



Análisis de la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres a nivel local. Estudio de caso: La Calera (2013-2018)

Natalia Sáenz Rengifo

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá, Colombia

2019

Análisis de la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres a nivel local. Estudio de caso: La Calera (2013-2018)

Natalia Sáenz Rengifo

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Políticas Públicas

Director:

PhD en Ciencia Política, Jairo Santander Abril

Codirector:

PhD en Ciencias económicas, sociales y políticas, Andre -Noel Roth Deubel

Línea de Investigación:

Gobierno, Régimen Político y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Bogotá, Colombia

2020

Agradecimientos

A mi director, Jairo Santander Abril, por su tiempo, paciencia, dedicación, y excelente disposición. Su apoyo, comentarios, y contribuciones fueron trascendentales para el desarrollo de esta investigación.

A mi codirector, Andre-Noel Roth Deubel, por sus valiosos aportes y comentarios.

A Oscar García de la Alcaldía Municipal de La Calera; a Jaime Matiz, William Barreto, Yamile Ruiz y Nidia Garzón, de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca (UAEGRD); a Rafael Robles de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca; a Richard Vargas del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER); y a Lucero León y Lina Dorado de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD); por su tiempo, comprensión y aportes tan relevantes para los hallazgos aquí plasmados.

A la Universidad Nacional de Colombia.

Resumen

La política pública de gestión del riesgo de desastres es una política de desarrollo cuya implementación requiere de formas de intervención en diferentes niveles –global, sectorial, territorial, local, y comunitario–, y en la que interceden múltiples actores que deben establecer acuerdos entre sí, interactuar de manera articulada, e intercambiar recursos. De ahí que su ejecución requiera de una red sólida de gobernanza. Sin embargo, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), que es la entidad coordinadora del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), admite que su ejecución ha sido débil. A partir de esta inquietud, el presente estudio analiza de qué manera se ha implementado esta política en el municipio de La Calera, de 2013 a 2018, a partir del *marco de la gobernanza múltiple* propuesto por Michael Hill y Peter Hupe, con el objetivo conocer las dinámicas complejas que subyacen al proceso de implementación. Un examen desde este marco y desde el enfoque de redes de política permite realizar un análisis exhaustivo a los elementos que convergen en la implementación, y estudiar el proceso desde una mirada holística. Como resultado se encuentra que, contrario a la hipótesis planteada inicialmente, la red de gobernanza que requiere la política –manifestada en la estructura organizacional del SNGRD y sus instancias de articulación y coordinación– se ha institucionalizado. No obstante, si bien los actores se articulan y actúan de manera coordinada, debido a la inadecuada comprensión de la *gestión del riesgo de desastres* en el territorio, esta red funciona más para llevar a cabo actividades de manejo, que para jalonar los procesos de conocimiento y reducción del riesgo; procesos que son indispensables para la implementación exitosa de la política.

Palabras clave: *política pública, implementación, gobernanza, enfoque de redes de política, gestión del riesgo de desastres, red de gobernanza.*

Abstract

The implementation of policies for disaster risk management requires forms of intervention at different levels, such as global, sectoral, territorial, local, and community. In addition, in its implementation, multiple actors intercede, and they establish agreements with each other, interact in an articulated way, and exchange resources. Thus, the execution of the policy requires the structure of a solid governance network. In Colombia, the National Unit for Disaster Risk Management (UNGRD), the institution that coordinates the National System for Disaster Risk Management (SNGRD), has identified weaknesses in policy execution. This study analyzes how the policies for disaster risk management were implemented in the municipality of La Calera between 2013 and 2018. To understand the complex dynamics that underlie the implementation process, this study draws on the *Multiple Governance framework* developed by Michael Hill and Peter Hupe, as well as the policy network approach. Examining implementation through these frameworks allowed analyzing the elements that converge in the process, and studied them from a holistic perspective. The study finds that, contrary to the initial hypothesis, the governance network created by the SNGRD through its organizational structure, articulation and coordination, is institutionalized. However, while actors act in a coordinated way, understandings of the concept of disaster risk management are often weak. Because of this, the network focuses on management activities, rather than on effective processes for knowledge and the risk reduction, leading to weaknesses in policy implementation.

Keywords: *public policy, implementation, governance, policy network approach, disaster risk management, governance network.*

Contenido

	Pág.
Resumen	VII
Lista de figuras	XI
Lista de tablas	XII
Siglas	XIII
Introducción	15
Capítulo 1. Marco conceptual y teórico	23
1.1 La política pública: una respuesta a un problema público.....	24
1.2 La implementación de las políticas públicas	25
1.3 La definición del problema y la estructura organizacional para su solución	30
1.4 Gobernanza: una aproximación conceptual.....	33
1.4.1 Enfoque de redes	34
1.4.2 El marco de la gobernanza múltiple.....	35
1.4.3 ¿Cómo usar el marco de la gobernanza múltiple?.....	42
1.5 Operacionalización de la red de gobernanza.....	44
Capítulo 2. La política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia	55
2.1 Gestión del riesgo de desastres	55
2.2 Los desastres en Colombia: la evolución del marco normativo para su tratamiento	60
2.3 La política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia	66
Capítulo 3. La implementación de la política pública de gestión del riesgo: estudio de caso La Calera	78
3.1 La gobernanza de la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia.....	78
3.2 La implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera	82
3.2.1 Aspectos metodológicos.....	82
3.2.2 Caracterización de La Calera	84
3.2.3 La red de gobernanza de la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera	88
3.2.4 La implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera: una lectura desde el <i>marco de la gobernanza múltiple</i>	118
Conclusiones	123

A. Anexo: Generalidades del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD).....	131
B. Anexo: Conformación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), de acuerdo con el Decreto 919 de 1989.....	133
C. Anexo: Organización del FOREC.....	134
D. Anexo: Evolución del marco normativo para la gestión del riesgo de desastres hasta la expedición de la Ley 1523 de 2012.....	135
E. Anexo: Marco normativo para la gestión del riesgo de desastres a partir de la expedición del “Plan Nacional de Desarrollo: más empleo, menos pobreza y más seguridad (2010-2014)” y la Ley 1523 de 2012.....	144
F. Anexo: Actores más referenciados en las en las actas de reuniones del Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (CLOPAD) y del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) de La Calera, entre los años 2009 y 2018.....	178
G. Anexo: Descripción de los actores de la red de gobernanza de la implementación de la política pública de La Calera.....	179
H. Anexo: Comprensión del problema desde el nivel de la gobernanza directiva de la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia.....	183
I. Anexo: Recursos vs. Dependencia en La Calera.....	188
J. Anexo: Recursos y patrones de interacción entre los actores para la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Cundinamarca.....	193
K. Anexo: Temas abordados en los comités nacionales para el conocimiento y la reducción del riesgo.....	195
Bibliografía.....	196

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1.1. Cuatro tipos de estructura de problemas	31
Figura 1.2. El marco de la gobernanza múltiple	54
Figura 2.1. Evolución del marco normativo para el tratamiento de los desastres como problema público	61
Figura 2.2. El marco normativo de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia	67
Figura 2.3. Estructura del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SGNRD)	69
Figura 2.4. Componentes de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia	72
Figura 3.1. La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el <i>marco de la gobernanza múltiple</i>	79
Figura 3.2. Inversión anual en gestión del riesgo de desastres en La Calera por proceso	88
Figura 3.3. Porcentaje total de inversión en gestión del riesgo de desastres en La Calera por proceso	89
Figura 3.4. Comprensión del problema vs. Instrumentos para la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera	97
Figura 3.5. Comprensión del problema vs. Instrumentos para la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Cundinamarca	99
Figura 3.6. Dependencia para la implementación de la política pública de gestión del riesgo en La Calera	102
Figura 3.7. La administración municipal solicita la intervención de otros actores	104
Figura 3.8 La administración municipal solicita permiso a otros actores para hacer intervenciones	105

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1.1. El marco de la gobernanza múltiple	42
Tabla 1.2. Descripción de los actores	47
Tabla 1.3. Importancia de los actores según cuatro variables	48
Tabla 1.4. Tipología de relaciones de dependencia entre actores	49
Tabla 1.5. Matriz de análisis de las normas	51
Tabla 2.1. Elementos clave de la gestión del riesgo de desastres como proceso	58
Tabla 2.2. Conformación de los comités de conocimiento, reducción y manejo	70
Tabla 2.3. Conformación de los consejos	71
Tabla 3.1. Responsabilidades de los alcaldes y gobernadores	81
Tabla 3.2. Documentos analizados relacionados con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres	84
Tabla 3.3. Inversión en gestión del riesgo de desastres en La Calera	88
Tabla 3.4. Categorización de los actores de la red de gobernanza de la implementación de la política pública de La Calera	91
Tabla 3.5. Recursos para la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera	103
Tabla 3.6. Matriz de normas constitutivas para la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera	109

Siglas

Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres	CLOPAD
Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres	CMGRD
Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres	CMGRD
Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	CNGRD
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca	CAR
Departamento Nacional de Planeación	DNP
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	DANE
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	EAAB
Empresa de Servicios Públicos de La Calera	ESPUCAL
Estrategia Departamental de Respuesta a Emergencias	EDRE
Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias	EMRE
Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias	ENRE
Gestión del riesgo de desastres	GRD
Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	FNGRD
Fondo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres	FMGRD
Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca	ICCU
Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático	IDIGER
Plan Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres	PDGRD
Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres	PMGRD
Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	PNGRD
Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	SNGRD
Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres	SNPAD
Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca	UAEGRD
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	UNGRD

Introducción

Las pérdidas sociales y económicas que han dejado los desastres en Colombia, han significado grandes desafíos para el país. Sin duda alguna, el problema público que plantean los desastres ha sido incluido en la agenda pública en diferentes momentos, y por lo tanto, el Estado colombiano ha buscado su solución. De hecho, podría decirse que la acción pública para su tratamiento se ha ejecutado desde diferentes enfoques, que a su vez, se han manifestado en los sucesivos cambios del marco normativo que regula el tema, y han sido congruentes con los avances conceptuales en materia de desastres.

Así, en un primer momento, las acciones se caracterizaron por tener un carácter reactivo centrado en la atención de la emergencia, y son ejemplo de estas, la creación del Socorro Nacional en 1948, dado los problemas de orden público suscitados tras el bogotazo; y de la Defensa Civil en 1965; así como la designación de alcaldes, gobernadores y jefes de policía como los actores responsables de la atención de desastres en 1970. Desde ahí, podría decirse que el enfoque asistencialista y reactivo prevaleció hasta el último evento de gran magnitud acontecido en el país: la ola invernal de 2010-2011.

Sin embargo, otros eventos como el terremoto de Popayán de 1983 y la erupción del Volcán del Nevado del Ruiz de 1985 demostraron que las capacidades institucionales y financieras del Estado eran insuficientes, no solamente a la hora de atender la emergencia, sino también para llevar a cabo las labores de recuperación y reconstrucción. Estas dificultades, aunadas a una mejor comprensión de los desastres, conllevaron a un segundo momento en el que si bien las acciones de tipo reactivo persistieron, también se sentaron las primeras bases para el desarrollo de una política integral de gestión del riesgo. Ello se hizo evidente con la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) en 1988, el cual surgió como una instancia dirigida a orientar y coordinar acciones para la prevención y la reducción de los desastres.

Si bien el SNPAD continuó funcionando pese a las pérdidas sociales y económicas que dejaron los terremotos de Tierradentro de 1994 y del Eje Cafetero de 1999, y que ponían de manifiesto, una vez más, fallas en las capacidades institucionales y financieras para la atención de los desastres, no fue sino hasta que se vieron los efectos derivados de la ola invernal del 2010 y 2011, que se planteó la necesidad de reestructurar el SNPAD, y su marco regulatorio. A diferencia de los eventos anteriores, tras la ola invernal de 2010-2011, 28 de los 32 departamentos del país padecieron sus consecuencias, 3.219.239 personas se vieron afectadas y damnificadas, y se estima que las pérdidas económicas fueron de 11,2 billones de pesos (CEPAL y BID, 2012, p. 27). Como resultado, se expidió la Ley 1523 de 2012 y con esta, se adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se estableció el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD). Es a partir de aquí que se habla de un tercer momento en el que la acción pública para el tratamiento de los desastres comenzó a darse de la mano de un cambio en el paradigma de la comprensión de los desastres, vistos ya no como el evento físico *per se*, sino como producto de un problema de desarrollo asociado con el uso, la transformación y la planificación del territorio, y de las interacciones de las comunidades con el mismo. Desde esta perspectiva, si bien los eventos físicos no pueden evitarse, sí es posible realizar intervenciones correctivas y preventivas que conlleven a la reducción del riesgo y a la prevención de los desastres.

Dado que la política pública de gestión del riesgo responde a una política que también tiene como fin la generación de desarrollo en el territorio, tiene una particularidad, y es que precisamente su implementación requiere de formas de intervención en los niveles global, sectorial, territorial, local, comunitario y familiar, pues, es un proceso integral que no puede ejecutarse de manera aislada. Por este motivo, la política se refleja en el diseño e implementación de programas, políticas y estrategias horizontales, que a su vez son transversales a varios procesos y sectores. De ahí que, en su implementación intercedan diferentes actores de varios niveles territoriales y sectores, que deben establecer acuerdos entre sí, interactuar de manera articulada, e intercambiar recursos; y por lo tanto, su ejecución requiera de una red sólida de gobernanza.

En efecto, de acuerdo a la tipología de los problemas propuesta por Robert Hoppe (2010), la política pública de gestión del riesgo de desastres responde a un *problema moderadamente estructurado por metas*, pues, pese a que existe un acuerdo sobre los objetivos de la política y los resultados esperados a futuro, y está planteada de acuerdo al nuevo paradigma de los desastres, no existe un consenso frente al conocimiento relevante para su solución (p.74). Así, entonces, el marco

normativo que constituye la política es el reflejo de un acuerdo existente sobre los objetivos a los que apunta la gestión del riesgo de desastres y su entendimiento conceptual. Por esta razón, la Ley 1523 de 2012 define la gestión del riesgo como un proceso que busca “contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”, y por lo tanto, es una “política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, [y] los derechos e intereses colectivos” (Ley 1523, 2012, art 1).

Aunque los objetivos de la política parecen claros y se reconoce que su implementación demanda de la ejecución apropiada de los tres procesos que componen la gestión del riesgo –i) el conocimiento y ii) la reducción del riesgo y iii) el manejo de desastres–, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), que es la entidad coordinadora del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), admite que hay “una débil implementación de la política por parte de los actores del SNGRD en todos los ámbitos del territorio” y que es urgente desarrollar “capacidades al interior del SNGRD para llevar a cabo los procesos misionales” (UNGRD, 2018, p. 7). Estas inquietudes sugieren que el “cómo” se ejecuta exitosamente la política, es un interrogante que sigue en discusión, y que por lo tanto, –desde la perspectiva de Hoppe– aún no hay certeza frente a los medios para la solución del problema.

Precisamente, las dificultades identificadas en la ejecución de la política son las que motivan el desarrollo de esta investigación, la cual busca analizar de qué manera se ha implementado la política pública de gestión de riesgo de desastres en el municipio de La Calera, a partir del *marco de la gobernanza múltiple* propuesto por Michael Hill y Peter Hupe, con el objetivo conocer las dinámicas complejas que subyacen al proceso de implementación. Una mirada a esas dinámicas permite entender en dónde se presentan las fallas, en caso de que la política se lleve a cabo con deficiencias, o bien, explicar por qué se ha desarrollado exitosamente.

Al respecto, esta investigación plantea como hipótesis que la política pública de gestión del riesgo de desastres se ejecuta inapropiadamente en La Calera ya que la red de gobernanza para su implementación no se ha institucionalizado, lo cual obedece a deficiencias en el entendimiento de las responsabilidades de los actores que conforman el SNGRD, en dificultades en la comprensión de los arreglos institucionales de la política, y en la falta de coordinación y articulación para el cumplimiento de las funciones asociadas con los procesos que componen la gestión del riesgo de desastres.

Con el ánimo de analizar cómo se ha implementado esta política en La Calera, a partir del *marco de la gobernanza múltiple* propuesto por Hill y Hupe, y cumplir con el objetivo principal, esta investigación propone los siguientes objetivos específicos:

1. Establecer las variables para la operacionalización de la red de gobernanza de la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres, con el fin de comprender el funcionamiento de sus niveles *constitucional, directivo y operacional*, de acuerdo con el *marco de la gobernanza múltiple*.
2. Explicar la evolución del marco normativo y los elementos que actualmente constituyen la política pública de gestión del riesgo de desastres, con el fin de esclarecer porqué es una política generadora de desarrollo, y porqué es una política transversal que involucra a diferentes actores y se genera desde diferentes niveles.
3. Describir y analizar la política pública de gestión de riesgo de desastres en función del *marco de la gobernanza múltiple* propuesto por Hill y Hupe, para así examinar el funcionamiento de la red de la gobernanza para la implementación de la política pública en La Calera, entre los años 2013 a 2018.

Como se venía mencionando, la UNGRD ha observado fallas en la implementación de la política. Entre las causas que explican estas debilidades, la UNGRD encuentra que, primero, la incorporación de los lineamientos de la gestión del riesgo de desastres en los instrumentos de planificación territorial y sectorial es débil. De hecho, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo –que es el instrumento que establece los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos para la ejecución de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, y manejo de desastres– se adoptó hasta el año 2016, con el Decreto 308. Por supuesto que la ausencia de estos lineamientos “[llevó] a las entidades territoriales y sectoriales a la dilatación y/o postergación de decisiones de incorporación de lineamientos de gestión del riesgo en instrumentos de planificación sectorial y territorial” (UNGRD, 2018, p. 7).

En segundo lugar, de acuerdo con la UNGRD (2018), las capacidades institucionales del SNGRD para llevar a cabo los procesos de la gestión del riesgo de desastres, son insuficientes. Al respecto, la mayor dificultad consiste en que, si bien el establecimiento del SNGRD es el resultado de un cambio en la comprensión de los desastres como un problema de desarrollo, en el nivel territorial el

enfoque de la gestión del riesgo de desastres aún no se ha interiorizado, de manera que las acciones reactivas y asistencialistas persisten sobre las acciones prospectivas y preventivas (pp. 7-8).

Y en tercer lugar, la UNGRD (2018) sostiene que no hay claridad en el marco normativo sobre el grado de responsabilidad de las entidades públicas, privadas y comunitarias en la implementación de la gestión del riesgo (p. 8). Como consecuencia, el dilema que plantea la articulación entre actores e instituciones bajo los principios de complementariedad y subsidiariedad, frente a las competencias y responsabilidades que tienen a su cargo, persiste, de tal forma que la toma de decisiones no se da de manera coordinada.

Teniendo en cuenta las dificultades identificadas por la UNGRD, frente a la ejecución de la política, esta investigación resulta de gran relevancia en la medida en que permite comprender los cortos circuitos que generan las fallas, pero además, para advertir las dinámicas complejas que envuelven los procesos de implementación. De hecho, dado las particularidades de la política pública de gestión del riesgo, esta investigación parte del supuesto de que el análisis de su implementación no puede reducirse a la observación del cumplimiento de objetivos establecidos previamente; ni a mirar el funcionamiento de las relaciones jerárquicas, verticales y de subordinación estipuladas en la normatividad, y desde las cuales las entidades territoriales deben cumplir las directrices del nivel nacional (enfoque *top-down*); ni mucho menos, centrarse exclusivamente en las acciones de los actores sobre los que recae la implementación (enfoque *bottom-up*).

En otras palabras, examinar la implementación de esta política no puede limitarse a revisar sí las directrices nacionales y establecidas tanto en el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, como en los comités nacionales de conocimiento, reducción y manejo, han sido aplicadas en los departamentos y municipios; ni tampoco, puede enfocarse únicamente en el análisis de las acciones de los gobernadores, alcaldes y los coordinadores de los consejos territoriales en gestión del riesgo. Por el contrario, la implementación es un proceso mucho más complejo que está en constante reformulación. Esta complejidad obedece a la gran variedad de actores que interceden en la política, y a los múltiples niveles de acción desde los que se ejecuta. Así, si bien existen unas relaciones verticales desde las que se establecen unas directrices nacionales que deben aplicarse en los departamentos y municipios; de manera simultánea, en cada uno de estos niveles se producen relaciones horizontales –que pueden llegar a ser de cooperación– entre los actores responsables de la gestión del riesgo, donde además confluyen valores e intereses.

La complejidad de las relaciones que suscita la ejecución de una política, ha conllevado a reconocer la *gobernanza* como un concepto relevante, y a ver la implementación como un proceso que se da a partir de una estructura en red. Por un lado, en las ciencias sociales, el *enfoque de redes de política* ha sido utilizado para analizar los procesos de definición de la agenda, toma de decisiones e implementación, ya que desde este enfoque se considera que estos procesos se originan en un contexto de interacciones entre actores, organizaciones e instituciones formales (Parsons, 2007). Pero, por otra parte, las redes también pueden concebirse como una forma específica de gobernanza, es decir, “como un mecanismo para movilizar recursos políticos en situaciones en las que estos recursos están muy dispersos entre los actores públicos y privados” (Börzel, 1997, p. 5), y donde es necesario apelar a estructuras organizativas no jerárquicas y de cooperación.

Con el ánimo de proponer una explicación alternativa al modelo del ciclo de la política –desde el que la política se considera como el resultado de una secuencia, en el que a la vez es posible separar la formulación de la implementación–, y de no reducir la complejidad de los procesos que involucra la ejecución de una política, Michael Hill y Peter Hupe (2006) plantearon el *marco de la gobernanza múltiple* a partir del *marco de análisis y desarrollo institucional (IAD)* propuesto por Elinor Ostrom. Este marco tiene como objetivo demostrar que las fases de la política se traslapan, y que el proceso de la política es mucho más complejo, en tanto las decisiones están anidadas (Hill y Hupe, 2006, p. 558). Por este motivo, los autores se centran en estudiar los diferentes niveles en los que se toman las decisiones –*constitucional, directivo y operacional*– para conocer las dinámicas que se generan entre los múltiples actores, valores, e intereses, entre otros, que convergen en la implementación de la política, y que la hacen más compleja.

Hasta aquí se ha mencionado, por un lado, que el estudio de la implementación de esta política no puede reducirse a los enfoques tradicionales (*top-down* y *bottom up*); y que por otra parte, la implementación es un proceso complejo que se da desde una red. Justamente, indagar por la implementación de esta política es fundamental para observar la brecha entre las disposiciones normativas y su aplicación en la realidad. Sin embargo, más allá de esta observación, a partir del *marco de la gobernanza múltiple* y del *enfoque de redes de política*, en esta investigación se construyó un marco conceptual y teórico para ahondar en los engranajes que se producen entre los actores involucrados; actores que participan en diferentes niveles y sectores, y que actúan a partir de sus percepciones del problema, recursos e intereses, entre otros. A la par, las dinámicas que se generan en cada nivel (interacciones de carácter horizontal) están aunadas a otros niveles

en el que las interacciones son verticales, de manera que la implementación es un proceso complejo que se produce desde una gran red. Ciertamente, la debilidad de los enfoques tradicionales de los estudios de la implementación está en que contemplan el proceso desde una orilla (desde arriba o desde abajo), y no permiten comprenderlo de manera más holística. Así las cosas, esta investigación se sale de esos linderos, propone un análisis exhaustivo de los elementos que convergen en la implementación, y a partir de allí, busca ofrecer una explicación, bien sea de las limitaciones o de las fortalezas de la política para así contribuir en el entendimiento de la política pública de gestión del riesgo de desastres en el país. Igualmente, este estudio permite obtener aprendizajes sobre los factores que inciden en el éxito o en el fracaso de la ejecución de una política, pero además, su alcance está en que ofrece un marco –soportado en el *marco de la gobernanza múltiple* y el *enfoque de redes de política*– que resulta útil para analizar otras políticas del país, estructuradas a partir de procesos de descentralización político administrativa.

Ahora bien, explicadas las razones que motivaron el desarrollo de esta investigación, es importante agregar que se tomó como caso de estudio al municipio de La Calera, con el fin de analizar de qué manera se ha implementado la política allí, entre los años 2013 a 2018. En términos metodológicos, el estudio de caso ayuda a entender un fenómeno social, para ahondar en su comprensión o en su explicación (Páramo, p. 307); y a su vez, como estrategia metodológica, permite situar discusiones teóricas y contrastarlas con la realidad de un caso específico. De ahí que este estudio sea de carácter descriptivo y analítico, pues por un lado buscó identificar y caracterizar los factores que han incidido en la implementación de la política en el municipio, a partir de la observación de las variables que operacionalizan la red de gobernanza; y además, analizar dichos factores a la luz del *marco de la gobernanza múltiple* propuesto por Hill y Hupe.

Para concluir, con base en los objetivos específicos propuestos, esta investigación se divide en tres capítulos: en el primero, se exponen las nociones conceptuales y teóricas que constituyen la base para el análisis de la implementación de la política en el municipio, y que consisten en el entendimiento de conceptos como *implementación* y *gobernanza*, y del *marco de la gobernanza múltiple* propuesto por Michael Hill y Peter Hupe. El entendimiento de estos conceptos y del marco es de gran relevancia, pues finalmente permite definir qué se entiende por *red de gobernanza* y establecer las variables para su operacionalización; esto es trascendental para el desarrollo de la investigación toda vez que la implementación de la política se analizará a partir de dichas variables.

En el segundo capítulo se definen las nociones de *desastre* y *gestión del riesgo de desastres*, y posteriormente, se explica de qué manera la evolución del marco normativo –que se ha adoptado en el país para afrontar el problema público que plantean los desastres– ha estado supeditada a los avances conceptuales en la materia, pero también, han sido el resultado de eventos que han desbordado las capacidades del país a la hora de atender emergencias y emprender las tareas de recuperación. Entender la evolución del marco normativo es fundamental para vislumbrar las disposiciones normativas actuales de la política pública de gestión del riesgo, pero además, para comprender que esta finalmente responde a una política generadora de desarrollo transversal que involucra a diferentes actores y se genera desde diferentes niveles.

Y por último, en el tercer capítulo se describe el funcionamiento de la política pública a partir del *marco de la gobernanza múltiple* elaborado por Hill y Hupe, y se examina la red de gobernanza de la implementación de la política en La Calera, a partir de análisis de las fuentes de información primarias, en función de las variables de operacionalización de la red de gobernanza establecidas en el primer capítulo.

Para finalizar, se presentan las conclusiones y a partir de los hallazgos se proponen algunas recomendaciones para la política con el fin de optimizar su implementación.

Capítulo 1. Marco conceptual y teórico

El presente capítulo introduce las nociones conceptuales y teóricas que constituirán la base para analizar la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres, en el municipio de La Calera. Para ello, en primer lugar se tratarán las definiciones de política pública e implementación, abordando brevemente las preocupaciones de las tres generaciones de los estudios investigativos en la materia, para finalmente explicar de qué manera se ha incorporado el concepto de gobernanza en los estudios de la implementación, y así mismo, esclarecer por qué resulta más conveniente examinar la implementación de esta política desde este concepto y no desde los enfoques tradicionales (*top-down* o *bottom-up*). En segundo lugar, a partir de la tipología de los problemas establecida por Robert Hoppe, se discutirá la relevancia de examinar los problemas de política pública no desde su solución, sino que por el contrario, desde su configuración y particularidades, pues de ello dependerá el tipo de estructura organizacional que deba adoptarse para su solución. De hecho, entender el tipo de problema al que responde la política pública de gestión del riesgo de desastres es fundamental para comprender que su solución requiere de una estructura organizacional propia, de una red de gobernanza, y por lo tanto, que su implementación debe darse desde allí. Por este motivo, en tercer lugar, se esclarecerán los conceptos de gobernanza y se apelará al marco de la gobernanza múltiple elaborado por Michael Hill y Peter Hupe, con el fin de exponer la complejidad que envuelve de la implementación de las políticas públicas; para, finalmente, definir qué se entiende por red de gobernanza y establecer las variables con las que se analizará la implementación de la política.

1.1 La política pública: una respuesta a un problema público

Las políticas públicas son la materialización de las acciones y los fines del Estado y, desde una perspectiva normativa, son el medio a través del cual el Estado resuelve las demandas sociales y los problemas públicos que define la ciudadanía a partir de sus necesidades. Así, las políticas públicas legitiman la acción del Estado, pues más allá de generar acciones con las que el Estado presta bienes y servicios públicos, son el “puente visible entre el gobierno y la ciudadanía” (Torres-Melo y Santander, 2013, p.15), y por lo tanto son la vía con la que este provee soluciones a problemas y promueve el bienestar colectivo.

Aunque son múltiples las definiciones de política pública, es evidente que su objeto se relaciona con la acción y el deber ser del Estado encaminado a la garantía del bienestar general, de modo que es un instrumento con el que se plantean acciones y soluciones a cuestiones “socialmente problematizadas” (Oszlak y O’Donnell, 1995). Sin embargo, las políticas públicas también están provistas de complejidad. En efecto, este concepto agrupa las disposiciones normativas de las instituciones; las acciones y actividades políticas y administrativas que desempeñan diferentes actores para la formulación, implementación y evaluación de una política; y los efectos producidos por la misma (Roth, 2015, p. 35). De ahí que, las dinámicas que se generan entre los actores, agentes e instituciones que intervienen en los procesos (de formulación, implementación y evaluación, entre otros) de la política, y en los que inciden sus ideas e intereses, son elementos intrínsecos que hacen de la política pública un fenómeno complejo (Capano, 2009, p. 18, citado en Roth, 2015, p. 35).

De acuerdo con Roth (2015), una política pública existe cuando implica la participación del gobierno o de una autoridad –que asume la responsabilidad (total o parcial) de alcanzar objetivos para atender un problema–; la percepción de una situación problemática; y la definición de objetivos y procesos para su solución (p.37). Así entonces, la política pública se define como:

(...) un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2015, p. 38)

No obstante, si bien la política pública está conformada por acciones ejecutadas parcial o totalmente por una institución gubernamental, también es necesario entender que la política pública responde a una acción colectiva que emana y se desenvuelve en lo público a partir de transacciones políticas, tal que la función del gobierno es coordinar y lograr la cooperación de los actores (sociales, económicos y demás) que intervienen en ella (Torres-Melo y Santander, 2013, p.56).

Así mismo, la política pública responde a una construcción social que se estructura alrededor de asuntos que se perciben como problemáticos, por parte de uno o varios grupos de la sociedad. Aun así, el reconocimiento de un problema público como tal, depende de un proceso de deliberación y juego político en el que dicha situación tiene la capacidad de captar la atención del gobierno y los actores sociales relevantes, y por lo tanto, de posicionarse como un asunto público. Así la política pública se configura como la “respuesta a una necesidad que logra salir triunfante en la discusión pública” (Torres-Melo y Santander, 2013, p.56).

1.2 La implementación de las políticas públicas

Examinar la implementación de una política pública es fundamental para conocer los procesos que inciden en la materialización de las decisiones y acciones de política en la realidad. En palabras de Roth (2015) “esta etapa es fundamental porque en ella la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” (p. 185). Pese a la relevancia que tiene el proceso de implementación, en tanto condiciona el fracaso o éxito de una política pública (Torres-Melo y Santander, 2013, p.117), esta fase ha estado relegada de la discusión teórica en tanto se ha tratado como un asunto técnico que obedece casi que exclusivamente a las capacidades de la administración y a fallas presentadas en la gestión pública (Roth, 2015, p.186). No obstante, de acuerdo con Goggin (1990, citado en Pülzl y Treib, 2007) existen tres generaciones de estudios investigativos sobre la implementación, que podrían dividirse en las siguientes aproximaciones teóricas:

1. Los modelos *top-down* que hacen énfasis en la capacidad de los tomadores de decisiones para producir un objetivo de política específico y controlar la etapa de implementación.
2. Las críticas de los enfoques *bottom-up* que ven a los burócratas locales como los principales actores en la entrega de políticas, y conciben los procesos de implementación y negociación dentro de las redes de implementadores.

3. Las teorías híbridas que intentan superar la división entre estos dos enfoques incorporando elementos de ambos modelos y otros modelos teóricos¹. (p.90)

Dentro de la primera generación se encuentran los estudios que se desarrollaron a partir de 1970 en Estados Unidos en respuesta a la preocupación del gobierno frente la efectividad de los programas estatales. En efecto, los resultados no correspondían a las expectativas de quienes tomaban las decisiones (Pülzl y Treib, 2007, p. 89), y como se mencionó, estas investigaciones examinaban la efectividad de las decisiones tomadas y acciones implementadas por el gobierno desde una perspectiva vertical. De esta primera generación, caracterizada por una visión pesimista sobre la implementación de las políticas, hace parte la obra de Pressman y Wildavsky, titulada: “Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington frustran en Oakland”. Esta obra generó gran impacto en los estudios sobre el tema, pues a partir de esta surgió mayor interés en la materia, si bien ya existían estudios previos. De acuerdo con los autores, la política constituía una “hipótesis que [conllevaba] condiciones especiales y consecuencias previstas”, cuya implementación consistía en un “proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas” (Pressman y Wildavsky, 1998, p.56). Así, el éxito o fracaso de la implementación dependía del adecuado enlace de los eslabones de la cadena de valor de la política, que permitían ejecutar acciones que conllevaban al desarrollo de otras y que eran claves en la consecución de la política.

Como puede verse, el modelo *top-down* incorporaba una visión racional y jerárquica de la implementación de la política, desde el que se consideraba que su éxito o fracaso obedecía al seguimiento (o no) de una cadena de acciones y ordenes que debían coordinarse y controlarse desde arriba. Sin embargo, este modelo relegaba otros factores que podían incidir en la implementación, y que por supuesto se presentaban en los diferentes eslabones de la cadena, como por ejemplo las motivaciones de los burócratas, sus relaciones con otros actores, su capacidad de movilización de recursos, los instrumentos utilizados, entre otros. Justamente, una de las mayores debilidades del modelo *top-down* está en que centra su atención en la definición de las metas y deja de lado “el papel de los trabajadores en línea de producción”; dicho de otro modo, excluye “otros actores y niveles en el proceso de implementación” (Parsons, 2007, p. 487),

¹ Traducción libre de la autora.

a la vez que asume que el control del proceso (de actores y eslabones) –en sentido vertical– es garantía para una adecuada implementación.

En correspondencia con las debilidades del modelo *top-down* descritas anteriormente, la segunda generación buscó desarrollar marcos teóricos e hipótesis para superar dichos vacíos. De esta forma, los estudios demostraron que los resultados no correspondían a los objetivos planteados y que por lo tanto la cadena de valor que conllevaba a la ejecución de la política era debatible. Estos estudios se denominaron como *bottom-up* puesto que buscaban examinar con mayor profundidad las redes de actores conformadas alrededor de la política y los comportamientos de los individuos que la implementaban, toda vez que consideraban necesario aproximarse a la fuente del problema para resolverlo y que las dificultades justamente se encontraban en el nivel más bajo de la jerarquía (Elmore, 1982, citado en Roth, 2015, p. 203). En efecto, los enfoques *bottom-up* no concebían que los implementadores de la política se ciñeran necesariamente a los objetivos y parámetros establecidos en el nivel central (o directivo), pues finalmente, eran los implementadores quienes se enfrentaban a las dificultades reales y cotidianas que implicaba la ejecución de la política. Desde esta noción resultaba fundamental enfocar el estudio de la implementación en la discrecionalidad de los implementadores y en las dinámicas de poder y lucha de intereses en las que podría enmarcarse la ejecución de la política.

