alta y media por movimientos en masa. Así mismo el estudio resalta la condición predominantemente urbana que adquirió el país en un periodo de 100 años, pasando de 4,4 a 34,7 millones de habitantes sólo en los últimos 60 años, con un salto en la participación del 39% al 74% frente a la población total del país (Banco Mundial, 2012, pp. 13-14),

Lo anterior implica un factor determinante en la vulnerabilidad, a partir de las condiciones de los territorios a nivel nacional y las fallas en los procesos de planificación, donde los niveles de ingreso, se convierten en una característica primordial en los procesos de urbanización masiva junto a la incapacidad entes territoriales de generar procesos de desarrollo sostenible en las regiones, como se evidencia en las estrategias de atención mitigación de eventuales riesgos (Rapalino & Jiménez, 2014).

Por dichas razones plasmadas anteriormente y sucesos como la avalancha de armero, uno de los desastres naturales con más incidencia en la historia reciente a nivel nacional, posterior al suceso, el Estado Colombiano mediante la ley 46 de 1988 crea el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), reglamentado por el decreto 919 de 1989, el cual unifica las políticas institucionalizadas enfocadas en la disminución de la vulnerabilidad, el análisis de amenazas y la capacidad de dar respuesta a la emergencias y a desastres, bajo la tutela de una normatividad que da cabida a la intervención (Rapalino & Jiménez, 2014).

Ciertamente, la implementación de este sistema, generó un gran impacto en su funcionamiento, lo que ocasionó cambios estructurales que se desarrollaron con la nueva constitución política de 1991, por ende este sistema sufrió una serie de limitaciones en su funcionamiento, lo que condujo al Estado colombiano, a formular y diseñar una política pública de gestión del riesgo de desastres, que se adaptara a la realidad del país tanto a nivel de necesidades como de capacidades, para lo cual se expide la Ley 1523 de 2012 Política Pública de Gestión del riesgo de Desastres (GRD) y establece el Sistema Nacional de Gestión del riesgo (SNGRD) (Rapalino & Jiménez, 2014).

De acuerdo a lo anterior, mediante la Ley N°1523 de 2012, se constituye la gestión del riesgo como una política fundamental para el mantenimiento de la sostenibilidad territorial, atendiendo a los intereses colectivos de las comunidades en riesgo, lo cual implica que esta política articulada con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.

Es así, que, al analizar las políticas de desarrollo en Colombia, se observa una etapa crucial correspondiente al diseño del proceso de planeación de un gobierno, ya que al orientar su gestión le permite alcanzar sus objetivos, acción que involucra la compleja relación establecida entre el escenario de la política (administración de los asuntos públicos) y la acción pública.

En la actualidad se puede ver que no existe una distinción suficientemente clara entre las políticas de desarrollo y políticas públicas. Una posible explicación de esta falta de claridad, se encuentra en el diseño y la planeación eficaz, puesto que se pasó de un modelo de planeación arbitrario y centralizado a un modelo que se enmarcan dentro de procesos nuevos, donde ideas teóricas y metodológicas van de la mano, dando así apertura a procesos de planeación participativa en este modelo “el actor no es únicamente la institucionalidad, sino la inclusión de la voz de actores que impactan con su idoneidad la construcción de la realidad del territorio y queda plasmada en los documentos que rigen la ordenación de cada uno de estos” (Lira & Rosello, 2004, p. 21).

Con relación a lo antes mencionado, se inicia un proceso de articulación entre los diferentes entes que confluyen en los territorios, la alianza estratégica entre el sector privado, la sociedad civil y el gobierno, juegan un papel destacado para la formulación de políticas que conducen a

un cambio de paradigma y aprendizaje continuo, es ante los cambios y las nuevas dinámicas socio-económicas, que se viene insertando herramientas de planeación del desarrollo que permiten una construcción del equilibrio estatal, entre la eficiencia económica, la equidad social y la democracia política, las cuales van en concordancia con instrumentos de gestión, como la capacidad institucional, perspectiva de innovación e investigación, competitividad en procesos estratégicos y desarrollo sostenible.

La transformación de la gestión pública continúa siendo el eje central del proceso del rediseño y fortalecimiento institucional de los países latinoamericanos, esta tendencia se ha plasmado con diversos esfuerzos, comenzando con el traslado de algunas actividades del nivel estatal a los sectores privados, hasta el aumento de la capacidad institucional, así como la importancia de generar mecanismos transparentes para el manejo de los recursos públicos de una forma más eficiente, con miras de construir relaciones de confianza con la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.

En un contexto de gobernabilidad democrática, la forma de organización del poder implica el buen funcionamiento del Estado, que tiene entre tantas responsabilidades, el manejo del sistema electoral siendo este un elemento fundamental, sin reducirse a las elecciones exclusivamente. La democracia implica el ejercicio de una ciudadanía integral (PNUD, 2013).

En este sentido, uno de los fines centrales para contribuir al pleno ejercicio de la democracia con una participación activa de la ciudadanía, se fundamenta a través del fortalecimiento de instituciones democráticas a nivel nacional y local, de modo que sea posible avanzar en el desarrollo humano y en consecuencia brindar soluciones a la pobreza, la desigualdad, la equidad y el cumplimiento de los Derechos Humanos. Dicho de otra manera, la nueva relación entre Estado, democracia, mercado y sociedad civil implica el logro de un equilibrio entre la aplicación de iniciativas de modernización del Estado y el mantenimiento de estas para evitar la desaparición de la iniciativa innovadora. De este modo, se puede ver el impacto de las Tecnologías de Información y Comunicaciones en los procesos de planeación y desarrollo, se puede asumir como un colaborador para la estructuración de un gobierno eficaz y propender por el desarrollo sostenible en los Estados, por lo cual es indispensable establecer aspectos indispensables asociados con las TIC y la gobernanza como eje fundamental para la articulación de diversos actores de la sostenibilidad.

Como resultado de la implementación de las políticas públicas, y de desarrollo, cabe resaltar los lazos entre la sociedad y el Estado, pues esto contribuye al desarrollo de la población destacando un camino de equidad y de participación ciudadana, lo que de cierta forma es fundamental para los planes de desarrollos, los cuales se diseñan acorde a las necesidades de la población, que además fortalecen las bases de la nación y buscan un crecimiento sostenible de la economía, erradicando la pobreza, desigualdad, etc.

Así las cosas, la formulación de políticas que atienden a procesos territoriales, deben sustentarse en la construcción colaborativa de las mismas, mediante la identificación de demandas a nivel transversal de los actores que confluyen en el territorio, además deben contemplar las condiciones socioeconómicas existentes y contar con proceso de seguimiento y control que garanticen la efectividad de la participación y no limitar su proceso al cumplimiento nominal de las ordenanzas legales.

Una mirada desde la legislación relacionada con la gestión del riesgo en Colombia desde 1998-2018.

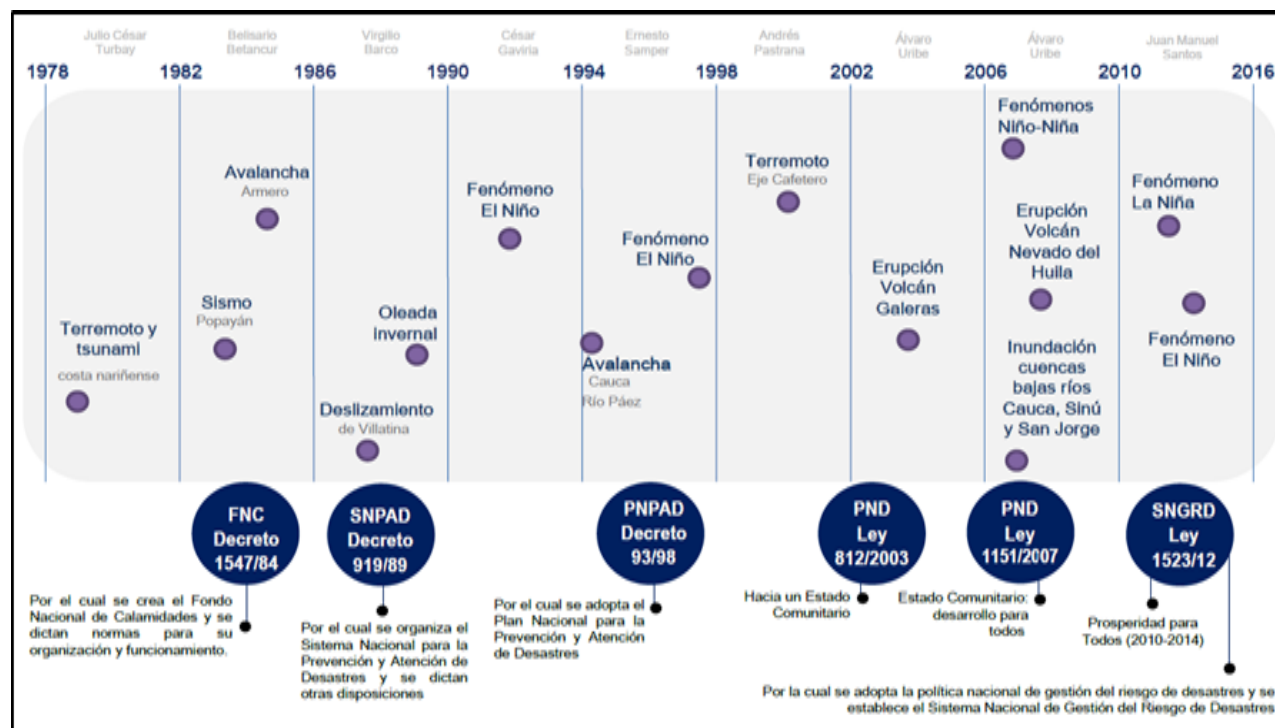
En muchas zonas de Latinoamérica y el caribe las poblaciones se encuentran asentadas en lugares de eventuales riesgos como lo son laderas inundables de ríos, formaciones montañosas inestables, áreas de terremoto y áreas susceptibles a tormentas tropicales o inundaciones, estos diferentes fenómenos que pueden llegar a afectar la estabilidad de las poblaciones, se presentan a raíz de la poca formulación territorial para los procesos de asentamiento poblacional. A nivel nacional, existen factores de orden geológicos, geomorfológicos, hidrológicos y climáticos, los cuales emanan fenómenos particulares como sequías, inundaciones, avenidas torrenciales y movimientos en masa, y demás, representando así una serie de potenciales amenazas para el desarrollo social y económico del país (Campos, et al., 2012).