Sin embargo, este enfoque tampoco ha estado exento de críticas. De hecho, la idea de que los implementadores gozan de absoluta discrecionalidad, y por lo tanto, pueden frustrar la ejecución de la política, ha sido cuestionada debido a que no son agentes completamente libres, sino que por el contrario, sus acciones están influenciadas por incentivos y restringidas por obligaciones (Birkland, 2011, p.269). Del mismo modo, desde este enfoque tampoco se puede asumir que el implementador tiene capacidad para sabotear la política; más bien, por el contrario, en algunos casos puede que siga las indicaciones de los formuladores y que trabaje a favor de estas. Igualmente, tampoco puede sostenerse que todos los grupos o individuos participan de manera activa en el proceso de implementación, pues estos pueden mostrarse apáticos, o bien, puede que la política no corresponda con sus intereses (Birkland, 2011, p.269).

Tal y como se ha mencionado hasta aquí, la dificultad de los enfoques *top-down* y *bottom-up* está en que simplifican la complejidad de la implementación (Parsons, 2007, p. 491). En este orden de ideas, la tercera generación trató de conciliar las ideas de ambos enfoques, y buscó que los

estudios tuvieran una aproximación más científica (Pülzl y Treib, 2007, p. 89). Así mismo, una de sus contribuciones más relevantes, es que resaltó la importancia de estudiar el proceso de implementación no de manera aislada, sino que por el contrario, como intrínseco a la formulación de las políticas. Hacen parte de esta generación los estudios de Sabatier, Lewis, Flynn, Barrett y Fudge.

Por ejemplo, Sabatier, con su modelo de las coaliciones promotoras, señaló la relevancia de observar la incidencia de otros factores internos (económicos, o bien otros campos de política, grupos de interés, burocracia, academia, think-tanks, entre otros) en la implementación, como agentes generadores de cambio en la política pública (Parsons, 2007, p. 225). De hecho, para Sabatier, el proceso de la política pública involucra una gran variedad de actores con múltiples intereses, valores, y preferencias; se desenvuelve en un dominio público que generalmente incluye varios programas en los que participan diferentes niveles administrativos del gobierno; y se da en el marco de una variedad de debates técnicos que abarcan diferentes posturas y valores que dan lugar a luchas de poder dentro de la arena política (2007 citado en Hill y Hupe, 2009, p. 62).

Otros autores como Lewis y Flynn observaron la implementación desde un modelo conductista, en donde las acciones que pueden llevar a cabo los individuos están determinadas por el contexto institucional y organizacional (1978 y 1979, citado en Parsons, 2007, p. 491). En principio, podría pensarse que los implementadores ejecutan lineamientos “racionales” establecidos durante la etapa de la formulación de la política, sin embargo, en realidad existen disensos entre los actores frente a los valores, los objetivos y los procedimientos de la política, de ahí que las acciones derivadas de una política sean el resultado de las circunstancias dadas más que el desarrollo de los objetivos iniciales (Lewis y Flynn, 1978, p. 5 citado en Parsons, 2007, p. 492).

De manera similar, autores como Barrett y Fudge consideraron que la implementación de la política podía comprenderse mejor si se observaba como un “continuo de acciones de políticas públicas en el que tiene lugar un proceso interactivo y de negociación entre aquellos que buscan poner las políticas públicas en marcha y aquellos de los que depende la acción” (1985, p. 25 citado en Parsons, 2007, p. 492). Si bien para los autores la implementación dependía de las relaciones de poder entre los encargados de la ejecución de la política y los que contaban con los recursos, para Barrett y Fudge (1985) aspectos como la dependencia, los intereses y las conductas eran

fundamentales ya que afectaban el desenvolvimiento de la política, pues antes que nada, incidían en las acciones de individuos y agencias (citados en Parsons, 2007, p. 493).

Como puede verse, la relevancia de los aportes de estos autores está en que resaltan el alcance de las interacciones entre los actores, la manera en la que se organizan de acuerdo sus preferencias o intereses, y sus acciones en diferentes esferas y niveles de ejecución de la política. Hasta aquí, este breve repaso sobre los diferentes enfoques y debates en torno a la implementación que tenía como objetivo exponer su complejidad, pues es fundamental reconocer que la ejecución de las políticas se da

(...) dentro de un sistema de gobierno en el cual hay múltiples niveles de actuación, distintos niveles de poder y donde se dan infinidad de formas y momentos de interacción [...] La interacción tanto vertical como horizontal entre los múltiples niveles del gobierno implica que dentro del proceso de implementación de una política pública, la manera como se van a dar y garantizar las interacciones necesarias va a ser un elemento muy relevante. Las relaciones verticales implican necesariamente la existencia de una relación de autoridad, mientras que las relaciones horizontales significan una posible relación de cooperación. (Torres-Melo y Santander, 2013, pp.124-125).

Esta observación es significativa ya que los procesos de implementación no pueden reducirse a procesos exclusivamente jerárquicos y de subordinación, o centrados en las acciones de los actores; ni tampoco limitarse al cumplimiento de los objetivos fijados durante la formulación, sino que por el contrario, es un proceso en constante cambio y reformulación. De hecho, la complejidad de las relaciones que implica la implementación de una política –bien sea entre actores, sectores del gobierno, valores e intereses, entre otros– ha conllevado a reconocer la *gobernanza* como un concepto relevante (que puede facilitar la ejecución), y así mismo, a observar la implementación como un proceso que involucra redes complejas, que se “expanden horizontalmente entre organizaciones con poder y con estructura equivalente a las organizaciones con las que se relacionan verticalmente” (Hill y Hupe, 2009, p. 67).

Como se verá en la sección 1.4, la incorporación del concepto de gobernanza en el estudio de la implementación de las políticas ha permitido comprender cómo diferentes variables y niveles de acción inciden el desarrollo y los resultados de una política (O’Toole, 2000, p. 276, citado en Hill y Hupe, 2009, p. 15). Esto obedece a que, desde el enfoque de las redes de gobernanza (sobre el que se profundizará más adelante), la implementación no es vista en términos del cumplimiento o no de objetivos establecidos previamente, sino que más bien se observa como un proceso que –valga la redundancia– hace parte de un proceso aún más amplio de negociación e intercambio en

red (Hill y Hupe 2009, p. 68), desde el que la política se implementa y reformula constantemente de manera simultánea a las reglas de juego, los procedimientos, los valores, y las relaciones e intereses presentes en las organizaciones que se establecen para su ejecución .

1.3 La definición del problema y la estructura organizacional para su solución

El modelo racionalista de la implementación de las políticas, propio de los enfoques *top-down*, presentaba una dificultad, y es que al derivarse de una noción de toma de decisiones vertical y jerárquica, dejaba de lado la variabilidad “de la naturaleza y complejidad de los problemas humanos” (Parsons, 2007, p. 500). Teniendo en cuenta que hay políticas que plantean soluciones a situaciones más problemáticas y complejas que otras, resulta pertinente considerar el tipo de relación entre “las políticas de [las] que se trata y los factores que pueden influir en el proceso de implementación” (Parsons, 2007, p. 500); de ahí que comprender cómo puede implementarse una política en función al tipo de problema público al que responde, sea crucial para entender el tipo de estructura organizacional que requiere la ejecución de la política pública de gestión del riesgo de desastres.

De acuerdo con Hoppe (2010), un problema hace referencia “a una brecha entre una situación común y una [situación] más deseable a futuro”² (p. 23); y su estructuración requiere de un proceso de “problematización” en el juego político, que se da en medio de tensiones alrededor de su hallazgo y de su solución. Según Hoppe (2010), podría pensarse que un problema se procesa cuando se establece su solución, pues se considera que previo a su delimitación se ha producido un “proceso de institucionalización sobre un problema compartido, [es decir, que hay] un reconocimiento social según el cual existe un grupo de organizaciones que le proveerán una solución «permanente» a un problema «permanente» de una colectividad”³ (Berger y Luckmann, 1967, pp. 69-70, citados en p. 24). Como resultado, se considera entonces que el gobierno se ha

² Traducción libre de la autora.

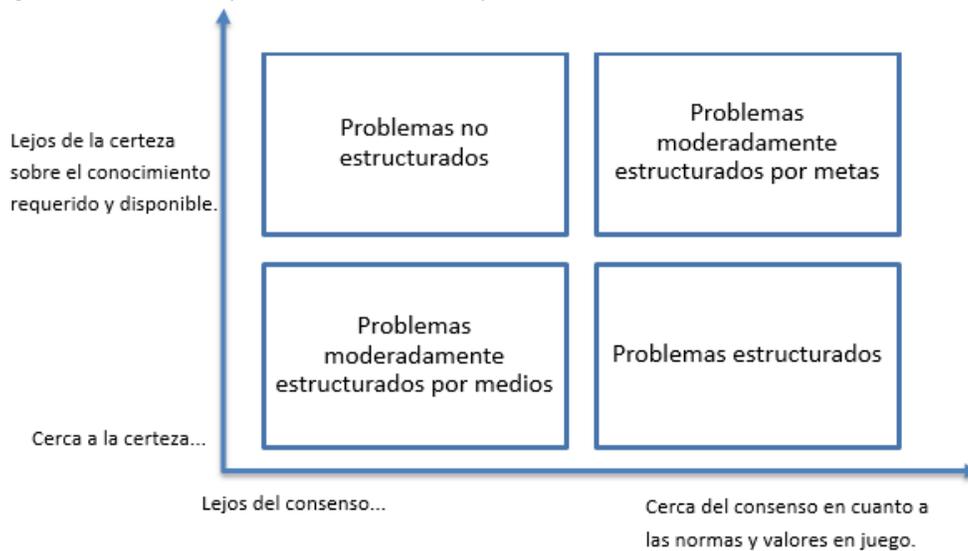
³ Traducción libre de la autora.

estructurado y organizado –previamente– en función de los problemas y que así mismo existen prácticas ya institucionalizadas para solucionarlos.

Sin embargo, para Hoppe (2010) es claro que los analistas de política se han concentrado más en ofrecer soluciones a los problemas –con unos medios políticos ya institucionalizados–, que en debatir alrededor de su identificación y en la delimitación precisa de sus componentes, lo que ha conllevado a que estos no se resuelvan efectivamente. Por esta razón, para el autor es necesario observar los problemas desde su configuración y particularidades, y no desde de su solución, pues de ello dependerán los medios –o más bien la estructura organizacional a adoptar –para atenderlos.

En este orden de ideas, Hoppe (2010) establece cuatro tipos de problemas (ver figura 1.1) a partir de dos dimensiones: el grado de acuerdo frente a las normas y valores en juego, y el grado de certeza en el conocimiento relevante y disponible para su solución.

Figura 1.1. Cuatro tipos de estructura de problemas



Fuente: Adaptado de Hoppe⁴ (2010, p. 73)

⁴ Traducción libre de la autora.

De acuerdo con la tipología de Hoppe (2010), un problema es *estructurado* cuando los diseñadores de política observan consenso sobre los asuntos normativos en juego y certeza frente a la validez y aplicabilidad del conocimiento sobre dicho asunto, de manera que pueden determinar fácilmente su solución. Por el contrario, un *problema no estructurado* se presenta cuando existen conflictos alrededor de los valores en juego, persiste un bajo grado de certeza frente al conocimiento relevante para su solución y hay un malestar generalizado con el statu quo. Estas características hacen que los problemas no estructurados sean de gran complejidad, pues usualmente están conformados por una red de problemas interrelacionados, que difícilmente pueden desagregarse. Como resultado, plantear soluciones frente a estos es engorroso, en tanto las divergencias de los actores hacen difícil llegar a una solución conjunta (p. 73).

Por otro lado, los *problemas moderadamente estructurados por metas* se presentan cuando los diseñadores de políticas perciben consenso en las “normas, principios, fines y objetivos de la definición de una situación deseable en el futuro”, pero bastante incertidumbre en la confiabilidad y aplicabilidad del conocimiento relevante para solucionar el problema; mientras que los problemas son moderadamente estructurados por medios cuando “el conocimiento relevante y requerido conduce a altos niveles de certeza, pero hay disenso continuo sobre los reclamos normativos en juego”⁵ (Hoppe, 2010, p. 74).

Justamente, esta categorización es trascendental para Hoppe (2010) debido a que no es posible hablar de manera separada de problemas y soluciones; sino que por el contrario, los problemas (especialmente los no estructurados y moderadamente estructurados) deben analizarse y tratarse desde una mirada que vincule el problema y su solución, pues cada tipo de problema demanda formas propias de gobernanza, de ejercicios de poder en la arena y de procesos políticos para su tratamiento.

Teniendo en cuenta la tipología de Hoppe, podría decirse que la política pública de gestión del riesgo de desastres responde a un *problema moderadamente estructurado por metas* pues existe acuerdo sobre los objetivos de la política y los resultados a futuro que se esperan de ella. No

⁵ Traducción libre de la autora.

obstante frente al conocimiento relevante para solucionar el problema, o más bien, los medios, no existe un sistema único de criterios o reglas definidas para su solución; se le ha atribuido diversas explicaciones –desde los campos de las ciencias naturales hasta las ciencias sociales, tal que ha adquirido un carácter multidisciplinario– a partir de los cuales hay diferentes soluciones al problema (de manera que no hay soluciones únicas); las soluciones que se plantean frente a este pueden ser –unas respecto a otras otras– mejores o peores relativamente; y la ejecución de la política no permite ensayos de error y aprendizaje (Hoppe, 2010, p. 77) en la medida en que los riesgos mal gestionados conllevan a desastres.

Dicho esto, y en correspondencia con la postura de Hoppe, un problema moderadamente estructurado por metas como el que supone la política pública de gestión de del riesgo de desastres, requiere para su tratamiento de una red de gobernanza abierta en la que participen múltiples actores, dado que ello posibilita la interlocución de diferentes miradas y posiciones en torno a su solución (Hoppe, 2011, p.228), teniendo en cuenta que la negociación e interacción entre los actores son elementos fundamentales para llegar a un acuerdo frente a los medios de solución. De hecho, como se explicará en el siguiente capítulo, la implementación de esta política demanda de varias formas de intervención en los niveles global, sectorial, territorial, local, comunitario y familiar –lo que a su vez denota bastante complejidad–, pues es un proceso integral que atraviesa diferentes subprocesos en tanto, finalmente, es una política intrínseca al desarrollo que busca modificar las condiciones del territorio y sus comunidades para evitar la concreción de desastres a futuro. Por este motivo, y como se esclarecerá más adelante, la implementación de esta política pública necesita de una estructura organizacional de gobernanza en red.

1.4 Gobernanza: una aproximación conceptual

Como se ha visto en las dos secciones anteriores (1.2 y 1.3), examinar la implementación de una política pública implica, por un lado, observar el tipo del problema al que responde la política, con el fin de identificar la estructura organizacional que el problema público demanda para su tratamiento; y por otro lado, tener en cuenta que la implementación es un proceso mucho más complejo. Por este motivo, no debe verse en términos del cumplimiento de objetivos establecidos previamente, sino que, por el contrario, como un proceso que se reformula constantemente, en tanto requiere de intercambios en red y de la negociación permanente de las reglas de juego, los valores y los procedimientos para su ejecución, entre otros.

Dicho esto, los conceptos de gobernanza y enfoque de redes permiten comprender la complejidad de las relaciones entre actores, sectores de gobierno, niveles de acción, valores e intereses que se presentan durante la implementación de una política, en tanto su ejecución finalmente es el resultado de las interacciones que se generan entre una pluralidad de actores, en las que por supuesto, inciden el contexto político y organizacional, la distribución del poder, las relaciones de dependencia, y la capacidad de acción e intervención de dichos actores.

1.4.1 Enfoque de redes

Si bien las raíces del enfoque de redes se encuentran en la teoría inter-organizacional y la perspectiva interactiva de las políticas públicas, de acuerdo con Hill y Hupe (2009), Fritz Scharpf fue quien introdujo las primeras ideas al respecto, en el estudio de la implementación, al afirmar en uno de sus ensayos que:

Es improbable, si no imposible, que una política pública de relevancia pudiera resultar de un proceso de selección de un solo actor unificado. La formulación de la política y la implementación son inevitablemente el resultado de interacciones entre una pluralidad de actores separados con diferentes intereses, objetivos y estrategias⁶. (1978, p. 347 citado en p. 67)

Para Hill y Hupe (2009), Scharpf desarrolló un enfoque para la comprensión de los procesos de formulación e implementación de la política a partir del análisis los factores que facilitaban u obstaculizaban la coordinación y colaboración entre los actores; dicho de otro modo, un enfoque basado en la “naturaleza” de las redes que podían generarse dentro del proceso político y las relaciones de dependencia e intercambio que propiciaban dicho proceso (p. 67).

De hecho, en las ciencias sociales –y particularmente para el estudio de las políticas públicas– el análisis de redes ha sido utilizado para examinar los procesos dentro de los que se da la definición de la agenda, la toma de decisiones y la implementación de la política, pues finalmente, dichos procesos son el resultado de las interacciones que se dan entre actores, organizaciones e instituciones formales. El análisis de redes parte de la idea de que “toda política está enmarcada en un contexto de relaciones y dependencias [... y así mismo] supone que los actores participan en

⁶ Traducción libre de la autora.

un sistema social en el que otros actores influyen en las decisiones de los demás”; motivo por el cual “la investigación debe ocuparse de los niveles de estructura dentro de un sistema social” (Parsons, 2007, p. 215).

Del mismo modo, el enfoque de redes ha resultado de gran utilidad para los analistas. En primer lugar, porque ofrece un modelo y aproximación a la teoría; segundo, porque permite estudiar las relaciones de intercambio de las organizaciones y las dinámicas de institucionalización alrededor de estas; tercero, puesto que constituye un instrumento para conocer de qué manera se elaboran las políticas, pues “la estructura de la red afecta tanto el proceso como el resultado político”; y por último, dado que el análisis de la red permite “simplificar una realidad compleja, mediante la descripción de interacciones entre actores públicos y privados” (Zornoza, 2010, p. 173).

Si bien existen diferentes definiciones de red de políticas, que varían de acuerdo al campo de estudio, en general estas pueden definirse como:

(...) un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (Börzel, 1997, p. 2).

Además, existen dos escuelas desde las que se han estudiado las redes de política: la primera se centra en la intermediación entre los grupos de interés y el Estado, y por lo tanto concibe el concepto de manera más genérica para entender las diversas relaciones que pueden generarse entre los actores; y la segunda entiende las redes de política como una forma específica de gobernanza, es decir, “como un mecanismo para movilizar recursos políticos en situaciones en las que estos recursos están muy dispersos entre los actores públicos y privados” (Börzel, 1997, p. 5), y con el que es necesario apelar a estructuras organizativas no jerárquicas y de cooperación.

1.4.2 El marco de la gobernanza múltiple

En correspondencia con la segunda escuela desde la que se estudian las redes de política como una forma de gobernanza, Kooiman (2005) define este concepto como una forma de “gobierno interactivo o sociopolítico (...) en el que [priman] los acuerdos entre actores públicos y privados en aras de solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales” (p. 58). Esto obedece a que los gobiernos se han hecho altamente independientes de nuevas formas de cooperación con actores políticos sobre los que ya no ejercen control (Börzel, 1997, p.12) y por lo tanto, la acción

pública, dirigida al solventar las demandas sociales, es “el resultado de un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad que ya no [está] determinado ni dominado por el gobierno” (Aguilar, 2013, p.300), y en el que priman formas de organización horizontales y en red mediadas por la interacción entre los diferentes actores políticos, sociales y privados. Desde esta perspectiva, las redes de política responden a una nueva forma de gobierno y de relación entre Estado y sociedad.

De acuerdo con Hill y Hupe (2009), el término gobernanza se utiliza de cinco maneras: primero, como una etiqueta con la que se denomina la evolución del gobierno occidental; segundo, como una forma de gobierno en redes; tercero, como el gobierno en acción en general; cuarto, “como una etiqueta para conceptualizar lo que Kooiman (2003) denomina como «gobernando como gobierno»”; y quinto, como una norma de comportamiento para el gobierno (p. 114).

Teniendo en cuenta que, como se explicó en la sección 1.2, los asuntos de la implementación eran vistos como algo alojado en las decisiones políticas previas –como resultado de la prevalencia conceptual del ciclo de la política– y por lo tanto, se pensaba que era posible separar la formulación de la implementación, Hill y Hupe (2006) desarrollan el *marco de la gobernanza múltiple* con el fin de proponer una explicación alternativa al modelo del ciclo de la política que no “subestime la complejidad de los asuntos de la política y los arreglos institucionales de la gobernanza moderna”⁷ (p.558) que están inmersos el proceso. El objetivo de este marco es reemplazar la aproximación del ciclo o de las etapas de la política por un enfoque más complejo desde el cual se observe que las decisiones están interrelacionadas o anidadas (Hill y Hope, 2006, p. 558). Con el ánimo de proponer este enfoque, los autores parten del *marco de análisis y desarrollo institucional (IAD)* propuesto por Elinor Ostrom. No obstante, antes de entrar en detalle sobre las particularidades del *marco de la gobernanza múltiple*, es necesario explicar por qué para Hill y Hupe la aproximación del ciclo de la política es insuficiente a la hora de esclarecer la complejidad de los procesos de implementación.

De acuerdo con Ostrom, el estudio de las instituciones se ha realizado desde tres niveles: los enfoques o marcos, las teorías y los modelos. En primer lugar, los enfoques o marcos aportan una

⁷ Traducción libre de la autora.

lista de variables relevantes (elementos y relaciones entre esos elementos) que orientan la investigación diagnóstica y prescriptiva; segundo, la teoría permite analizar, explicar y predecir resultados de un fenómeno a partir de preposiciones generales; y por último, un modelo establece suposiciones precisas sobre un conjunto limitado de variables y parámetros a partir de los cuales puede representarse una situación particular (Ostrom, 2007, pp. 25-25, citado en Hill y Hupe, 2009, p. 118; Ostrom, 2005, citada Eslava, 2010, p. 98).

Del mismo modo, para Hill y Hupe (2009), un marco debe cumplir con las siguientes características para ser considerado como tal: primero debe poder abarcar conceptualmente la multiplicidad que caracteriza el proceso de la política pública (criterio de la *comprensión*). Esto obedece a que allí convergen e interactúan diferentes actores, niveles de acción, y capas administrativas. Segundo, debe tener una *apertura empírica*, tal que debe facilitar la investigación imparcial sistemática, normativa y empírica. Y tercero, debe *aumentar la formación de teorías de rango medio*, es decir, que el marco debe facilitar la generación de teorías centradas en fenómenos específicos (p. 119).

A partir de estas diferenciaciones y criterios, Hill y Hupe (2009) argumentan que encuentran deficiencias en el enfoque del ciclo de la política puesto que no cumple con el segundo criterio. Así entonces los autores indican que:

Uno podría argumentar que las etapas “heurísticas” apuntan a la comprensión, el primer criterio. Al menos esta afirma conceptualizar el proceso completo de la política. Al mismo tiempo, las dimensiones que específica son singulares. Por ejemplo, la localización de la etapa de la implementación de una política pública es presupuesta en vez de especificada. Uno podría decir que las etapas “heurísticas” invitan al desarrollo de teorías (...) [Sin embargo, el criterio de la] *apertura empírica*, parece ser difícil en las etapas “heurísticas”. Después de todo, este [enfoque] implica fundamentalmente una visión *top-down* o gerencialista del proceso de la política (Parsons, 1995, p. 81 citado en p. 119)⁸.

Así entonces, para los autores, la examinación de la implementación de la política desde el ciclo de la política implica que esta se mire como una etapa normativamente subordinada a la formación de la política, de manera que “se previene una observación abierta sobre lo que está pasando y por lo tanto se frustra su explicación sistemática” (Hill y Hupe, 2009, p. 120). Pese a estas dificultades,

⁸ Traducción libre de la autora.

el ciclo de la política todavía se utiliza como un marco general para el estudio de las políticas públicas.

Aun así, teóricos como Lynn, Parsons y Ostrom han desarrollado otros enfoques alternativos, en donde, por ejemplo, Lynn (1981, 1987) utiliza el concepto de “juegos aunados” –alto, medio y bajo– para hablar de las diferentes partes que componen el proceso político. En el juego alto, se decide si se elabora o no una política; en el juego medio, se establece la dirección de la política; mientras que en juego bajo es donde se ejecuta en la práctica la política (citado en Hill y Hupe, 2009, p. 121).

Por su parte, para Parsons (1995), existen niveles o dimensiones de análisis amplios que se traslapan, y deben ser vistos desde diferentes enfoques y aproximaciones. La observación de los fenómenos que se presentan en estos niveles es lo que Parsons define como “meso análisis”, y hace referencia a la forma en la que los problemas y las agendas de política se definen (citado en Hill y Hupe, 2009, p. 121). Justamente, para Parsons (1995) el meso análisis:

Explora enfoques que vinculan el lado de los insumos (inputs) del proceso de la formulación de las políticas, incluida la toma de decisiones, con el proceso de los resultados (outputs) de las políticas al concentrarse en la relación entre la dimensión “pre-decisión” y sus contextos “decisión” y “post-decisión”. (2007, p. 115)

En otras palabras, para Parsons (2007), el “meso-análisis” se concentra en la observación de la definición del problema, la formulación de soluciones para responder frente a este, y su inclusión en la agenda, teniendo en cuenta que estos procesos suceden en espacios enmarcados en políticas anteriores (p.115).

Finalmente, Ostrom y Kiser (1982) desarrollan el *marco de análisis y desarrollo institucional* (IAD), el cual contiene tres niveles de análisis (p. 184): primero, un *nivel operacional* en el que las acciones se llevan a cabo, es decir, un nivel en el que los individuos “toman acciones directas o adoptan una estrategia para acciones futuras, dependiendo de las contingencias esperadas”. Cabe mencionar que las acciones que ejecutan los individuos están autorizadas, toda vez que se enmarcan en un acuerdo previo establecido con otros individuos. Segundo, un nivel de *elección colectiva*, que hace referencia a las decisiones que toman las autoridades a futuro. Estas decisiones son exigibles y obligatorias para todos los individuos. Y finalmente, un nivel de *elección constitucional*, en el que se diseñan los mecanismos de elección colectiva, es decir, “las decisiones colectivas con elecciones

sobre las reglas de gobierno a futuro para autorizar acciones. En otras palabras, las elecciones constitucionales son decisiones sobre las reglas” (citado en Hill y Hupe, 2006, p. 559).

En el marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), son los arreglos institucionales los que enlazan cada nivel de análisis. Así, por ejemplo, de las decisiones constitucionales se derivan los arreglos institucionales que orientarán las acciones colectivas de los individuos; y de las decisiones colectivas se generan los arreglos institucionales que condicionan la acción individual (Ostrom, 1982, p. 209, citado en Hill y Hupe, 2009, p. 122). Sin embargo, pese a que el interés de Ostrom (2007) es explicar “cómo las instituciones afectan los incentivos que enfrentan los individuos y su comportamiento resultante”⁹ (p. 21 citado en Hill y Hupe, 2009, p. 123), Ostrom (2007) reconoce que existen dificultades en el estudio de las instituciones que complejizan el tema. Entre estas se encuentra que hay “múltiples significados del término institución, invisibilidad en las instituciones, múltiples resultados que vienen de diferentes disciplinas y corresponden a la necesidad de desarrollar un lenguaje específico, y la configuración del carácter de las relaciones”¹⁰ (p. 22 citado en Hill y Hupe, 2009, p. 122). Además, de estas dificultades, dado que hay diferentes niveles de análisis, es necesario abordar analíticamente la estructura aunada del marco (Ostrom, 2007, p. 22-25 citado en Hill y Hupe, 2009, p. 122).

En efecto, lo que Ostrom y Kiser proponen es examinar la manera en que las reglas de una institución funcionan con el fin de entender el desempeño de las instituciones. Para ello, los investigadores deben mirar cómo las reglas afectan una situación; y por este motivo, el marco de análisis y desarrollo institucional (IAD) ofrece un “*marco meta-teórico* para ordenar varias categorías de análisis institucional” (Ostrom 2007, p. 41 citado en Hill y Hupe, 2009, p. 124).

Teniendo en cuenta el marco propuesto por Ostrom y Kiser, Hill y Hupe (2009) desarrollan el *marco de la gobernanza múltiple* desde el que los niveles de la toma de decisiones (operacional, elección colectiva y elección constitucional) se observan desde el estudio de la gobernanza. Para este propósito, los autores analizan cada uno de estos niveles a partir de preguntas que hacen referencia a diferentes elementos del proceso político como: “¿quién actúa en dónde?, ¿haciendo qué?, ¿en

⁹ Traducción libre de la autora.

¹⁰ Traducción libre de la autora.

qué escala? y ¿cómo?”¹¹ (p. 124). Estos cuestionamientos responden al “entorno multidimensional del gobierno en acción” que involucra las interacciones entre los “actores, capas administrativas, conjuntos de actividades, situaciones de acción, escalas de acción, y artesanía político-administrativa” (Hill y Hupe, 2009, p. 124).

Desde la gobernanza, *quienes* actúan son los actores. Sin embargo, la pregunta sobre quién es el actor gobernante queda “empíricamente abierta” pues en el proceso de la política pueden participar una gran diversidad de actores. Igualmente, la legitimidad de su participación puede variar frente a lo que se espera normativamente. En cuanto a *dónde*, los actores actúan en las capas administrativas que se manifiestan en los ámbitos formales de las instituciones político administrativas, pero también en lugares que conciernen a las situaciones de acción propias de las relaciones sociopolíticas (Hill y Hupe, 2009, pp. 124-125). Por otro lado, en cuanto a *qué* hacen los actores, desde la gobernanza, Hill y Hupe (2009) establecen tres niveles de acción que se derivan de los niveles propuestos por Ostrom y Kiser: la *gobernanza constitutiva* que procede de la elección constitutiva; la *gobernanza direccional* que surge de la elección colectiva; y la *gobernanza operacional* que proviene del nivel operacional (p. 125).

En primer lugar, la *gobernanza constitucional* se entiende como las “decisiones sobre reglas de decisión” que configuran las reglas a partir de las cuales se toman decisiones “sobre el contenido de la política y los arreglos institucionales para su entrega o ejecución” (Hill y Hupe, 2006, p. 561). Segundo, la *gobernanza directiva* hace referencia a la formulación y la toma de decisiones a partir de los resultados colectivamente esperados (Hill y Hupe, 2009 p. 125). Y tercero, la *gobernanza operacional* procura la ejecución de la gobernanza direccional, es decir, que facilita las condiciones para que la toma de decisiones en la política se dé conforme a los intereses colectivos (Hill y Hupe, 2009 p. 125). Como puede observarse, cada uno de estos “niveles de acción se refieren a conjuntos de actividades orientadas a la estructura, al contenido y al proceso” (Hill y Hupe, 2006, p. 561).

Frente a la pregunta, en *qué escala* actúan los actores, cada uno de los niveles de acción, descritos anteriormente, suponen diferentes lugares para su desarrollo. Como el número de actores y el

¹¹ Traducción libre de la autora.

número de situaciones son infinitos, el investigador debe observar las actividades específicas que se desarrollan entre grupo de individuos, organizaciones y sistemas compuestos (Hill y Hupe, 2009, p. 126). Finalmente, ante la pregunta sobre *cómo* actúan los actores, Hill y Hupe (2009) señalan que lo hacen a través de la artesanía político-administrativa, pero que este cuestionamiento también se asocia con la naturaleza de la agencia humana (p. 127).

A diferencia del marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), el marco de la gobernanza múltiple examina el desarrollo del proceso de la política desde la noción de gobernanza, observando la variedad de situaciones que pueden generarse en el marco de relaciones político-sociales; cambia los conceptos microeconómicos y orienta su estudio a partir de las teorías de la administración pública y las políticas públicas; y considera que “los problemas de contenido con respecto a las innovaciones de políticas son de gran importancia para estructurar decisiones posteriores”¹² (Hill y Hupe, 2009, pp. 127-128). Aun así, estos marcos tienen en común “que se centran más en la acción que en las instituciones en el sentido legal de la palabra; [que] combinan la orientación vertical y horizontal; y [que] hacen énfasis en los niveles de análisis y la distinción empírica de los asuntos normativos”¹³ (Hill y Hupe, 2009, p. 127).

Como puede verse, el marco de la gobernanza múltiple es de gran relevancia para efectos de esta investigación, pues provee una serie de variables a considerar –y que se relacionan entre sí– que permiten observar cómo ha sido el proceso de implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres, conforme a los lugares de acción de los actores. Concretamente este marco implica examinar los actores de la política, las acciones que ejecutan, su escala –de acción– y los lugares en los que actúan. A decir verdad, el análisis del nivel operacional, que se hace a través de la observación de los actores, permite analizar de qué manera su desenvolvimiento corresponde al contenido de la política y los arreglos institucionales para su entrega, establecidos desde el nivel constitucional, y reflejados en el nivel directivo.

¹² Traducción libre de la autora.

¹³ Traducción libre de la autora.

1.4.3 ¿Cómo usar el marco de la gobernanza múltiple?

Para efectos de la utilización del marco de la gobernanza múltiple, Hill y Hupe (2009) analizan los actores, niveles de acción, situaciones de acción, escalas de acción, capas administrativas y la “artesanía político-administrativa”, como conceptos asociados a las preguntas abordadas en la sección anterior, es decir, ¿quién actúa en dónde?, ¿haciendo qué?, ¿en qué escala? y ¿cómo? (p. 128). El análisis de estos asuntos permite observar la implementación no solamente como la ejecución de unas decisiones que fueron tomadas (desde una perspectiva *top-down* de la política), sino que por el contrario, permite especificar y conocer qué sucede con los actores y las acciones que desempeñan; cuáles son las conexiones entre los factores que condicionan las acciones de los actores, es decir, cuáles son las relaciones y la influencia que se genera entre los tres niveles de gobernanza (constitucional, directiva y operacional); y las relaciones de causalidad que producen ciertos resultados (Hill y Hupe, 2009, p. 129).

Con el ánimo de entender las relaciones que pueden generarse entre estos elementos, Hill y Hupe (2006) desarrollaron la *matriz del marco de la gobernanza múltiple* (ver tabla 1.1) con el fin de demostrar el tipo de actividades que pueden –eventualmente– derivarse como “resultado de la combinación de un nivel de acción y situación de acción específico” (p. 564). Aun así, este marco podría interpretarse de manera sucesiva, en tanto “la gobernanza constitutiva establece las dimensiones estructurales, la gobernanza directiva determina el contenido detallado y la gobernanza operacional se centra en los procesos de la política pública”¹⁴ (Hill y Hupe, 2006, p. 564).

Tabla 1.1. El marco de la gobernanza múltiple

Escala de situaciones de acción	Nivel de acción		
	<i>Gobernanza constitutiva</i>	<i>Gobernanza directiva</i>	<i>Gobernanza operacional</i>
<i>Sistema</i>	Diseño institucional	Establecimiento de reglas generales	Gestión de trayectorias
<i>Organización</i>	Diseño de relaciones contextuales	Formulación de la misión	Gestión de relaciones
<i>Individual</i>	Internalización de los valores y las normas	Situación vinculada a la aplicación de reglas	Gestión de contactos

¹⁴ Traducción libre de la autora.

Fuente: Adaptado de Hill y Hupe, 2009, p. 128

Tal y como se ha venido explicando, examinar la implementación de una política requiere de la “ponderación de factores de más de un nivel de acción” (Hill y Hupe, 2009, p. 130). Justamente, un análisis desde el concepto de gobernanza permite observar el *carácter anidado* de la política, y concebir el estudio de la implementación, no solamente como algo centrado en el conjunto de las actividades que se llevan a cabo, sino en las “organizaciones que implementan”, sean estas público, privadas o sociales, entre otras. Esta salvedad es importante puesto que ahora la implementación es vista como un lugar en el que los actores llevan a cabo sus acciones y en que se generan diferentes dinámicas, en la medida en que entran en juego diferentes ideas, valores, percepciones y se producen distintas interacciones entre los actores y los lugares de acción. Por supuesto que esta visión difiere de la concepción tradicional de la implementación de la política en la que esta solía entenderse como la relación entre los resultados observados abajo y las decisiones tomadas arriba, de manera que si la política no generaba los resultados esperados, se consideraba que las fallas estaban en la implementación –percibida además como una etapa separada de la formulación–. Esta nueva forma de mirar la implementación permite ahondar en su complejidad y no reducirla a la correlación entre objetivos fijados y resultados obtenidos.

Así mismo, el enfoque de las redes política es fundamental para esta investigación, en tanto permite analizar al sistema de actores que conforman la red, a través de la examinación de un grupo de variables con las que pueden establecerse los límites del sistema (Adam y Kriesi, 2007, p. 135). De esta forma, a través del análisis de las redes es posible determinar los actores relevantes del sistema, que usualmente pueden ser organizaciones formales o actores corporativos que “participan en un dominio específico del proceso de elaboración de las políticas”¹⁵ (Laumann y Knoke, 1987, citados en Adam y Kriesi, 2007 p. 135); pero en donde además es importante tener en cuenta los actores individuales que representan a dichas organizaciones (Adam y Kriesi, 2007, p.135). Una vez se han observado los actores, es necesario conocer sus atributos y las relaciones que –a partir de dichos atributos– estos generan los unos con los otros. Para efectos de este análisis, el conocimiento de factores como la distribución del poder y los tipos de interacciones, será elemental.

¹⁵ Traducción libre de la autora.

1.5 Operacionalización de la red de gobernanza

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, la complejidad de los procesos de implementación de una política necesariamente conlleva a abordar el enfoque de *redes de política*, pues examinar la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en el municipio de La Calera, requiere observar el carácter aunado de la red de gobernanza que demanda su ejecución.

Justamente, la introducción del concepto de red es el resultado de la proliferación de nuevas formas de gobierno, en donde el gobierno –valga la redundancia– ya no es el actor central, sino que hay nuevos actores que participan en la toma de decisiones. Dicho esto,

(...) el concepto de red pretende ser un mecanismo para superar estas disfuncionalidades y reconocer la existencia de numerosos actores que inciden en las políticas públicas en un momento en el que las sociedades modernas se caracterizan por su diversidad plural y complejidad. (Cerrillo, 2005, p. 24)

Desde la gobernanza, el concepto de red permite comprender la complejidad de las relaciones estructurales y de interdependencia que se generan en el proceso de la política, pues permite apreciar la interacción de las organizaciones y la acción de los actores a través de la coordinación y el consenso que conciben alrededor de sus recursos e intereses (Cerrillo, 2005, p. 24-25).

Así mismo, el enfoque de redes de política es “una herramienta útil para analizar las relaciones institucionalizadas de intercambio entre organizaciones de interés y el Estado” (Zornoza, 2010, p. 173), pues los actores, los problemas, y los intereses y valores en juego están interconectados. Ahora bien, el valor analítico del enfoque de redes, están en que permite “conceptualizar el proceso de elaboración de la política involucrando a una diversidad de actores que son mutuamente interdependientes”¹⁶ (Adam y Kriesi, 2007, p. 146), para lo cual, además de observar a los actores, es imprescindible tener en cuenta las interacciones y relaciones que se generan entre estos. Desde esta visión, los actores no se analizan de manera aislada, sino que están mutuamente interconectados, lo que implica centrarse en las estructuras que producen a su alrededor. Dicho de otro modo, el enfoque de redes conlleva a comprender las propiedades y los atributos de los actores; propiedades y atributos que resultan significativos en la medida en que condicionan el

¹⁶ Traducción libre de la autora.

funcionamiento de la red o bien contribuyen a su establecimiento (Adam y Kriesi, 2007, p. 146), y ayudan a entender la complejidad de la implementación de una política.

Hecha esta aclaración, si bien existen diferentes conceptualizaciones sobre las redes de política, en general estas contienen las siguientes características:

- Involucran una serie de problemas complejos que no pueden ser resueltos por un único actor, sino que por el contrario requiere de la acción colectiva de diferentes actores (Mandell, 2001; Agranoff y McGuire, 2003; Koppenjan y Klijn, 2004 citados en Klijn y Koppenjan, 2016, p. 10).
- Los actores tienen relaciones de interdependencia entre sí ya que los recursos requeridos para solucionar los problemas, están en manos de varios actores (Hanf y Scharpf, 1978 citados en Klijn y Koppenjan, 2016, p. 10).
- “La interdependencia causa un alto grado de complejidad y un curso de interacciones impredecibles como acciones de un actor que afectan los intereses y las estrategias de otros”¹⁷ (Hanf y Scharpf, 1978; Gage y Mandell, 1990; Sørensen y Torfing, 2007, citados en Klijn y Koppenjan, 2016, p. 10).
- Las interacciones entre los actores son complejas, pues pese a que los actores son autónomos, cada uno tiene diferentes visiones sobre los problemas, las soluciones y las estrategias. Estas diferencias desencadenan conflictos. (Hanf y Scharpf, 1978; Agranoff y McGuire, 2003; McGuire y Agranoff, 2011 citados en Klijn y Koppenjan, 2016, p. 11).
- Las interacciones de la red perduran en el tiempo (Laumann y Knoke, 1987; Agranoff y McGuire, 2003 citados en Klijn y Koppenjan, 2016, p. 11).

Para ello, además de observar los actores, niveles de acción, situaciones de acción, escalas de acción, capas administrativas y la “artesanía político-administrativa”, en el marco de los niveles de la gobernanza constitutiva, directiva y operacional, establecidos por Hill y Hupe, es necesario tener en cuenta:

1. *La diversidad de actores*: las redes de política se conforman por una gran variedad de actores con objetivos y estrategias propias, sean estos actores individuales, grupos y organizaciones¹⁸,

¹⁷ Traducción libre de la autora.

¹⁸ “Los actores individuales incluyen a la ciudadanía, clientes de empresas e individuos que son miembros de un grupo de trabajo dentro de una organización. Los grupos incluyen grupos de interés como asociaciones

entre otros, que pueden afectar o verse afectados por la política pública y el problema al que responde (Klijn y Koppenjan, 2016, p. 73). De esta manera, una política ya no es el resultado de la acción de un actor único (para este caso el actor gubernamental), sino que por el contrario es producto de la interacción de varios (Klijn, 2005, p. 236). Adicionalmente, aunque los actores son conscientes de que requieren de su interacción con otros, buscan cumplir sus objetivos. Es ahí, cuando surgen “procesos de interacción y negociación complejos” (Benson, 1978, 1982; Rhodes, 1988; Gage y Mandell, 1990 citados en Klijn, 2005, p. 237), toda vez que los actores actúan de manera estratégica para satisfacer sus intereses. Los actores pueden ser formales o informales y contar con diferentes grados de incidencia los arreglos y las decisiones. Así mismo, cuentan con diferentes preferencias o intereses que pueden entrar en conflicto con los de otros actores. Pese a esto, tanto las preferencias como las estrategias pueden variar durante el proceso de gobernanza, pues los actores anticipan sus acciones y estrategias, reaccionan frente a los cambios y toman decisiones imprevistas. Como resultado, el proceso de gobernanza implica dinámicas complejas e incertidumbre (Klijn y Koppenjan, 2016, p. 66).

Con el fin de analizar los actores se recurrirá dos matrices elaboradas por Hufty: una para describir las características de los actores (ver tabla 1.2) y otra para analizar su poder (ver tabla 1.3). Para efectos de completar la primera matriz (ver tabla 1.2), en cuanto los recursos, se adoptará la tipología establecida por Klijn y Koppenjan (2016) que contempla cinco tipos de recursos:

- *Recursos financieros*: son importantes para resolver problemas complejos o no estructurados y permiten llevar a cabo soluciones y cubrir costos extra-organizacionales relacionados con la toma de decisiones en este tipo de problemas.
- *Recursos de producción*: permiten llevar a cabo iniciativas políticas. Un ejemplo de este tipo de recursos es la posesión de tierras en un proyecto urbano de restructuración.

residenciales, iconologías o ambientales, pero también en pequeña escala, tipos de cooperación informal (como equipos o grupos de proyectos) dentro y entre las organizaciones. Las organizaciones incluyen una gran diversidad de organizaciones públicas y semipúblicas operando en varios niveles del gobierno y en varios sectores, pero también se encuentran las organizaciones de lucro (empresas de negocios) y las organizaciones sociales (organizaciones sin ánimo de lucro” (Klijn y Koppenjan, 2016, p. 73). Traducción libre de la autora.

-
- *Competencias*: son recursos con los que generalmente cuentan los actores públicos o semipúblicos para tomar decisiones.
 - *Conocimiento*: son recursos esenciales para la solución del problema, pero también para el desarrollo de investigaciones sobre su naturaleza. Puede estar desarrollado en documentos, pero también puede basarse en la experiencia. En este último caso, la transferencia de conocimientos no es tan sencilla, y sí es necesaria para que los actores que cuentan con este tipo de saberes sean parte de la toma de decisiones.
 - *Legitimidad*: hay actores que cuentan con más capacidades que otros para otorgar o restar legitimidad a las decisiones que permiten resolver problemas complejos. Por ejemplo, si bien los actores gubernamentales toman decisiones, la sociedad civil puede manifestarse al respecto u otros actores, como los medios de comunicación, inclusive pueden incidir (p.74).

Por otro lado, con el fin de analizar los recursos y el poder con los que cuentan los actores, que determina su capacidad para influenciar las reglas de juego e incidir en las decisiones (ver tabla 3), en esta metodología los actores se categorizan de tres formas: primero como *actores estratégicos*, que se definen como “todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de soluciones de conflictos colectivos” (Prats 2001, citado en Hufty, 2008, p. 14); segundo como *actores relevantes*, definidos como “actores involucrados en la trama institucional y que poseen los recursos necesarios para considerarse como estratégicos pero que no movilizan sus recursos o se ven dominados en el proceso” (Hufty, 2008, p. 14); y por último como *actores secundarios*, que son aquellos que no cuentan con el poder suficiente para modificar las reglas de juego. Ahora bien, una vez se han categorizado los actores involucrados en el proceso, se observa su poder y capacidades en función de las variables de: recursos controlados¹⁹; “la voluntad y la capacidad para movilizar recursos; la movilización efectiva en el proceso de gobernanza analizado; [y] la interacción estratégica con los demás actores” (Hufty, 2008, p. 13).

¹⁹ Pueden ser económicos, sociales, culturales y simbólicos.

Tabla 1.2. Descripción de los actores

Categoría	Actor 1	Actor 2...
Categoría o nivel formal (organización del Estado nacional, provincial, municipal, no gubernamental...)		
Status (formal-informal)		
Recursos controlados		
Creencias o ideologías		
Modos de expresión y acción		
Impacto		
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas.		
Espacio de intervención		
Posicionamiento frente al problema estudiado		

Fuente: Hufty, 2008, p. 13.

Tabla 1.3. Importancia de los actores según cuatro variables

Tipo de actor	Recursos	Voluntad	Movilización	Impacto
<i>Estratégicos</i>	+	+	+	+
<i>Relevantes</i>	+	-	-	-
<i>Secundarios</i>	-	-	-	-

Fuente: Hufty, 2008, p. 14.

Por otro lado, la diversidad de actores con acciones y decisiones impredecibles no es el único factor que complejiza los procesos de gobernanza; a esto hay que agregarle que las interacciones entre los actores suceden en diferentes lugares y situaciones de acción. Así, la implementación de una política pública que requiere de un proceso de gobernanza es el resultado de las decisiones que toman los actores en diferentes lugares basados en sus propias percepciones y racionalidades. Sin embargo, algunos de estos actores solamente pueden participar en arenas específicas, mientras que otros ni siquiera tendrán acceso a estas, u otros, inclusive, se verán afectados por las decisiones que se tomen en otras arenas (Klijn y Koppenjan, 2016, p. 90).

2. *La definición del problema:* partiendo del marco analítico de la gobernanza establecido por Hufty (2008) y del supuesto de que los problemas son el resultado de una construcción social, es necesario observar de qué manera los diferentes actores involucrados en el proceso de gobernanza e implementación de la política entienden el problema. Dicho esto es fundamental tener presente que:

(...) cada protagonista tiene su propia comprensión de lo que está en juego (...) esto se explica por el lugar ocupado en la sociedad y también por historias, culturas, apremios, objetivos y discursos específicos, lo que se puede calificar de “universos de significación”. [En] cualquier interacción social, el conflicto mismo, es un encuentro de estos universos. (Hufty, 2008, p. 10)

Lo anterior implica analizar de qué manera los actores involucrados comprenden el problema público frente al que la política pública de gestión del riesgo de desastres responde, pero así mismo resolver preguntas como quién define lo que está en juego y cómo se identifica el problema.

3. *La dependencia como condición que antecede a las redes:* de acuerdo con Klijn (2005) las redes se desarrollan gracias a la interdependencia existente entre los actores, que obedece al intercambio de recursos que requieren para alcanzar sus objetivos. Para mantener estas relaciones, los actores implicados en el proceso generan y sostienen patrones de relación a partir de los intereses compartidos (p. 236). Es importante recordar que la interdependencia no es estática, sino que por el contrario cambia dependiendo de las interacciones de los actores, de los recursos de los que disponen y de las reglas de juego.

De acuerdo con Scharpf (1978), el grado de dependencia que compartan los actores depende de los recursos que poseen y de la posibilidad o de sustituir dichos recursos o de obtenerlos a través de otros actores (citado en Koppenjan 2016, p.74). Por supuesto que responder a un problema complejo requiere de la combinación de diferentes recursos que están en manos de varios actores, de manera que hay lugar para la generación de relaciones de interdependencia. Sin embargo, el carácter horizontal de las redes de gobernanza no significa que haya dependencia entre todos los actores, ni que esta sea igual para todos. De hecho los actores son más dependientes si el recurso es altamente relevante y si la posibilidad de sustituirlo es baja (ver tabla 1.4).

Tabla 1.4. Tipología de relaciones de dependencia entre actores

Importancia del recurso	Sustitución del recurso	
	Alta	Baja
Alta	Dependencia moderada	Alta dependencia
Baja	Baja dependencia	Dependencia moderada

Fuente: Koppenjan, 2016, p.75.

Así mismo, las relaciones de dependencia pueden ser mutuas o unilaterales, pues “si un actor A es muy dependiente del actor B, pero B no depende de A, esta es una relación asimétrica [de manera que el] poder en las relaciones inter-organizacionales está principalmente conectado con el tipo de

dependencia de recursos”²⁰ (Koppenjan, 2016, p.75). En este sentido, el poder y la capacidad de influencia que tenga un actor sobre otros dependerá de lo recursos con los que cuenta.

4. Los patrones de interacción entre actores: las interdependencias e interacciones existentes entre actores se dan gracias a patrones de relación que facilitan la interacción y tienden a la estabilidad (Klijn, 2005, p. 238). En este punto, la observación de la institucionalización de los acuerdos organizaciones es fundamental. Así, “si los actores interactúan entre ellos a lo largo de un periodo de largo tiempo, crean reglas que regulan su conducta y distribución de recursos, que influyen en sus opciones estratégicas” (Klijn, 2005, p. 238). De acuerdo con Klijn y Koppenjan (2016), para examinar los patrones de interacción se debe observar:

- La estabilidad del contacto: la interdependencia y la interacción repetida entre los actores estabiliza los patrones creados. Aquí vale la pena mirar cuáles son los actores que interactúan más frecuentemente con otros para lograr sus objetivos, y cuáles están vinculados a sectores y programas de la política. Este análisis puede hacerse en función de la *intensidad* de las interacciones para establecer qué actores tienen más contacto con otros, y de la *variedad* de las interacciones. Esto permite ver los actores centrales y periféricos de la red (pp. 103-104).
- Las percepciones: los actores actúan conforme a sus percepciones sobre la naturaleza del problema, las soluciones deseadas, sus intereses, y su visión sobre los demás actores, entre otros. Como resultado, los actores pueden compartir percepciones y ello trae consigo ventajas para la red. Entre más cercanas sean las percepciones, mayores son las posibilidades de acordar consensos (p. 105).

5. Las normas: en una red de gobernanza se toman decisiones y se producen acuerdos entre los actores involucrados. Dichas decisiones y acuerdos conllevan a la formulación de normas, que a su vez orientan el comportamiento de los actores y se modifican gracias a la acción colectiva. “Cuando las normas son recurrentes, se institucionalizan (Hufty, 2008, p. 11). Observar las normas implica mirar si son normas legales, formales, o informales, así como su efectividad y coexistencia en caso de que la haya; e igualmente, no perder de vista a aquellos que formulan las normas y las normas

²⁰ Traducción libre de la autora.

–valga la redundancia– que condicionan las reglas de juego entre los actores (Hufty, 2008, p. 11).

Según Hufty (2008), las normas pueden ser de tres tipos:

En primer lugar, las *meta-normas* se refieren a premisas o principios que orientan el contrato social en su sentido amplio, definiendo criterios y valores estructurales.

En segundo lugar, las *normas constitutivas* son las que definen los mecanismos organizativos e institucionales relacionados con el funcionamiento sectorial del objeto o escenario bajo análisis.

En tercer lugar, las *normas regulativas*, o reglas, son las que definen las reglas de conducta que precisan lo que es apropiado desde el punto de vista de la sociedad en términos de comportamiento, aquello que cada uno debe o puede hacer, y precisan sanciones positivas (aprobación, recompensa) o negativas (desaprobación, castigo). (p.12)

Debido a las acciones que se desarrollan en los diversos niveles del proceso de la gobernanza, las reglas pueden formularse en varios niveles y así mismo trasladarse a otros, en donde pueden aceptarse, adoptarse o incluso rechazarse (Hufty, 2008, p. 12). Para estudiar el proceso de producción, comportamiento y reacción a la norma en los diferentes niveles de la red de gobernanza se utilizará la siguiente matriz diseñada por Hufty:

Tabla1.5 Matriz de análisis de las normas

		Etapas		
		Elaboración	Trasmisión	Reacción
Niveles	Internacional			
	Nacional			
	Local			

Fuente: Hufty, 2008, p. 12.

Adicionalmente es necesario distinguir entre las *normas de la red* y las normas de interacción. Las normas de la red son aquellas que les permiten a los actores conocer la naturaleza de la red y el ámbito en el que operan, y así mismo, fijan posiciones, recompensas y realidades. Estas son reglas que también definen quien accede o no a la red, o a un ámbito específico. Por el contrario, las *normas de interacción* son aquellas que determinan los procedimientos de la red y, por lo tanto, lo que se permite y no se permite dentro de la red. La complejidad de los procesos de gobernanza y sus resultados también obedece a situaciones de ambigüedad de las reglas y/o contradicción (Klijn y Koppenjan, 2016, pp. 113-114).

6. *Los resultados de los procesos de interacción de la red de gobernanza: se pueden evidenciar en políticas públicas, la solución a los problemas y la provisión de bienes y servicios públicos (Klijn y Koppenjan, 2016, p. 92). Ahora bien, los resultados del proceso de gobernanza son producto de las*

acciones, estrategias y decisiones –o eventos y estrategias no coordinados– de los actores en los diferentes lugares y situaciones de acción. Son resultados que no solamente se hacen evidentes al final del proceso, sino que se pueden observar durante este. Klijn y Koppenjan (2016) han establecido tres tipos de resultados: *sustantivos*, del *proceso* e *institucionales*.

Los resultados sustantivos pueden evidenciarse en las siguientes situaciones:

- Los actores no logran obtener un resultado específico y por este motivo se detiene el proceso.
- Algunas veces los actores quieren resultados específicos y ello los lleva a tomar decisiones unilaterales basadas en información limitada, que por lo tanto solo satisfacen un grupo de intereses. Este tipo de acciones unilaterales desarrolladas por un actor generará que otros tomen decisiones opuestas de manera que se producen resultados no coordinados, contradictorios, e incluso no deseados.
- Pueden ser acciones mutuas donde los actores integran sus recursos y actúan de manera coordinada, que devienen en políticas y servicios. En este tipo de situaciones los actores pueden ponerse de acuerdo para obtener resultados que si bien no satisfacen sus metas iniciales pueden permitirle obtener una ganancia menor. Estas situaciones se caracterizan por el establecimiento de acuerdos con los que generalmente los actores involucrados consiguen alguna ganancia (Klijn y Koppenjan, 2016, p. 94).

Los resultados del proceso se definen a partir de factores como la duración, la interacción y la calidad de las relaciones entre los actores del proceso.

- La duración de un proceso no dice mucho sobre su éxito o calidad en el camino. Sin embargo, un proceso rápido podrá generar una solución sustantiva o una política o servicio que no cumple con las expectativas. Por el contrario, un proceso prolongado puede devenir en resultados de alta calidad.
- Los resultados del proceso también tienen que ver con los costos de transacción. Algunas veces, los resultados se pueden ver afectados por la falta de voluntad de los actores para invertir recursos. Que los costos sean altos o bajos dependerá de la percepción de los actores involucrados, y si efectivamente estos obtienen ganancias del proceso, considerarán la inversión como necesaria.

-
- Las relaciones entre los actores pueden fluctuar entre la cooperación o la hostilidad, pues puede que estos, en sus interacciones, desarrollen confianza o desconfianza, lo que tendrá efectos en el futuro sobre posibles colaboraciones (Klijn y Koppenjan, 2016, pp. 94-95).

Los *resultados institucionales* “implican la aparición o modificación de relaciones duraderas, orientaciones mutuas, percepciones conjuntas y un lenguaje compartido”²¹ (Klijn y Koppenjan, 2016, p. 95). Estos cambios ocurren en las instituciones y se manifiestan en las relaciones duraderas entre los actores, así, por ejemplo, actores que no estaban conectados anteriormente, establecen arreglos y procedimientos para solucionar problemas de manera conjunta, lo cual implica cambios y modificaciones en la red. De esta forma para Klijn y Koppenjan (2016):

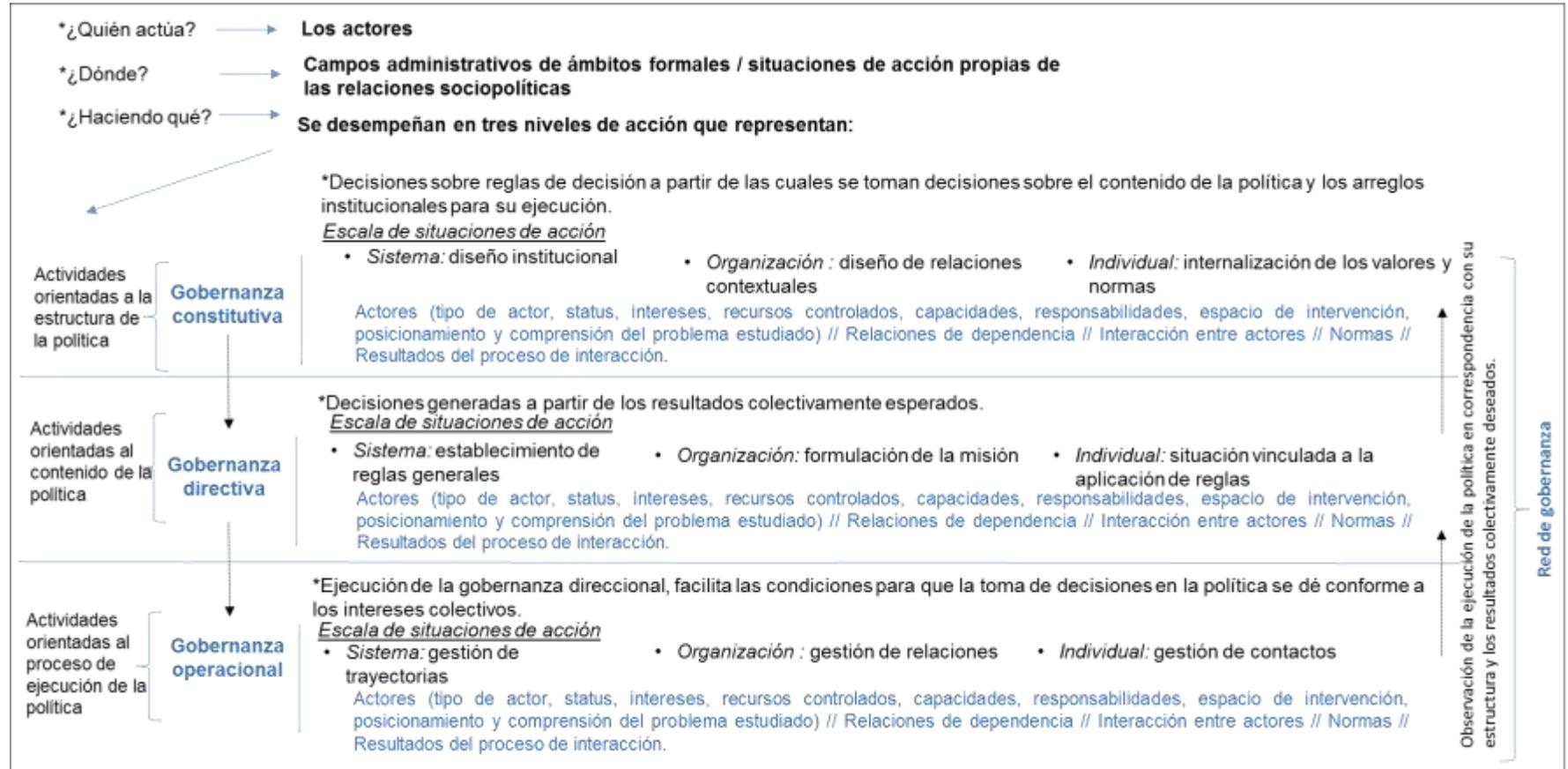
(...) las redes representan el capital social o institucional que los actores autónomos, pero interdependientes, dentro del sector público han desarrollado a lo largo de años de resolución conjunta de problemas, formulación de políticas y prestación de servicios.²² (Putnam, 2000; Koppenjan y Klijn, 2004, citados en p. 95)

Como puede observarse a partir de las características de las redes de gobernanza, descritas anteriormente, comprender la implementación de una política demanda de un análisis exhaustivo y complejo del entramado de actores, procesos e instituciones; pues justamente son estas las relaciones que generan la coordinación que orienta la interacción de los actores, y que a su vez se requiere para la adecuada implementación de la política. Por este motivo, la presente investigación examinará cómo se ha implementado la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera –a partir de cada uno de los elementos expuestos en la sección 1.5–, teniendo en cuenta que su ejecución requiere del despliegue de una red de gobernanza; dicha red se analizará en el marco de la gobernanza múltiple planteado por Hill y Hupe, abordado en la sección 1.4.2 y 1.4.3. El siguiente esquema (figura 1.2) ejemplifica la manera en la que el marco de la gobernanza múltiple se complementa con el concepto de red de gobernanza, toda vez que la política pública de gestión del riesgo de desastres requiere de este tipo de estructura organizativa para su ejecución.

²¹ Traducción libre de la autora.

²² Traducción libre de la autora.

Figura 1.2. El marco de la gobernanza múltiple



Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 2. La política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia

El presente capítulo introduce las nociones conceptuales de *desastre* y *gestión del riesgo de desastres*, para posteriormente explicar de qué manera ha evolucionado el marco normativo que se ha destinado en el país para el tratamiento de los desastres como problema público. Como se explicará más adelante, por un lado, las modificaciones generadas en el marco normativo se han dado conforme a los avances conceptuales sobre el entendimiento de los desastres; y por otro lado, han sido el resultado de la ausencia de recursos financieros e institucionales, que han buscado superar los vacíos y limitaciones para la atención a la emergencia y la recuperación post desastre. Comprender el concepto de *gestión del riesgo de desastres* y los cambios en el marco normativo para el tratamiento de los desastres es de gran relevancia, puesto que finalmente, esto permite entender que la política pública de gestión del riesgo de desastres responde a una política de desarrollo transversal que involucra diferentes actores y procesos integrales en los niveles global, sectorial, territorial, local y comunitario.

2.1 Gestión del riesgo de desastres

Antes de entrar en detalle sobre cómo ha sido la respuesta estatal frente al problema que han supuesto los desastres en Colombia y, consecuentemente, abordar cómo se ha desarrollado la política pública de gestión del riesgo de desastres en el país, es necesario explicar el concepto de *gestión del riesgo de desastres*.

Anteriormente, solía considerarse que los desastres hacían referencia a la concreción del evento físico. Esta definición estaba acompañada de malinterpretaciones que no permitían comprender el fenómeno y, por lo tanto, responder de manera inadecuada frente a estos. De hecho, dichas malinterpretaciones consistían en considerar los desastres como producto de fuerzas

sobrenaturales o del comportamiento “inapropiado” de la naturaleza (Romero y Maskrey, 1993, p. 6). Sin embargo, teniendo en cuenta que un fenómeno natural es toda aquella manifestación de la naturaleza y que hace parte de su funcionamiento intrínseco²³, existen fenómenos naturales que no necesariamente desembocan en desastres. Por el contrario, los desastres son el resultado de los efectos que producen las relaciones de convivencia entre el hombre y la naturaleza (Romero y Maskrey, 1993, p. 7).

En efecto, los desastres se generan a partir de la correlación existente entre los eventos físicos y las condiciones de vulnerabilidad físicas y socioeconómicas (Romero y Maskrey, 1993, p. 7) que presenta una población o territorio, y que se manifiestan en altos índices de pobreza, déficits en la infraestructura, debilidad institucional y en la ausencia de capacidades de resiliencia. Dichas condiciones de vulnerabilidad son las que “predisponen a [la comunidad a] sufrir daños frente al impacto de un evento físico externo, y que [le] dificultan su posterior recuperación” (Lavell, s.f., p. 2). Así entonces, una comunidad es vulnerable ante un fenómeno cuando, tras el acontecimiento de un evento físico, padece daños y afronta dificultades para reponerse. La vulnerabilidad se manifiesta por ejemplo en la construcción de viviendas con condiciones precarias, en su ubicación en zonas inadecuadas, o cuando no hay condiciones socioeconómicas que satisfagan las necesidades básicas. Los déficits en las condiciones socioeconómicas se evidencian en altas tasas de desempleo, bajos ingresos, bajos niveles educativos, escasez de recursos, entre otros (Romero y Maskrey, 1993, pp. 8-9).

En este contexto, el concepto de *riesgo* es de gran relevancia puesto que se define como la probabilidad de padecer pérdidas y daños a futuro, asociados con la concreción de un evento físico en un lugar con condiciones de vulnerabilidad (Lavell, s.f.). Las condiciones de *vulnerabilidad* sumadas a *la amenaza*, son los factores de riesgo que aumentan las probabilidades de daños o pérdidas. Lavell (s.f.) define estos conceptos de la siguiente manera:

Una “amenaza” refiere a la posibilidad de la ocurrencia de un evento físico que puede causar algún tipo de daño a la sociedad. La “vulnerabilidad” se refiere a una serie de características diferenciadas

²³ Que van por ejemplo desde los periodos de lluvia, hasta fenómenos naturales previsible o imprevisible como terremotos, maremotos, erupciones volcánicas, entre otros.

de la sociedad, o subconjuntos de la misma, que le predisponen a sufrir daños frente al impacto de un evento físico externo, y que dificultan su posterior recuperación (p.2).

Así mismo, las amenazas a las que puede estar expuesta una comunidad, pueden ser de tres tipos: de origen natural, socio-natural o antropogénicas. Las amenazas de origen natural son aquellas que están relacionadas con dinámicas geológicas, atmosféricas, y oceanográficas; las amenazas socio-naturales se conciben a partir de la “relación del mundo natural con las prácticas sociales”, como por ejemplo las inundaciones, los deslizamientos y las sequías; y las antropogénicas, son el resultado de actividades humanas, como la contaminación, las explosiones, los derrames, entre otros (Lavell, s.f., p. 3).

Como puede observarse, los eventos pueden tener diferentes orígenes, sin embargo, las amenazas se construyen socialmente (Lavell, s.f., p. 3), de ahí que se hable de la *construcción social del riesgo*. Esta noción hace referencia a dos procesos: uno donde un evento físico se considera como peligroso debido a las pérdidas y daños que puede ocasionar, ya que existen “elementos socioeconómicos (...) expuestos en condiciones de vulnerabilidad en áreas de potencial afectación”; y otro, en donde se generan eventos físicos como resultado de la transformación del medio ambiente generada tras la intervención humana (Narváez, Lavell y Pérez, 2009, p.11). En otras palabras, si bien los eventos físicos pueden darse como resultado de las dinámicas de la naturaleza, estos eventos pasan a ser considerados como amenazantes gracias a la intervención y acción humana. De ahí que “la amenaza no sea el evento físico en sí, sino el peligro asociado con ella [...lo cual depende] de los grados de exposición o vulnerabilidad de la sociedad” (Narváez, Lavell y Pérez, 2009, p.11).

Por consiguiente, si la producción de las condiciones de riesgo está directamente relacionada con las dinámicas estructurales de la sociedad y con la relación de esta última con su territorio y entorno, el riesgo puede modificarse a través de la *gestión del riesgo de desastres*. Así entonces, aunque los eventos naturales no pueden evitarse, ni tampoco puede modificarse su frecuencia o intensidad, si es posible ejecutar intervenciones preventivas y correctivas que reduzcan el riesgo y/o que no constituyan nuevos factores que lo generen (Narváez, Lavell y Pérez, 2009, p.21). Precisamente, dichas intervenciones deben sustentarse en el conocimiento y entendimiento que se tenga de las dinámicas que contribuyen a la generación del riesgo.