Por situaciones como las antes mencionadas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en sus cuadernillos de gestión del riesgo de desastres a nivel regional y local (2012) enunció una serie de validaciones hacia los diferentes estudios de reducción del riesgo de desastres en Latinoamérica, causados por: el incremento de fenómenos naturales y sus impactos negativos, caracterizados por pérdidas de vidas humanas y de animales y daños de infraestructura y de territorios casi irreparables para su uso a corto o mediano plazo; lo anterior, acompañado por el desmesurado y desordenado crecimiento poblacional indiferente a los graves usos que se le dan a los recursos naturales, generando inquietudes y propuestas de solución desde la institucionalidad nacional e internacional, tales como la inserción de la categoría reducción de los riesgos en los procesos de planeación y ordenamiento territorial, con el fin de dar un mayor peso a la prevención y a la mitigación de factores que fomentan el desastre.

Para el país, las catástrofes y desastres vienen acompañadas por un gran apoyo mediático del colectivo social y todo el soporte estatal que financieramente tienen asignados, el cual en muchos casos no sobrepasa la etapa de asistencia al afectado, y como consecuencia de las grandes pérdidas sufridas los últimos 50 años, el Estado colombiano ha establecido políticas públicas que

permiten evaluar los procesos de gestión del riesgo a través de formulación de estrategias a corto y largo plazo, que tienen como objetivo prevenir y mitigar las afectaciones en la población, no dejando de lado el enfoque social y político (Campos, et al., 2012).

Figura No 5
Desastres en Colombia: 1978-2018



Fuente: Unidad Nacional de Gestión del riesgo de Desastres. [UNGRD] (2016). Plan Nacional de gestión del riesgo de desastres una estrategia de desarrollo 2015-2025. Arkimax Internacional Ltda.

La primera actuación ejecutada por el gobierno colombiano ante la prevención y atención de desastres se produjo por exigencias del PNUD, posterior a la avalancha de Armero en 1985, en este año se creó el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres – SNPAD y durante los primeros trece años se dio inicio a la gestión y organización interinstitucional (Ley 46 de 1988 – Decreto Ley 919 de 1989) para definir directrices claras, y responsables específicos para cada situación presentada; para el año de 1998 el gobierno colombiano expidió el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – PNPAD. Este documento supuso un cambio en la concepción del riesgo por parte del Estado Colombiano, en primer lugar, más allá de las categorizaciones de las entidades públicas, involucró las entidades privadas en la planeación de la gestión del riesgo desde un enfoque preventivo, así como la maximización de recursos existentes. Este documento fue apoyado por el CONPES 3146 de 2001 que impulsó el conocimiento en las entidades descentralizadas acerca de los riesgos y desastres; es así como la implementación de este

plan, brindó fortalecimiento al Sistema Nacional de Prevención de Riesgo, permitiendo desarrollar mejores programas de educación y promoción referente al tema.

De lo anterior se puede inferir que, los procesos de gestión del riesgo fueron asumidos como un tema de importancia en la agenda pública, adicional de generar todo un sistema para la atención del riesgo, se evidencia un principio de descentralización administrativa, donde se le otorgan facultades específicas a los niveles municipal y departamental para la atención de los riesgos, así como la destinación específica de recursos tanto de orden nacional con territorial.

No obstante los procesos de descentralización administrativa derivados de la constituyente de 1991, no es hasta la formulación del Decreto 93 de 1998, que la legislación colombiana formuló un cambio significativo en la estructura para el manejo de riesgo a nivel nacional, pues este plan además de implementar nuevas acciones administrativas y responsabilidades específicas de las instituciones nacionales y territoriales, comprende la recuperación de las zonas afectada como elemento trascendental en la formulación del riesgo, adicionalmente este decreto supuso, el desarrollo del Programas para la socialización de la prevención y la mitigación de desastre, el cual el cual contempla la capacitación para la socialización del riesgo, mediante campañas publico privadas que abarquen diferentes grupos poblacionales y el concepto de prevención como un eje en los procesos de formación.

Finalmente, este decreto, propendió por el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación a la implementación plan nacional del riesgo anualmente, no obstante, no especifica competencias y metodología para desarrollarlo, así las cosas, es un esfuerzo por especificar las competencias de los entes y por demarcar la importancia de la socialización y la construcción conjunta en la identificación formulación mas no en el seguimiento.

Ya en la segunda década del siglo XX. por medio de la Ley 1523 de 2012, el estado Colombiano, adopta nuevas medidas técnico administrativas para el manejo del riesgo a nivel nacional, en la cual se adoptó la política de gestión del riesgo y se crea el sistema Nacional del riesgo a desastres, el cual es concebido como un ejercicio social de formulación ejecución y seguimiento a una serie de políticas, y este se convierte como el principal hito de este nuevo sistema el cual se desarrolla en la articulación de políticas a nivel nacional y territorial, desde actores publico privados y comunitarios, este enfoque transversal para la gestión del riesgo, supuso la corresponsabilidad no solo desde lo administrativo, sino desde lo informativo y lo participativo.

Esta serie de disposiciones más allá de dar un lineamiento de las funciones de los organismos, establece un marco lógico para la toma de decisiones ante calamidades derivadas de riesgos y desastres naturales, por medio de definiciones concisas de las variables relevantes en el manejo de riesgos, así como el establecimiento de principios orientadores para la función pública.

La estructuración del sistema nacional de riesgo y, así como la especificación de funciones la generación de redes está enfocada en la integración nacional para la atención a emergencias.

Enfatizando lo dicho anteriormente, la gestión del riesgo está conformada por una serie de normas y directrices que coordinan las relaciones entre las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil, por ende se resalta que el estado Colombiano parte de la misión de asegurar la construcción de nación por medio de la elaboración de instrumentos por medio de esquemas organizacionales en ámbitos sectoriales y territoriales, de tal manera que se conozca de forma detallada la geografía del territorio y así mismo plasmarlos en planes de ordenamiento territorial.

Es importante resaltar que, los planes de ordenamiento territorial son imprescindibles en los procesos de riesgo, porque allí se plasman cuáles son las medidas de mitigación ambiental referente a todos los recursos, tales como (hídricos, viales, ambientales, etc.); incorporando a su vez las normas nacionales ambientales, por ejemplo las rondas hídricas, cotas de construcción que deben tener los cerros, y es aquí donde en muchas ocasiones se presentan desastres, así como deslizamientos en los cerros, eventualidades que suceden porque en algunos casos no se obedecen las medidas de mitigación que están establecidas en los planes de ordenamiento territorial. Paralelamente, el plan de ordenamiento territorial (POT), no solamente establece cuales van a ser los procesos de desarrollo urbanísticos en la ciudad, donde es la tendencia del crecimiento, o cuales son las zonas establecidas para planes parciales, es decir que son instrumentos de desarrollo urbano específico; en este plan se detallan las medidas de mitigación que en el proceso de los tres años del periodo se deben ir cumpliendo de manera planificada para evitar las catástrofes naturales que se presentan en los distintos territorios.

Anexo a esto, es preciso mencionar que, estas catástrofes naturales se presentan porque la ciudadanía no tiene conocimiento de la normatividad relacionada con los procesos de gestión del riesgo, así como las variables que influyen en esta gestión, lo cual se traduce en que cierta población no acate los márgenes de distancia para evitar riesgos, provocando desarrollos suburbanos que colapsan en el momento en que haya una emergencia, ya sea por lluvias, deslizamientos, desbordamientos. A causa de esto se presentan eventualidades que afectan a las personas que hacen parte de la ronda hídrica, es decir la población que construye en espacios cerca de ríos, playas, lagos u otras zonas de riesgo; y que en el momento en que se den fenómenos naturales, este crea una serie de desastre que perjudica a las personas que construyeron en zonas no permitidas y que son de alto riesgo.

De lo anterior se puede evidenciar que, las instituciones, gobiernos y sociedad civil tienen grandes retos e inquietudes sobre la problemática de gestión del riesgo y desastres; por consiguiente, la importancia de diseñar e implementar en conjunto, mecanismos para reducir los escenarios probables de riesgos existentes en determinado territorio y que de la misma manera la población conozca las diversas herramientas que establece el gobierno para mitigar desastres y así

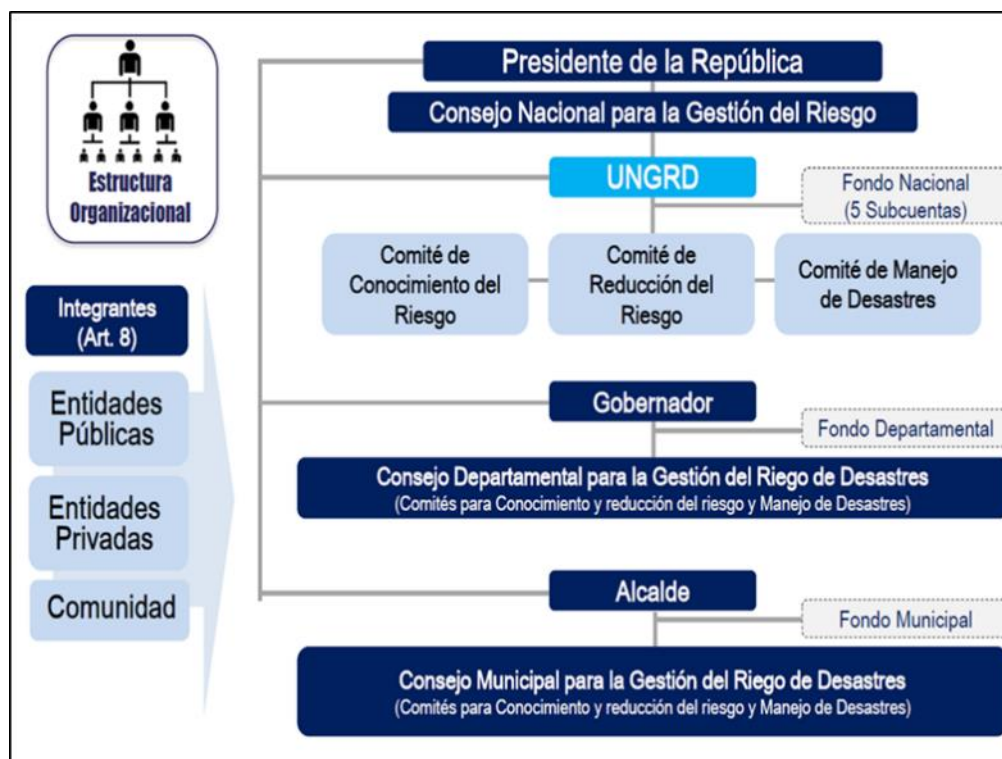
mismo estos se desarrollen mediante planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Es de esta manera como la gestión correctiva del riesgo hace referencia al “proceso cuyo objetivo es reducir el nivel de riesgo existente en la sociedad a través de acciones de mitigación, en el sentido de disminuir o reducir las condiciones de amenaza cuando sea posible y la vulnerabilidad de los elementos expuestos”. (Ley 1523, 2012, art. 4)

Se puede evidenciar que la legislación colombiana para la atención del riesgo a desastres ha tenido una orientación delegativa de las funciones a realizar por los entes del orden nacional y territorial, su enfoque administrativo atiende a la burocratización del proceso de atención a desastres y lineamientos generales, más que el de evaluación y control. Si bien el carácter relacional, con el que se concibe el desarrollo de los planes de gestión del riesgo, hace partícipe de las entidades público y privadas del orden nacional y regional, el rol del ciudadano es variado, en un principio como consultor de las dinámicas territoriales, después como evaluador y categorizado de las problemáticas presentadas, y finalmente como veedor la legislación no genera mecanismos concretos para el desarrollo de esa participación.