Sin duda alguna, los procesos de uso, transformación y planificación del territorio y la manera en la que las comunidades y sus asentamientos se relacionan con este, son las dinámicas que inciden en la concreción –o no– de los desastres. De hecho, los desastres son vistos como el “resultado de la aplicación de estilos o modelos inapropiados de desarrollo que no consideran la interrelación sociedad-naturaleza, y [que] se [manifiestan] en condiciones de vulnerabilidad creciente” (Banco Mundial, 2012, p. 75).

Teniendo en cuenta lo anterior, la *gestión del riesgo de desastres* es el proceso a través del cual se busca la previsión, reducción y el control de los factores del riesgo de desastre en correspondencia con las “pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles” (Narváez, Lavell y Pérez, 2009, p.33). En este sentido, la *gestión del riesgo de desastres* debe propender por la generación de desarrollo y de nuevas oportunidades en el territorio bajo condiciones de seguridad y sostenibilidad. Por este motivo, la gestión del riesgo requiere de diferentes formas de intervención en los niveles global, sectorial, territorial, local, comunitario y familiar, pues es un proceso integral que no puede ejecutarse de manera aislada. En efecto, la intervención de la gestión del riesgo de desastres se refleja en el diseño e implementación de programas, políticas públicas y estrategias horizontales, que deben “atravesar (...) todos los procesos y actividades humanas” (Lavell, s.f., p.9). En conclusión, la gestión del riesgo no es un proceso ajeno al desarrollo, sino por el contrario, es un proceso intrínseco a este que tiene como fin último, la transformación de las condiciones del territorio y, por ende, de vida de las comunidades de manera sostenible a futuro. Este proceso puede consolidarse adecuadamente si se tienen en cuenta los siguientes aspectos:

Tabla 2.1. Elementos clave de la gestión del riesgo de desastres como proceso

<i>Intrínseco al desarrollo</i>	La GRD Busca la transformación de las realidades a través de la implementación de procesos de desarrollo sostenibles.
<i>Es un proceso, no un producto.</i>	La GRD debe llevarse a cabo desde un criterio de sostenibilidad que implica que no es una acción concreta, sino un proceso continuo.
<i>Participación de todos los actores de la sociedad.</i>	La GRD es un proceso participativo que requiere de las acciones y toma de decisión de todos los actores involucrados. De hecho, la apropiación y comprensión de la GRD por parte de los actores, es un factor determinante para la apropiada implementación.
<i>Estructuras organizacionales e institucionales permanentes y sostenibles, con participación de los actores responsables.</i>	La implementación de GRD no necesita de la creación de una institucionalidad exclusiva, sino de su articulación e incorporación a las políticas de planificación del desarrollo (sectorial, territorial, ambiental, entre otras).

<i>Integración, coordinación y concertación de actores sociales de niveles territoriales diferenciados.</i>	La GRD se impulsa desde el ámbito local. Las acciones que allí se den deben estar supervisadas y coordinadas con otros procesos regionales, nacionales o internacionales. Las acciones ejecutadas en el ámbito local son el reflejo de procesos interrelacionados y que van más allá del ámbito local.
<i>Transversal e integral</i>	La GRD se compone de actividades de prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Igualmente, el riesgo es un proceso en constante evolución que requiere de prácticas continuas para prevenirlo o reducirlo.

Fuente: Elaborado y adaptado a partir de Narváez, Lavell y Pérez, 2009, p.37.

Como ha podido observarse hasta este punto, los desastres y los efectos que traen consigo obedecen a la existencia de modelos inadecuados de desarrollo en el territorio –desde los que no se han pensado cómo deberían coexistir las comunidades con las condiciones físicas y naturales de sus territorios–, que se agudizan en escenarios de vulnerabilidad. En este sentido, existe una relación recíproca entre el desarrollo y el riesgo de desastres, pues por un lado, el riesgo incrementa si el territorio no se ha planificado conforme a sus potencialidades y limitaciones, no se utiliza adecuadamente el suelo, ni se proyecta la expansión urbana; y por otro lado, al no corregirse los modelos inapropiados de desarrollo, aumenta la probabilidad de que los riesgos se concreten en desastres (Banco Mundial, 2012, p.75). Como consecuencia, cuando el territorio no se planifica adecuadamente –para la generación de desarrollo–, las comunidades afectadas por los desastres enfrentan serias dificultades en sus procesos de reconstrucción y recuperación. Por esta razón, el rol que asume el Estado en la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres, aunados con prácticas generadoras de desarrollo, es más que relevante, pues el Estado debe garantizarle la seguridad territorial²⁴ a sus los ciudadanos.

²⁴ La *seguridad territorial* se define como aquel estado en el que las dinámicas propias de la naturaleza conviven pacíficamente con las formas de vida de las comunidades (Wilches-Chaux, 2007); y se manifiesta en la capacidad del territorio para ofrecerle a sus habitantes y ecosistemas estabilidad, de manera que estos no se vean afectados ante situaciones de desastres y a su vez les permita el “desarrollo integral de sus capacidades” (Wilches-Chaux, 2008, pp. 2-3).

2.2 Los desastres en Colombia: la evolución del marco normativo para su tratamiento

Las condiciones geográficas de Colombia han convergido con una serie de dificultades estructurales –sociales, políticas, culturales y económicas propias del país– que han conllevado a la concreción de desastres en diferentes momentos. Los impactos económicos y sociales han sido la principal manifestación de los desastres, y han generado que el Gobierno Nacional afronte el problema público de diferentes maneras, teniendo como eje los avances conceptuales frente a la noción de *desastre*, y la relación entre gestión del riesgo y desarrollo.

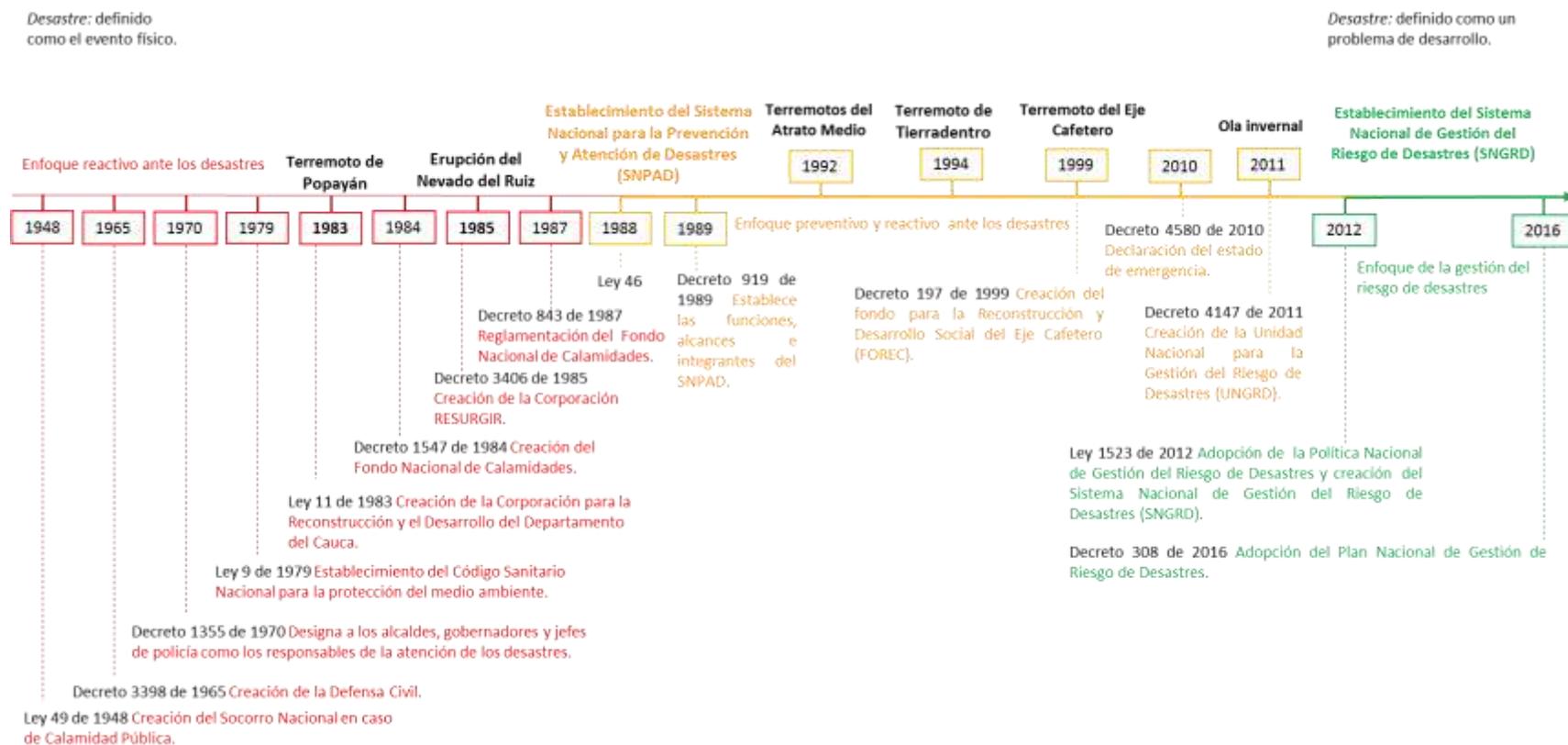
En los últimos 40 años, los desastres han generado pérdidas estimadas en \$7.100 millones de dólares, y los eventos que han propiciado cuantiosas pérdidas económicas han incrementado después del año 2000 (Banco Mundial, 2012, p 3). Así por ejemplo,

(...) entre 1970 y el 2011 [se registraron] más de 28.000 eventos desastrosos, de los cuales cerca del 60% se reportan a partir de la década de 1990. Además, durante el 2010 y el 2011, en tan sólo 15 meses, se alcanzó una cifra equivalente a la cuarta parte de los registros y los muertos de la década anterior. Hay un evidente incremento en la ocurrencia de eventos desastrosos, pasando de 5.657 registros, entre 1970 y 1979, a 9.270 registros, entre el 2000 y el 2009. (Banco Mundial, 2012, p 3)

Este aumento en los eventos desencadenadores de desastres a partir de la década de los noventa, ha obedecido a un incremento de la población, y consecuentemente, de los bienes expuestos (Banco Mundial, 2012, p 3). Los eventos que han ocasionado mayores pérdidas han sido el terremoto de Popayán (1983), la erupción del volcán Nevado del Ruiz (1985), y los terremotos del Atrato Medio (1992), Tierradentro (1994), el Eje Cafetero (1999), y más recientemente, la ola invernal de 2010 y 2011.

En Colombia, el tema de los desastres ha recibido la atención del Estado en diferentes momentos, y por lo tanto, ha sido incluido en la agenda pública; lo que se manifiesta en los cambios del marco normativo y la estructura organizacional dispuestos para su tratamiento. Como se observará continuación, estos cambios han sido el resultado de las consecuencias que han dejado varios eventos, y se han dado conforme a los avances conceptuales en la materia abordados en la sección 2.1.

Figura 2.1 Evolución del marco normativo para el tratamiento de los desastres como problema público



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, la acción pública para el tratamiento de los desastres puede describirse a través de tres momentos (ver figura 2.1) que se observan en la evolución del marco normativo²⁵: el primero, caracterizado por acciones de carácter reactivo enfocadas en la atención de la emergencia y la recuperación post desastre, coherentes con la definición de desastre entendido como el evento físico por sí mismo. Un segundo momento en el que primaron acciones de tipo reactivo y preventivo, determinadas por disposiciones normativas que comenzaban a reconocer los desastres como fenómenos relacionados con procesos sociales que podían prevenirse a través de intervenciones correctivas y prospectivas y que se refleja con la creación del SNPAD. No obstante, a pesar de este avance, las acciones reactivas prevalecieron como resultado del desbordamiento de las capacidades financieras e institucionales a la hora de atender las emergencias y emprender las labores de recuperación y reconstrucción, de manera que muchas de las acciones estuvieron dirigidas además de la atención, a la consecución de recursos financieros. Y un tercer momento en el que, finalmente, se ha comprendido que los desastres obedecen a un problema de desarrollo ligado a la planificación y uso del territorio, y que su prevención y reducción puede hacerse a través de la gestión del riesgo de desastres como un proceso integral, multinivel y sectorial.

Como puede verse en la figura 2.1, las acciones públicas del primer momento están representadas en la legislación destinada a la “creación de las entidades del socorro [y] al manejo de los problemas de sanidad pública” (Banco Mundial, 2012, p. 85). Ejemplo de ello, es la creación del Socorro Nacional en 1948, de la Defensa Civil en 1965, y de la designación de los alcaldes, gobernadores y jefes de policía como los responsables de la atención de los desastres, a través del Decreto 1355 de 1970. En concordancia con este enfoque asistencialista centrado en la respuesta, con la Ley 9 de 1979 se constituyen los comités nacional, regionales y locales de emergencia, que inicialmente hacían parte del Ministerio de Salud Pública (Banco Mundial, 2012, p. 85).

²⁵ Para profundizar más sobre las disposiciones normativas que no aparecen en la figura 1 y que hacen parte de la evolución del marco normativo, ver el anexo D.

Sin embargo no fue sino hasta el acontecimiento del terremoto de Popayán²⁶ de 1983 y de la erupción del Volcán del Nevado del Ruiz de 1985²⁷, que se dieron los primeros cimientos para el desarrollo de una política integral de gestión del riesgo de desastres. Los antecedentes que manifestaron la necesidad de contar con una política centrada en la prevención fueron la creación de instancias como la Corporación para la Reconstrucción y el Desarrollo del Departamento del Cauca (CRC), el Fondo Nacional de Calamidades²⁸, y la Corporación RESURGIR. Estas instancias fueron creadas para reunir los recursos financieros necesarios para la reconstrucción de las zonas afectadas. Del mismo modo, en estos eventos también se expedieron decretos²⁹ con los que se declaraba el estado de emergencia económica, y se le concedían facultades extraordinarias al presidente para la obtención de recursos.

En efecto las pérdidas sociales y económicas generadas tras estos eventos, y las deficiencias en las capacidades institucionales y económicas para la respuesta y la recuperación, motivaron la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) como una instancia dirigida a orientar la coordinación de acciones y el diseño de estrategias e instrumentos para la prevención y la reducción de los desastres (ver anexo A), mediante la Ley 46 de 1988. De acuerdo con esta ley, el SNPAD tenía como objetivo:

- a. Definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre;
- b. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre; [Y]
- c. Garantizar un manejo oportuno y eficiente

²⁶ “El terremoto afectó el municipio de Popayán y 11 municipios más (165 veredas), con un área total aproximada de 2.550 km. Se registraron 287 personas muertas y 7.248 personas heridas y entre 100.000 y 150.000 personas afectadas” (Cardona et al., 2004, p.1-10). Por otro lado, se estima que las pérdidas económicas fueron de “\$ 29.849 millones de pesos colombianos de la época (US\$ 1.0 = Col\$ 79, tasa promedio según el Banco Mundial para 1983), [de los cuales] el 58.2% correspondieron daños en vivienda” (Cardona et al., 2004, p.1-11).

²⁷ Se estima que en Armero murieron 21000 personas, y que las pérdidas económicas fueron de \$ 34.940 millones de pesos colombianos, equivalentes a 211,8 millones de dólares para la época de acuerdo con el DNP (1986, citado en Cardona et al., 2004, pp. 1-27,1-28).

²⁸ El Fondo Nacional de Calamidades se creó con el Decreto 1547 de 1984, aunque se reglamentó posteriormente con la tragedia de Armero, a través del Decreto 843 de 1987, y entró a “operar realmente” tras las inundaciones de 1988 –que afectaron a más de 283 municipios del país– y la aprobación del Decreto 1903 de 1988, con el que se le asignaron sus recursos (Vallejo, 2010, p.91).

²⁹ Estos decretos fueron el 3930 de 1985, el 2606 de 1985 y el 1282 de 1987.

de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos, económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre. (Ley 46,1988, art. 1)

Posteriormente, el Decreto 919 de 1989 definió las funciones, los alcances³⁰ y los integrantes del SNPAD (ver anexo B). La creación del SNPAD representa el segundo momento de la acción pública para el tratamiento de los desastres y supuso un gran avance ya que señaló la relevancia de abordar los desastres desde un enfoque preventivo y no únicamente reactivo, y de articular e incorporar los procesos de gestión del riesgo en la planificación de desarrollo y del territorio. Sin embargo, el concepto de prevención no se entendió cabalmente, pues unas veces se asumía como los “preparativos para las respuesta y en otras ocasiones (...) como medidas anticipadas para reducir los daños causados por el desastre”; lo que generó que los actores del Sistema –a los que se les asignaba diferentes responsabilidades– no comprendieran su rol en la implementación de los procesos de gestión del riesgo (Banco Mundial, 2012, p.85).

Ahora bien, en los noventa, tras los terremotos de 1992 del Atrato Medio³¹, el SNPAD implementó los mecanismos que le confería la ley para responder ante el desastre y no fue necesario crear una nueva institución. Sin embargo, el terremoto de Tierradentro³² de 1994 supuso un nuevo desafío para el Gobierno Nacional que nuevamente le obligo proferir leyes³³ para conseguir recursos, a declarar la “emergencia ecológica” y a crear un nuevo organismo público para su atención: la corporación Corpopaeces (posteriormente Corporación Nasa Kiwe) para la reconstrucción del

³⁰ El Decreto 919 de 1989 estableció la obligación de expedir un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; la inclusión de las disposiciones de dicho plan en los planes y programas de desarrollo regional, departamental y municipal; la elaboración de los planes de contingencia; la planeación de las operaciones en situaciones de desastres; la organización de un sistema de información y alertas; la elaboración de análisis de vulnerabilidad; la definición de las tipologías de situaciones de desastres (que podrían ser considerados como tales, o como calamidades públicas de acuerdo a los efectos) y su régimen normativo de operación; y finalmente, la organización y conformación del Sistema (Banco Mundial, 2012, p. 86).

³¹ Las pérdidas desencadenadas por este evento se estiman por \$ 30.833.500.000, que en dólares para la época equivalían a \$ 45.276.799 (US\$ 1.00 = Col\$ 681) (Cardona et al., 2004, p.1-45). Adicionalmente, los sismos del Atrato Medio afectaron a 30 municipios de Antioquia y tres municipios del Chocó.

³² Este terremoto trajo consigo serias afectaciones en el municipio de Páez y dejó pérdidas evaluadas en \$124.176.000.000, equivalentes en dólares para la época a \$ 150.152.358 (US\$ 1.00 = Col\$ 827). (Cardona et al., 2004, p.1-55).

³³ Como la Ley 218 de 1995, creada con el fin de brindar incentivos tributarios a las empresas que se constituyeran en el territorio para reunir recursos para la reconstrucción.

municipio de Páez. Aun así, de los eventos de esta década, el terremoto del Eje Cafetero³⁴ fue el que desencadenó mayores efectos, no solamente en términos económicos, sino porque cuestionó la institucionalidad y los mecanismos normativos dispuestos para afrontar el desastre. Como resultado, el Gobierno Nacional creó el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC) con el fin de financiar las actividades de reconstrucción de las zonas afectadas. A esta entidad se le permitió contratar con organizaciones privadas y no gubernamentales (Cardona et al., 2004, p.1-73; Banco Mundial, 2012, p. 119); y estaba conformada por un funcionario público y su director ejecutivo, mientras que el personal técnico y de consultoría era contratado (ver anexo C). Esta salvedad es relevante toda vez que, a diferencia de las instituciones creadas previamente – en las que el gobierno era el actor principal en los niveles nacional, regional y municipal–, para esta ocasión se creó una entidad de carácter mixto que permitía la participación de otros actores, como empresas privadas, sociedad civil y ONG (Vallejo, 2010, pp. 126-127).

Recientemente, la ola invernal del 2010-2011³⁵ demostró una vez más la existencia de falencias en cuanto al funcionamiento del SNPAD. De manera similar a los desastres anteriores, este evento manifestó la existencia de dificultades institucionales para afrontar la emergencia y restaurar las condiciones normales de vida de las comunidades afectadas. Como resultado, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia social y ecológica y reconoció la ausencia de capacidades y recursos por parte del SNPAD para brindar una respuesta oportuna, dejando en claro la necesidad de reformular la política de gestión del riesgo de desastres, y de articularla a la planificación del desarrollo, la sostenibilidad y a la seguridad territorial (Banco Mundial, 2012, p. 4). Como

³⁴ El terremoto afectó a 28 municipios y a un corregimiento en los departamentos de Caldas, Quindío, Valle del Cauca, Risaralda y Tolima. De acuerdo con el documento del PNUD “Eje Cafetero – Un pacto por la región” (1999), “el 31% de los hogares de los municipios afectados resultó damnificado, 1.186 personas murieron, 291 enviudaron y 770 quedaron huérfanas; hubo 8.523 lesionadas, se perdieron 79.446 viviendas (55% con pérdida parcial), [y] 160.393 personas quedaron sin techo” (Cardona et al., 2004, p.1-69). Este evento dejó pérdidas evaluadas en \$ 2.795.047.100.000, equivalentes en dólares para la época a \$ 1.590.806.545 (1.00 US\$ = \$ 1.757) (Cardona et al., 2004, pp.1-69 y 1-73).

³⁵ Catalogada como uno de los peores desastres del país dejó pérdidas económicas evaluadas en 11, 2 billones de pesos (CEPAL y BID, 2012, p. 61), y 3.219.23914 personas afectadas y damnificadas, equivalentes, para ese entonces, al 7% de la población del país (CEPAL y BID, 2012, p.28). De los 32 departamentos del país, 28 padecieron los efectos del desastre, y la mayor cantidad de población afectada se registró en Choco, Magdalena, Bolívar, Cauca, y la Guajira (CEPAL y BID, 2012).

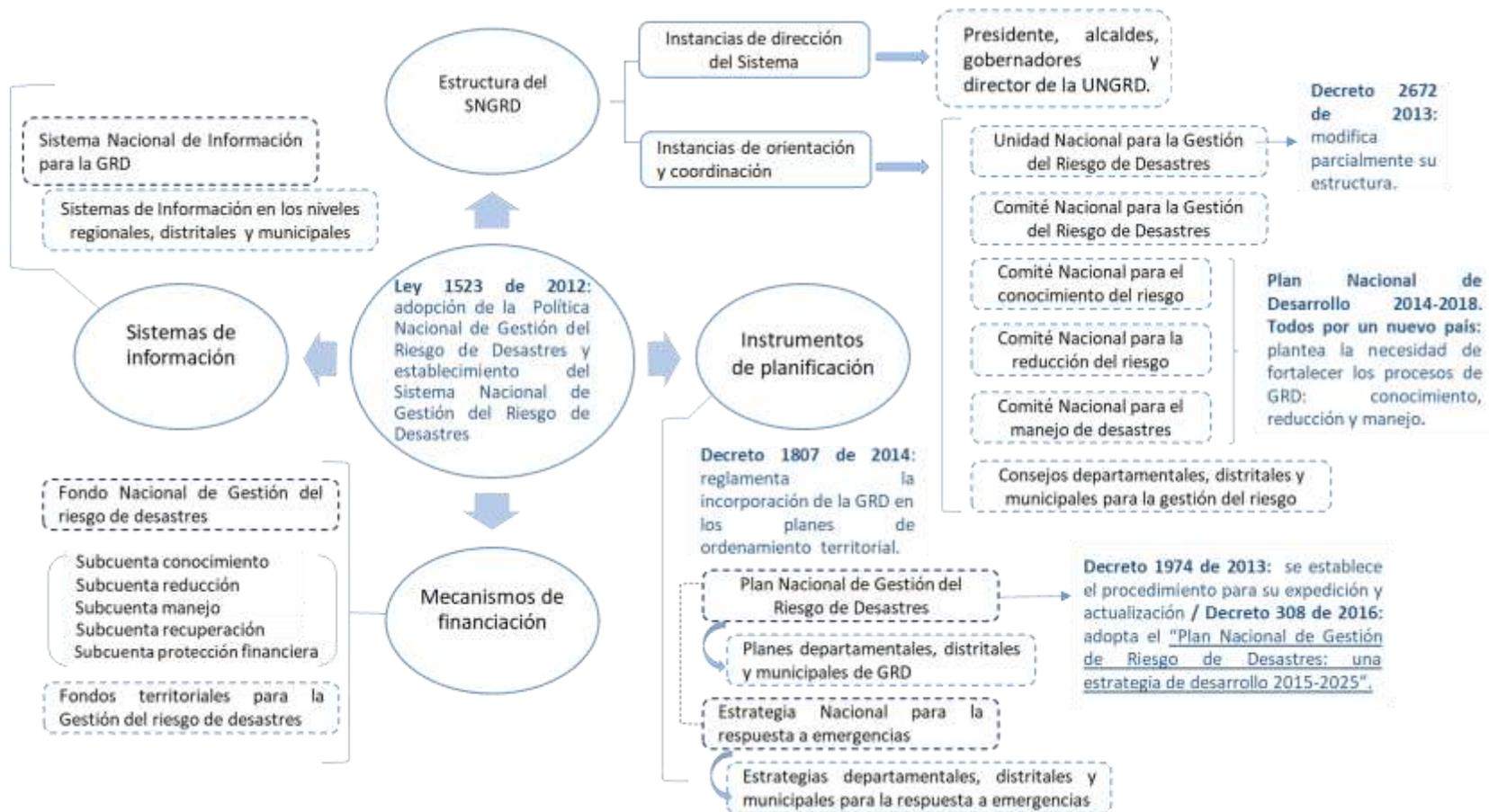
consecuencia, con la Ley 1523 de 2012 se adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de desastres y se instauró el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD). La creación del SNGRD marca el comienzo del tercer momento de la acción pública para el tratamiento de los desastres, donde se entiende que estos responden a un problema de desarrollo y que pueden abordarse a través de la gestión del riesgo de desastres; compuesta por los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.

2.3 La política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia

La política pública de gestión del riesgo de desastres no solamente se nutre de las disposiciones establecidas por la Ley 1523 de 2012, sino que también se alimenta de otros arreglos que han surgido en la materia a partir de su expedición y que, a su vez, establecen la necesidad de fortalecer cada uno de los procesos que componen la gestión del riesgo, y de implementar sus instrumentos de planificación (ver figura 2.2)³⁶. Ahora bien, como se mencionó en la sección 2.1 de este capítulo, la implementación de esta política requiere de diferentes formas de intervención en los ámbitos global, sectorial, territorial, local, y comunitario, pues finalmente es un proceso integral que atraviesa diferentes subprocesos, y que responde a una política de desarrollo. Así, en la medida en que una comunidad incorpore la gestión del riesgo en la planificación de su territorio, contribuye a la generación de su desarrollo y a la adopción de modelos de convivencia entre comunidades y territorios más sostenibles, y como consecuencia, evita la concreción de desastres a futuro.

³⁶ Para mayor información sobre las directrices que componen el marco normativo de la política pública de gestión del riesgo de desastres, revisar el anexo E.

Figura 2.2 El marco normativo de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia



Fuente: Elaboración propia a partir del anexo E.

Como puede observarse en el anexo E, el “Plan Nacional de Desarrollo, Más empleo, menos pobreza y más seguridad (2010-2014)” reconoció que debido a los impactos generados por la ola invernal de 2010-2011, era necesario corregir las limitaciones³⁷ existentes en la implementación de la gestión del riesgo, y por lo tanto, incorporar medidas dirigidas a la reducción de la vulnerabilidad de los sectores y la población frente al riesgo de desastres. Por este motivo, en el plan se planteó la necesidad de 1) formular una política nacional de gestión del riesgo de desastres; 2) modificar el marco normativo y los instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres; 3) fortalecer el Fondo Nacional de Calamidades; 4) ajustar el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; y 5) fortalecer la participación ciudadana. Como consecuencia de estas necesidades identificadas, se expidió la Ley 1523 de 2012, con la cual se adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se instauró el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD). En correspondencia con los avances conceptuales en la materia, esta Ley define la gestión de riesgo de desastres como:

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

Y sostiene que, como proceso asociado con la planificación del desarrollo, es una política generadora de desarrollo que garantiza la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, y que permite mejorar la calidad de vida de las personas (Ley 1523, 2012, art. 1). Así mismo, afirma que su implementación es responsabilidad de todas las autoridades y los habitantes del territorio (Ley 1523, 2012, art. 2), de manera que integra a todos los actores responsables de los procesos de gestión del riesgo en el país, en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD). El SNGRD (ver figura 2.3) se define como el “conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como

³⁷ Esta debilidades consistían en la “(1) prevalencia del enfoque [reactivo] en el diseño de las políticas y la respuesta del gobierno, (2) debilidad en la inclusión y aplicación de disposiciones de reducción del riesgo de desastres en los planes de ordenamiento territorial, (3) debilitamiento de la capacidad técnica del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), (4) escasa investigación y desarrollo tecnológico, (5) limitada coordinación entre entidades, y (6) ausencia de una estrategia integral de gestión de riesgo que [fijara] las políticas y [orientara] las inversiones en el nivel nacional, departamental y municipal” (DNP, 2011, p. 563).

la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país” (Ley 1523, 2012, art. 5). Su objetivo principal es llevar a cabo los procesos de gestión del riesgo para mejorar la seguridad y calidad de vida de la población y así mismo contribuir al desarrollo.

Figura 2.3. Estructura del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SGNRD)



Fuente: Adaptado de UNGRD, 2019.

El SNGRD está compuesto por el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo que “orienta y aprueba las políticas de gestión del riesgo y su articulación con los procesos de desarrollo, [...] establece las directrices de planeación, actuación y seguimiento de la gestión del riesgo” y evalúa y controla el Sistema Nacional y los resultados de las políticas de gestión del riesgo; la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) que articula y coordina el SNGRD, y dirige la implementación de la gestión del riesgo en el territorio; el Comité Nacional para el Conocimiento

del Riesgo que “asesora y planifica la implementación permanente del proceso de conocimiento del riesgo”; el Comité Nacional para la Reducción del Riesgo que “asesora y planifica la implementación permanente del proceso de reducción del riesgo de desastres”; el Comité Nacional para el Manejo de Desastres, que “asesora y planifica la implementación permanente del proceso de manejo de desastres”; y los consejos departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo de desastres, que son “instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente” (Ley 1523, 2012). Los comités nacionales de conocimiento y reducción del riesgo, y manejo de desastres se componen de la siguiente manera (Ley 1523, 2012, art. 20, 22 y 24):

Tabla 2.2. Conformación de los comités de conocimiento, reducción y manejo

<i>Comité nacional para el conocimiento del riesgo</i>	<i>Comité nacional para la reducción del riesgo</i>	<i>Comité nacional para el manejo de desastres</i>
Director o delegado de: La UNGRD, el DNP, el DANE, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Ingeominas, el Ideam la Dirección General Marítima - Dimar, la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible Asocars, la Federación Nacional de Departamentos, y la Federación Colombiana de Municipios.	Director o delegado de: La UNGRD, el DNP, el Consejo Colombiano de Seguridad, la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible Asocars, la Federación Colombiana de Municipios, la Federación de Aseguradores Colombianos, Fasecolda. Y dos representantes de las universidades públicas y privadas que cuenten con programas de especialización, maestría y doctorados, en manejo, administración y gestión del riesgo.	Director o delegado de: La UNGRD, el DNP, el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana, la Policía Nacional, la Defensa Civil, la Cruz Roja Nacional y la Junta Nacional de Bomberos de Colombia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1523 de 2012, artículos 20, 22 y 24.

Mientras que el consejo nacional y los consejos territoriales están conformados así:

Tabla 2.3. Conformación de los consejos

<i>Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres</i>	<i>Consejos territoriales para la gestión del riesgo</i>
1. El Presidente de la República o su delegado.	1. El gobernador o alcalde o su delegado.
2. Los ministros o sus delegados.	2. El director de la dependencia o entidad de gestión del riesgo.
3. El director o delegado del DNP.	3. Los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados.
4. El Director de la UNGRD, que además ejerce la secretaría del comité.	4. Un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial.
	5. El director de la defensa civil colombiana en la jurisdicción.
	6. El director de la Cruz Roja Colombiana en la jurisdicción.
	7. El delegado departamental de bomberos o el comandante del cuerpo de bomberos del municipio.
	8. Un secretario de despacho departamental o municipal.
	9. El Comandante de Policía o su delegado.

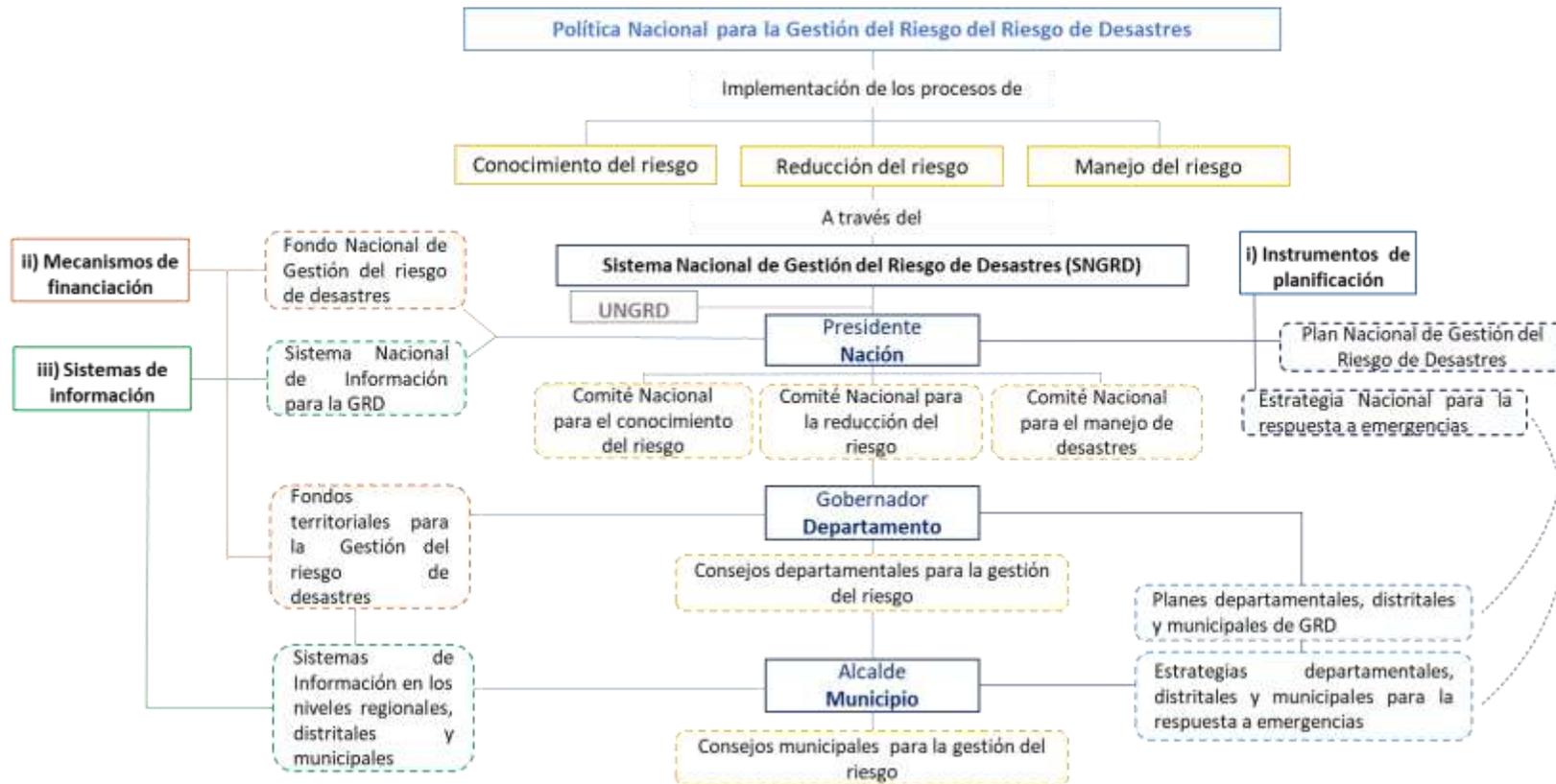
Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1523 de 2012, artículos 16 y 18.