Política pública de gestión del riesgo en Colombia y su estructura institucional y normativa.

La formulación de la Política pública de gestión de riesgo a desastres, estuvo a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia, quien se encargó del fortalecimiento de las políticas e instrumentos financieros del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y la consolidación del proyecto de ley para la definición de la política de gestión de riesgos, que junto con la Unidad Nacional para la Gestión del riesgo de Desastres UNGRD, fueron conformadas mediante el Decreto 4147 de 2011, donde se indica el objeto, funciones y estructura, de la entidad.

Para el caso de la política pública, los lineamientos se enfocaron en llevar a cabo el seguimiento a la discusión y conciliación de 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, *como el conjunto de entidades nacionales del orden público, privado y comunitario que, articuladas con las políticas, normas y recursos, tienen como objetivo llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo, con el propósito de ofrecer protección a la población en todo el territorio nacional, en busca de mejorar la calidad de vida, la seguridad y el bienestar de todas las comunidades en Colombia* (Ley 1523, 2012).

Figura No. 6*Estructura organizacional Sistema Nacional de Gestión del riesgo de Desastres*

Fuente: Unidad Nacional para la Gestión del riesgo de Desastres [UNGRD] (2015a). Estructura del Sistema Nacional de Gestión del riesgo de Desastres. Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres.

<http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>

Según la Estructura del Sistema Nacional de Gestión del riesgo de Desastres (2015), En la actualidad Sistema Nacional de Gestión del riesgo de Desastres lo componen tres instancias de orientación y coordinación, las cuales están encargadas del mejoramiento del desempeño, la optimización de resultados, el seguimiento de las acciones ejecutadas por las entidades que conforman El sistema, las cuales se encuentran organizadas de la siguiente manera:

Tabla No. 2
Instancias del Sistema Nacional de Gestión del riesgo de Desastres

Consejo Nacional para la Gestión del riesgo Es la instancia superior encargada de orientar a todo el Sistema Nacional encabezado por el Presidente de la República, y a su seguir, los ministros, el Departamento Nacional de Planeación y el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del riesgo de Desastres (UNGRD).
Unidad Nacional para la Gestión del riesgo de Desastres Es la entidad que se encarga de la coordinación de todo el Sistema Nacional y que dirige la implementación de la Gestión del riesgo, atendiendo las políticas y el cumplimiento de la normatividad interna, además de las funciones establecidas en el Decreto – Ley 4147 de 2011.
Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo Son los encargados de asesorar y planificar la implementación permanente del proceso de conocimiento del riesgo y está encabezado por el Director de la UNGRD, seguido por los directores del Departamento Nacional de Planeación, Departamento Nacional de Estadística, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Instituto Colombiano de Geología y Minería, el Ideam, la Dirección General Marítima, la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales, la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios.
Comité Nacional para la Reducción del Riesgo Asesoran y planifican la implementación del proceso de reducción del riesgo de desastres. Se encuentra integrado por el Director de la UNGRD, quien lo preside; y los directores del Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Colombiano de Seguridad, la Asociación de Corporaciones Autónomas, el Presidente de la Federación Colombiana de Municipios, la Federación de Aseguradores Colombianos y los representantes de universidades públicas y privadas que en sus programas tengan manejo, administración y gestión del riesgo.
Comité Nacional para el Manejo de Desastres Encargado de asesorar y planificar la implementación del proceso de manejo de desastres. Este comité está encabezado por el Director de la UNGRD, el director del Departamento Nacional de Planeación y los comandantes o directores del Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana, la Policía Nacional, la Defensa Civil, la Cruz Roja Colombiana y la Junta Nacional de Bomberos.
Consejos Departamentales, distritales y municipales para la Gestión del riesgo Son las instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento quienes deben garantizar la efectividad y articulación de los procesos de la Gestión del riesgo en la entidad territorial que a cada uno le corresponde.

Fuente: Unidad Nacional para la Gestión del riesgo de Desastres [UNGRD] (2015a). Estructura del Sistema Nacional de Gestión del riesgo de Desastres. Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres.
<http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>

De este modo se puede establecer que la estructura del sistema nacional de gestión del riesgo a desastres, emplea un modelo jerárquico y dialectico, que articula diferentes estamentos, que pretenden estructurar y dar lineamientos para la atención del riesgo desde la construcción dialógica de las condiciones, sociales, económicas, administrativas e institucionales en los territorios.

En la política pública la concepción de riesgo a desastres, se ha debatido entre enfoques sociales y naturales, asumido en generalidades durante el siglo XX como la probabilidad de la ocurrencia de un evento físico dañino poniendo énfasis en la amenaza o el evento físico detonador del desastre (Narváez, et al., 2009), no obstante, el reconocimiento de sus impactos y afectaciones en las estructuras económicas, sociales culturales de determinado territorio están ligadas a las ciencias sociales.

En Colombia las acción estatal para la mitigación del riesgo está asociada a la ocurrencia de desastres naturales, pero no es hasta el año 2012 y en parte gracias al informe del Banco Mundial *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia*, que se articulan esfuerzos para generar una estructura institucional y un marco normativo (Ley 1523 de 2012) que oriente el desarrollo de la política pública en atención a desastres, donde se da un viraje a la concepción asistencialista hasta aquí dominante en la elaboración de política pública, a un enfoque prospectivo en procura de la mitigación de amenazas, reducción de los eventuales riesgos y la reducción de la vulnerabilidad social e institucional en el territorio (Rapalino & Jiménez, 2014).

Esta política encaminada en la planificación del desarrollo seguro y sostenible, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo (Ley 1523, 2012) establece el conocimiento multidisciplinar como el eje para la reducción de los escenarios de riesgo, y ahonda en la importancia de la articulación de actores público privados y comunitarios, generando escenarios de diálogo constantes. Sin embargo, en los primeros años de la implementación de la ley surgieron diversas críticas como lo evidencia Rapalino (2014) en su ponencia de la Procuraduría General de la Nación, en cuanto la no ejecución de cambios significativos, la brecha entre la ley y la capacidad de acción de los entes territoriales, la escasa formación ciudadana y la falta de seguimiento.

En este sentido desde el Banco Mundial (2012) hace un reconocimiento a las falencias que presenta la estructura de la política pública de gestión del riesgo, donde se evidenció que se presentan dificultades para la articulación de avances conceptuales entre gestión del riesgo y desarrollo, por lo cual no se han materializado las política estatales en la materia, lo que dificulta su incorporación a la normatividad actual, fomentando el riesgo y dejando vacíos en la acción gubernamental, donde se caracteriza la falta de concreción de políticas de manera transversal a partir de dos supuestos, por un lado, la falta de recursos en los entes descentralizados lo que implica

una evolución heterogénea de la atención del riesgo en algunos territorios y la tendencia a reactiva a la ocurrencia a desastres para la formulación de acciones para la de gestión del riesgo.

Una segunda gran falencia derivada del informe del Banco mundial es la falta de control y seguimiento a las políticas del riesgo y la falta de instrumentos de ordenamiento territorial, puesto el país no ha pensado los flujos migratorios, las ocupaciones del territorio como factores asociados al incremento del riesgo y que los municipios no tienen la capacidad institucional para atender estas problemáticas, de ahí la necesidad de concatenar los diversos avances encontrados, específicamente aquellos que se involucran con la gestión ambiental y territorial como los POMCA, los POT y los Planes de desarrollo a nivel municipal y departamental, así como los instrumentos de financiación puesto los recursos se derivan de los ingresos corrientes (37%), seguidos por las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) (21,1%) (Banco Mundial, 2012), y el resto son recursos privados, lo que implica que la sostenibilidad de los planes en el mediano plazo se vea en riesgo y de ahí la necesidad de despolitizar los instrumentos de planeación territorial.

Siguiendo con el análisis de la política pública, la cual impulsa aspectos que antes no contaban en los procesos de planificación territoriales y que por consiguiente se visibilizaba generando repetidamente acciones de omisión como el desconocimiento de factores de vulnerabilidad no evidentes o no investigados y tópicos preventivos desconocidos; la política pública pretende una actuación activa en las regiones y para articularse al ordenamiento territorial. Así mismo, pretende impulsar los procesos sociales de la gestión del riesgo, mediante la ampliación y promoción de conocimientos acerca del riesgo y sus variables (análisis, evaluación, monitoreo, seguimiento y comunicación), que le permitan promover la mitigación y prevención del riesgo, a través de procesos de reducción donde se contempla la inherencia correctiva de riesgo, la intervención prospectiva de escenarios no definidos o nuevos y la protección financiera, no obstante la dificultad encontrada se relaciona con su proceso de implementación y seguimiento el cual no ha sido definido.

La política pública de gestión del riesgo, ha facilitado el entendimiento e inserción gradual de las políticas de prevención en los territorios, esto por medio de la articulación a los planes de ordenamiento territorial, no obstante a pesar que el gobierno ha invertido recursos para su implementación, estrategias como: las alertas tempranas para avisar la presencia de fenómenos naturales a la población, las opciones de autogestión y apoyo estatal para mitigar la vulnerabilidad o la aplicabilidad de los planes de ordenamiento, aún siguen siendo factores relevantes que limitan la acción de política pública; el propósito es enfrentar esta situaciones entre muchas otras y encaminar las acciones a partir de la importancia del colectivo social.

3. Consideraciones en torno a la participación ciudadana en los procesos de formulación de planes de gestión del riesgo de desastres en Colombia.

Un factor relevante que incide, es la pérdida de legitimidad de las instituciones a nivel nacional, la cual se ve reflejada en el escepticismo de la ciudadanía frente a las mismas, por lo cual cada vez más la construcción colectiva de imaginarios sociales y formas de participación se presentan desde espacios divergentes al institucional, generando una disyuntiva entre la participación que se presenta en las instancias normativas y las percepciones de las comunidades, ejemplo de esta problemática, se puede visibilizar mediante un análisis a la participación ciudadana a través de los planes de gestión del riesgo de los municipios de Mitú en Vaupés, Acandí en Chocó y Prado en Tolima, los cuales evidencian las concepciones de participación y los mecanismos dispuestos para las comunidades en tres diferentes escenarios.

A continuación, en las tablas 5,6 y 7, se presenta de manera esquemática un análisis en donde se pretende revisar la concepción de la participación, así como los distintos actores que están involucrados y las instancias de participación contempladas en estos planes de gestión del riesgo:

Tabla No. 5

Análisis plan de gestión de riesgo Mitú- Vaupés

Plan municipal para la gestión del riesgo desastres PMGRD Mitú - Vaupés	
Concepción de la participación:	La participación como un proceso de la articulación de los intereses e imaginarios de las comunidades y autoridades presentes en el territorio, como fuente de información para la elaboración de estrategias para la mitigación del riesgo. El PMGRD del municipio atiende a la multiculturalidad existente como factor trascendental para la atención al riesgo La gestión social contemplada desde un proceso social y político
Actores Involucrados	Alcaldía Municipal, Secretaria de Gobierno, Secretaria planeación, Secretaria obras públicas, Cruz Roja, Corporación desarrollo Sostenible, Policía nacional, Bomberos, Defensa Civil, Corporaciones Regionales, Comunidades Indígenas
Instancias de participación contempladas	Se promueve el financiamiento de las acciones con la participación conjunta de entidades del nivel municipal, regional y nacional y empresas privadas Programa de Reducción del riesgo, para optimizar el desarrollo municipal, para lo cual se activa la participación de actores sectoriales, institucionales y comunidad en general para generar cultura de la prevención

	Programa de Reducción del riesgo, para optimizar el desarrollo municipal después de un evento de incendio forestal. Creación de una Red de Vigías Rurales, de manera que se garanticen participantes de todas las comunidades rurales del Municipio de Mitú, y que estos cuenten con las herramientas técnicas y operativas mínimas para la eficiente y eficaz implementación.
Observaciones	Se formularán actividades de participación comunitaria, como mecanismo de conocimiento ancestral, formación y capacitación y socialización de planes y programas en gestión del riesgo Activar la participación comunitaria en los procesos, principalmente, de prevención, pero también de atención y recuperación / rehabilitación Fortalecimiento comunitario con la conformación de las redes de vigías rurales para la prevención de incendios forestales a nivel rural.

Fuente: Elaboración propia

Tabla No. 6

Análisis plan de gestión de riesgo Prado-Tolima

Plan municipal para la gestión del riesgo desastres PMGRD Prado- Tolima	
Concepción de la participación:	Participación como medio consultivo para la caracterización del territorio e identificación de las actividades que puedan generar algún eventual riesgo.
Actores Involucrados	Alcalde Municipal, Secretaria de Planeación, Secretaria de Gobierno, Dirección de Proyectos Agropecuarios y Ambientales, Secretaria de desarrollo social, Empresas de servicios públicos Personería municipal, Bomberos, Defensa Civil: Policía Nacional, Centro Zonal ICBF Purificación, representantes sectores productivos
Instancias de participación contempladas	Se reduce a la socialización de las estrategias para la atención de los eventuales riesgos identificados en el territorio Programas de capacitación para el reconocimiento del riesgo en el territorio y estructura del sistema de alertas para mejorar el sistema de alertas de la comunidad
Observaciones	El programa se enfoca en la descripción de riesgos y en las actividades que se desarrollan en el municipio, atiende a las problemáticas asociadas a los desastres naturales, pero no especifica condiciones de verificación de la participación.

Fuente: Elaboración propia

Tabla No. 7
Análisis plan de gestión de riesgo Acandí- Choco

Plan municipal para la gestión del riesgo desastres PMGRD Acandí – Choco	
Concepción de la participación:	La participación y la construcción colectiva de medidas y seguimiento para enfrentar eventuales riesgos
Actores Involucrados	Alcaldía municipal, Secretaria de planeación, Secretaria de gobierno, Secretaria de Desarrollo Social, Secretaria de Infraestructura, Secretaria de Salud, Gerencia E.S.P, Dirección E.S.E. Municipal: Director asistencia técnica agropecuaria, Personero municipal, Policía Nacional, rectores instituciones educativas, Rector institución educativa, presidente consejo comunitario, CLOPAD
Instancias de participación contempladas	Socializar los objetivos y las líneas de acción del PMGR Las comunidades como referente de información para la estructuración de programas de atención a desastres Las comunidades como veedores y generadores de alertas tempranas
Observaciones	No especifica ningún instrumento para la convocatoria de la comunidad para la participación, en el mismo sentido no contempla instrumentos de verificación, menciona la necesidad de crear programas, pero no especifica ninguna metodología.

Fuente: Elaboración propia

En Colombia hacer un análisis de la participación ciudadana en los planes de gestión del riesgo, implica hacer una reflexión desde dos vertientes, por un lado se encuentra una posición institucional, la cual aboga por directrices institucionales en procura de la consolidación de mecanismos garantes para la participación, y una segunda vertiente de índole académico y desde organizaciones civiles las cuales se centran en las dificultades presentadas en la praxis en las instancias de participación.

Por un lado, se encuentran los estudios como el Plan Nacional de Gestión del riesgo a Desastres 2015-2025 el cual contempla la participación desde un punto de vista nominal y la enmarca de forma prospectiva donde refiere que es necesario crear estrategias de participación con enfoque diferencial dirigidas a fortalecer el conocimiento que tienen las poblaciones sobre los riesgos en su entorno, su reducción y la preparación de la respuesta ante eventuales emergencias y desastres. (UNGRD, 2016, p. 1). Este tipo de avances se enfocan más en temas de divulgación de las estrategias, por medios de información masivos, adicionalmente se contempla la gestión de riesgo a desastres como un pilar para la sostenibilidad del desarrollo económico del país, para lo cual requiere la articulación de diferentes organismos estatales.

En este mismo sentido se encuentran los estudios institucionales de seguimiento a las políticas como el del segundo Informe de Seguimiento (UNGRD 2017), donde se refiere que la UNGRD viene trabajando de manera conjunta con DIPECHO, en el fortalecimiento comunitario en Gestión del riesgo de Desastres. De igual forma se ha apoyado la formulación e implementación del proyecto gestionado por la FAO acerca del fortalecimiento de la capacidad de reacción local. En este sentido se destaca el seguimiento al proyecto de fortalecimiento de la educación en gestión del riesgo desarrollado por la Fundación Save The children en los departamentos de Cauca y Nariño, donde por medio del modelo *Información, educación y comunicación (IEC) para conocer el riesgo y reducirlo*” el cual tiene como objetivo la generación de estrategias de comunicación, información y educación (IEC), la UNGRD se encuentra en la construcción de la Estrategia Nacional de comunicación del riesgo, la cual se estructura a partir de: 1) Diagnóstico de percepción del riesgo, 2) Elaboración de la estrategia y 3) Construcción de materiales edu-comunicativos.

Esta serie de avances no son presentados en los diversos informes con cifras concretas nacionales en torno a la participación en los diferentes procesos de formulación de plan a nivel local y regional, no existe información consolidada de la participación por número de habitantes en cada municipio, así como una estrategia sectorial que contemple las falencias estructurales en la participación, y permita lineamientos base para el desarrollo a nivel local.

En cuanto a la segunda vertiente, los estudios de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, PNUD, ONGS, parten desde la concepción del ciudadano como individuo y su rol sobre la gestión del riesgo, a partir del uso y la apropiación de la tierra como factor dinamizante de las estrategias implementadas para la formulación políticas, y como la responsabilidad individual sobre el uso de la tierra puede recalar en un eventual riesgo. (Banco Mundial, 2012), de este modo el individuo se concibe como un actor dinamizante en la gestión del riesgo y, por lo tanto, trascendental en la evaluación de riesgos y planteamiento de iniciativas.

A partir del estudio del Banco Mundial en 2012, se formuló una encuesta en la cual, el 18% de los habitantes del territorio nacional, no perciben ningún tipo de riesgo a desastres causados por fenómenos de origen natural, frente a un 82% que percibe alguna amenaza por un eventual riesgo. Adicionalmente el estudio demostró que solo el 62% estaría en la disposición de participar en discusiones en torno al establecimiento de estrategias para mitigar eventuales riesgos y desastres y solo un 35% manifiesta haber participado en algún proceso. Así las cosas este ejercicio investigativo, evidencia que la percepción del riesgo se encuentra vinculada a la exposición previas a eventos generadores de desastres, campañas de promoción de una cultura del riesgo y a la participación en actividades de prevención (Banco Mundial, 2012).

De esta forma se plantean una serie de recomendaciones en la tabla No. 6, para manejar la participación en la formulación de la gestión riesgo en las distintas regiones y que al suceder los impactos sean lo más cercano a lo definido desde la etapa de planificación y estudio.

Tabla No. 8

Recomendaciones para el mejoramiento de la formulación del riesgo a partir de la participación ciudadana

Recomendación	Prioridad	Responsable
Acciones públicas e institucionales enfocadas en el mejoramiento de la gestión del riesgo		
Convertir la gestión del riesgo en una política de estado y superar los desequilibrios existentes en el Sistema, a través del ajuste y la armonización del marco normativo e institucional.	ALTA	-Unidad Nacional de Gestión del riesgo de Desastres
Aumentar la eficacia y la eficiencia de las inversiones en gestión del riesgo, mediante la planificación estratégica, la coordinación entre niveles territoriales y el seguimiento y control		-Departamento Nacional de Planeación
Fortalecer la capacidad local para la gestión territorial, con el fin de reducir la generación y acumulación del riesgo de desastres Reducir el riesgo de inundaciones y deslizamientos, por medio de la planeación, la inversión, el seguimiento y control, y la articulación de los diferentes agentes responsables de la administración de las cuencas hidrográficas		-Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio
Reducir la generación del riesgo y el impacto de los desastres, a través de las políticas y planes de acción sectoriales Acotar las responsabilidades públicas y privadas en gestión del riesgo y profundizar las políticas de reducción de la vulnerabilidad fiscal del estado ante desastres		-Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
		-Corporación Autónoma Regional
		-Colciencias Ideam
		-Servicio Geológico Colombiano
		-Instituto Geográfico Agustín Codazzi
		-Gobernaciones

Fuente: Banco Mundial (2012). Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe.