La importancia de la constitución del SNGRD reviste en que precisamente este reúne todos los actores y procesos involucrados en la implementación de la política, pues tal y como reconoce la Ley, su ejecución:

(...) se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración. (Ley 1523, 2012, art.3)

Además del SNGRD, la política cuenta con otros componentes (ver figura 2.4). Entre estos se encuentran: i) los instrumentos de planificación que la nación, los departamentos y los municipios deben formular e implementar, y que consisten en los planes de gestión del riesgo –que deben incorporarse en los planes de desarrollo– y las estrategias para la respuesta a emergencias; ii) los mecanismos de financiación, que hacen referencia al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (conformado por cinco subcuentas) y a los fondos territoriales ; y iii) el sistema de información nacional para la gestión del riesgo, que debe desarrollar y administrar la UNGRD a partir de la integración de los contenidos provenientes de los sistemas de información regionales, departamentales, distritales y municipales.

Figura 2.4 Componentes de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1523 de 2012.

Teniendo en cuenta estos componentes, con relación a los instrumentos, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD)³⁸ establece los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos destinados a la ejecución de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, y manejo de desastres; y por lo tanto, contiene todas las directrices que todas las entidades que conforman el SNGRD, deben cumplir. De acuerdo con el Decreto 1974 de 2013, este plan debía formularse, aprobarse y adoptarse en 12 meses, sin embargo, finalmente se adoptó con el Decreto 308 de 2016.

En su marco conceptual, el PNGRD plantea que los riesgos de desastres deben tratarse desde el enfoque de gestión de procesos, el cual permite “implementar la gestión en un sentido transversal, e [incluir] así [las] competencias y actividades que articulan a cada una de las entidades que integran el SNGRD” (UNGRD, 2016, p.19). Así mismo, el PNGRD parte de la idea de que el conocimiento del riesgo de desastres permite tomar medidas correctivas y prospectivas de reducción del riesgo y fortalecer el manejo de los desastres, tal que la gestión del riesgo no debe centrarse solamente en la respuesta y atención de la emergencia, sino que debe procurar por la transformación de un escenario de riesgo a un territorio seguro y sostenible.

La UNGRD es la entidad responsable de hacerle seguimiento a su implementación con la orientación de los comités nacionales para el conocimiento y la reducción del riesgo, y del manejo de desastres; y a partir de la información que provean estos comités, junto con las subdirecciones de conocimiento, reducción y manejo, y los consejos territoriales. Este plan debe financiarse con los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, si bien las entidades del orden nacional, regional, departamental, distrital y municipal, deben incluir en sus presupuestos anuales las partidas presupuestales para la realización de las tareas asociadas con los procesos en gestión del riesgo. Por otro lado, el plan incorpora el enfoque de cambio climático en tanto es una de las variables que deben considerarse en el análisis de riesgos, dado que los fenómenos atmosféricos (huracanes, vendavales, heladas y sequías), hidrológicos (desbordamientos, inundaciones, avenidas

³⁸ Para conocer con más detalle el contenido del plan, se sugiere revisar la matriz “Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: una estrategia de desarrollo 2015-2025” del anexo E.

torrenciales, lahares), y socio-naturales (inundaciones, avenidas torrenciales, movimientos en masa e incendios) también configuran escenarios de riesgo.

Igualmente, las entidades territoriales deben incorporar la gestión del riesgo en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y formular y concertar sus propios planes de gestión del riesgo de desastres y de estrategia de respuesta a emergencias, puesto que estos documentos son los instrumentos³⁹ para la ejecución de la política. Con el objetivo de incorporar la gestión del riesgo en la planificación del territorio, de acuerdo con el Decreto 1807 de 2014, todas las entidades territoriales deben elaborar estudios básicos y detallados de amenaza por movimientos en masa, inundaciones o por avenidas torrenciales. Adicionalmente, las entidades deben elaborar evaluaciones de vulnerabilidad y del riesgo con el fin de establecer, a partir de estos, medidas de intervención para la prevención que pueden ser estructurales o no estructurales⁴⁰. Tanto los estudios básicos como los estudios detallados deben incluirse en un documento técnico de soporte del POT⁴¹, que también debe contener los objetivos y estrategias a largo y mediano plazo para la inclusión de la gestión del riesgo en el plan⁴², junto con las medidas para el conocimiento y la reducción (prevención y mitigación) del riesgo, a partir de los estudios previos.

³⁹ Además de estos instrumentos, la política establece que es necesario contar con el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, que todavía no ha sido adoptado, y los planes de manejo de cuencas hidrográficas.

⁴⁰ “1. Las medidas estructurales, son medidas físicas encaminadas a la realización de acciones y obras para atender las condiciones de riesgo ya existentes. Entre otras se consideran las siguientes: obras de estabilización y de reforzamiento de edificaciones e infraestructura, las cuales deben ser pre dimensionadas sobre la cartografía a nivel de pre diseño, con el estimativo de costos correspondientes. 2. Las medidas no estructurales [están] orientadas a regular el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo mediante la determinación de normas urbanísticas, proyectos para la implementación de sistemas de alertas tempranas en los casos que aplique, así como la socialización y apropiación cultural de los principios de responsabilidad y precaución” (Decreto 1807, 2014, art. 20).

⁴¹ El POT debe incluir “el inventario de asentamientos en alto riesgo, el señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas de tierras para hacer posible tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros” (Decreto 1807, 2014).

⁴² Para conocer con más detalle cómo debe incorporarse la gestión del riesgo de desastres en los planes de ordenamiento territorial, se sugiere revisar la matriz “Decreto 1807 de 2014” del anexo E.

Pese a que el PNGRD admite, en primer lugar, que los municipios y departamentos no cuentan con las capacidades suficientes para desarrollar sus procesos de gestión territorial sostenible, y que por lo tanto, le corresponde a las entidades nacionales y sectoriales del SNGRD adoptar estrategias para el fortalecimiento municipal y regional de la gestión del riesgo; y segundo, que es preciso fortalecer las capacidades de las gobernaciones ya que estas son las instancias de coordinación de los municipios; el PNGRD también dispone que las entidades deben superar el enfoque reactivo ante los desastres, y comprender que la implementación de los diferentes subprocesos de la gestión del riesgo no es un asunto que le corresponda exclusivamente a una entidad u oficina de gobierno. De ahí que el fortalecimiento institucional que requiere el SNGRD exija del flujo de información vertical y horizontal, entre todos los actores, para la toma de decisiones eficaz; y que se considere primordial que todos los actores del sistema asuman las responsabilidades derivadas de sus competencias para llevar a cabo los procesos conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres.

Dado que la gestión del riesgo también es una política transversal, tanto el “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país 2014-2018” como el “Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: una estrategia de desarrollo 2015-2025” sostienen que las actividades desarrolladas por diferentes sectores pueden generar nuevas formas de vulnerabilidad o potenciar las ya existentes, de ahí que sea necesario fortalecer la gestión sectorial para reducir el impacto económico y social de los desastres. De esta forma, los planes proponen que cada uno de los sectores⁴³ deben identificar las amenazas ante las que se exponen, estimar las pérdidas potenciales a las que se enfrentan, definir medidas para la reducción del riesgo y protección frente a desastres, y desarrollar metodologías para incorporar el análisis del riesgo de desastres en proyectos sectoriales de inversión pública. Según estos planes, la gestión del riesgo debe ser vista como una inversión, en vez de un gasto, pues ello le permite al país anticiparse a los desastres factibles según

⁴³ Adicionalmente, todas las entidades públicas y privadas, cuyas acciones y actividades puedan significar riesgo de desastres para la comunidad, deben desarrollar sus planes de gestión del riesgo de desastres, tal y como establece el Decreto 2157 de 2017, en correspondencia con la Ley 1523 de 2012. Las entidades públicas y privadas que son responsables de la elaboración de este plan son aquellas que presten servicios públicos, construyan obras civiles mayores, desarrollen actividades industriales y otras actividades que puedan constituir riesgos de desastres para la sociedad y el ambiente, como actividades de transporte y almacenamiento de carga, y construcciones de alta complejidad.

la información disponible y evitar las pérdidas. Por este motivo, el PNGRD asegura que es esencial que existan mecanismos de articulación entre el plan con otras políticas o planes sectoriales. Los sectores contemplados dentro de este plan son vivienda, agua y saneamiento, transporte, agricultura, justicia y seguridad, hacienda y crédito público, minas y energía⁴⁴, educación, y tecnologías de la información y comunicaciones⁴⁵.

Si bien los sectores deben implementar los procesos de gestión del riesgo de manera transversal, no menos relevante resulta para la política el rol de la ciudadanía en su ejecución. Por esta razón, el PNGRD sostiene que “los particulares deben comprender sus derechos frente a la gestión del riesgo, pero especialmente reconocer y actuar respecto a sus deberes y responsabilidades en la materia, complementarias y necesarias del papel limitado del Estado” (UNGRD, 2016, p. 30), pues sus acciones deben contribuir a la planificación del territorio en correspondencia con el desarrollo seguro y sostenible. Con el fin de cumplir con este propósito, el Estado debe poner en marcha programas educativos que incorporen la gestión del riesgo, no solamente para generar conocimiento sobre el tema, sino que también, para promover la educación y la participación ciudadana pues estos procesos complementan y apoyan la gestión del riesgo (UNGRD, 2016, p. 30).

Como puede verse, a partir de esta breve descripción, que contiene los lineamientos del marco normativo expuesto en el anexo E, la política pública de gestión del riesgo de desastres es una política compleja que se ejecuta desde diferentes niveles, y que requiere de la acción coordinada y articulada entre los diferentes actores, de manera que se implementa a partir de una estructura propia de una red de gobernanza. Adicionalmente, la política responde a un problema *moderadamente estructurado*⁴⁶ por metas, pues existen acuerdos –que se ven reflejados en el marco normativo– sobre la manera en la que se entiende del problema al que responde, sus

⁴⁴ Para conocer con más detalle las acciones que deben ejecutar cada uno de los sectores, se sugiere revisar la matriz “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país 2014-2018” del anexo E.

⁴⁵ Para conocer con más detalle las actividades de los sectores de educación y tecnologías de la información y comunicaciones, y observar información complementaria de los otros sectores, se sugiere revisar la matriz “Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: una estrategia de desarrollo 2015-2025” del anexo E.

⁴⁶ De acuerdo con Hoppe (2010), un *problema moderadamente estructurado* por metas se presenta cuando existe un acuerdo sobre los objetivos de la política y los resultados a futuro que se esperan de esta. Sin embargo, frente al conocimiento relevante para solucionar el problema, no existe un sistema único de medios, criterios o reglas definidas (p. 77).

objetivos, y los resultados que se esperan de esta. Sin embargo, pese a que –como se explicó en la sección anterior– la respuesta y atención de los desastres ha sido un tema que se ha incluido en la agenda pública, todavía no existe certeza sobre los procedimientos y actividades específicas a llevar a cabo para ejecutar la política, si bien se conocen las condiciones que se requieren para la implementación de los procesos de la gestión de riesgo de desastres.

En términos generales, estas condiciones consisten, por un lado, en la acción coordinada, articulada y transversal entre los diferentes actores (públicos, privados y sociedad civil), niveles (nacional, departamental, municipal y local) y sectores; y por otro, en la implementación de los instrumentos (planes, fondos y sistemas de información) de la gestión del riesgo, descritos con anterioridad. Con el propósito de examinar de qué manera se ha venido implementando esta política, en el siguiente capítulo se describirá la estructura organizacional de la red de gobernanza que requiere su despliegue y se examinará, desde el estudio de caso del municipio de La Calera, el funcionamiento de la red.

Capítulo 3. La implementación de la política pública de gestión del riesgo: estudio de caso La Calera

Analizar la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera, requiere describir y explicar –previamente– las disposiciones actuales de la política en función del *marco de la gobernanza múltiple* propuesto por Hill y Hupe –abordado en el “Capítulo 1. Marco conceptual y teórico”–. Esto obedece a que la política se ejecuta desde diferentes niveles, y exige de la acción coordinada y articulada entre los actores, incluso en los niveles en los que no se desenvuelven usualmente; de ahí que, para observar cómo se lleva a cabo en La Calera, sea fundamental comprender –desde las disposiciones normativas– cómo debería funcionar la estructura de red de gobernanza que demanda su implementación. Por este motivo, en primer lugar, en este capítulo se explicará la política pública en función del *marco de la gobernanza múltiple*, para ahí sí describir los hallazgos encontrados sobre el estado de su implementación en el municipio, a partir de la observación de los elementos que caracterizan una la red de gobernanza, es decir: la diversidad de actores, la definición del problema, la dependencia como condición que antecede las redes, los patrones de interacción, las normas y los resultados.

3.1 La gobernanza de la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia

Como pudo verse en el capítulo anterior, la política pública de gestión del riesgo de desastres involucra a una gran cantidad de actores en los diferentes niveles territoriales. En este sentido, esta política requiere para su implementación de una red sólida de gobernanza en la medida en que los actores responsables de su ejecución deben establecer acuerdos entre sí, interactuar de manera articulada, e intercambiar recursos. Ahora bien, esta política también puede comprenderse desde el *marco de la gobernanza múltiple* (ver figura 3.1) propuesto por Hill y Hupe.

Figura 3.1 La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el marco de la gobernanza múltiple



Fuente: Elaboración propia a partir del marco de la gobernanza múltiple propuesto por Hill y Hupe, 200

Para comenzar, en un nivel de *gobernanza constitucional*, desde el cual se establecen las “decisiones sobre reglas de decisión” que configuran las reglas “sobre el contenido de la política y los arreglos institucionales para su entrega o ejecución” (Hill y Hupe, 2006, p. 561), o dicho de otro modo, la estructura de la política; la Ley 1523 de 2012 dictamina que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) es aquel que reúne a todos los actores responsables y a los procedimientos (políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos e información) necesarios para el desarrollo y la garantía de los procesos que componen la gestión del riesgo: a saber, el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta que de la gobernanza constitucional se deriva la *gobernanza directiva*, que hace referencia a la formulación y la toma de decisiones a partir de los resultados colectivamente esperados (Hill y Hupe, 2009 p. 125), en este nivel se ubican: i) las instancias de dirección del SNGRD constituidas por el Presidente de la República y el director de la UNGRD, y los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en su respectiva jurisdicción; y ii) el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo y los comités nacionales para el conocimiento, reducción y manejo. Esto obedece a que por un lado, al Presidente le corresponde garantizar las condiciones de seguridad y bienestar de la ciudadanía, mientras que el director de la UNGRD es agente del Presidente en asuntos relacionados con la gestión del riesgo. Por su parte, los alcaldes y los gobernadores son fundamentales para el desarrollo de la política, pues como conductores del SNGRD en su nivel territorial, deben propender por el bienestar de sus comunidades y, por lo tanto, proyectar la política en sus territorios de la siguiente manera:

Tabla 3.1 Responsabilidades de los alcaldes y gobernadores

Responsabilidades del gobernador en su respectiva jurisdicción	Responsabilidades del alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción
Los gobernadores proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en su territorio. Tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de GRD en su territorio, así como integrar la GRD en los planes de desarrollo e instrumentos de planificación de sus territorios. Los gobernadores y la administración departamental son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su territorio. Como resultado, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento (Ley 1523, 2012, art. 13).	“Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”. (Ley 1523, 2012, art. 14). Deben integrar la GRD en los planes de desarrollo e instrumentos de planificación de sus territorios.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1523 de 2012.

Por otro lado, el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo (CNGRD) es aquel que orienta el SNGRD y por lo tanto aprueba las políticas de gestión del riesgo y su articulación con los procesos de desarrollo; mientras que los comités nacionales para el conocimiento y reducción del riesgo, y el manejo de desastres, asesoran y planifican la implementación de cada uno de estos procesos en el territorio. Estos comités se encuentran bajo la dirección de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

Como se ha visto hasta aquí, desde el nivel directivo se toman las decisiones con las que se espera cumplir los objetivos de la política, sin embargo, estas decisiones se ejecutan en el nivel de la *gobernanza operacional* que facilita que se lleven a cabo dichas disposiciones. Así, en el nivel de la *gobernanza operacional* se encuentran las instancias de orientación y coordinación que optimizan “el desempeño de las diferentes entidades públicas, privadas y comunitarias en la ejecución de acciones de gestión del riesgo” (Ley 1523, 2012, art. 15) y que consisten en la UNGRD y en los consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo.

En términos generales⁴⁷, la UNGRD articula los niveles nacional y territorial, así como los intervinientes privados, las organizaciones sociales y las ONG del SNGRD, y elabora y hace cumplir la normatividad del SNGRD; mientras que los consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo, son las instancias que coordinan, asesoran, planifican y hacen seguimiento a las actividades y procesos dirigidos a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres, en sus entidades territoriales. Esos consejos cuentan con un coordinador designado por el gobernador o alcalde.

Además de las instancias de coordinación y orientación del SNGRD, en el nivel de la *gobernanza operacional* de la política, también se encuentran las corporaciones autónomas regionales, las cuales deben apoyar a las entidades territoriales de su jurisdicción, en la elaboración de estudios que contribuyan al conocimiento y la reducción del riesgo. Dichos estudios deben integrarse a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de

⁴⁷ Para conocer con más detalle las responsabilidades de cada una de estas instancias de orientación y coordinación, se sugiere revisar la matriz “Ley 1523 de 2012” del anexo E.

desarrollo (Ley 1523, 2012, art. 31), dado que la gestión del riesgo también debe articularse con las acciones para la adaptación al cambio climático.

Como resultado de la *gobernanza operacional*, se espera que los departamentos y municipios lleven a cabo los procesos de la gestión de riesgo, y que los incorporen a la planificación territorial y de desarrollo en su jurisdicción; pero además, que la gestión del riesgo se articule con otros planes y políticas sectoriales, y que la comunidad comprenda sus derechos, deberes y responsabilidades en la implementación de la política. Por este motivo, el Estado debe poner en marcha programas educativos que propendan por la aprehensión del tema y la participación ciudadana. Justamente, es allí, en el nivel de la *gobernanza operacional*, que pueden observarse y comprenderse las dinámicas y relaciones que surgen entre el gobierno, los sectores privados, las organizaciones sociales y la comunidad, para el despliegue de la política.

Ahora que se ha descrito la estructura organizacional de la red de gobernanza que requiere la implementación de la política, en correspondencia con el *marco de la gobernanza múltiple* propuesto por Hill y Hupe, en la siguiente sección se examinará la ejecución de política de gestión del riesgo de desastres en el municipio de La Calera. Por este motivo, en primer lugar se caracterizará brevemente el municipio; y segundo, se describirá el funcionamiento de la red de gobernanza dispuesta para la implementación de la política en el municipio, teniendo en cuenta los niveles del *marco de la gobernanza múltiple* y la operacionalización de la red de gobernanza planteada en el “Capítulo 1. Marco conceptual y teórico”.

3.2 La implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera

3.2.1 Aspectos metodológicos

En aras de analizar de qué manera se ha implementado la política pública de gestión del riesgo, esta investigación tomó como caso de estudio el municipio de La Calera, en el periodo comprendido entre 2013 y 2018. Este análisis se realiza a partir del 2013, pues por un lado, la Ley 1523 se expidió en el 2012, y por otra parte, tras revisar las actas de ese año, se encontró que las preocupaciones de los comités y de consejos territoriales era continuar con la recuperación posterior a la ola invernal

y/o formalizar las instancias de articulación y coordinación del SNGRD, sobre las que trata la Ley 1523. Por este motivo, se consideró que resultaba más pertinente elaborar este análisis a partir del año 2013, puesto que un año después de la expedición de la ley, la estructura organizacional de la política ya había comenzado a formalizarse. Adicionalmente, la investigación se centra en este lapso, pues si bien en cinco años es difícil hablar de los resultados a mediano plazo de la política, a partir de su observación si es posible conocer las dinámicas que se han dado en torno a su implementación, y consecuentemente, establecer si se está ejecutando apropiadamente, o no.

A decir verdad, la relevancia del estudio de caso está en que ayuda a entender un fenómeno social, para ahondar en su comprensión o en su explicación (Páramo, p. 307); y a su vez, como estrategia metodológica, permite situar las discusiones teóricas sobre las que versó el Capítulo 1 y contrastarlas tanto con las disposiciones normativas que configuran la política y con su aplicación en la realidad.

Las fuentes de información utilizadas para el desarrollo de la investigación fueron diversas: por un lado se llevaron a cabo entrevistas a varios funcionarios –de los niveles nacional, departamental y municipal– responsables de la implementación de la política, entre estos la subdirectora de conocimiento de la UNGRD, los subdirectores de reducción y conocimiento de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca (UAERD), el coordinador del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de la Calera (CMGRD), el director del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER), y el asesor de la dirección general de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca; y por otro lado, se analizó el contenido de 124 documentos:

Tabla 3.2. Documentos analizados relacionados con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres

Actas de reunión	Periodo	Número de documentos
Del Comité Nacional para la Reducción del Riesgo	2012-2018	22
Del Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo	2012-2016	18
De las reuniones conjuntas de los comités nacionales de conocimiento, reducción y manejo	2012-2017	6
Del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	2016 y 2018	2
Del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca	2017-2018	9

Del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de La Calera	2009-2018 (excepto 2017)	67
--	-----------------------------	----

Fuente: Elaboración propia.

Las fuentes primarias recolectadas fueron sometidas a un análisis de contenido, puesto que este permite develar los asuntos ocultos en la información y analizarlos para, a partir de allí, generar interpretaciones que conduzcan a un diagnóstico (Piñuel, 2002, p. 2) sobre la manera en la que se lleva a cabo la política. El análisis de contenido se define como un “conjunto de procedimientos interpretativos de productos comunicativos (mensajes, textos o discursos) que proceden de procesos singulares de comunicación previamente registrados, y que, basados en técnicas de medida (...) tienen por objeto elaborar y procesar datos relevantes sobre las condiciones mismas en que se han producido aquellos textos” (Piñuel, 2002, p. 7). Para este caso, el análisis del contenido se hizo a través de la generación de categorías en función de las unidades de análisis establecidas a partir del marco teórico propuesto; y se utilizó el software de análisis cualitativo NVivo 10 para el análisis y la sistematización de los documentos y las entrevistas.

Una vez abordadas estas consideraciones metodológicas, en la siguiente sección se caracterizará el municipio de La Calera con el fin de describir sus particularidades, en la medida en que estas, hacen del municipio un escenario significativo como estudio de caso para el análisis de la implementación de la política.

3.2.2 Caracterización de La Calera

El municipio de La Calera se encuentra ubicado sobre la cordillera oriental de Los Andes, en la provincia del Guavio, en el departamento de Cundinamarca. La Calera limita con los municipios de Sopó, Guasca y Chía hacia el norte, con los municipios de Choachí y Fómeque hacia el sur, al oriente con Guasca, Junín y Fómeque, y al occidente con Bogotá. Debido a que el municipio se encuentra ubicado a 2.700 metros sobre el nivel del mar, sus condiciones climatológicas están “asociadas con los pisos térmicos frío y de páramo”, de manera que su temperatura es de 13°C (Finderter, s.f., p. 20). De acuerdo con el POT de La Calera, su territorio cuenta con 31.686 hectáreas, de las que 144 hectáreas corresponden al casco urbano (Consejo Municipal de La Calera, 1999, citado en Finderter, s.f., p. 20). Sin embargo, de acuerdo con el DANE, el territorio del municipio es de 34.000 hectáreas,

mientras que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAG) sostiene que el área del municipio es de 32.392 hectáreas, de las cuales 116,65 son parte del área urbana (Finderter, s.f., p. 21).

En términos ambientales, La Calera cuenta con ecosistemas valiosos para la región, que deben ser protegidos y conservados. Así, La Calera hace parte de la cuenca del río Bogotá y se ubica entre dos sistemas hidrográficos: hacia el occidente, la cuenca del río Teusacá que desemboca en el río Bogotá y el río Magdalena; y hacia oriente, la cuenca del río Blanco que “es afluente del río Humea que confluye en el río Orinoco y posteriormente en el río Meta (Consejo Municipal de La Calera, 2010, citado en Finderter, s.f., p. 23). La mayor fuente de agua potable del municipio proviene de la microcuenca del río Teusacá, San Lorenzo; y las aguas residuales desembocan en el río Teusacá.

Adicionalmente, el área rural de La Calera (1.190 hectáreas) hace parte del Parque Nacional Natural Chingaza y aporta el 1,15% de su territorio, conformado además por seis municipios de Cundinamarca y cuatro del Meta. Entre los ecosistemas que predominan en el parque, se encuentran los páramos y los bosques altos andinos y subandinos. La Calera tiene una cobertura vegetal de 7.532 hectáreas, que corresponden al 23% de su territorio. De hecho, de los municipios⁴⁸ que conforman el borde urbano de Bogotá, La Calera es el municipio que cuenta con mayor cobertura vegetal, si se tiene en cuenta que el área total de esta superficie es de 10.913 hectáreas. Adicionalmente, el 5,3% del área del municipio colinda con Bogotá, y por lo tanto, con la Reserva Forestal de los Cerros Orientales, de la cual hacen parte las veredas de Aurora Alta, Camino al Meta y San Rafael (Finderter, s.f., p. 24).

De las características descritas, hay que agregar que el municipio cuenta con el Embalse de San Rafael. Este se encuentra ubicado en la Reserva Forestal de los Cerros Orientales, cerca al casco urbano del municipio. Fue construido en 1996, represa aproximadamente 75 millones de metros cúbicos de agua, y su administración está a cargo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB). Actualmente, provee agua para el 70% de Bogotá, y para 13 municipios de Cundinamarca aledaños, por 60 días, en caso de que falle el Sistema de Chingaza (Finderter, s.f., p. 25).

⁴⁸ Entre los que además se encuentran Chía, Cota, Funza, Mosquera y Soacha.

La Calera es un municipio de cuarta categoría y cuenta con una población de aproximadamente 28.568 habitantes, de los cuales 12.441 (43,55%) habitan en el casco urbano, y 16.127 (56,45%) viven en el área rural (Orarbo, s.f., pp. 1-2).

De acuerdo con el documento “Análisis Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, Cundinamarca”, elaborado por la Gobernación de Cundinamarca y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), frente al cambio climático, La Calera está categorizado como un municipio con riesgo medio (0,23 puntos en un rango máximo de 0,31 y mínimo de 0,18) (s.f., p. 143). Igualmente, entre 1998 y 2017, en el municipio se presentaron 14 inundaciones que dejaron 1094 personas y 287 viviendas afectadas (Gobernación de Cundinamarca y PNUD, s.f. pp. 152 y 153); 11 movimientos en masa que dejaron 419 personas y 44 viviendas afectadas; y 39 incendios forestales (Gobernación de Cundinamarca y PNUD, s.f., p. 185). En cuanto a la clasificación de las amenazas, de acuerdo a los fenómenos a los que se encuentra expuesto el municipio, las inundaciones representan una amenaza media (1,9); los movimientos en masa, una amenaza alta (2,5); los incendios forestales, una amenaza media (1,8); las avenidas torrenciales, una amenaza baja (1,0) (Gobernación de Cundinamarca y PNUD, s.f., p. 214); y los vendavales, una amenaza baja (1,0) (Gobernación de Cundinamarca y PNUD, s.f. p. 218). Finalmente, de acuerdo con los estudios de vulnerabilidad realizados por la Gobernación de Cundinamarca y el PNUD, se encontró que el municipio cuenta con vulnerabilidad media (de 0,46 en un rango máximo de 0,62 y mínimo de 0,32) (s.f., p. 222).

Teniendo en cuenta estos antecedentes y la clasificación de las amenazas ante las que se encuentra expuesto el municipio, con relación a las herramientas propuestas para la implementación de la política, actualmente La Calera cuenta con su Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, constituido a través del Decreto local 046 del 17 de julio de 2012; con su Plan Municipal para la Gestión del Riesgo, aprobado a través del Decreto 058 del 5 de septiembre de 2012; y con su Fondo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres establecido mediante el Acuerdo Municipal 008 del 29 de mayo del 2013. No obstante, el municipio todavía no cuenta con su Estrategia Municipal para la Respuesta a Emergencias, pues al día de hoy la administración municipal está trabajando en su formulación, y esperan tenerla lista para agosto de 2019.

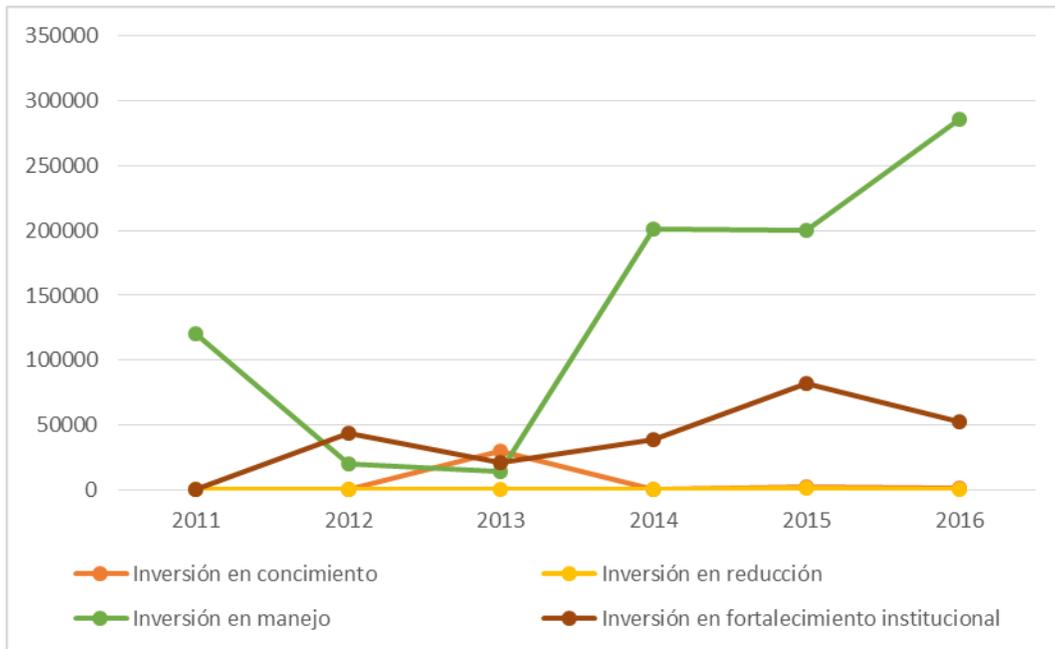
En cuanto a las inversiones realizadas en gestión del riesgo de desastres, entre los años 2011 y 2016, de acuerdo con las cifras del Sistema de Estadísticas Territoriales (TerriData), en total se han invertido 1.112.951,89 millones de pesos⁴⁹, los cuales se han distribuido de la siguiente manera:

Tabla 3.3 Inversión en gestión del riesgo de desastres en La Calera

Inversión en gestión del riesgo	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Conocimiento	0	0	29713,24	0	2057,80	900
Reducción	0	0	0	0	1028,9	0
Manejo	120029,61	20391,38	14046,26	200814,04	199863,83	286112
Fortalecimiento institucional	0	44039,47	21109,37	38977,55	81900,44	51968

Fuente: DNP - TerriData a partir de la información del Formulario Único Territorial.

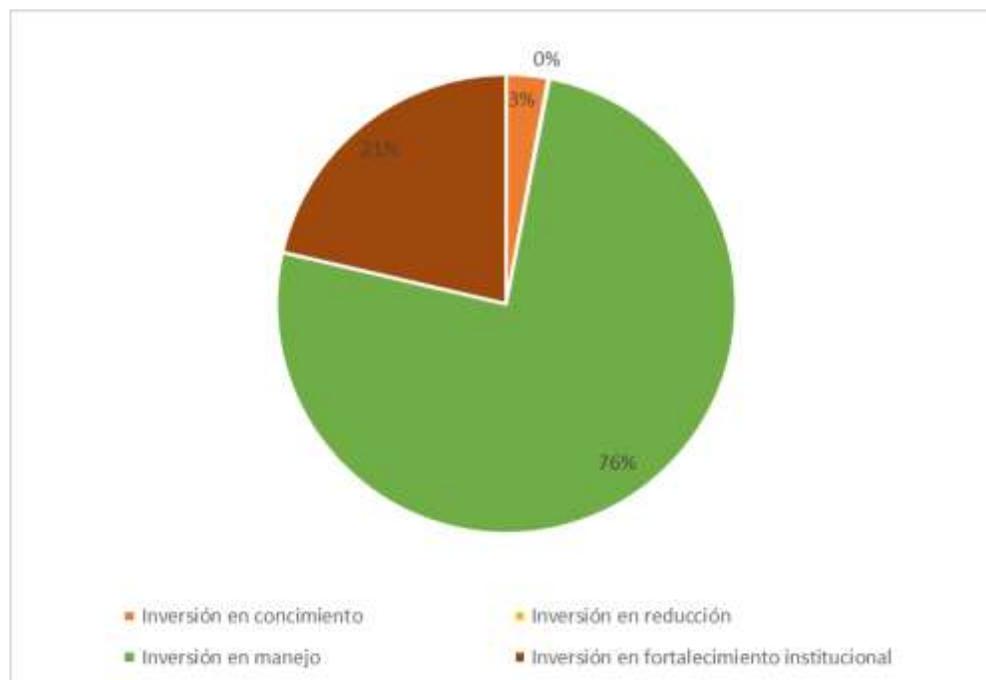
Figura 3.2 Inversión anual en gestión del riesgo de desastres en La Calera por proceso



Fuente: Elaboración propia a partir del DNP – TerriData.

⁴⁹ Cifras obtenidas de los datos disponibles para su descarga, en la dimensión de “Ambiente”, del portal de TerriData del DNP: <https://terridata.dnp.gov.co/#/descargas>

Figura 3.3 Porcentaje total de inversión en gestión del riesgo de desastres en La Calera por proceso



Fuente: Elaboración propia a partir del DNP – TerriData.