Cambio de paradigma en la gestión de riesgo

Durante la evolución del tiempo, y a causa de las diversas eventualidades vivenciadas, hoy se conoce la reducción del riesgo como un proceso y cambio de paradigma, por el cual el gobierno dicta y expone sistemas que ayuden a mitigar el riesgo, con el fin de garantizar calidad de vida, protección y seguridad a la población. Se puede relatar que anteriormente se tenía otra visión acerca del riesgo, se resaltaba un enfoque emergencia, dejando de lado las campañas de prevención y promoción a tiempos exactos, que permitieran que la población estuvieran informadas de las distintas amenazas; hoy se la gestión del riesgo hace parte los planes de desarrollo, que se adaptan a las necesidades de las personas y es de vital importancia construir planes de ordenamiento territorial, que vayan de la mano con el desarrollo sostenible, con el fin de brindar protección a la población de nuestro territorio, y que de esta manera se promueva la participación ciudadana en estos procesos.

Como bien se relató en el artículo, la gestión del riesgo se vincula a un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones continuas para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el objetivo de fomentar la seguridad y la planeación estratégica en los territorios, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. (Ley 1523, 2012)

Por tal manera el gobierno colombiano, resalta la reducción del riesgo la cual está compuesta por la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo, con el fin de apoyar, coordinar, promover la formulación de proyectos en donde se tengan en cuenta los procesos de riesgos y así mismo la población esté informada y participe activamente.

Es necesario el rol activo de las comunidades, las cuales deben asumir los liderazgos y empoderamientos para fomentar la capacidad de encontrar soluciones, y medidas que contribuyan al mejoramiento de las medidas del riesgo. Por lo cual es necesario el establecimiento de una alianza técnica profesional-pobladores, con el objetivo de mejorar las condiciones de las comunidades y las estrategias establecidas para la atención de riesgos, mediante talleres de información, consulta, capacitación, y acciones de mitigación de daños, talleres en los que, además, se prioriza la problemática y se definen las alternativas de solución requeridas. De tal manera, la responsabilidad de la institucionalidad recae en el incentivar la formación a los conglomerados como Juntas de acción comunal, local, Asojuntas, ONG, sociedad civil y demás actores que tanto presten interés por ser parte de los procesos participativos en la construcción de documentación y estrategias territoriales como los POMCA (Planes de Ordenamiento y Manejo de una Cuenca), POT (Plan de ordenamiento territorial), las acciones previas a las determinaciones de asignación de actividades económicas en el uso del suelo y en ser parte activa de la entrega

oportuna de información a los delegados territoriales del Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo.

Por último, se recomienda implementar estrategias tecnológicas sostenibles, como atributo primordial para afrontar nuevos retos en la planeación y gestión pública con enfoque al largo plazo, incluyendo herramientas innovadoras como las TIC y nociones de gobernanza que son de gran importancia para proporcionar la interacción de diversos actores y tecnologías en los procesos de planeación y desarrollo, así como implementar condiciones precisas para el atraer la inversión extranjera y el desarrollo sostenible, logrando de esta manera un crecimiento económico y desarrollo sostenible y por ende una región altamente competitiva.

Para finalizar, al generar un análisis exploratorio documental de la construcción social del riesgo, contemplando a la vulnerabilidad como un factor existente y que favorece o no a la fragilidad de una población y territorio al momento de presentarse un evento de riesgo y amenaza, es la importancia tanto del interés de las partes de promover la participación ciudadana siendo coherentes con el Estado social de Derecho por el cual nos cobijamos, el de contemplar como una fuente de información valiosa la voz y entrega de datos de las comunidades, ya que son estos los principales actores de los territorios y quienes conocen los sucesos históricos y los posibles eventos a ocurrir en las regiones.

Es de resaltar que la gestión del riesgo, se fortalece en la medida que el estado represente una descentralización del mismo con una distribución administrativa y financiera vertical y horizontal de las responsabilidades que le atañen, es decir, el estado social de derecho que contiene inmersa la promoción de la gestión del riesgo debe impulsar de forma integral la aplicabilidad de las políticas públicas y sus procesos internos en el territorio nacional, reconociendo el ejercicio participativo no como una democratización del derecho de poseer voz y voto, sino como una verdadera acción colectiva de control y contribución en los procesos públicos, donde los entes centrales del gobierno ya sean nacionales o territoriales, den las directrices necesarias para levantar, recolectar, analizar, sintetizar y rendir cuentas a la población; de esta forma, el papel de la comunidad estaría compuesto por actores reales que no solo demanden la satisfacción de sus necesidades básicas ante eventos de riesgo de desastres sino que sean parte de la prevención de los mismo ante el reconocimiento real de sus vulnerabilidades y fragilidades latentes.

CONCLUSIONES

La participación ciudadana se ha convertido en un eje trascendental en la configuración de las democracias contemporáneas, al punto que los diversos sistemas políticos se han visto en la necesidad de reformularse con el fin de promover, potenciar y mejorar las condiciones de dicha participación en los diferentes escenarios. Para lo cual se han diversificado las instancias con las que cuentan los ciudadanos, generando un cambio de paradigma de ciudadanías consultivas y electoras, hacia ciudadanías reflexivas críticas y deliberantes.

Esto se ha visto reflejado en diversas esferas públicas de orden local, nacional e internacional, donde los espacios de participación ciudadana tienen una mayor injerencia desde diversos roles como veedores, decisores, evaluadores y formuladores de planes programas y proyectos. Lo que ha diversificado la discusión sobre lo público, con la participación de nuevos actores que aportan otras ópticas a las discusiones.

Los planes de gestión del riesgo, como la acción estatal a nivel nacional para la implementación de medidas frente a eventuales desastres, también han incorporado las nuevas dinámicas de la participación ciudadana en su formulación, lo cual se ha visto reflejado en los cambios normativos existentes y en el involucramiento de nuevos actores desde otros espacios de deliberación y en las construcciones alternas de participación ciudadana diferentes a los contemplados en las normas.

No obstante, los procesos de participación ciudadana en la formulación de planes de gestión del riesgo a nivel nacional presentan problemáticas a causa de diversos factores, en primer lugar, las limitaciones que suponen la normatividad existente, dado que la misma contempla la importancia y la obligatoriedad de la participación, mas no especifica las condiciones para la eficacia, ni los procesos de seguimiento y verificación.

Una vez revisados los planes de gestión del riesgo de los tres municipios, los cuales cuentan cada uno con particularidades territoriales específicas como es la presencia de comunidades indígenas para el caso de Mitú, la existencia de riesgo de inundación constante en el municipio de Prado a causa de la represa y el encontrarse en zona costera como es el caso del municipio de Acandí.

Por consiguiente, se puede inferir que en todos los casos y conforme las directrices de la UNGRD, se contempla la necesidad de la participación en el procesos de la gestión del riesgo, no obstante el rol y la incidencia de la participación es difuso y no se especifica instancias ni los mecanismos para llevar a cabo una participación efectiva, un segundo aspecto a tener en cuenta es la visión que se tiene de lo territorial y de construcción de medidas, pues si bien en unos casos se

enfoca más a lo consultivo, en otros a lo deliberativo y otros a lo informativo, es menester establecer medidas para el seguimiento a la participación, para poder sistematizar las experiencias que permitan reformular y ajustar los procesos.

Con respecto a la evolución de la política pública en gestión del riesgo en Colombia, cabe destacar que, ha implicado una articulación interinstitucional en procura de establecer programas integrales que atiendan las necesidades reales de los territorios, no obstante se presentan dificultades entorno a la participación ciudadana, la distribución y destinación de recursos y las capacidades de gestión de entes descentralizados, la ambigüedad en las competencias regionales para la planeación y el ordenamiento territorial emergen como posibles factores del riesgo.

Dado lo anterior, se puede establecer que los avances conceptuales sobre la relación entre gestión del riesgo y desarrollo no han podido ser llevados a nivel de políticas de Estado, ni han sido incorporados como parte integral de la gestión pública, contribuyendo así al crecimiento del riesgo, ante lo cual es menester implementar un programa de seguimiento a los planes de gestión del riesgo que permitan ver la efectividad y el grado de participación con el que cuentan los mismos, con el objetivo de sistematizar las experiencias y articular posibles directrices de cara al futuro, donde se articulen actores institucionales y privados así como las socializaciones y seguimiento ciudadano a los planes.

En cuanto el alcance de la participación ciudadana en la formulación de planes de gestión del riesgo, se parte del bienestar general de la comunidad como principal función del Estado, lo que ha permitido la introducción de las políticas públicas como mecanismo de acción, decisión y elección de alternativas orientadas a resolver las necesidades de la población. Conforme a lo anterior, esta acción de Estado orientada por el gobierno, es reconocida como el resultado de la interacción de los diferentes actores involucrados en los asuntos públicos, entre los cuales la sociedad civil juega un papel fundamental en los flujos de decisión por medio de la participación ciudadana.

Lilo y Rosello (2004) definen la participación ciudadana como la acción colectiva de las personas para influir e incidir en el proceso público de una sociedad: planteamiento de problemas, gestación de fórmulas de solución, ejecución de actividades y control del proceso, buscando que los intereses colectivos queden allí defendidos y valorados. A partir de esto, es posible no solo evidenciar la importancia de la intervención tanto individual como colectiva en los procesos de toma de decisiones; sino que además permite la construcción de una democracia deliberativa bajo acuerdos racionalmente motivados sobre temas de interés público (Habermas, 1998).

Teniendo en cuenta lo anterior, en Colombia la construcción de democracia desde la política pública se encuentra reglada por la Ley 1757 de 2015 donde se establecen los derechos y deberes de la ciudadanía en la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de la gestión pública. En este sentido, cobra importancia la intervención social en los procesos de decisión, al ser la población el principal actor involucrado por su relación y vínculo con el territorio, por ende, con las problemáticas y necesidades que se presenten en el mismo.

En el marco del desarrollo de la participación ciudadana, la política cambia su enfoque de hacer las cosas *para* los ciudadanos y se comienza a pensar como un medio para hacer las cosas *con* la ciudadanía (Castillo Cubillos, 2017) Es así, como en el Plan Nacional de Gestión del riesgo de Desastres se introduce la participación ciudadana por medio de proyectos como *“Lineamientos para la incorporación del enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres”* con el fin de generar una gobernanza del riesgo; sin embargo, este se aún se encuentra en una fase preliminar sin implementación.