A partir de las figuras 3.2 y 3.3, puede observarse que entre los años 2011 y 2016, la mayoría de los recursos del municipio se destinaron a actividades para el manejo de desastres y de fortalecimiento institucional. La distribución de los recursos financieros, de entrada, manifiesta la existencia de fallas en la implementación de la política en La Calera, toda vez que no se le está dando prioridad ni al conocimiento ni a la reducción del riesgo.

3.2.3 La red de gobernanza de la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera

Con el fin de vislumbrar el funcionamiento de la red de gobernanza para la implementación de la política, a continuación se examinará con mayor detalle la *diversidad de actores*, la *definición del problema*, las relaciones de *dependencia*, los *patrones de interacción entre los actores*, las *normas* y los *resultados*, puesto que estas son las características que permiten su operacionalización, y además, facilitan comprender el alcance de los niveles *directivo* y *operacional* de la gobernanza en el municipio.

1. Los actores:

De acuerdo con la estructura del SNGRD, en el nivel de *gobernanza operacional* de La Calera, el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres es la instancia de coordinación que orienta, planifica y desarrolla las actividades necesarias para que los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, y de manejo de desastres se ejecuten adecuadamente. En el municipio, este consejo está conformado por el alcalde, el coordinador, por representantes de la Empresa de Servicios Públicos de La Calera, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, de la Defensa Civil, de la Cruz Roja, de los Bomberos voluntarios de La Calera, de la Policía, y por un secretario de despacho del alcalde, que para este caso ha sido principalmente el secretario general o de gobierno.

Efectivamente, tras observar las actas de reuniones del Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (CLOPAD) y del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD), llevadas a cabo entre los años 2009 y 2018, se encontró que en estos consejos, además de los actores previamente mencionados, en algunas ocasiones participaban otros actores⁵⁰ como la EAAB y la UAEGRD de Cundinamarca. Sin embargo, se advirtió la ausencia en la participación de organizaciones sociales y/o comunitarias centradas en temas de gestión del riesgo de desastres. Este hallazgo se contrastó con la información que brindó el coordinador del CMGRD de La Calera, quien efectivamente confirmó que en el municipio no existían organizaciones sociales que abordaran el tema. Por el contrario, dado que se evidenció que la participación de la comunidad se limitaba a brindarle información a la administración local sobre la identificación de amenazas o riesgos existentes⁵¹, esta investigación no desarrolló un análisis de su participación como actor, en tanto se estableció que era insuficiente.

Hecha esta aclaración, a partir del análisis de contenido realizado tanto a las actas de reuniones como a las entrevistas de funcionarios, los actores identificados se caracterizaron a partir de

⁵⁰ Para conocer más sobre los actores más referenciados en las actas de reuniones del Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (CLOPAD) y del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD), entre los años 2009 y 2018, revisar el anexo F.

⁵¹ Esta observación se encontró en cinco de las sesenta y siete actas analizadas del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de La Calera.

categorías⁵² como: i) tipo de actor, ii) status, iii) recursos controlados, iv) creencias o ideologías, v) modos de expresión y acción, vi) impacto, vii) responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas, viii) espacio de intervención, y ix) posicionamiento frente al problema estudiado. El anexo G contiene la descripción de los actores a partir de estas categorías, y aportó los insumos para categorizar a los actores de la red de gobernanza de la implementación de la política pública de La Calera (ver tabla 3.4), con base en la tipología de los actores *estratégicos*, *relevantes* y *secundarios*⁵³, propuesta por Hufty (2008).

De acuerdo con la tabla 3.4, se identificaron como *actores estratégicos* a la UAEGRD y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca; como *actores relevantes*, al alcalde y al coordinador del CMGRD de La Calera; y como *actores secundarios*, a la Empresa de Servicios Públicos de La Calera, la Defensa Civil, la Cruz Roja Colombiana, los Bomberos voluntarios de La Calera, el secretario de despacho del alcalde (general o de gobierno), la Policía y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB).

Tabla 3.4. Categorización de los actores de la red de gobernanza de la implementación de la política pública de La Calera

*Convenciones:

-  Actores del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de La Calera
-  Actores externos del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de La Calera

<i>Tipo de actor</i>	<i>Recursos</i>	<i>Voluntad</i>	<i>Movilización</i>	<i>Impacto</i>
Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca (UAEGRD)	Recursos + Conocimiento en temas relacionados con la gestión del riesgo, para la realización de estudios de conocimiento y reducción.	Voluntad + Adecuada comprensión de los procesos de gestión del riesgo.	Movilización + Alta movilización de recursos para el desarrollo de acciones dirigidas a al conocimiento y reducción del riesgo, y manejo de desastres	Impacto + Alto: acciones adelantadas para apoyar los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres.

⁵² Caracterización elaborada a partir de la "Tabla 1.2 Descripción de los actores" del Capítulo 1.

⁵³ Los *actores estratégicos* se definen como "todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de soluciones de conflictos colectivos" (Prats 2001, citado en Hufty, 2008, p. 14); los *actores relevantes* son aquellos "involucrados en la trama institucional y que poseen los recursos necesarios para considerarse como estratégicos pero que no movilizan sus recursos o se ven dominados en el proceso" (Hufty, 2008, p. 14); y los *actores secundarios* son los que no cuentan con el poder suficiente para modificar las reglas de juego (Hufty, 2008, p. 14).

<p>Actor estratégico</p>	<p>Recursos financieros para la realización de estudios y atención de emergencias. Competencias y legitimidad para apoyar al municipio cuando lo requiera por motivos de declaración de calamidad pública.</p>		<p>cuando así lo ha requerido el municipio.</p>	
<p>Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y Corpoguvio (esta última, con menor injerencia pues interviene en eventos, amenazas o riesgos de la provincia del Guavio).</p> <p>Actor estratégico</p>	<p>Recursos + Conocimiento en temas relacionados con la gestión del riesgo, para la realización de estudios de conocimiento y reducción. Legitimidad y competencias: para la aprobación de los POT y la intervención de las fuentes hídricas. Recursos financieros</p>	<p>Voluntad + Adecuada comprensión de los procesos de gestión del riesgo.</p>	<p>Movilización + Alta movilización de recursos para el desarrollo de acciones dirigidas a al conocimiento (estudios) y reducción del riesgo (construcción de obras de mitigación de amenazas).</p>	<p>Impacto + Alto: acciones adelantadas para apoyar los procesos de conocimiento y reducción del riesgo.</p>
<p>Alcalde de La Calera</p> <p>Actor relevante</p>	<p>Recursos + Competencias para la toma de decisiones.</p>	<p>Voluntad - Se desconoce si se comprende la gestión del riesgo.</p>	<p>Movilización - Baja movilización de recursos para acciones dirigidas al conocimiento y reducción del riesgo / alta movilización de recursos para el manejo.</p>	<p>Impacto - Bajo: No implementa adecuadamente los procesos de gestión del riesgo ya que las decisiones que toma se centran en el manejo y la atención de desastres.</p>
<p>Coordinador del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres de La Calera</p> <p>Actor relevante</p>	<p>Recursos + Conocimiento en temas relacionados con la gestión del riesgo de desastres.</p>	<p>Voluntad - Baja comprensión de los procesos de gestión del riesgo.</p>	<p>Movilización - Baja movilización de recursos para acciones dirigidas al conocimiento y reducción del riesgo / alta movilización de recursos dirigidos al manejo.</p>	<p>Impacto - Bajo: preside el funcionamiento y desarrollo del Consejo Municipal en Gestión del Riesgo, pero no vigila, promueve ni garantiza el flujo efectivo de los procesos de la gestión del riesgo, ya que las acciones se centran en el manejo y atención de desastres.</p>
<p>Empresa de Servicios Públicos de La Calera</p> <p>Actor secundario</p>	<p>Recursos - Se desconoce.</p>	<p>Voluntad - Se desconoce.</p>	<p>Movilización - Baja movilización de recursos para el apoyo en el desarrollo de estudios y atención de emergencias con</p>	<p>Impacto - Bajo: acciones desarrolladas para la atención de emergencias.</p>

			tanques y otras herramientas.	
Defensa Civil	Recursos -	Voluntad -	Mobilización -	Impacto -
Actor secundario	Conocimientos en temas relacionados con la atención a emergencias.	Se desconoce.	Alta movilización de recursos para la atención de emergencias.	Bajo: pocas acciones desarrolladas para los procesos de la gestión del riesgo. Acciones centradas en el manejo de emergencias y capacitaciones en atención y actuación frente a desastres.
Cruz Roja Colombiana	Recursos -	Voluntad -	Mobilización -	Impacto -
Actor secundario	Se desconoce.	Se desconoce.	Se desconoce.	Se desconoce.
Bomberos voluntarios de La Calera	Recursos -	Voluntad -	Mobilización -	Impacto -
Actor secundario	Conocimientos en temas relacionados con la atención a emergencias y manejo de incendios.	Se desconoce.	Alta movilización de recursos para la atención de emergencias y capacitaciones en manejo de incendios.	Bajo: pocas acciones desarrolladas para los procesos de la gestión del riesgo. Acciones centradas en el manejo de emergencias.
Secretario de despacho del alcalde (general o de gobierno)	Recursos -	Voluntad -	Mobilización -	Impacto -
Actor secundario	Se desconoce	Se desconoce.	Su acción se limita a su participación en el Consejo Municipal en Gestión del Riesgo sin incidencia en la toma de decisiones.	Bajo: su acción se limita a su participación en el Consejo Municipal en Gestión del Riesgo sin incidencia en la toma de decisiones.
Policía	Recursos -	Voluntad -	Mobilización -	Impacto -
Actor secundario	Conocimientos en temas relacionados con la atención a emergencias.	Se desconoce.	Alta movilización de recursos para la atención de emergencias.	Bajo: pocas acciones desarrolladas para los procesos de la gestión del riesgo. Acciones centradas en el manejo de emergencias.
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	Recursos -	Voluntad -	Mobilización -	Impacto -
Actor secundario	Conocimientos y competencias para la elaboración del plan de contingencia del Embalse de San Rafael.	Se desconoce	Baja movilización de recursos para el desarrollo de acciones centradas en los procesos de la gestión del riesgo.	Bajo: pocas acciones desarrolladas para los procesos de la gestión del riesgo, pues hubo retrasos en la entrega del plan de contingencias y para este momento, se encuentra desactualizado.

Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla “Descripción de los actores de la red de gobernanza de la implementación de la política pública de La Calera” (ver anexo G).

Si bien con base a las disposiciones normativas que determinan la política pública de gestión del riesgo, el alcalde representa el nivel de la gobernanza directiva, en tanto es quien conduce el SNGRD en el municipio y es el responsable directo de la adecuada implementación de la política, no es un

actor estratégico. En efecto, pese a que el alcalde es el actor con mayores recursos de competencias para la toma de decisiones, los recursos que ha movilizadado han sido para acciones de manejo. De manera similar, aunque se supone que el coordinador del CMGRD, es quién vigila, promueve y garantiza que se ejecuten los procesos de la gestión del riesgo en el nivel de la gobernanza operacional, y cuenta con los recursos de conocimiento relacionados con el tema⁵⁴, se percibe que no comprende el concepto de manera integral. De esta manera, se observa que también concentra sus esfuerzos en acciones de manejo, aunque su desenvolvimiento también se ve dominado por otras circunstancias. Para ejemplificar, en palabras de Oscar García, actual coordinador del CMGRD de La Calera:

Nosotros nos centramos más en el manejo por la misma situación. No hay una persona que pueda ir a dedicarse a ir a los puntos y centrarse en acciones de conocimiento. Tampoco tenemos una persona de reducción que nos diga que es lo que se puede mitigar. Entonces nosotros nos dedicamos es a manejar. Digamos que lo nos falta es más personal. Pero entonces, la misma norma nos amarra. Yo puedo decir que necesito más personal, pero la norma no me obliga a tener más personas. Lo que si se puede tratar de hacer -y eso lo hace la administración municipal- es decir, listo, no hay problema; y designar a una persona de obras públicas, de planeación, de medio ambiente y de riesgos que trabajen en equipo, con sus funciones específicas, no como unidad de gestión del riesgo, pero si de manera transversal sobre lo que se tiene que hacer. Esto es una propuesta que estamos proyectando para la nueva administración que llegue. (García, O. Entrevista, 17 de mayo de 2019, parte 1, minutos 17:25 - 18:50)

Como puede verse, la falta de personal para la realización de las múltiples actividades y procesos, explica en parte las fallas de su implementación. Por un lado, dado que la Ley 1523 establece en el artículo 29, parágrafo 1, que solamente los municipios con población superior a 250.000 habitantes, podrán (y deberán) contar con una dependencia o entidad de gestión del riesgo, La Calera no puede contar con esta dependencia y por lo tanto, no está en la capacidad para aumentar el número de personal para la gestión del riesgo. Como resultado, las capacidades del coordinador se ven desbordadas y sus acciones están supeditadas a la inmediatez del momento, tal que, en caso de que se presente un evento, él debe acudir a atenderlo.

Por otro lado, la UAEGRD y la CAR de Cundinamarca son los *actores estratégicos* para la implementación de la política en el municipio, pese a que el primero pertenece a otro nivel

⁵⁴ Conocimientos sobre atención de emergencias y mitigación de amenazas.

territorial, mientras que el segundo, si bien participa en el CMGRD de La Calera, ejecuta sus acciones en diferentes niveles territoriales. En comparación con el CMGRD de La Calera, estas entidades disponen de mayores capacidades para la movilización de recursos. Para comenzar, la UAEGRD de Cundinamarca es una dependencia del orden departamental, que cuenta con mayores capacidades técnicas, administrativas y financieras, y que fue constituida para promover los procesos de la gestión del riesgo en el departamento. La UAEGRD, posee recursos de conocimiento y una comprensión apropiada de los procesos de la gestión del riesgo. Así, cuando el municipio ha requerido su apoyo para la atención de una emergencia, la UAEGRD ha acudido, ha establecido la necesidad de realizar estudios para el conocimiento del riesgo, y ha contribuido con los recursos financieros para obras de mitigación de amenazas. Esta entidad ha intervenido bajo el principio de subsidiariedad positiva, desde el cual, el departamento debe apoyar al municipio cuando este no cuente con las capacidades suficientes para enfrentar un riesgo, amenaza o evento.

Por otra parte, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y –en menor medida– Corpoguavio, son las autoridades ambientales del Estado en el municipio, y cuentan con conocimientos en gestión del riesgo y con una comprensión apropiada del tema. En correspondencia con el principio de subsidiariedad positiva, las CAR deben apoyar a las entidades territoriales en la elaboración de estudios de conocimiento y reducción del riesgo, y apoyar su incorporación en los planes de desarrollo, de ordenamiento territorial, de cuencas y de gestión ambiental (Ley 1523, 2012, art. 31). Por este motivo, la CAR no solamente apoya al municipio, sino que, para algunos casos, se articula con la UAEGRD de Cundinamarca y apoya a la Gobernación en todo lo relacionado con temas ambientales.

Para ejemplificar la manera en la que estos actores se articulan y son estratégicos en la implementación de la política en La Calera, vale la pena traer a colación las palabras de William Barreto, subdirector de reducción del riesgo de la UAEGRD de Cundinamarca:

En la Calera se han presentado casos de emergencia y daños por eventos hidrometeorológicos. Tenemos un punto específico que es Mundo Nuevo. Esta es una vereda que se ha sido afectada por un movimiento en masa muy grave que pudo haber afectado una quebrada. No recuerdo el nombre de la quebrada, pero ese movimiento en masa a largo plazo puede desembocar en algo más grave. Lo que hacemos desde reducción del riesgo, es que enviamos a un profesional especializado. El año pasado estuvo Álvaro. Él genera un informe técnico que es de visita ocular, es decir, en el que nosotros no vamos al fondo del tema porque se requiere de un estudio más profundo para el que necesitamos más técnicos. Como no tenemos esa capacidad, entonces ese informe se traslada –con

unas recomendaciones– a las entidades involucradas en ese proceso para que contribuyan con una posible solución. Por ejemplo ese informe se le remitió a Corpoguavio que es la entidad encargada del tema para que tome las medidas del caso, porque de pronto hay que intervenir el cauce de la quebrada, y en ese caso había que pedir permiso para intervenir el cauce. Ese permiso puede darlo Corpoguavio. Entonces, el municipio solicita el permiso de intervención, y en un evento extraordinario que pudo haber sido catastrófico, la Corporación autoriza inmediatamente la intervención, se lleva la maquinaria y se previene. Sin embargo esta es una amenaza que sigue latente. (Barreto, W. Entrevista, 24 de abril de 2019, parte 1)

Por otro lado, de manera complementaria, Rafael Robles, asesor de la dirección general de la CAR de Cundinamarca, sostiene que:

En el artículo 31, la Ley 1523 dice que la Corporación debe apoyar el tema de estudios y de conocimiento. Eso va muy de la mano con lo que decía el Decreto Ley 919, respecto a que nosotros teníamos una labor de asesores técnicos para la prevención y atención de desastres. Cuando pasamos a la Ley 1523, se nos otorga la función específica de conocimiento, y ello quedó establecido, a nivel de la corporación, como un pilar completo. Tenemos una dirección de gestión y ordenamiento territorial. Allí, hay un grupo de gestión del riesgo y cambio climático. Ese grupo tiene presencia en las 14 regionales de la Corporación y ese enlace que tenemos en cada una de esas provincias se encarga de hacer la identificación y el seguimiento de cada uno de los puntos críticos. Si se reporta una situación crítica, vamos y miramos qué paso, entonces hacemos la visita, una inspección visual, y con esa generamos un informe técnico. Sea inundación o deslizamiento, avenida torrencial o incendio. Son esos cuatro. Esa información la reportamos y la incluimos en la plataforma digital a la que tienen acceso todas las direcciones regionales y allí registramos todo lo que pasa. Con base en esa información establecemos la complejidad de la situación, generamos el concepto y damos la recomendación sobre lo que debe hacerse. (Robles, R. Entrevista, 8 de mayo de 2019, minutos 2:29 – 5:10)

Como puede observarse, la CAR y la UAEGRD de Cundinamarca son los actores estratégicos para la implementación de la política en el municipio, pues en este caso, cuentan con recursos no solamente para el manejo de desastres, sino que además, para impulsar el desarrollo de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo en el municipio, los cuales son fundamentales para la implementación adecuada de la política.

Por último, la Empresa de Servicios Públicos de La Calera (ESPUCAL), la Defensa Civil, la Cruz Roja Colombiana, los Bomberos voluntarios de La Calera, el secretario de despacho del alcalde (general o de gobierno), la Policía y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), son los *actores secundarios*. Si bien la Defensa Civil, los Bomberos voluntarios de La Calera, y la Policía son actores que se referencian bastante y que participan en los CMGRD, su acción se limita a actividades de manejo. Por su parte, ESPUCAL ha aportado maquinaria para la atención de emergencias y la EAAB ha sido invitada al CMGRD de La Calera para abordar –en su momento– la elaboración del Plan

de Emergencia y Contingencia del Embalse de San Rafael. Esto se debe a que desde la administración municipal se considera que la gestión del riesgo del embalse es una responsabilidad exclusiva de la EAAB (García, O. Entrevista, 17 de mayo de 2019, parte 1, minuto 10:20). En últimas, si bien estos actores cuentan con una participación importante en el nivel de la gobernanza operacional de la política en el municipio, los recursos que movilizan están dirigidos al manejo, de manera que no son estratégicos ni relevantes para su adecuada implementación. Esto obedece a que como no cuentan con recursos para la toma de decisiones que conlleven a acciones de conocimiento ni de reducción del riesgo, las acciones que desarrollan tienen un bajo impacto en términos de la implementación efectiva de la política, si bien a corto plazo pueden generar resultados palpables en la atención de eventos y respuesta a emergencias. En últimas, sus acciones no suscitan cambios relevantes, sino que por el contrario, acentúan la continuidad del enfoque reactivo y asistencial.

En resumen, los actores de mayor injerencia para la implementación apropiada de la política en el municipio son la UAEGRD de Cundinamarca y las CAR. Aun así, en su mayoría sus acciones son el resultado de amenazas identificadas o emergencias suscitadas, de manera que es difícil afirmar que la gestión del riesgo se ejecute de manera prospectiva en el territorio. Adicionalmente, si bien el alcalde y el coordinador del CMGRD de La Calera, deberían ser los actores estratégicos para el despliegue efectivo de la política, finalmente son actores relevantes para la implementación de la política, pues pese a que poseen recursos (como competencias para la toma de decisiones y conocimientos en gestión del riesgo, respectivamente), los movilizan para acciones que no producen impacto para el conocimiento ni la reducción del riesgo.

2. Comprensión del problema:

Con el fin de observar de qué manera los actores de la red de gobernanza para la implementación de la política en La Calera comprenden el problema, a partir del análisis de contenido de las fuentes⁵⁵ realizado con NVivo, se recurrió a la función de los mapas ramificados. Estos mapas –que se mostrarán a continuación– son un análisis visual que permite contrastar las diferentes maneras en las que los actores comprenden el concepto de *gestión del riesgo de desastres* en los diferentes

⁵⁵ Fuentes provenientes de las actas del CMGRD de La Calera, del CDGRD de Cundinamarca y de los comités nacionales para el conocimiento y la reducción del riesgo.

niveles territoriales y de gobernanza *directiva y operacional*, “a partir del análisis del número de codificaciones, el porcentaje del porcentaje de cobertura de codificación de un recurso, el número de nodos asociados a los recursos, numero de vínculos, entre otros” (Pulido y Rodríguez, 2014, p.103). Estos mapas comparan la manera en la que se comprende el problema y los instrumentos de planificación a los que se les atribuyen mayor importancia. Esa comparación obedece a que precisamente los instrumentos de planificación de la gestión del riesgo de desastres representan la manera en la que se aterriza la política en el territorio.

Figura 3.4 Comprensión del problema vs. Instrumentos para la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera



Comprensión del problema:

1. Centrado en la emergencia
2. Centrado en la atención
3. Se abordan tema relacionados con los instrumentos de planificación para la gestión del riesgo.
4. Se abordan temas que no tienen relación con la gestión del riesgo.
5. Enfoque reactivo
6. Centrado en la recuperación post desastre.
7. Comprensión inadecuada de la gestión del riesgo de desastres.
8. Baja comprensión de los procesos de conocimiento del riesgo.
9. Comprensión adecuada de la gestión del riesgo de desastres.
10. Se establece la necesidad de realizar simulacros.
11. Se identifica que es necesario incorporar la gestión del riesgo en la planificación del territorio.

Instrumentos para la implementación de la gestión del riesgo de desastres:

1. Plan Local de Emergencias y Contingencias (temas diversos)
2. Atención y logística para eventos de afluencia masiva
3. Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres
4. Estrategia Municipal para la Respuesta a Emergencias
5. Plan Escolar de Emergencias
6. Plan de Ordenamiento Territorial

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera.

La figura 3.4. demuestra que en La Calera persiste una visión del problema centrado en la emergencia y la atención, donde pese a que en las reuniones del CMGRD se abordan temas relacionados con los instrumentos de planificación para la gestión del riesgo, la preocupación central es la elaboración y aprobación de instrumentos como el Plan Local de Emergencias y Contingencias en temas diversos, que por lo general no tienen relación alguna con la gestión del riesgo y que hacen referencia a la atención y organización logística de la administración municipal, y de los organismos de socorro junto con la policía, para eventos de afluencia masiva como ferias y fiestas, votaciones (plebiscito), entre otros.

Para ejemplificar, el coordinador del CMGRD sostiene que:

Activamos el sistema de gestión del riesgo en el municipio de La Calera de acuerdo a la necesidad. Entonces nos remitimos al Decreto 3888 para eventos de aglomeración masiva y activamos el sistema. Pero eso sí, si es privado, el señor tiene que entregarnos su plan de contingencias, si es público, igual la administración municipal igual tiene que hacer un plan de contingencias. (García, O. Entrevista, 2 de mayo de 2019, minutos 4:38 – 5:00)

Teniendo en cuenta que el manejo y la respuesta siguen siendo una prioridad en los temas que se abordan en el CMGRD, mientras que otros, como la incorporación de la gestión del riesgo en el territorio son menos relevantes, puede decirse que el concepto de *gestión del riesgo* y el problema público al que responde, no se entiende cabalmente, pues en su mayoría, de 2012 a 2015 el CMGRD se organizó para responder ante amenazas o emergencias; y de 2016 a 2018, mantuvo este patrón, aunque además, allí también se discutieron y aprobaron los planes locales de contingencias para eventos de afluencia masiva. El predominio de un enfoque asistencial se hace evidente además con la baja importancia que le brinda la administración a instrumentos como el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD) y la Estrategia Municipal para la Respuesta a Emergencias (EMRE). De hecho el PMGRD se encuentra desactualizado y el municipio no cuenta con su EMRE. Esto obedece a que el municipio ha estado trabajando en la actualización del POT y este documento se considera como el insumo principal para el PMGRD y la EMRE. En palabras del coordinador del CMGRD:

El año pasado se estableció la actualización del POT. Ahora estamos en la fase diagnóstica y vamos a comenzar las visitas en las veredas para iniciar la formulación. El POT está en vigencia desde el 2011, y en el 2015 entró en vigencia el PMGRD. Pero, digamos que en este momento cualquier modificación que yo realice tendría que volverla a reacomodar tan pronto actualicen el POT, porque con ese PMGRD y ese POT tenemos zonas de alto y medio riesgo. Según el primer avance que me entregaron, me dijeron "no, hay varias zonas que de medio pasan a bajo y de alto pasan a medio". Porque de acuerdo a ese estudio tenemos 154000 hectareas que son mitigables, y como son mitigables

automaticamente dejan de estar a riesgo alto y pasan a medio. (García, O. Entrevista, 2 de mayo de 2019, minutos 6:45 - 8:04)

Por esta misma razón, el coordinador del CMGRD explica que el municipio tampoco cuenta con su EMRE, ya que:

Si mi estrategia decía que la Vereda de Mundo Nuevo [...] es una zona de alto riesgo y ahorita resulta que podemos hacer acciones de mitigación y la podemos pasar a medio, la estrategia cambia completamente. (García, O. Entrevista, 2 de mayo de 2019, minutos 8:04 – 8:32)

Como consecuencia de los déficits en la comprensión del concepto de *gestión del riesgo de desastres*, sus procesos no se han incorporado en la planificación del territorio y persisten las acciones para la atención de emergencias.

Figura 3.5 Comprensión del problema vs. Instrumentos para la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Cundinamarca



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Cundinamarca

Comprensión del problema:

1. Centrado en la emergencia
2. Centrado en la atención
3. Enfoque reactivo
4. Se abordan tema relacionados con los instrumentos de planificación para la gestión del riesgo.

Instrumentos para la implementación de la gestión del riesgo de desastres:

1. Planes de contingencia de Cundinamarca
2. Estrategia Departamental para la Respuesta a Emergencias
3. Plan Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres
4. Planes sectoriales para la temporada de lluvias

Ahora bien, la figura 3.5 señala que, en las reuniones del Consejo Departamental en Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD) de Cundinamarca, realizadas entre 2017 y 2018, la mayoría de los temas abordados tenían que ver con la atención de emergencias ocasionadas en diferentes municipios, y con las medidas a adoptar para su intervención. En un menor grado, también se

discutió sobre los instrumentos de planificación para la gestión del riesgo, principalmente sobre planes de contingencia en diferentes temas, y en menor medida sobre la elaboración y actualización del Plan Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres (PDGRD) y la Estrategia Departamental para la Respuesta a Emergencias (EDRE). Al respecto, cabe mencionar que Cundinamarca adoptó su PDGRD y EDRD hasta el 2018. Como puede verse, pese a que se percibe que desde el nivel departamental existe una mejor comprensión del concepto de gestión del riesgo, persiste el enfoque asistencialista en la implementación de la política, pues el consejo se ha organizado alrededor de temas como la manera en la que el departamento va a prepararse para afrontar la temporada de lluvias; cómo van a organizarse las diferentes entidades del nivel departamental y a distribuirse las responsabilidades para intervenir en los municipios, a través de la realización obras de mitigación; y por supuesto, para la atención inmediata de emergencias en municipios que acuden al departamento al ver sus capacidades desbordadas.

Pasando al nivel de la gobernanza directiva de la implementación de la política, desde el CNGRD y los comités nacionales para el conocimiento, reducción y manejo (ver anexo H), puede decirse que dentro del Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo⁵⁶ existe una adecuada comprensión de la gestión del riesgo, toda vez que su incorporación en la planificación del territorio es una de sus principales preocupaciones. Debido a esto, han trabajado en la elaboración de guías para aumentar el conocimiento y la reducción del riesgo en los municipios, si bien todavía el enfoque asistencialista determina su agenda y algunas de sus acciones. En cuanto a los instrumentos de planificación, el comité se ha centrado en la formulación de la Política Integral del Recurso Hídrico y de los planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCAS).

Respecto al Comité Nacional para la Reducción del Riesgo⁵⁷, perdura el enfoque reactivo y centrado en la emergencia, de manera que allí se ha discutido sobre la necesidad de realizar simulacros, aun cuando se ha identificado la necesidad de incorporar la gestión del riesgo en la planificación del territorio. Adicionalmente, la formulación del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

⁵⁶ Ver anexo H, gráfico 1.

⁵⁷ Ver anexo H, gráfico 2.

(PNGRD) fue un tema de discusión relevante en su momento, y en efecto, desde su aprobación en el 2016, lo ha sido su evaluación y seguimiento.

En las reuniones conjuntas de estos comités⁵⁸, en donde adicionalmente ha participado el Comité Nacional de Manejo de Desastres, se ha contemplado la gestión del riesgo de desastres como una política generadora de desarrollo, por lo que puede decirse que hay una comprensión adecuada del problema. No obstante, por un lado se evidencia que existen diferencias en la manera en la que los múltiples actores del comité comprenden los conceptos relevantes de la gestión del riesgo, tal que han utilizado el espacio de los comités para aclararlos; y por otra parte, el enfoque reactivo prevalece ya que los tres comités se han reunido para establecer cómo se prepararán frente a la temporada seca, y para desarrollar el Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras y el Plan de Contingencias frente al Fenómeno del Niño. Sumado a esto, la evaluación y seguimiento al PNGRD, también ha sido un tema de discusión constante. Finalmente, el CNGRD⁵⁹ se ha reunido para elaborar el Plan de Contingencias frente al Fenómeno del Niño y establecer los preparativos para la respuesta frente a una eventual emergencia; y para realizar sus aportes en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Como puede verse, los hallazgos descritos hasta aquí, indican que si bien desde el nivel de la gobernanza directiva, en términos generales existe un adecuado entendimiento conceptual de la gestión del riesgo, en la práctica, el enfoque asistencial determina parte de las acciones que se llevan a cabo para la implementación de la política, pues pese a que los comités se han reunido para establecer las directrices que orientarán los procesos de conocimiento y reducción, tal y como lo establece la Ley 1523 de 2012, también lo han hecho para tomar medidas reactivas ante una emergencia o posible amenaza. En términos generales, este mismo escenario también se presenta en los niveles de la *gobernanza operacional* del nivel departamental y municipal, con mayores agravantes en el nivel municipal, lo que apunta a la existencia de debilidades –principalmente en La

⁵⁸ Ver anexo H, gráfico 3.

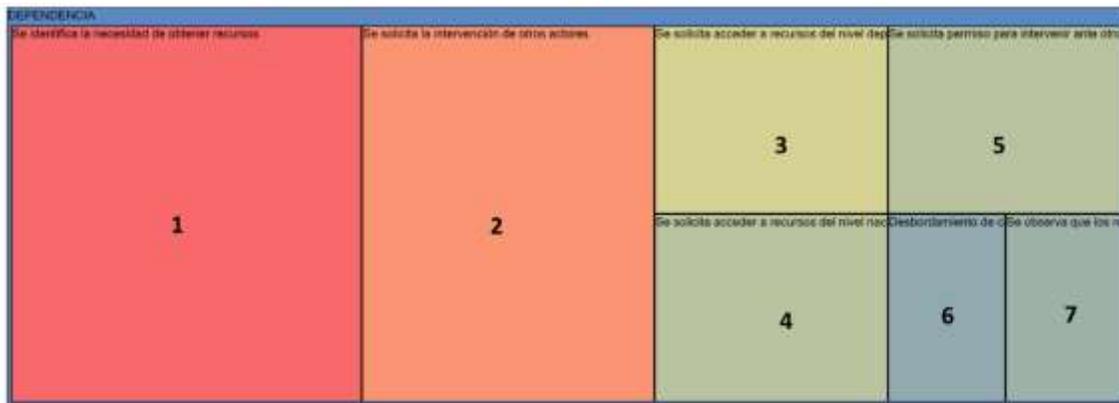
⁵⁹ Ver anexo H, gráfico 4.

Calera– en la comprensión del problema, que se manifiestan en la prevalencia del enfoque reactivo y asistencial, y en la concentración de esfuerzos para acciones de manejo.

3. *La dependencia como condición que antecede a las redes:*

La red de gobernanza para la implementación de la política pública de gestión de riesgo de desastres, se genera a partir de relaciones de interdependencia que surgen entre los actores. Dichas relaciones de interdependencia dependen de los recursos con los que los actores cuentan y de la posibilidad que estos tienen para sustituirlos u obtenerlos por medio de otros actores. Con el fin de conocer cómo se producen las relaciones de dependencia y entre qué actores se generan, se analizaron las fuentes en función de dos elementos: 1) la tipología de los recursos desarrollada por Klijn y Koppenjan (2016), de la cual se identificaron cuatro tipos de recursos: *financieros, competencias, conocimiento y legitimidad*, y a los que se agregó la categoría de *recursos técnicos y materiales*. Y 2) la identificación de acciones como “se solicita la intervención de otros actores” y “se solicita permiso para intervenir ante otros actores” (ver figuras 3.7 y 3.8, respectivamente):

Figura 3.6. Dependencia para la implementación de la política pública de gestión del riesgo en La Calera



1. Se identifica la necesidad de obtener recursos; 2. Se solicita la intervención de otros actores; 3. Se solicita acceder a recursos del nivel departamental; 4. Se solicita acceder a recursos del nivel nacional; 5. Se solicita permiso para intervenir ante otros actores; 6. Desbordamiento de las capacidades del municipio; 7. Se observa que los recursos son insuficientes.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera.

De acuerdo con la figura 3.6, La Calera se ha visto en la necesidad de obtener recursos para la atención de emergencias y para la realización de obras de mitigación del riesgo. Por esta razón, en las actas del CMGRD, se identifica que la administración ha solicitado la intervención de otros actores –dependiendo del tipo de amenaza, el lugar o el sector en el que se genera– y así mismo, ha requerido de recursos del nivel departamental y nacional. En este último caso, el municipio acudió a la Nación como resultado de la emergencia provocada por la ola invernal 2010-2011.

Dentro de los recursos identificados, se encuentra que los *recursos técnicos y materiales*, como herramientas y maquinaria, han sido utilizados para la atención de emergencias; los *recursos de legitimidad*, para intervenir a través de medidas de reducción y construcción de obras de mitigación del riesgo tras un evento generado; los *recursos financieros*, para la atención de emergencias y construcción de obras; los *recursos de competencias* para la toma de decisiones; y los *recursos de conocimiento* para obras de mitigación y estudios en conocimiento del riesgo.

Tabla 3.5 Recursos para la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera

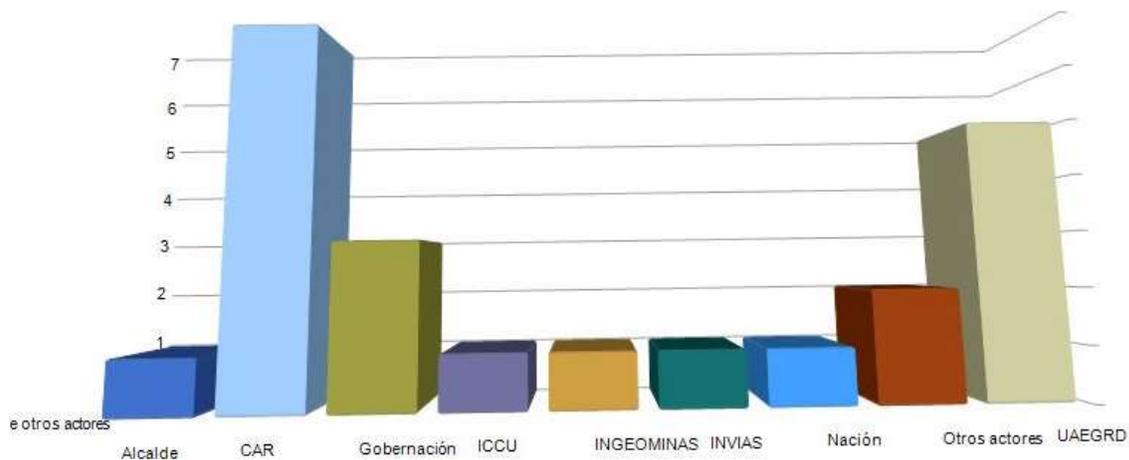
Recursos técnicos y materiales	Sustitución alta El CMGRD puede acudir a varios actores: ESPUCAL, Gobernación de Cundinamarca, ICCU, y UAEGRD de Cundinamarca.
Importancia alta	<i>Dependencia moderada</i>
Recursos legitimidad	Sustitución baja El CMGRD depende de la CAR pues esta le otorga permisos para hacer intervenciones.
Importancia baja	<i>Dependencia moderada</i>
Recursos financieros	Sustitución alta El CMGRD puede acudir a varios actores: CAR, Gobernación de Cundinamarca, UAEGRD de Cundinamarca y a la Nación.
Importancia alta	<i>Dependencia moderada</i>
Recursos competencias (Alcalde)	Sustitución baja Las decisiones del CMGRD dependen del alcalde
Importancia alta	<i>Alta dependencia</i>
Recursos competencias (otros actores)	Sustitución alta Dependiendo del tipo de acciones a llevar a cabo, el CMGRD puede acudir a diferentes actores que también pueden tomar decisiones: Gobernación de Cundinamarca, UAEGRD de Cundinamarca y a la UNGRD.
Importancia alta	<i>Dependencia moderada</i>
Recursos conocimiento	Sustitución alta Dependiendo del tipo de acciones a llevar a cabo, el CMGRD puede acudir a diferentes actores: UAEGRD de Cundinamarca, Gobernación de Cundinamarca, y CAR.
Importancia baja	<i>Baja dependencia</i>

Fuente: Elaboración propia a partir del anexo I.

En La Calera, los recursos financieros, técnicos y materiales, de legitimidad y de competencias (cuando no son del alcalde) producen *dependencia moderada* hacia los actores que se mencionan en la tabla 3.5; en oposición con las competencias del alcalde, que generan *alta dependencia*, y los recursos de conocimiento que suscitan *baja dependencia*.

Como puede observarse, el CMGRD depende moderadamente de la Empresa de Servicios Públicos de La Calera (ESPUCAL), de la Gobernación de Cundinamarca, y su UAEGRD, y del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca (ICCU), para la adquisición de *recursos técnicos y materiales*; depende moderadamente de la CAR, en cuanto a los *recursos de legitimidad*, en la medida en que esta es la institución que le brinda el aval para hacer de intervenciones en temas relacionados con medio ambiente y recursos hídricos, pues es autoridad en la materia; y depende moderadamente de la CAR, del departamento y de la Nación para la obtención de *recursos financieros*.

Figura 3.7. La administración municipal solicita la intervención de otros actores

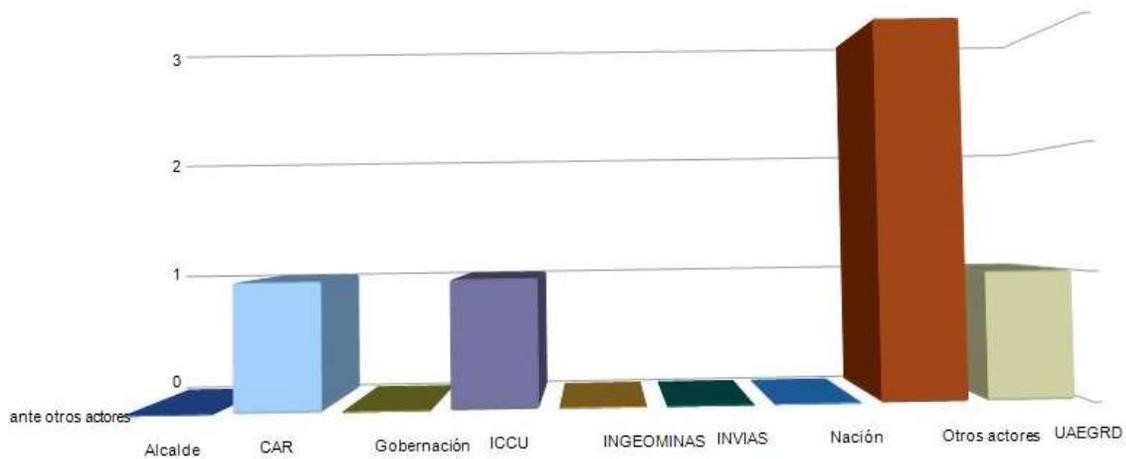


Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera.

Adicionalmente, como se observa en la figura 3.7, cuando el municipio ve que sus capacidades son limitadas, solicita la intervención de la CAR, del departamento (representado en la Gobernación y en la UAEGRD) o de la Nación, y se supedita a las decisiones (*recursos de competencias*) del nivel

departamental y nacional. Así mismo, dependiendo del tipo de evento y de la necesidad identificada, la administración municipal (ver figura 3.8) solicita permiso a entidades como la CAR, la UAEGRD y al ICCU para hacer intervenciones a través de obras de mitigación y reducción.

Figura 3.8 La administración municipal solicita permiso a otros actores para hacer intervenciones



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera.

Finalmente, el municipio depende altamente del alcalde para la toma de decisiones en materia de gestión del riesgo, y a los recursos de *conocimiento* se les otorga una importancia baja. Lo anterior resulta llamativo dado que se desconoce qué tanto el alcalde comprende el problema público, aunque es evidente que ha movilizó sus recursos para actividades de manejo. En una situación deseable se esperaría, que a partir de una comprensión adecuada del problema, el alcalde tomara decisiones a favor del conocimiento y la reducción del riesgo. Sin embargo, lo que sucede es todo lo contrario. Los actores relevantes como el alcalde y el coordinador del CMGRD, que deberían ser los actores estratégicos, no comprenden adecuadamente el problema ni tampoco consideran que los recursos del conocimiento del riesgo sean relevantes.

Así las cosas, en este punto, se advierte que existe una falla en la implementación de la política, pues sin la generación de conocimiento sobre el riesgo en el territorio, es difícil llevar a cabo acciones para su reducción, y en consecuencia, los procesos que componen la gestión del riesgo, no se ejecutan oportunamente. Como resultado, en la red de gobernanza para la implementación de

la política se evidencia que las relaciones de interdependencia que surgen entre los actores se dan en función de una comprensión errónea del problema, de modo que los riesgos no se gestionan y la administración municipal acude a otros actores para la atención de emergencias, dependiendo del tipo de evento, el sector con el que se asocia, y su magnitud.

4. Patrones de interacción:

Las interdependencias e interacciones entre actores se dan gracias a patrones de relación que facilitan la interacción y permiten su estabilidad (Klijn, 2005, p. 238). Con el fin de conocer los patrones de interacción de la red de gobernanza para la implementación de la política, en este punto se analiza la institucionalización de los acuerdos organizacionales. Dicha institucionalización depende de la estabilidad de las interacciones y de las percepciones de los actores respecto a la naturaleza del problema, pues finalmente, los actores interactúan con otros –y generan acuerdos– a partir de percepciones compartidas.

Hecha esta aclaración, de acuerdo con las disposiciones normativas que configuran la política pública, en el nivel de la gobernanza operacional, los actores se articulan y coordinan a través de los consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo. Este arreglo se ha institucionalizado y efectivamente tanto el CDGRD de Cundinamarca, como el CMGRD de La Calera, se reúnen constantemente en sus jurisdicciones. Allí participan los actores que menciona la ley, están presididos por el alcalde/gobernador y coordinador y/o unidad administrativa especial, y a través de estas instancias se toman las decisiones en materia de gestión del riesgo. En este sentido, puede afirmarse que se presenta una estabilidad en las interacciones de los actores que integran los consejos. Así mismo, las interacciones que se dan con otros actores del nivel territorial y externos a estas instancias, o entre los diferentes niveles territoriales, dependen de circunstancias como el tipo de evento o amenaza identificado, el lugar, y por supuesto, de los recursos con los que cuentan los actores.

Así, como se vio en el apartado anterior, en algunas ocasiones la administración municipal coordina con sus secretarías y con otros actores del municipio para intervenir y atender la emergencia; y cuando la magnitud del evento sobrepasa sus capacidades, acuden al departamento y la CAR. Por ejemplo, tal y como comenta el coordinador del CMGRD:

Nosotros dentro del CMGRD nos hemos enfocado más hacia el primero y el tercero. Es decir, al conocimiento del riesgo y la atención de desastres. El conocimiento del riesgo es cuando alguien nos dice "mira se me va a caer mi casa". Entonces nosotros llegamos allí y revisamos. Resulta que por ser bienes privados a veces no podemos invertir dineros porque eso se llama detrimento patrimonial. Entonces lo que nosotros podemos hacer, ya en la parte de mitigación del riesgo, es emitir conceptos, como por ejemplo "se deben construir obras para la canalización de aguas lluvias, para ampliar la capacidad de retención de aguas lluvias, y canalizarlas hacia la fuente hídrica". Lo que hacemos es recomendar, y entonces ya el dueño del predio, con esas guías, puede realizar un contrato y construir una estabilización del terreno. Ahí entonces ya vamos con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Rural, revisamos como se van a hacer las obras y decimos "listo, pero pilas que con esas obras usted puede afectar la corriente hídrica". Entonces, si por ejemplo nos dicen que van a canalizar la fuente hídrica, la CAR es la que dice cómo debe hacerse. Entonces las obras de mitigación, como tal, no las hacemos nosotros sino que las hace el privado. Nosotros intervenimos en terrenos públicos y vías públicas. En el caso de las obras de intervención en vías públicas, siempre nos apoyamos en la Gobernación. En terrenos privados hacemos un acompañamiento, en públicos recurrimos a la Gobernación [...] De acuerdo a la condición que se esté presentando, lo que está establecido en la norma, es que como ente territorial podemos ver hasta dónde podemos llegar. Cuando la condición sobrepasa las dimensiones y por ejemplo necesitamos el concepto técnico de un geólogo, y la administración no cuenta con un geólogo, entonces ahí nos toca recurrir a la Gobernación. Por ejemplo, en la Vereda de Mundo Nuevo, el Río Blanco se removió y se produjo una remoción en masa muy grande. Nosotros tenemos dos bomberos contratados, y hay 54 voluntarios, entonces yo voy atiendo la emergencia, pero como se sobrepasan nuestros niveles, tengo que llamar automáticamente a la Gobernación. En Santa Rosa tuvimos un aguacero fuerte y se rompieron los techos de 13 casas, hubo 134 personas afectadas, entonces con la Unidad de Víctimas, con la unidad de Secretaría de Gobierno, y con la Secretaría de Obras Públicas, atendimos esa emergencia y no hubo necesidad de pasar a la Gobernación. Cuando la condición de desastres sobrepasa nuestras capacidades, nos toca recurrir a la Gobernación. En esa oportunidad, con el Río Blanco, llegamos hasta la UNGRD. (García, O. Entrevista, 2 de mayo de 2019, minutos 19:25 – 24:00)

En resumidas cuentas, pese a que los actores a los que la administración municipal recurre generalmente están identificados (ver figura 3.7), así como los recursos que necesita, y a que los miembros del CMGRD se reúnen constantemente, los patrones de interacción de la red de gobernanza no son estáticos, sino que por el contrario –y en correspondencia con una comprensión del problema centrada en el enfoque asistencial– obedecen a las circunstancias y necesidades del momento.

En el nivel departamental, se identifica que los actores que poseen más recursos son la CAR y el ICCU, y por lo tanto, el departamento solicita su intervención. Sin embargo, cuando el departamento no cuenta con capacidades suficientes para atender un evento, recurre al nivel nacional, y solicita la intervención de la UNGRD, aunque también interactúa con esta entidad para obtener recursos financieros (ver anexo J).

De este modo, respecto a las interacciones que se dan entre el departamento y los municipios, y con otros actores, William Barreto, subdirector de reducción del riesgo de la UAEGRD de Cundinamarca, afirma que:

Digamos que la continuidad de las interacciones depende es de ellos [de los municipios]. Ellos pueden hacer consejos ordinarios y extraordinarios. Pero lo que pasa es que cuando las situaciones se les sale de las manos, y técnicamente, operativamente o financieramente no pueden, entonces es cuando recurren a uno, recurren al departamento, pero ya cuando la situación es muy grande, digamos como lo que sucedió en Mundo Nuevo [en La Calera], por ejemplo que venga un invierno crítico y entonces al departamento o a la misma Corporación le quede grande, entonces es ahí cuando se recurre a la UNGRD. La UNGRD mira y de pronto como nos ayuda. Pero lo importante es mirar hasta donde van las capacidades de cada uno. (Barreto, W. Entrevista, 24 de abril de 2019, parte 1)

Igualmente con relación a las relaciones entre la UAEGRD de Cundinamarca y la UNGRD, sostiene que:

Entre la gobernación y la UNGRD, por ejemplo, yo interactúo con la subdirectora de riesgo de la UNGRD para desarrollar proyectos. Recurrimos a la UNGRD en búsqueda de recursos, le preguntamos “¿este año que vamos a hacer?” y los de la UNGRD dicen “este año vamos a dar apoyo en capacitaciones en los municipios en temas de reducción del riesgo e incorporación del riesgo en el ordenamiento territorial”, que ese es un tema que la UNGRD ve muy crítico. Nosotros recurrimos a la UNGRD para tener apoyo en temas de capacitación y recursos para intervención. Lo que ellos [la UNGRD] más dan, son recursos para incorporar la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial [...] Ahora en cuanto a los proyectos, hay algunos temas que debemos solucionar –como el de una laguna– y ante los cuales no tenemos plata. Entonces la UNGRD dice “podemos encontrar los recursos, pero presénteme un proyecto muy bien hecho”. Nosotros a veces tampoco tenemos la plata para hacer un estudio hidrológico y técnico de toda la laguna, entonces le pedimos el apoyo a la CAR, quienes son los que hacen el estudio y nos dicen “le entrego el estudio, y lo presentamos en socia”. (Barreto, W. Entrevista, 24 de abril de 2019, parte 1).

Como puede apreciarse hasta aquí, por un lado, existen relaciones de dependencia entre los diferentes niveles territoriales que se forjan gracias al principio de subsidiariedad positiva, en el que el departamento apoya al municipio y la Nación al departamento, cuando así sea requerido. Y por otro lado, la estructura organizacional del SNGRD se ha institucionalizado tal que los CMGRD y CDGRD se llevan a cabo con cierta estabilidad. Sin embargo, la dificultad está en que los actores actúan conforme a sus percepciones sobre la naturaleza del problema, y como hay debilidades en la comprensión de la gestión del riesgo y persiste el enfoque asistencial, las interacciones que se generan entre los diferentes niveles territoriales obedecen a la necesidad de atender emergencias, de manera que las acciones dirigidas a la gestión del riesgo están centradas en el manejo.

5. Normas

Con el fin de examinar las normas que se desarrollan en los diversos niveles del proceso de gobernanza para la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera, se utilizó la matriz diseñada por Hufty (2008) para analizar el proceso de producción, comportamiento y reacción a las normas constitutivas identificadas en los diferentes niveles de la red de gobernanza.

Tabla 3.6 Matriz de normas constitutivas para la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera

Niveles	Etapas		
	<i>Elaboración</i>	<i>Trasmisión</i>	<i>Reacción</i>
Nacional Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.	Elaborada desde el nivel nacional para establecer la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Expedida por el Congreso de la República.	Se trasmite en los niveles territoriales: departamentos, municipios y distritos.	La estructura organizacional del SNGRD y el funcionamiento de los comités se pone en práctica. Sin embargo, en el nivel municipal, el CMGRD se reúne para responder a eventos o amenazas; mientras que el nivel departamental y nacional, la atención y el manejo siguen siendo el tema de mayor relevancia, si bien se abordan temas relacionados con los procesos de conocimiento y reducción del riesgo.
Nacional Decreto 1974 de 2013, por el cual se establece el procedimiento para la expedición y actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo.	Elaborada desde el nivel nacional para establecer el procedimiento y expedición del PMGRD. Expedida por la Presidencia de la República.	Se trasmite al nivel nacional.	En su momento, la expedición del plan fue un tema discusión importante en los comités nacionales de conocimiento y reducción del riesgo. La Ley se expide en el 2013 y hasta el año 2016 se adopta el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres por medio de Decreto 308 de 2016.
Nacional Decreto 1807 de 2014, por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones	Elaborado desde el nivel nacional para establecer la incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial. Expedida por la Presidencia de la República.	En el caso de La Calera, no se trasmite al nivel municipal y se observa que la incorporación del riesgo en los planes de ordenamiento territorial, es una preocupación del departamento, de acuerdo a su política pública en gestión del riesgo.	La incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los instrumentos de planificación es de hecho uno de los temas que se abordan en las reuniones del nivel de la gobernanza directiva y por lo tanto una de las preocupaciones de los comités nacionales de conocimiento y reducción. Para el caso concreto de La Calera no se evidencia una adecuada implementación de la Ley, pues el municipio está trabajando en la actualización de su POT y PMGRD.
Nacional Decreto 308 de 2016, por medio del cual se adopta el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.	Decreto para la adopción del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de desastres, elaborado desde el nivel nacional (UNGRD) y expedido	Se trasmite al nivel departamental pero no al municipal.	El seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo es uno de los temas centrales en las reuniones de los comités nacionales para el conocimiento y la reducción del riesgo. Cundinamarca elaboró su PPGRD, basada en los lineamientos del PNGRD. Ahora bien, en La Calera, el PNGRD ha contemplado el desarrollo del

	por la Presidencia de la República.		proyecto “Obras de mitigación frente a amenazas producidas por fenómenos como movimientos en masa, avenidas torrenciales e inundaciones”, a largo plazo, como parte del objetivo: “reducir las condiciones existentes de riesgo de desastres”. Sin embargo el municipio no cuenta con su PMGRD actualizado.
Nacional Decreto 2157 de 2017, por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la ley 1523 de 2012.	Elaborado desde el nivel nacional para establecer las directrices que orientarán a las entidades públicas y privadas para la elaboración de sus planes de gestión del riesgo de desastre. Expedido por la Presidencia de la República.	Se desconoce.	Se desconoce. Apenas se menciona en cinco de las fuentes consultadas: en un acta del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de La Calera, y en cuatro reuniones del Comité Nacional de Reducción del Riesgo. Para este último caso, se menciona más como una de las responsabilidades que deben llevar a cabo entidades públicas y privadas.
Departamental Ordenanza No. 066 de 2018 de la Asamblea de Cundinamarca	Reglamentación de la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca	Nivel departamental	Se desconoce ya que su aprobación se hizo en 2018 y se está comenzando a implementar en los municipios.
Municipal Decreto 058 del 5 de septiembre de 2012	Expedido por el alcalde municipal para adoptar el Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de La Calera.	Nivel municipal.	El PMGRD se encuentra desactualizado y en el municipio no se llevan a cabo adecuadamente los procesos de conocimiento y reducción, pues las acciones del CMGRD se centran en el manejo de desastres.
Municipal Acuerdo Municipal 008 del 29 de mayo del 2013	Expedido por el consejo municipal de La Calera para adoptar el Fondo Municipal para la Gestión del Riesgo	Nivel municipal.	Se desconoce. Pese a que el fondo existe, se desconoce la manera en la que en el municipio se han invertido, destinado y ejecutado recursos para las medidas de conocimiento y reducción del riesgo, y preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.
Municipal Acuerdo Municipal 011 del 27 de agosto de 2010	Expedido por el Consejo Municipal de La Calera para adoptar los ajustes al POT.	Nivel municipal.	Actualmente el municipio se encuentra trabajando en la actualización del POT. La gestión del riesgo de desastres no se ha incorporado en la planificación territorial del municipio.

Fuente: elaboración propia.

Tal y como señala la tabla 3.6, en términos generales, la estructura organizacional que dispone la Ley 1523 para la organización del SNGRD, y que se manifiesta en la organización de los comités nacionales para el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres, junto con los consejos territoriales para la gestión del riesgo, se pone en práctica, de modo que se ha institucionalizado.

No obstante, en el nivel municipal el consejo se organiza para atender emergencias; mientras que en el nivel departamental y nacional, estas instancias se reúnen para discutir sobre las medidas y acciones a adoptar en materia de conocimiento y reducción del riesgo, pero también, para el manejo y los preparativos de respuesta frente a una eventual emergencia.

Por otro lado, la incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial del municipio, es un tema muy incipiente, pues el PMGRD y el POT se encuentran desactualizados, y –como se explicó con anterioridad– el municipio tampoco cuenta con su EMRE. Estas falencias identificadas en La Calera, son parte del escenario general que ha identificado la UNGRD en los municipios pequeños, y por supuesto, es una de las preocupaciones principales de las comisiones nacionales para el conocimiento y la reducción del riesgo, puesto que, en caso de que se presente un evento, si la gestión del riesgo no se ha integrado a la planificación territorial, las acciones de manejo se demoran más, y la respuesta y la recuperación producen mayores costos.

Ahora bien, resulta llamativo observar que si bien podría decirse que los lineamientos nacionales se han adoptado en el territorio, en el año 2018, Cundinamarca formuló y adoptó su Política Pública para la Gestión del Riesgo. Esta política,

[...] orienta las actividades del departamento en materia de gestión del riesgo de desastres para el período 2018-2036, y enmarca los componentes de la gestión del riesgo de desastres de los planes de desarrollo cuatrienales, de los planes de ordenamiento territorial y de los planes de la gestión de riesgo que se formulen o actualicen en el periodo en mención [...] Adicionalmente, orienta la gestión de las inversiones del Fondo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres y de las acciones que conforman el Sistema Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres (Ordenanza 066, 2018, art. 2).

En este sentido, Jaime Matiz, funcionario de Subdirección para el conocimiento del riesgo de la UAEGRD de Cundinamarca, sostiene que:

Bueno, Cundinamarca es el primer departamento de Colombia en adoptar su política pública en gestión del riesgo de desastres y la UNGRD no dijo nada. Realmente estaba el doctor [Ricardo] Collante [en la oficina jurídica de la UNGRD] en esa época y dijo que nadie podía impedirnos que adoptáramos una política de gestión del riesgo. Lo único es que él dijo es que tenía que tener concordancia con la Ley 1523 de 2012 y con el PNGRD. Como Cundinamarca tiene unas características particulares puede adoptar su política pública [...] Entonces Cundinamarca da ese salto porque veíamos que faltaba un conector a la Política Nacional. La Política Nacional es muy centralista, y si lees la política, dice que el Gobierno Nacional genera la política y que le corresponde al departamento coadyuvar a la política, y que el responsable es el municipio. Entonces, en todas gana la Nación. Adopta una política que beneficia al Gobierno Nacional, pero no una política que beneficia a los territorios. En otras palabras es “haga lo que yo diga”, pero la responsabilidad es suya. (Matiz, J. Entrevista, 23 de abril de 2019)

Adicionalmente, también manifiesta que, para el caso de Cundinamarca, la expedición de la política obedece al programa de gobierno del actual gobernador y a una estrategia del departamento que a largo plazo le permite obtener recursos, pero que además le permite blindarse ante a ley, en caso de que se presente una situación que desborde las capacidades del departamento:

La política de Cundinamarca está estructurada para sacarle beneficio a los desastres. Cualquier inversionista internacional le apunta a Cundinamarca pues esto es un principio de seguridad territorial, entonces esto hace que el territorio sea más atractivo para la inversión [...] La política pública nos sirve para que nos presten plata, para que nos den subsidios de vivienda [...] Esto es un papel chimbo, pero da credibilidad [Y además...] también es una protección de los departamentos y los entes territoriales ante la Nación, para que la Nación no les diga “esto es problema de ustedes y ustedes deben solucionarlo” o diga “yo les digo cómo deben solucionarlo”. Cuando suceden desastres, los que se van a la cárcel son el alcalde o el gobernador, que son los responsables de la gestión del riesgo y el Gobierno Nacional se lava las manos [...] Si un municipio o departamento se queda quieto frente a la cantidad de responsabilidades que les están asignando, pues cuando ocurra algo, deben asumir esas responsabilidades. En cambio, en este caso [en Cundinamarca], ¿qué pasaría se hubiera un problema en la Calera? Pasa que Cundinamarca puede decir, espere un momento, es que nosotros hemos hecho política pública, implementado planes departamentales y planes municipales, entonces hemos hecho lo que la ley nos dice que tenemos que hacer, lo que pasa es que el problema es tan grande, o ha sido generado por una entidad pública que es de otra jurisdicción, que es de Bogotá, que entonces en ese caso tendía que intervenir la Nación. Si no hubiera política pública, entonces el culpable sería el alcalde de La Calera. (Matiz, J. Entrevista, 23 de abril de 2019).

Hasta aquí se han abordado la manera en la que se transmiten las reglas constitutivas de la red y la forma en la que se adoptan en los diferentes niveles territoriales. Aun así, no hay que olvidar que también existen *normas de interacción* que determinan los procedimientos de la red. Al respecto, tras este análisis se identificó que en el nivel de la *gobernanza directiva* para la implementación de la política, una de las preocupaciones notables de las reuniones de los comités nacionales para la reducción y el conocimiento, era el establecimiento de reglas internas para su funcionamiento y el

de las comisiones técnicas asesoras que los componen (ver anexo K). Dichas reglas consistían en la definición de los participantes, de los temas a tratar, y de la regularidad y continuidad de las reuniones. Este hallazgo resulta fundamental, pues aunque hay unas disposiciones normativas que plantean las funciones de las comisiones, pareciera que el eje de la implementación de la política estuviera centrado en el adecuado funcionamiento de la estructura organizacional del SNGRD, como si se partiera del supuesto, de que ello es condición necesaria para su ejecución.

En conclusión, en términos generales, la Ley 1523 de 2012 se proyecta en el territorio, sin embargo, los decretos 1807 de 2014 y 2157 de 2017, relacionados con los instrumentos de planificación del riesgo, no han sido acogidos. Aun así, en el nivel de la *gobernanza operacional* del departamento, los actores mantienen su discrecionalidad y desarrollan su política pública con un fuerte componente estructural para la organización del sistema para la gestión del riesgo de desastres en Cundinamarca, y para acordar los parámetros y actividades para impulsar la política en sus municipios. A su vez, en el nivel de la *gobernanza directivo*, se evidencia que los actores están preocupados por establecer reglas para el funcionamiento de los comités nacionales y por lo tanto, están centrados en su organización interna.

6. Resultados

La manera en la que la política pública de gestión del riesgo de desastres se ha venido llevando a cabo, ha sido del resultado de las acciones, estrategias, decisiones e interacciones entre los actores que conforman la red de gobernanza para su implementación. A continuación, los resultados aquí encontrados se explicarán a partir de la tipología de Klijn y Koppenjan (2016), para quienes los resultados pueden ser: *sustantivos, del proceso e institucionales*.

En primer lugar, en cuanto a los resultados *sustantivos*, en La Calera se observa que aunque el coordinador del CMGRD conoce los tres procesos que componen la gestión del riesgo, los recursos que moviliza se han destinado para acciones de manejo. El coordinador del CMGRD es un actor clave, que en muchas ocasiones, debe tomar decisiones unilaterales para enfrentar amenazas o atender emergencias. Como la única persona encargada del tema, sus decisiones permiten tener resultados específicos y satisfactorios a corto plazo, centrados en la atención, pero que a largo plazo, agudizan las limitaciones existentes en la comprensión del problema, y por lo tanto en la apropiada ejecución de la política en el territorio. Esto obedece a que las acciones del coordinador, quien es

actor relevante del proceso, se ven restringidas, por un lado, porque las labores para ejecutar la gestión del riesgo son bastantes; y por otro, porque la planta de personal es insuficiente. En ese sentido, el coordinador afirma que:

Yo soy operativo, administrativo y consultor, entonces me toca hacer todo al tiempo y pues esa es una de las deficiencias que tiene la gestión del riesgo a nivel municipal, y es que en muchos municipios hay una sola persona encargada de todo. (García, O. Entrevista, 17 de mayo de 2019, parte 1, minutos 15:19 - 15:36)

Adicionalmente, en La Calera se ha presentado rotación constante del personal, de manera que entre 2012 y 2018, se han designado cinco coordinadores⁶⁰, y en 2017 no hubo nadie en el cargo. Esto representa una debilidad ya que la alta rotación da lugar a la falta de continuidad en el desarrollo de programas y proyectos.

De manera similar, si bien el CDGRD de Cundinamarca, y los comités nacionales para el conocimiento y reducción del riesgo, y el CNGRD, se reúnen para acordar las acciones a adelantar para cada uno de los procesos de la gestión del riesgo, finalmente el apremio del momento conduce sus acciones y los lleva a centrarse acciones de manejo o prevención de desastres, que producen resultados a corto plazo, pero que representan un obstáculo para la implementación de una política coherente con los avances conceptuales.

En segundo lugar, frente a los *resultados del proceso*, la Ley 1523 de 2012 se expidió hace más de seis años, y si bien, como se ha venido mencionando, se presentan fallas en la implementación de la política, la creación del SNGRD ha generado cambios positivos dado que ahora los actores actúan de manera más coordinada y organizada. Así mismo, parece que es con la expedición de esta ley que se le empieza a otorga mayor relevancia a la gestión del riesgo de desastres, y ello, por ejemplo, se ve reflejado en la planta de personal con la que ahora cuenta la UAEGRD de Cundinamarca. Aun así, parece que la adecuada implementación de la política, por lo menos desde el enfoque de la gestión del riesgo, es un proceso que apenas está comenzado. En este sentido, William Barreto, subdirector de reducción del riesgo de la UAEGRD de Cundinamarca afirma que:

⁶⁰ Un coordinador que estuvo de 2008 a 2014, otro en 2015, otros dos en 2016, y el actual coordinador que está desde enero de 2018.

Hay entidades que tienen dinero [...] entidades a nivel departamental que tienen y que pueden hacer intervenciones por su cuenta. Por ejemplo la Empresa de Servicios Públicos de Cundinamarca puede hacer una intervención a un acueducto que se afectó por un deslizamiento, y nos ponen en conocimiento porque nosotros no sabemos, pero ellos después nos dicen. Son entidades que tienen recursos muy buenos. Todos nos articulamos y esto va para acciones de reducción del riesgo. Cuando sacamos un listado general de las acciones que hacemos, decimos “se articuló con el ICCU tal cosa y se articuló con la CAR tal otra”. Entonces, todas esas son acciones de reducción que antes cada uno [la entidad] hacía por su cuenta porque no había una organización antes de la 1523 [...] La Ley 1523 organizó el sistema para la gestión del riesgo. Antes, en esta oficina eran tres personas, y no se hacía más. Cuando llega la 1523, se crea el SNGRD y dice: “no, aquí nosotros no vamos a trabajar cada uno por su cuenta, vamos a trabajar como un sistema”. Entonces si una entidad hace algo, debe informarnos. Esto es un proceso que está iniciando. Por ejemplo, nosotros también le preguntamos a los municipios por las obras que hayan hecho en reducción y deben informarnos [...] Nosotros hasta ahora nos estamos organizando y estamos montando el sistema de información geográfica. Antes todo el mundo actuaba por su cuenta y ahora actuamos en coordinación, pero esto es un camino que hasta ahora se está llevando a cabo. Inclusive organizado, organizado, se está llevando desde el 2015. Antes, esto [en Cundinamarca] lo manejaban cinco o seis personas, ahora somos 40 porque tenemos que atender a un sistema y a la coordinación de un sistema. (Barreto, W. Entrevista, 24 de abril de 2019, minutos 38:40 - 42:40)

A pesar de que se han generado avances tras la creación del SNGRD, es evidente existen fallos en la política, y que como menciona la subdirectora de conocimiento de la UNGRD, Lina Dorado, el desafío está en que en los municipios aún no se han apropiado conceptualmente de la gestión del riesgo, y por lo tanto, debido a la baja comprensión, no se movilizan los recursos necesarios en los territorios para los procesos de conocimiento ni de reducción; a lo que hay que agregar, que los recursos con los que los municipios cuentan son insuficientes. De este modo, la subdirectora de conocimiento de la UNGRD, menciona que:

Pensemos en la mayoría de los municipios, que son los de sexta categoría, donde el coordinador municipal de gestión del riesgo, es el mismo de secretario de obras o de planeación, y finalmente el municipio tiene tantas responsabilidades y muy pocos recursos para ejecutar, que no solamente no ejecuta la política de gestión del riesgo, sino muchas otras (minutos 2:33 -254). A la mayoría de los municipios sin duda los despierta la emergencia. Todavía, cuando uno revisa, muchos de los proyectos que se hacen en el país no tienen estudios del riesgo. Entonces mira el escenario tan grave. Imagínate entonces los POT de primera generación que no incorporaron la gestión del riesgo. Ahí también se están generando unos problemas gravísimos. Mucha gente cree que hacer los estudios es perder la plata, “¿cómo pagar estudios? Ahí se hace el muro, diseñeme el muro y ya” o “voy a hacer estas casas allí y punto”. Cambiar ese idea es difícil, pero nosotros aprovechamos las emergencias para generar esa conciencia [...] La mayor debilidad que tenemos es en educación y estamos desarrollando una estrategia de comunicación del gestión del riesgo a largo plazo, porque de eso solamente vamos a tener resultados con tiempo [...] Generar conciencia de los riesgos, es todo un proceso. (Dorado, L. Entrevista, 18 de junio de 2019, minutos 16:33 -18:43)

A las dificultades mencionadas anteriormente, es importante agregar que la ejecución de la gestión del riesgo en los territorios, manifestada en los estudios para el conocimiento del riesgo, genera

altos costos de transacción para los alcaldes, pues los resultados de los estudios no son palpables, requieren de mayor inversión y generan menos visibilidad, en cuanto a objetivos cumplidos, que la construcción de vías, hospitales o colegios, entre otros, a corto plazo. Esta falencia plantea que entender la política de gestión del riesgo como una política generadora de desarrollo es apremiante, y por lo tanto, es fundamental que las percepciones de los alcaldes, como actores relevantes para la política, cambien, pues de ello dependerá que la gestión del riesgo se perciba como una inversión para el desarrollo, y así, exista voluntad para la movilización de recursos.