No obstante, y pese a los debates contemporáneos sobre participación ciudadana, sobre incidencia, alcance, legitimidad en la formulación de políticas públicas de gestión del riesgo, es menester aclarar, que si bien existe un marco normativo que regula y garantiza la participación a activa en las diferentes etapas de la política pública, esto no supone una participación efectiva por parte de la población, dado la heterogeneidad del desarrollo de los procesos de implementación a nivel nacional, la falta de seguimiento a participación y la no sistematización de experiencias.

La Ley 1523 de 2012, otorgó un marco normativo específico el cual contempla que las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del riesgo de Desastres deben reconocer, facilitar y promover la organización y participación de las comunidades y que es deber ciudadano la participación, los informes de seguimiento como el del Banco Mundial y el IX informe de seguimiento al plan de gestión del riesgo, así como los informes de planeación nacional, la participación es un tema nominal y figurativo más que consultivo, es necesario ahondar y darle una estructura institucional a la participación, para que la misma no quede difusa en el proceso de formulación de los planes de gestión del riesgo.

Haciendo énfasis en la implementación de una política pública y de desarrollo para la gestión del riesgo de desastres en Colombia es fundamental, y se ha sustentado en fortalecer los lazos entre sociedad mediante la participación ciudadana, lo cual se ha convertido un objetivo fundamental para los planes desarrollo y demás herramientas de planeación institucional, para lo cual se han establecido una serie de medios que garantizan la participación en los planes de gestión del riesgo.

Sin embargo y pese al establecimiento de una normatividad, los procesos de participación no son totalmente claros y no cuentan con las herramientas concisas que les permita una injerencia real en la formulación de los planes de gestión del riesgo, entre los numerosos retos, se encuentra la necesidad de implementar un programa integral sectorial desde la UNGRD, que contemple la participación en diferentes escenarios, conforme características propias de los municipios como región, desarrollo económico, productividad, conflicto armado, con el fin de sistematizar las experiencias y poder determinar política macro que faciliten la participación ciudadana.

Los planes de gestión del riesgo como herramienta macro para la planeación de la acción pública suponen un accionar interinstitucional en procura de conservar el bienestar social y Estatal, por lo cual es necesario construirlos desde la cotidianidad y la realidad del contexto que les atañe, por lo cual no se puede limitar a procesos informativos y consultivos, sino que se tienen que elaborar de mano de la comunidad

Por último, una vez culminado el proceso de revisión documental que oriento la presente investigación, se puede establecer que hace falta una continuidad y acciones metodológicas para desarrollar los planes de gestión del riesgo a nivel territorial, pues si bien los documentos existentes atienden las recomendaciones básicas generadas por UNGRD contempladas en la normatividad vigente, dichas recomendaciones son superfluas y no establecen las acciones concretas para llevar acabo la participación de las comunidades en el proceso de formulación.

En este mismo sentido, se observó que existe una desactualización de los planes de gestión del riesgo a nivel nacional en muchos municipios, donde los documentos existentes datan de hace más de diez años, lo que ha generado una que los conceptos de participación y lo cambios en las estructuras sociales y formas de organización ciudadana contemporánea no sé vean reflejados en los planes que se están implementando. Por lo cual es necesario avanzar en estas dos direcciones, por una parte, en la construcción metodológica conjunta que atienda a las dinámicas de las sociedades actuales y garantice la efectividad de los procesos de participación, así como en el seguimiento a los mismos, con el objetivo de sistematizar las experiencias en otros territorios y fortalecer los ejercicios de participación.

Referencias Bibliográficas

- Achoy, C. (2008). *Incorporación del análisis de riesgo en la planeación urbana: el caso del desarrollo urbano tres ríos en Culiacán, Sinaloa*. [Tesis de Maestría en Administración Integral del Ambiente]. Colegio de la Frontera Norte. <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/2006723/>
- Almagro Castro, D. (2016). La participación política en la teoría democrática: de la modernidad al siglo xxi. *Revista de Estudios Políticos*, 174, 173-193. Doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.174.06>
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. Doi: [10.1080/01944366908977225](https://doi.org/10.1080/01944366908977225)
- Baeza Correa, J. (Ed.). (2008). *Drogas en América latina. Estado del arte en estudios de toxicomanía en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Ecuador*. Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez. <http://biblioteca-digital.ucsh.cl/greenstone/collect/libros/index/assoc/HASHa6fc.dir/drogas.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2005, 27 de enero). *Países latinoamericanos y caribeños débiles en gestión de riesgos de desastres naturales*. Según informe. [Comunicado de prensa]. Banco Interamericano de Desarrollo <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2005-01-27/paises-latinoamericanos-y-caribenos-debiles-en-gestion-de-riesgos-de-desastres-naturales-segun-informe%2C52.html>
- Banco Mundial (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe.
- Banco Mundial (2014). *Informe del Banco Mundial: Los datos y las mediciones son fundamentales para poner fin a la pobreza extrema*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe.
- Brager, G. & H. Specht (1973). *Community Organizing*. Columbia University Press.
- Bollin, C. (2003). *Gestión local de Riesgo- Experiencias de América Central*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.
- Burgos Silva, G. (2018). El estado moderno en cuanto «abstracción armada». Algunas reflexiones. *Revista Republicana*, 24, 105-126. <https://doi.org/10.21017/rev.repub.2018.v24.a42>

- Burns, D., Hambleton, R. & Hogget, P. (1994). *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*. Macmillan Press Ltd.
- Calderón Ramírez, D. & Frey, K. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia. *Territorios*, (36), 239-264. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4795>
- Cámara de Representantes. (2011). *Por la cual se crea el Consejo Nacional de Planeación Lingüística de la lengua de señas a nivel nacional*. Proyecto de Ley 050 de 2019. [Christian Munir Garcés Aljure & Gabriel Jaime Velasco Ocampo]. <https://app.vlex.com/#vid/766704985/fromCheckout>
- Campos, A., Nielsen, N., Diaz, C., Rubiano, D., Costa, P., Ramirez, F. & Dickson, E. (Coords.) (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Banco Mundial. <http://gestiondelriesgo.gov.co/sigpad/archivos/GESTIONDELRIESGOWEB.pdf>
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9-37. <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a2.pdf>
- Cardona, O. (2015). *Nuevo sistema de indicadores de riesgo*. Conferencia Mundial Sobre Reducción de Desastres, Kobe, Japón.
- Castillo Cubillos, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS*, (23), 157-180. Doi: <http://dx.doi.org/10.18046/recs.i23.2281>
- Cepal (2011). *Panorama social de América Latina 2011*. Cepal, Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1241/1/S1100927_es.pdf
- Constitución Política de Colombia [C.P.] (1991). Secretaria de Senado. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.
- Constitución Política de Colombia [C.P.] (1991). *Artículo 103*. [Título IV, Cap. 1]. Secretaria de Senado. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.
- Constitución Política de Colombia [C.P.] (1991). *Artículo 1 y 2*. [Título I]. Secretaria de Senado http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Control Social a la Gestión Pública (2018). *Plan Nacional de Formación Control social a la Gestión Pública*. Control Social a la Gestión Pública.

Cunill Grau, N. (2000). *Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. (pp. 269-327). CLAD, BID, Eudeba.

De Mattos, C. (1981), Planes versus Planificación. *Revista Interamericana de Planificación*, (8), 79-96. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11656>

Decreto 93 de 1998. *Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres*. (13 de enero de 1998). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3454>

Decreto 4147 de 2011. *Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura*. (3 de noviembre de 2011). <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1542533>

Declaración Universidad de los Derechos Humanos. (1948) *Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948*. Declaración Universidad de los Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Delgado, L. E., Bachmann, P. L. & Oñate, B. (2007). Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana. *Revista Ambiente y Desarrollo*, 23(3), 68-73. <http://biblioteca.cephum.org/bitstream/123456789/989/1/Delgado%2c%20Bachmann%2c%20O%c3%b1ate.%20Gobernanza%20ambiental%2c%20una%20estrategia%20orientada%20al%20desarrollo%20sustentable%20local%20a%20trav%c3%a9s%20de%20la%20participaci%c3%b3n%20ciudadana.pdf>

Deubel, A. R. (2020). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. (10° ed.). Ediciones Aurora.

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2001). *Estrategia para consolidar la ejecución del plan nacional para la prevención y atención de desastres – PNPAD - en el corto y mediano plazo*. Documento Conpes 3146. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior – DGPAD, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Cultura, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Salud, Ministerio de Transporte, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP: DPA — DJS — DDT — DDUPRE — DIE — DDS — DEAGRO — DIFP. <http://www.ideam.gov.co/documents/24024/26921/CONPES+3146.pdf/b059957e-3146-4ccf-97fa-74014e9c4893>

- Departamento Nacional de Planeación. [DNP] (2016). *Evaluación de la descentralización en Colombia* (Nº. 1). Departamento Nacional de Planeación https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf
- Díaz, A. (2015). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379. <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v26n2/1405-1079-gpp-26-02-00341.pdf>
- Duclos, D. (1987). Presentación del apartado “Le risque: une construction sociale?”. En J. L. Fabiani & J. Thyges (coord.), *La société vulnérable*, (pp. 91-92). École Normale Supérieure.
- Fernández, M. & Ordóñez, M. (2007). *Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007: Caracterización de los compromisos. Taller de Titulación*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Sociología. <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informefinal%20S.E.pdf>
- Gaber, J. (2019). Building “A Ladder of Citizen Participation”. *Journal of the American Planning Association*, 85(3), 188-201. <https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1612267>
- Garrido-Vergara, L. (2011). Habermas y la teoría de la acción comunicativa. *Razón y Palabra*, (75). http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/ultimas/38_Garrido_M75.pdf
- Gómez Vargas, M., Galeano Higueta, C. & Jaramillo Muñoz, D. A. (2015). El estado del arte: una metodología de investigación. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 6(2), 423-442.
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. H., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1), 179-193.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Editorial Trotta.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C. & Baptista-Lucio, P. (2014). Selección de la muestra. *En Metodología de la Investigación* (6ª ed.). México: McGraw-Hill.
- Hambleton, S. & Hoggett, P. (1994). A framework for understanding area-based desentralisation, Local Government. *Policy Marketing*, 20 (4), 5-12.
- Holguín, C. (2013). La participación social y ciudadana en las políticas públicas: apuntes para su reflexión. En A. Roth, (Ed), *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era*

de la participación: reflexiones teóricas y estudios de casos (pp. 73-205). Universidad Nacional de Colombia.

Howton, E. (2018). *Casi la mitad de la población mundial vive con menos de USD 5,50 al día*. Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/10/17/nearly-half-the-world-lives-on-less-than-550-a-day>

Ituarte, L. M. & Pedregal, B. (2002). Nuevos planteamientos científicos y participación ciudadana en la resolución de conflictos ambientales. *Documents d'Anàlisi Geogràfica* (41) 121-134. <https://ddd.uab.cat/record/1343>

Jaramillo, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y Sociedad*, 22(49), 177-200. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1870-39252010000300007&lng=es&nrm=iso

Ley 134 de 1994. *Normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. (31 de mayo de 1994). Diario Oficial 41.373. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/ley-134-de-1994.pdf>

Ley 1523 de 2012. *Por el cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones*. (24 de abril de 2012). Diario Oficial No. 48.411. <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley152324042012.pdf>

Ley 1757 de 2015. *Disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. (06 julio de 2015). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

Ley 388 de 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. (24 de julio de 1997). Diario Oficial No. 43.091. https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf

Lilo, N. & Rosello, E. (2004). *Manual para el trabajo social comunitario*. Narcea, S.A. Ediciones

Lira, L. (2006). *Gestión Pública: Revalorización de la planificación para el desarrollo* Cepal. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7316/S0600462_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

López, C. (2016, 09 de mayo). *Drama colombiano: sus desigualdades*. Portafolio, Noticias de economía y negocios en Colombia y el Mundo.

March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. The Free Press.

- Mattos, C. (2010). Globalización y metamorfosis urbana en América Latina Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI) y Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), 163-166. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022010000300010>
- Millán, A. & Orozco, F. (2012). Comunicación y percepción social del Riesgo: retos de Participación. *Razón y Palabra*, 80(1), 5-24. http://www.razonypalabra.org.mx/N/N80/M80/20_MillanTevinoSquare.pdf
- Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial N° 1454. (28 de junio 2011). https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_ley_organica_de_ordenamiento_territorial.pdf
- Narvaéz, L., Lavell, A. & Pérez, G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos*. (N° 2009-10975). Biblioteca Nacional del Perú.
- Niño, K. (2012). *Análisis para la gestión del riesgo de inundaciones en Bogotá: Un enfoque desde la construcción social del riesgo*. [Tesis de Maestría]. Pontificia Universidad Javeriana.
- Pacheco, R. & Vega, O. (2001). Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental. *Economía, Sociedad y Territorio*, 3(9) 25-62. <https://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/364/367>
- Passarelli, A. M. & Svampa, M. (2016). Reflexiones acerca de las desigualdades en América Latina. *Divulgatio*, 1(1). <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/274>
- Peters, G. (2017). *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política* (1.^a ed.). Gedisa Mexicana.
- Pressacco, C. (2000). *Descentralización, municipio y participación ciudadana*. Ediciones Ceja. <http://bibliotecadigital.academia.cl/bitstream/handle/123456789/4444/TCIPO%2051.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Prieto, P. (2009). *Rumbo a Ítaca: la participación ciudadana municipal en los albores del siglo XXI*. XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “La participación de los ciudadanos en la gestión pública”. Caracas: CLAD. https://www.researchgate.net/publication/292977617_Rumbo_a_Itaca_la_participacion_ciudadana_municipal_en_los_albores_del_siglo_XXI
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2013). *Protección del desarrollo contra los desastres “Apoyo del PNUD al marco de acción de hyogo”*.

- Dirección de Prevención de Crisis, PNUD.
<https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/drt-global-impact-study-.html>
- Rapalino, O. & Jiménez, M. (2014). *Análisis de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia: factores que inciden en su correcta aplicación*. Asociación de Egresados de la ESAP Costa Caribe - Fundación Red para la Promoción de la Prevención, Atención y Recuperación de Emergencias REDePARES.
<https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/Ponencia%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20del%20Riesgo%20de%20Desastres.pdf>
- Restrepo, J. (2016). El concepto de riesgo: avances hacia un modelo de percepción de riesgo en salud. *Revista Psicoespacios*, 10(16), 174-200.
<http://revistas.iue.edu.co/index.php/Psicoespacios>
- Revéiz, E. (2013). *El Estado estrategia para el Ordenamiento Territorial*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Robles, J. M. (2008): La democracia deliberativa y la deliberación digital. El caso de QOT. *Revista de Internet, Derecho y Política*, (7).
- Rueda Rodríguez, B. (2012). La efectividad de la participación desde la experiencia de las instancias deliberativas locales en Bogotá. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(2), 131-155. <https://doi.org/10.18359/ries.85>
- Sánchez, E. (1999). Todos para todos: La continuidad de la participación comunitaria. *Psykhé*, 8(1), 135-144. <http://ojs.uc.cl/index.php/psykhe/article/view/21087/17429>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.
- Shand, D. & Arnberg, M. (1996). *Background Paper in Responsive Government: Service Quality Initiatives*. OECD.
- Solarte, P. (2006). *Ordenamiento territorial y urbano*. Editorial Leyer.
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación / Introduction to Qualitative Research Methods*. Paidós Iberica Ediciones S.A.
<http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2011/12/Introduccion-a-metodos-cualitativos-de-investigaci%C3%B3n-Taylor-y-Bogdan.-344-pags-pdf.pdf>
- Treviño, F. & Orozco, A. M. (2016). Comunicación y participación ciudadana en la prevención de riesgos. *Derecom*, 21, 119-138. <http://www.derecom.com/derecom/>

- Unidad Nacional para la Gestión del riesgo de Desastres [UNGRD] (2015a). *Estructura del Sistema Nacional de Gestión del riesgo de Desastres*. Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres. <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>
- Unidad Nacional para la Gestión del riesgo de Desastres [UNGRD] (2015b). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. (1a edición) UNISDR/GE/2015 – ICLUX. ES. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- Unidad Nacional de Gestión del riesgo de Desastres. [UNGRD] (2016). *Plan Nacional de gestión del riesgo de desastres una estrategia de desarrollo 2015-2025*. Arkimax Internacional Ltda.
- Unidad Nacional de Gestión del riesgo de Desastres. [UNGRD]. (2017). Plan Nacional de Gestión del riesgo de Desastres 2015-2025. (Segundo informe de seguimiento 2017). UNGRD. <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/756/Segundo-informe-seguimiento-evaluacion-PNGRD-V2-.pdf;jsessionid=20A510AF3171F8E1B75D65E7C1301286?sequence=29>
- Unidad Nacional para la Gestión del riesgo de Desastres [UNGRD] (2020). *Plan Nacional de Gestión del riesgo de Desastres: Una estrategia de desarrollo 2015-2020*. (Noveno informe de seguimiento y evaluación). Unidad Nacional para la Gestión del riesgo de Desastres, UNGRD. https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/756/Noveno-informe_seguimiento_PNGRD.pdf-.pdf?sequence=57&isAllowed=y
- Vallejo, M. A. (2009). *La gestión del riesgo en Colombia como herramienta de intervención pública (1982-2008)*. [Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador]. Repositorio Flacso Universidad de los Andes. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/1999/TFLACSO-01-2009MAVC.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Velázquez, F. & González, E. (2003). *Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia*. Fundación Corona. <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/31126817/social36.pdf?1366060111=&response-content->
- Villareal, M. T. (2009). *Participación ciudadana y políticas públicas. Decimo certamen de ensayo Político*. Comisión Estatal Electoral Nuevo León. México. 31-48. https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf

Watanabe, M. (2015). Gestión de riesgo a desastres en ciudades de América Latina. *Soluciones Prácticas*, 4, 3-17.

<https://infohub.practicalaction.org/bitstream/handle/11283/622223/223685201571321649.pdf;jsessionid=F79983EBC346FCFE66C1835E59A5882A?sequence=1>

Zebardast, E (2007). *Mapping Social Vulnerability to Earthquake Hazards by using Analytic Hierarchy Process (AHP) and GIS in Tehran City Teheran*. Geospatialworld. http://www.gisdevelopment.net/application/natural_hazards/earthquakes/ma0777pf.ht

Anexos

Anexo 1. Matriz estado del Arte

Identificación	Objetivo	Resumen
El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia Calderón Ramírez, D. & Frey, K. Territorios. (2017).	Evidenciar el marco institucional en el cual se especifican las competencias del Estado y los entes territoriales en los instrumentos de planificación para el desarrollo territorial, con un enfoque en la gestión del riesgo para cada nivel de gobierno.	En Colombia la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) es una de las herramientas que permitió la reestructuración del Sistema Nacional de Gestión del riesgo, generando que los entes territoriales pudieran organizarse en una gestión conjunta al nivel central, bajo los principios de descentralización, coordinación, complementariedad y concurrencia; esto con el objetivo de fomentar acciones estratégicas coordinadas hacia el conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de la emergencia. De esta manera, la LOOT ha permitido mejorar las competencias de los entes territoriales para la gestión del riesgo de desastres, por medio del traspaso de mayor autonomía del nivel nacional hacia los departamentos y municipios, así como el fortalecimiento de asociaciones municipales como el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y su plan intermunicipal de gestión del riesgo — Red Riesgos—.

Análisis	El análisis realizado a la LOOT como marco institucional para el desarrollo de la planificación de la gestión del riesgo en Colombia, permite una coordinación multinivel con la actuación y organización de la sociedad civil generando una gobernanza en el riesgo, activando su participación en la toma de decisiones.	
Identificación	Objetivo	Resumen
Nuevos planteamientos científicos y participación ciudadana en la resolución de conflictos ambientales Ituarte, L. & Pedregal, B. Documents d'Anàlisi Geogràfica (2002).	Enfocar con una nueva perspectiva la relación entre la naturaleza y la sociedad, a partir de los procesos de toma de decisión y la participación de agentes sociales en todas sus etapas.	En el presente artículo se trasladan algunas ideas procedentes de los planteamientos de la «ciencia posnormal» de Funtowicz, O'Connor y Ravetz —en cierta medida coincidentes con los de la «teoría de la sociedad del riesgo» de Beck— al debate sobre la participación social en la definición y resolución de problemas ambientales. Como idea central se defiende que, en condiciones de complejidad, incertidumbre y dificultades de evaluación, delimitación, imputación y compensación, la participación del público en los procesos de decisión adquiere una nueva racionalidad. Ya no se trata sólo de satisfacer crecientes demandas sociales de protagonismo, potenciadas, entre otras causas, por mayores niveles de formación y conexión a redes de información. Se trata de una nueva necesidad que podríamos calificar de «epistemológica». Una opinión pública vigorosa constituye el mejor antídoto contra la incertidumbre. Los pasos colectivos podrán darse a ciegas, pero al menos serán fruto del acuerdo y el establecimiento racional de prioridades.
Análisis	Permite evidenciar los problemas ambientales como sistemas complejos, los cuales, al carecer de soluciones claras, requieren el apoyo de todos los actores implicados con la problemática; permitiendo, que a partir del proceso de toma de decisiones se obtenga resultado efectivo.	

Identificación	Objetivo	Resumen
Comunicación y participación ciudadana en la prevención de riesgos Treviño, F. y Orozco, A.M. Derecom (2016).	Reflexionar sobre la participación ciudadana en la cultura de la prevención de riesgos a través de las redes de información de la zona metropolitana de Tampico; además, de conocer el movimiento que se genera desde la ciudadanía.	En el presente trabajo se estudia la comunicación participativa en casos locales, que aportan conocimientos y técnicas en favor de decisiones y acciones colectivas, asumiendo estratégicamente el proceso articulador de intervención del comunicador, y de esta manera se identifica la capacidad de afrontar con resiliencia los fenómenos climáticos cada vez más atípicos, recurrentes y devastadores. Se estudia, además, la integración de los ciudadanos en diversos grupos sociales (a través de redes), con el fin de propiciar la participación que los lleve a tomar mejores decisiones ante eventos de riesgo y catástrofes medioambientales. Por ende, se reflexiona sobre la planificación a través de la intervención comunicativa, los procesos sociales vistos desde la comunicación corporativa y desde el derecho de las sociedades a tener información precisa para la toma de decisiones que les permitan tener mejores estilos de vida.
Análisis	Esta investigación realiza un aporte referente a la importancia de la información existente sobre los problemas generados por el cambio climático y el papel estructurante de esta para la toma de decisiones en espacios públicos y redes sociales ciudadanas. Por lo cual, permite mostrar la comunicación y la participación ciudadana como ejes fundamentales en la información, consulta, decisión y control de la gestión de políticas públicas en la gestión de riesgo.	
Identificación	Objetivo	Resumen
La gestión del riesgo en Colombia como herramienta de intervención	Analizar el rol del Estado colombiano al asumir el tema de la gestión del riesgo en la agenda pública, visualizando el proceso de evolución tanto	En el presente estudio se busca analizar cómo el Estado colombiano ha asumido el tema de la gestión del riesgo en la agenda pública, visualizando el proceso de evolución del sistema institucional y de su

pública (1982-2008) Vallejo, M. A. (2009). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.	del sistema institucional encargado de afrontar la temática como de su marco regulatorio.	marco regulatorio, partiendo del supuesto de que el Estado ha implantado una política pública que aún es deficiente, ya que no ha concebido la importancia de integrar y “transversalizar” en las diferentes carteras dicho tema, a ello se suma el desconocimiento de las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales que se tejen al interior de su territorio las cuales potencializan las situaciones de vulnerabilidad y riesgo en el país.
Análisis	El estudio realizado a partir de la evolución histórica de la gestión del riesgo en Colombia, determina, no solo la institucionalidad correspondiente, sino también las acciones materializadas por los actores sociales y su rol fundamental frente a este fenómeno. Del mismo modo, permite una aproximación al análisis de la política pública colombiana durante diferentes periodos, con importantes cambios en materia de gestión del riesgo.	
Identificación	Objetivo	Resumen
Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas Díaz, A. Gestión y Política Pública. (2015).	Revisar las principales implicaciones técnicas y políticas que tiene la participación ciudadana, los dilemas que deben equilibrarse y se sistematizan cinco dimensiones cuyo entrecruzamiento da lugar a las opciones para diseñar la oferta que los gobiernos hacen a los ciudadanos de prácticas y políticas participativas	Durante los últimos cincuenta años, la participación ciudadana se ha vinculado con procesos de innovación en la gestión de las políticas públicas y también con una mejor prestación de los servicios públicos en un contexto cada vez más complejo y demandante. A lo largo de este tiempo el involucramiento de los ciudadanos en diversos momentos del proceso de hechura de las políticas públicas se ha institucionalizado y los gobiernos se ven obligados a ofrecer a los ciudadanos programas, procesos y políticas que contengan elementos participativos. Sin embargo, el diseño de estrategias y mecanismos para incorporar la participación de los ciudadanos no siempre se apega al esquema racional y analítico que prescribe la perspectiva de políticas públicas.

Análisis	Este estudio permite identificar la participación ciudadana como recurso para mejorar el desempeño de los gobiernos, por medio del desarrollo de respuestas innovadoras y el diseño de sistemas de gobernanza que involucran la acción de diferentes actores en la consecución de políticas públicas. Así mismo, muestra la necesidad de definir las opciones y agendas en un gobierno democrático, respondiendo a las necesidades e intereses de los ciudadanos.	
Identificación	Objetivo	Resumen
Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana Delgado, L. E. Bachmann, P. L. & Oñate, B. Revista Ambiente y Desarrollo. (2007).	Dar a conocer un enfoque transdisciplinario para la prevención de problemas y/o conflictos ecológicos ambientales, a través de la asociación, la participación y la voluntad humana.	Dentro del marco de políticas de desarrollo, el desarrollo sustentable incorpora al manejo ecosistémico y la participación ciudadana como elementos fundamentales. Este último componente se ha desarrollado en Chile de una manera no efectiva en el área de conservación y protección ambiental. Esto es, tanto en su forma como en los mecanismos existentes. Ello produce que los actores sociales (en especial la sociedad civil) no estén empoderados en la toma de decisiones. Por tanto, es de vital importancia crear políticas, programas, e instancias para que esta se lleve a cabo de forma gradual y adaptativa, a escala local, nacional. En este sentido, el concepto de gobernanza ambiental transmite la idea de que la gestión de los bienes colectivos (recursos naturales) no debe ser un monopolio exclusivo del gobierno, sino que debe incorporar además a actores privados y no gubernamentales, así como a los ciudadanos a título individual, los cuales debieran participar en el desarrollo de la misma.
Análisis	Incorpora a la investigación el concepto de gobernanza ambiental en las políticas gubernamentales enfocadas a la gestión de los servicios ecosistémicos. Los cuales, al no ser monopolio estatal, e involucrar diferentes	

	actores, hacen que el proceso de toma de decisiones en materia ambiental sea descentralizado y participativo.	
Identificación	Objetivo	Resumen
Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental Pacheco, R. & Vega, O. Economía, sociedad y territorio. (2001).	Examinar dos modalidades de participación ciudadana en materia de política de medio ambiente: la formación de coaliciones ambientales y los procesos de construcción de consenso	En el discurso sobre desarrollo sustentable, la participación ciudadana es un eje fundamental para el establecimiento del desarrollo económico, ecológico y social. Por lo cual, las políticas públicas ambientales deben involucrar a la sociedad en su construcción, diseño e implementación; para obtener como resultado, un paradigma de sostenibilidad, donde la protección al medio ambiente se encuentre ligada a los esquemas de crecimiento económico. Es entonces, donde el fenómeno de cooperación cobra vital importancia, en el establecimiento de dos modalidades de participación, como lo son la formación de coaliciones ambientales y los procesos de construcción de consenso.
Análisis	La formación de coaliciones ambientales y los procesos de construcción de consenso, representan un nuevo paradigma de sustentabilidad basado en la cooperación y la participación hacia un futuro común (Pacheco 2001). Lo anterior, permite a la investigación entender la importancia del establecimiento de redes de ONG ambientales y procesos multi-participativos en el proceso de formulación, implementación y evolución de estrategias ambientales gestionadas desde el gobierno.	
Identificación	Objetivo	Resumen
Participación ciudadana y políticas públicas	Examinar, desde la perspectiva de la gobernanza, el papel de la participación ciudadana en los procesos de política pública, así como las restricciones y oportunidades que ofrece su institucionalización.	En términos generales, la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de

Villareal, M. T. Decimo certamen de ensayo Político. (2009).		relación gobierno-sociedad que se quiere construir. El tema de la participación ciudadana en los procesos de políticas públicas constituye un elemento fundamental y condición de posibilidad para la gobernanza democrática, y puede llegar a constituir un mecanismo para el empoderamiento social. También, es definida como un proceso de dirección de la sociedad en el que intervienen coordinadamente el gobierno, el sector productivo y también la ciudadanía. Para que sea posible esta clase de gobernanza democrática, debe existir una sociedad civil que se integre activamente en el proceso y asuma su implicación en la esfera pública y los asuntos colectivos como un ejercicio de construcción de ciudadanía.
Análisis	El escrito concede una aproximación a las diferentes formas de participación ciudadana en el espacio público, haciendo enfoque en la modalidad ciudadana-institucionalizada, debido a su relación con las políticas públicas para dar formación a la autoridad legítima, lo cual permite reconocer la importancia de la participación, las formas e instrumentos utilizados y su institucionalización en los modelos democráticos como garantía de una intervención crítica, vigilante y cooperadora por parte de los ciudadanos en la gestión pública.	
Identificación	Objetivo	Resumen
Plan Nacional de Gestión del riesgo de Desastres: Una estrategia de desarrollo 2015-2020. Noveno informe de seguimiento y evaluación.	Recopilar los avances del primer semestre del 2020 y la consolidación de los últimos cuatro años de implementación del plan, en el marco de una metodología integral de análisis a nivel nacional en materia de gestión del riesgo de desastres	Dentro de las responsabilidades de la UNGRD se encuentra el hacer seguimiento y reportar las acciones realizadas en el marco de la ejecución del PNGRD, con un informe semestral tal como lo establece la Ley 1523 de 2012 y sus decretos reglamentarios. Lo anterior, en cumplimiento de su función de coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres y su articulación con los procesos de desarrollo en

UNGRD. (2020).		los ámbitos territorial, nacional y acuerdos internacionales
Análisis	El análisis realizado, es un insumo para aclarar el proceso de implementación y seguimiento del Plan nacional de gestión del riesgo de desastres, así como el avance de proyectos por objetivos y los seguimientos a metas nacionales. Para el trabajo realizado, se tiene en cuenta el objetivo cinco en el cual se busca fortalecer la gobernanza, la educación y comunicación social en la gestión del riesgo con enfoque diferencial, de diversidad cultural y género; a partir del programa de participación ciudadana.	