Para finalizar, respecto a los *resultados institucionales*, se hallaron cosas interesantes en el funcionamiento de la red. Primero, la estructura organizacional del SNGRD se ha institucionalizado en La Calera y en Cundinamarca, de manera que el CMGRD y CDGRD se reúnen constantemente. Sin embargo, el hecho de que estos consejos se lleven a cabo, no ha sido una garantía para que en ellos se aborden, además de temas relacionados con el manejo, las actividades para ejecutar los procesos de conocimiento y reducción, sobre todo para el caso de La Calera. Pese a que los consejos se han institucionalizado, la estructura organizacional es solo uno de los componentes de la política, de modo que en La Calera, se han dejado de lado los instrumentos de planificación del riesgo, pues están desactualizados, el municipio no cuenta con un sistema de información, y aunque el Fondo de Gestión del Riesgo Municipal existe, se desconocen los recursos que tiene y la manera en la que se invierten. Así, en palabras de Richard Vargas, director del IDIGER:

La Ley 1523 pone unos componentes más allá de las entidades. Está política ha estado muy golpeada por una creencia. A lo mejor sea real, pero no es el problema de fondo, en donde se considera que el problema es la coordinación, entonces eso automáticamente da a entender que no hay un enfoque de ejecución. Cuando uno cree que el problema es la coordinación, es porque hay muchas instancias y si hay muchas instancias, el problema de entrada, es la ejecución. El problema debe ser la ejecución y no la coordinación. Aquí en Bogotá nos hemos preocupado es por eso, por ejecutar, hacer, no perdernos en las instancias formales. Uno puede resolver un problema de coordinación y no ejecutar nada. [...] hay comisiones, hay comités, sectoriales e intersectoriales, pero de todas esas funcionan la mitad. En Bogotá se establecieron los mapas para la incorporación de la gestión del riesgo en el POT entre el IDIGER y la Secretaría de Planeación, y ahora están en concertación con la CAR y nunca se hizo un comité de conocimiento [...] Al final hay dos actores principales, entonces, si se hacía la mesa iban esos dos y muchos otros. Muchas instancias a veces son innecesarias [...] muchas cosas son más prácticas sin necesidad de hacer el comité. (Richard, V. Entrevista, 10 de mayo de 2019, parte 1, minutos 16:35 - 23:10)

A partir de lo anterior, el director del IDIGER, reflexiona y agrega que:

La ley tiene unos componentes: estructura organizacional, instrumentos de planificación, mecanismos de financiamiento y sistema de información. Debería ser primero los instrumentos de pacificación, luego los mecanismos de financiación, luego la estructura organizacional, y de últimas los sistemas de información. Solo el hecho de que la estructura organizacional este de primeras, está pesando demasiado y ese no es el fin, es un medio, el fin es hacer. Y se hace con lo que se ponga en los planes, con lo que se ponga en el POT, en el plan de desarrollo y con lo que se financie. Se trata de hacer. (Richard, V. Entrevista, 10 de mayo de 2019, parte 2, minutos 0:52- 1:56)

Con relación a esa reflexión, y como segundo hallazgo, se encuentra que no menos llamativo resulta el hecho de que el establecimiento de normas para el funcionamiento de los comités y las comisiones técnicas asesoras que los componen, haya sido una preocupación evidente y constante de los comités nacionales para el conocimiento y la reducción del riesgo, teniendo en cuenta que estos comités representan el nivel directivo de la red de gobernanza; y tercero, que Cundinamarca haya desarrollado una política departamental para la gestión el riesgo de desastres, con un fuerte componente organizacional que crea los comités departamentales y municipales de conocimiento, reducción y manejo, junto con los comités provinciales para la gestión del riesgo (Ordenanza 066, 2018), y que en resumidas cuentas, desarrolla el Sistema Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres de Cundinamarca con una estructura muy similar al SNGRD.

3.2.4 La implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera: una lectura desde el *marco de la gobernanza múltiple*

La observación de las variables con las que se operacionaliza la red de gobernanza para la implementación de la política, que se describió en la sección anterior, resulta fundamental para resolver los cuestionamientos a los que, en últimas, responde el *marco de la gobernanza múltiple*, propuesto por Hill y Hupe (2009), a saber: ¿quién actúa en dónde?, ¿haciendo qué?, ¿en qué escala? y ¿cómo? (p. 128). Responder estas preguntas implica vislumbrar las dinámicas complejas que envuelve la implementación, pero además, esclarecer la forma en la que los niveles *constitucional*, *direcciona*l y *operativo* de la gobernanza, que conforman una gran red, se aúnan en la práctica; así como las relaciones de causalidad que provocan ciertos resultados en la política, y que se generan en cada uno de estos niveles.

Así las cosas, en primer lugar, para el caso de La Calera, en el *nivel operativo*, se observa que los actores que más se desempeñan a favor de una implementación apropiada de los procesos de la

gestión del riesgo son la UAEGRD de Cundinamarca y la CAR; mientras que, por el contrario, el alcalde y el coordinador del CMGRD del municipio, que deberían ser los actores estratégicos del proceso, movilizan sus recursos hacia actividades de manejo. Este escenario es preocupante, pues en este punto, los actores del nivel operativo del municipio interactúan con el nivel operativo del departamento (en su mayoría con actores como la CAR y en la UAEGRD) para solicitar asistencia para el manejo de eventos o amenazas que desbordan sus capacidades. Adicionalmente, desde el nivel de la gobernanza directiva del municipio, por un lado, el alcalde no está tomando decisiones que promuevan la gestión del riesgo en el territorio; y por otro, las acciones de los actores tanto de los niveles operativos del municipio como del departamento, en La Calera, obedecen en su mayoría al apremio de las circunstancias, es decir, a la necesidad de asistir inmediatamente, más que una visión prospectiva desde la que los riesgos se gestionan. Estas dificultades constituyen un obstáculo para ejecución adecuada de la política y a su vez, agudizan las limitaciones en la comprensión del problema. Dicho de otro modo, en el municipio la política no se despliega en correspondencia con la gestión del riesgo, sino que persiste el enfoque asistencial centrado en la atención del evento o la emergencia.

Al respecto, vale la pena mencionar que dado que los actores actúan conforme a sus percepciones del problema y a sus recursos, la falta de aprehensión de la gestión del riesgo en el municipio es un agravante que incide en lo que hacen los actores, en la manera cómo lo hacen y en la escala. En este orden de ideas, se evidencian tres cosas: primero, que la gestión del riesgo no se ha incorporado en la planificación del desarrollo de La Calera, pues como se dijo previamente el PMGRD está desactualizado y la EMRE aún no se ha elaborado; segundo, que la administración municipal se ha preocupado por revisar y aprobar planes locales de contingencias y emergencias realizados para eventos de afluencia masiva, lo que de entrada supone una comprensión errónea del problema en tanto la verificación de estos planes han sido tema central de discusión en los CMGRD recientemente; y tercero, que estas falencias obedecen a que recursos como el conocimiento –que es trascendental para avanzar en temas de investigación sobre el conocimiento del riesgo en el territorio, y consecuentemente, para la su mitigación y reducción– no son valorados.

De hecho, como se vio en la tabla 3.5 estos recursos no generan dependencia en los actores del municipio, en contraste con los recursos financieros, técnicos y materiales, de legitimidad, y de competencias, que han conducido a patrones de interacción caracterizados por relaciones de

dependencia entre los actores el municipio con actores del orden departamental, o incluso nacional. Aun cuando el municipio depende del departamento y, en muchas ocasiones, requiere de su intervención para acceder a estos recursos, el problema no está en las relaciones de dependencia, toda vez que estas demuestran que existe una red de gobernanza constituida en torno a la política. Por el contrario, el problema está en que, el intercambio de recursos que genera la interacción entre los actores, está motivado por actividades que no son significativas para impulsar la gestión del riesgo de desastres, y que adicionalmente, están infundadas en una comprensión errónea del problema.

Pasando al nivel de la *gobernanza directiva* del nivel nacional, en segundo lugar, se encuentra que el escenario de la implementación de la política no es más alentador. Si bien en términos generales, desde este nivel se percibe una adecuada comprensión del problema, estas instancias (como los son los comités nacionales de reducción, conocimiento y manejo, y el consejo Nacional para la Gestión del Riesgo) aún se encuentran en un proceso de organización interna y de generación de arreglos para la toma de decisiones. Además, estas se reúnen para acordar acciones centradas en la reacción, y dirigidas a reducir el impacto del desencadenamiento eventual de un evento (como por ejemplo: la erupción del Volcán Galeras, la temporada de lluvias o el Fenómeno del Niño); en vez de estar tomando decisiones que coadyuven a potenciar el conocimiento y la reducción del riesgo.

Por su parte, en el nivel operativo del departamento, en los últimos años, Cundinamarca ha centrado sus esfuerzos en la expedición de su política pública de gestión del riesgo de desastres. La política departamental se formuló a partir del PNGRD y cuenta con un componente estructural muy similar al de la política nacional, en el que incluso, se crean nuevas instancias de coordinación y articulación. En efecto, la creación de esta política en Cundinamarca obedece a los intereses de los actores de la administración departamental de acceder a mayores recursos, en coherencia con el programa de gobierno vigente, pero también, busca blindar al departamento (al gobernador y a los implementadores) ante las obligaciones jurídicas que puedan surgir, en caso de que se presente un evento que desborde las capacidades del departamento y lo obligue a acudir al nivel nacional.

Como puede verse hasta aquí, la política pública de gestión del riesgo de desastres no se implementa adecuadamente en La Calera, y si bien, en el nivel operacional de la red de gobernanza del departamento y en el nivel directivo del nivel nacional, se comprende mejor el problema, el

funcionamiento de las estructuras organizacionales para el despliegue de la política en cada uno de estos niveles (incluyendo el nivel municipal), parece ser una preocupación que denota bastante importancia. En últimas pareciera que, conforme a su diseño –fuertemente soportado en la estructura organizacional– la política logró superar el problema de la articulación de los actores involucrados, tal que la red de gobernanza para su ejecución se institucionalizó. Sin embargo, el desafío principal está en que –en su mayoría– la política no funciona a favor de la promoción de los procesos de conocimiento ni de reducción del riesgo, lo que se manifiesta en el bajo alcance que se le ha otorgado a los instrumentos y procesos que permiten su adecuada implementación, en otras palabras, a los demás componentes que conforman la política, a saber: las fuentes de financiación, los instrumentos para la gestión del riesgo, y los sistemas de información.

Conclusiones

Después de analizar a lo largo de esta investigación de qué manera se ha implementado la política pública de gestión de riesgo de desastres en el municipio de La Calera, a partir del *marco de la gobernanza múltiple* propuesto por Hill y Hupe, se encuentra que la hipótesis planteada inicialmente es errónea y que si bien, existen fallos en su implementación, estos obedecen a razones diferentes a las que se trazaron inicialmente.

En efecto, esta investigación planteó como hipótesis que “la política pública se ejecuta inapropiadamente en La Calera ya que la red de gobernanza para su implementación no se ha institucionalizado, lo cual obedece a deficiencias en el entendimiento de las responsabilidades de los actores que conforman el SNGRD, en dificultades en la comprensión de los arreglos institucionales de la política, y en la falta de coordinación y articulación para el cumplimiento de las funciones”. Como resultado, la hipótesis planteada inicialmente no responde a la pregunta de investigación, puesto que contrario a lo que se pensaba, se encontró que la red de gobernanza que requiere el despliegue de la política –manifestada en la estructura organizacional del SNGRD y sus instancias de articulación y coordinación– se ha institucionalizado, pero que, si bien los actores se articulan y actúan de manera coordinada, por debilidades que subyacen a la inadecuada comprensión de la gestión del riesgo en el territorio, esta red funciona más para llevar a cabo acciones de manejo, que para impulsar procesos de conocimiento y reducción del riesgo, los cuales son necesarios para la implementación exitosa de la política.

Así, continuando con los motivos que explican las fallas en la implementación de la política en La Calera, pese a que sus disposiciones normativas se han orientado conceptualmente hacia la consecución de los procesos que componen la gestión del riesgo, las acciones de manejo predominan sobre las de conocimiento y reducción. Desde una lectura, a partir del *marco de la gobernanza múltiple*, podría decirse que estas falencias obedecen a que los actores relevantes para

la ejecución de la política en el municipio, como lo son el alcalde y el coordinador—y que deberían ser los actores estratégicos— no movilizan sus recursos adecuadamente, bien sea porque sus acciones están sujetas a las circunstancias del momento (del evento, o amenaza que se presente, o del riesgo que se identifique), porque no comprenden el problema público ni la gestión del riesgo como política generadora de desarrollo, porque sus recursos son insuficientes, o bien porque, para el caso del alcalde, invertir en estudios del conocimiento del riesgo no es tan rentable —ni le genera resultados visibles— a corto plazo, como si lo es la construcción de infraestructura (colegios, hospitales, viviendas, vías, etc.) sin estudios de conocimiento. Como resultado, los actores cruciales para la implementación de la política terminan siendo actores externos al nivel operativo de la gobernanza del municipio, como la UAEGRD y la CAR, que son actores del nivel operativo departamental. En este sentido la administración municipal ha establecido relaciones de dependencia con el departamento en aras de efectuar la política, a favor de los procesos de conocimiento y reducción, si bien el municipio ha solicitado la intervención del departamento para acciones manejo que se salen de sus manos.

Aunque los actores que intervienen en la implementación de la política interactúan constantemente y efectivamente se articulan y cooperan con el fin de intercambiar recursos, la debilidad está en que las emergencias y la prevalencia de un enfoque asistencial, es lo que motiva sus acciones, y consecuentemente el establecimiento de las instancias de coordinación y articulación que menciona la Ley 1523 de 2012, a saber, el CMGRD y el CDGRD. Así las cosas, aunque en el nivel operativo departamental y en el nivel directivo de la gobernanza se observa que en algunas ocasiones los procesos de conocimiento y reducción se abordan en los consejos y comités, la preocupación central continúa siendo los preparativos para la respuesta y la prevención de desastres. Como resultado, se tiene entonces que la transformación de los escenarios de riesgo a territorios seguros y sostenibles, como objetivo de la política, es algo que no se está cumpliendo.

Por otro lado, no menos preocupante resulta del hecho de que aparentemente, a la estructura organizacional que plantea la política se le ha prestado mayor atención que a otros componentes que también son relevantes (como los instrumentos de planificación, los recursos financieros y los sistemas de información). Parecería que, desde los niveles de la gobernanza directiva para la implementación de la política, en los diferentes niveles territoriales, se considerara que las instancias de coordinación y articulación (consejos territoriales y comités nacionales de conocimiento, reducción y manejo) fueran condición indispensable para la ejecución de la política,

y que esta idea se hubiera interiorizado en los niveles operativos de la gobernanza departamental y municipal. No en vano, el año pasado, la Gobernación de Cundinamarca expidió su Política Pública en Gestión del Riesgo de desastres con un fuerte componente organizacional, en el que además de las instancias existentes, se crean los comités departamentales y municipales para la gestión del riesgo y los consejos provinciales. Esta inquietud supone un gran reto, puesto que con el propósito de optimizar la ejecución de la política, es necesario superar la concepción inicial, desde la que se consideraba que el problema que resolvía la política era de coordinación y articulación entre los actores; y más bien centrar los esfuerzos en la incorporación de la gestión de riesgo en la planificación territorial, destinar recursos financieros para este objetivo y desarrollar los sistemas de información, entre otros. Como se ha demostrado hasta aquí, la red de gobernanza se ha institucionalizado, de manera que los actores involucrados en la implementación de la política actúan de manera articulada; no obstante, la dificultad está en que estas interacciones obedecen a una comprensión errónea sobre el problema al que responde la gestión del riesgo.

Ahora bien, estas falencias también se han manifestado en la baja apropiación de las disposiciones normativas para la gestión del riesgo en el territorio. De este modo, en lo que a los instrumentos de planificación respecta, es evidente que el tema ha sido relegado. Para ejemplificar, en el ámbito municipal, el PMGRD de La Calera se encuentra desactualizado y aún no se ha incorporado en el POT municipal; en el ámbito departamental, el PDGRD y la EDRE de Cundinamarca se formuló y adoptó hasta el año pasado; y en el nivel nacional, el PNGRD solamente se expidió hasta el año 2016. Sin embargo, este plan debe ser coherente con el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático⁶¹, que aún no ha sido formulado. Adicionalmente, en cuanto a los recursos financieros destinados a la gestión del riesgo, en La Calera no se conoce la cuantía del FMGRD, y como se observó en la caracterización del municipio, en su mayoría, los recursos se han dirigido a acciones de manejo de desastres y de fortalecimiento institucional.

⁶¹ Por ahora con lo que se cuenta, respecto a este plan, es con el documento “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. ABC: Adaptación, bases conceptuales. Marco conceptual y lineamientos”. Disponible en: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/plan-nacional-de-adaptacion-al-cambio-climatico-pnacc/plan-nacional-de-adaptacion-al-cambio-climatico-pnacc#documentos>

Como se ha visto hasta aquí, las razones anteriores son las que explican porque la hipótesis planteada no se cumple inicialmente. Expuestas estas consideraciones, acto seguido se mencionarán los aportes de cada capítulo.

En primer lugar, con el ánimo de cumplir con el objetivo principal de la investigación, el Capítulo 1 no solamente aportó las variables para la operacionalización de la red de la gobernanza, sino que además permitió abordar otros enfoques (enfoque de redes y el *marco de la gobernanza múltiple*) desde los que la observación y el análisis de la política no se limitó a las perspectivas tradicionales de los estudios de la implementación *top-down* o *bottom-up*, sino que por el contrario, fue posible vislumbrar la complejidad del proceso de implementación. La complejidad de la implementación se manifiesta en la participación de múltiples actores, que se desenvuelven en diferentes niveles, actúan conforme a sus percepciones e intereses y se interrelacionan con otros –generando así relaciones de dependencia– basadas en el intercambio de recursos. Por supuesto que un análisis que tenga en cuenta la interacción de estos diferentes factores, permite contar con una visión holística de la implementación, que a su vez, coadyuva en su comprensión.

Por otro lado, en el Capítulo 2 se explicó que la evolución del marco normativo para el tratamiento de los desastres ha estado supeditada a los avances conceptuales en la materia, pero además, que ha sido el resultado de las dificultades que ha afrontado el país a la hora de atender emergencias y emprender las tareas de recuperación, tras los eventos suscitados. Comprender la evolución del marco normativo fue de gran utilidad para entender las disposiciones normativas actuales de la política; disposiciones que en definitiva apuntan a que esta es una política generadora de desarrollo transversal, que involucra a diferentes actores, y se genera desde diferentes niveles.

Finalmente, en el Capítulo 3 se analizó la implementación de la política pública en gestión del riesgo de desastres en el municipio de La Calera y se observaron y explicaron las fallas en su implementación. De hecho, a partir del estudio de caso de La Calera, con relación al marco teórico abordado en el Capítulo 1, se evidenciaron dos cosas: en primer lugar, que el *marco de la gobernanza múltiple* propuesto por Hill y Hupe, fue útil para hacer una lectura de las disposiciones normativas que conforman la política en el sentido en el que permitió establecer los niveles desde los que se ejecuta, no solamente en términos territoriales, sino que en clave de las dimensiones de análisis que surgen a partir de los arreglos institucionales. Dichos arreglos son los que generan enlaces entre los diferentes niveles, y a su vez, condicionan las acciones de los actores que se

desenvuelven en cada uno de ellos. Con miras a entender de qué manera –desde las disposiciones normativas– deberían desenvolverse cada uno de los actores, en los niveles de la gobernanza *constitucional, directiva y operacional* establecidos por Hill y Hupe, en tanto finalmente, los actores son los implementadores de la política, en la primera parte del capítulo anterior se explicó la política en función de este marco.

Esta explicación tuvo como objetivo esclarecer quiénes eran los actores implementadores de la política, en dónde y cómo se desempeñaban dichos actores, con qué tipo de acciones y en qué escala; sin reducir el análisis de la implementación a la observación del cumplimiento de directrices dadas desde un nivel jerárquico superior. Más bien, por el contrario, permitió ir más allá y comprender las dinámicas complejas de la realidad empírica que subyacen en la implementación y que por supuesto inciden en su efectividad o en sus fallas.

Por este motivo, puede decirse que esta investigación no solamente cumplió con los objetivos propuestos, sino que además desarrolló un marco –soportado en el *marco de la gobernanza múltiple* y el *enfoque de redes de política*– desde el que es posible estudiar la implementación de otras políticas públicas del país, estructuradas en procesos de descentralización político administrativa. La fortaleza del marco está en que justamente aportó una lista de variables relevantes que facilitaron el análisis de la implementación y que contribuyeron a comprender su carácter aunado a partir de la coexistencia de diferentes niveles enlazados gracias a los arreglos institucionales.

Dado que la estructura organizacional de la política pública de gestión del riesgo de desastres, para su implementación, respondía a una estructura de red de gobernanza; y a que el *marco de la gobernanza múltiple* no ofrecía variables que fueran más allá, es decir, para conocer a profundidad las acciones de los actores en cada uno de los niveles, se recurrió al *enfoque de redes*. Así, desde el enfoque de redes fue posible establecer una serie variables (para la operacionalización de la red de gobernanza) para analizar al entramado de actores que conforman cada uno de los niveles de la red y conocer sus propiedades y atributos, a partir de la examinación de: i) la diversidad de actores, ii) la definición del problema, iii) la dependencia como condición que antecede a las redes, iv) los patrones de interacción, v) las normas, y vi) los resultados del proceso de interacción. Precisamente la segunda parte del Capítulo 3 introduce dicho análisis para el estudio de caso propuesto, y si bien, apuntó a demostrar que la política no se implementa adecuadamente en La Calera, coadyuvo a discernir las fallas y a objetar la hipótesis inicial.

Teniendo en cuenta lo anterior, en definitiva, puede decirse que el marco teórico propuesto para esta investigación fue de gran aporte, puesto que permitió hacer una lectura de la realidad empírica, no para deducir si el marco se ajusta o no al funcionamiento de la política o viceversa, sino que, por el contrario, para entrever el embrollo de la implementación y constituir un marco desde el que pueda estudiarse la implementación de las políticas del país, basadas en escenarios de descentralización, posteriormente.

Mencionados estos hallazgos, para terminar, se plantean las siguientes recomendaciones de política en aras de mejorar su implementación:

1. Es necesario incrementar el personal que trabaja los temas de gestión del riesgo en el nivel municipal, sin que ello implique la creación de una nueva instancia u unidad. Así, dado que es evidente que el coordinador tiene demasiadas funciones a su cargo, se recomienda que haya tres personas (incluyendo al coordinador) para que cada una realice las tareas que requieren el conocimiento y la reducción del riesgo, y el manejo de desastres. A decir verdad, la especialización en cada una de estas tareas puede conllevar a que se ejecuten estos procesos de manera más apropiada y así jalonar la incorporación de la gestión del riesgo en el territorio. Sin embargo, para que esto funcione, es necesario que los funcionarios se encuentren adecuadamente cualificados, pues teniendo en cuenta que los vacíos en la comprensión de la gestión del riesgo de desastres y del problema público al que responde, son los que explican algunos de los fallos de la implementación, resulta fundamental que los funcionarios seleccionados tengan una visión centrada en la gestión prospectiva de los riesgos, como política generadora de desarrollo en el territorio.

2. Dado que la gestión del riesgo de desastres es una política transversal a todos los sectores, tanto en los municipios como en los departamentos, la gestión del riesgo debe ser un tema del que no solamente se hable en el CMGRD o CDGRD, ni que se reduzca a las funciones de los coordinadores territoriales, sino que debe constituirse en un componente esencial del programa de gobierno e incorporarse en los planes, programas, presupuestos y proyectos sectoriales de la jurisdicción. En ese sentido, la gestión del riesgo es un tema que debe pasar por la agenda de las secretarías de salud, educación, planeación, ambiente, agricultura, transporte y movilidad, hábitat y vivienda y minas y energía, en lo referente a la construcción de infraestructura. Así entonces, una buena forma para comenzar a implementar la gestión del riesgo de forma transversal, consiste en exigir

estudios de conocimiento del riesgo previos a la construcción de obras de infraestructura para estos sectores. Por supuesto que el aval para emprender dichas construcciones debe estar sujeto a los estudios. Comenzar a construir a partir de estudios del conocimiento del riesgo permitiría reducir los desastres a futuro. Así por ejemplo, si las nuevas construcciones se llevan a cabo en zonas que no están expuestas a amenazas, o en zonas de bajo riesgo, en caso de presentarse un evento a futuro, el impacto social y económico sería menor. Esta es una medida que puede implementarse desde ya, y que, por el momento, puede llevarse a cabo sin que la gestión del riesgo se haya integrado por completo en la planificación territorial.

3. En los municipios debe otorgársele mayor relevancia al desarrollo de los instrumentos de planificación del riesgo como lo son los planes de gestión del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático, y a su incorporación en los planes de ordenamiento y desarrollo territorial, que a las actividades de las instancias de coordinación y articulación para la gestión del riesgo; a menos que sus actividades estén dirigidas a la toma de decisiones frente a los procesos de conocimiento y reducción del riesgo. Justamente la consolidación de los instrumentos de planificación del riesgo y de los mecanismos de financiación, son elementos fundamentales para la ejecución de la política.

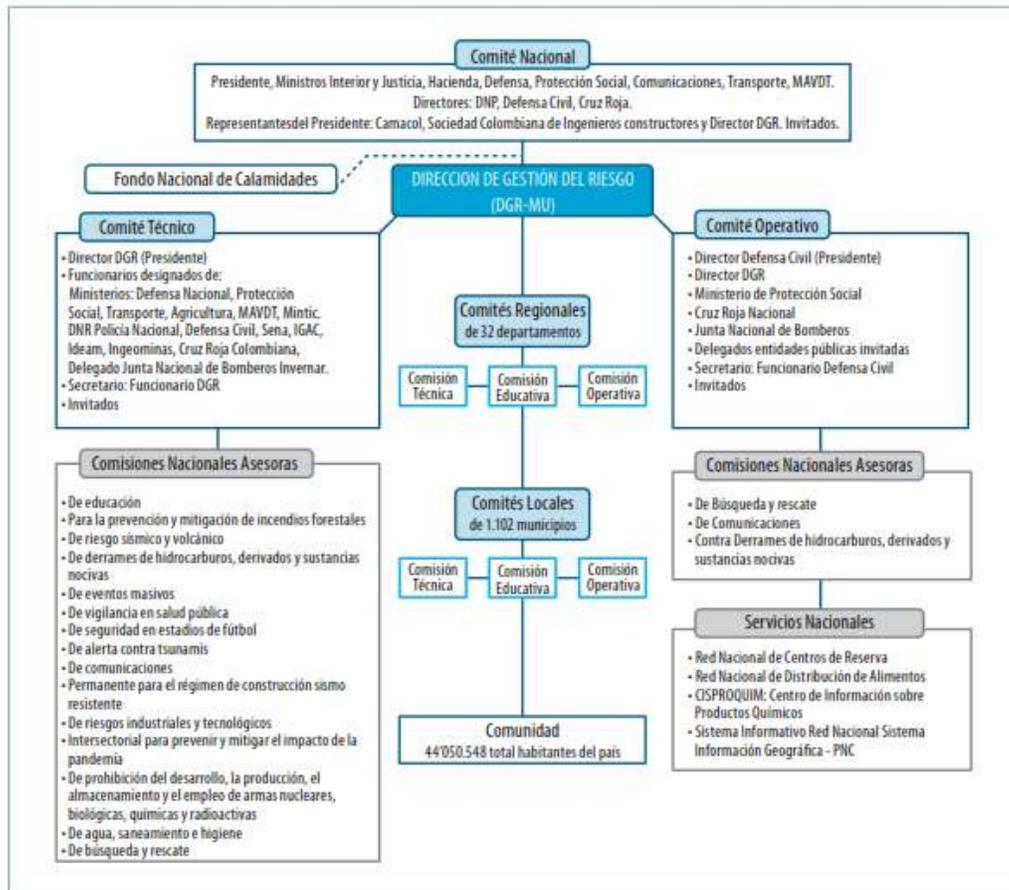
A. Anexo: Generalidades del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD)

Objetivos del SNPAD	<p>“a. Definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre.</p> <p>b. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre.</p> <p>c. Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos, económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre”. (Ley 46, 1988, art. 1).</p>
Definición de desastre	<p>Se entiende como “el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental” (Ley 46, 1988, art. 2).</p>
Forma de operación del SNPAD	<p>El SNPAD operaba a través del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; los Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres en cada uno de los departamentos, intendencias y comisarías; y los comités operativos locales para la prevención y atención de desastres en el Bogotá y en cada uno de los municipios (Ley 46, 1988, art. 8).</p> <p>Adicionalmente, la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, creada como Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, debía “dirigir y orientar las áreas de estudio técnico, científico, económico, de financiamiento, comunitario, jurídico e institucional” asociadas con los desastres y con la financiación del Fondo Nacional de Calamidades (Ley 46, 1988, art. 9).</p>
Instrumentos del SNPAD	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres</i>: la Oficina Nacional para la Atención de Desastres tenía la responsabilidad de elaborar el Plan. Este debía contener todas las orientaciones, acciones, programas y proyectos, tanto de carácter sectorial como del orden nacional, regional y local en materia de prevención, atención inmediata, y reconstrucción ante los desastres (Ley 46, 1988, art. 3; Decreto 919, 1989, art. 3). ● <i>Inclusión de las disposiciones del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en los planes y programas de desarrollo regional</i> (sobre los que trataba la Ley 76 de 1985), departamental (sobre los que trataba el Decreto 1527 de 1981) y municipal (regulados por el Decreto 1306 de 1980) (Ley 46, 1988, art. 5; Decreto 919, 1989, art. 5). ● <i>Sistema Integrado de Información</i>: la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, tenía como responsabilidad “organizar y mantener un sistema integrado de información que [permitiera] conocer y ubicar territorialmente los riesgos existentes en el país, así como los correspondientes análisis de vulnerabilidad” (Ley 46, 1988, art. 6; Decreto 919, 1989, art. 7). ● <i>Planes de contingencia</i>: su elaboración estaba a cargo del Comité Técnico Nacional y los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres. Estos planes debían elaborarse con base en los análisis de vulnerabilidad, para facilitar la prevención o atender adecuada y oportunamente los desastres (Decreto 919, 1989, art. 13).

Organización del SNPAD	<i>Conformación del SNPAD:</i> <ol style="list-style-type: none">1. Comités:<ol style="list-style-type: none">a. Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.b. Los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres.c. La Oficina Nacional para la Atención de Desastres.d. El Comité Técnico Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.e. El Comité Operativo Nacional para Atención de Desastres.2. Ministerios y departamentos administrativos (el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación).3. Entidades descentralizadas del orden nacional, con competencias y funciones relacionadas con las actividades de prevención y atención de desastres.4. Las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas con competencias relacionadas con las actividades de prevención y atención de desastres y calamidades.5. La sociedad nacional de la Cruz Roja Colombiana.6. Las entidades y personas privadas que por su objeto y funciones tuvieran relación con las actividades de prevención y atención de desastres y calamidades (Decreto 919, 1989, art. 2)
-------------------------------	---

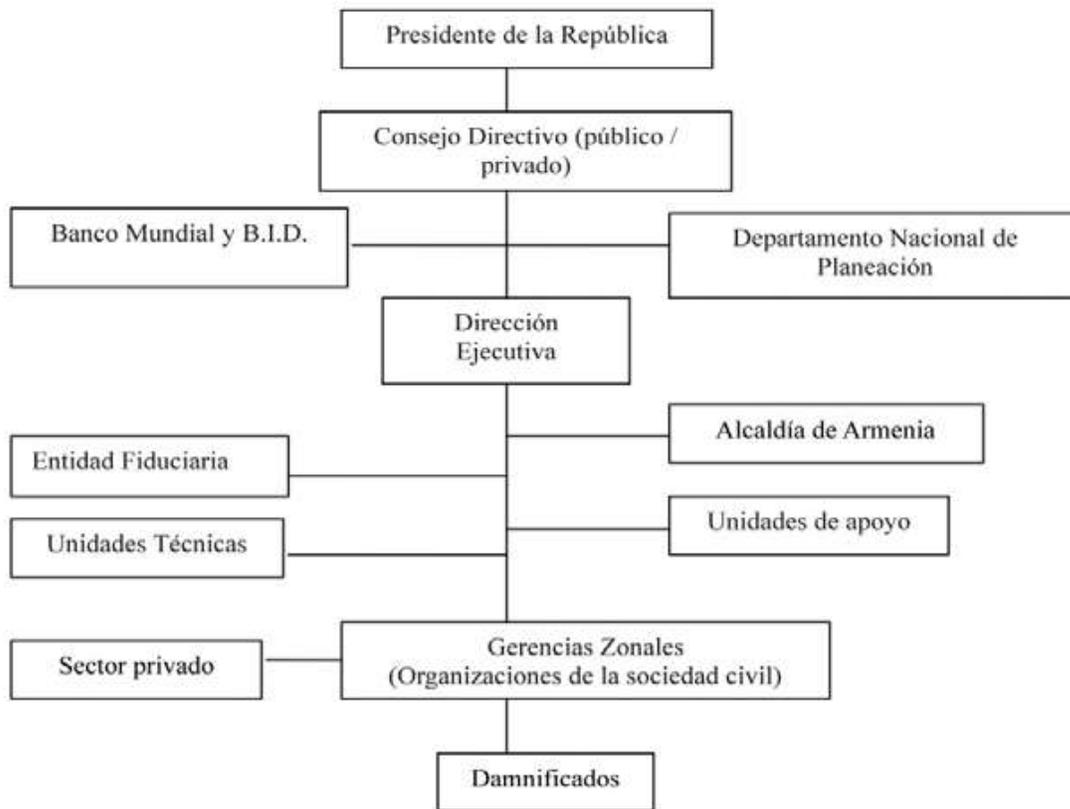
Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 46 de 1988 y el Decreto 919 de 1989.

B. Anexo: Conformación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), de acuerdo con el Decreto 919 de 1989



Fuente: Banco Mundial, 2012, p. 95 a partir de la Ley 46 de 1998 y del Decreto Ley 919 de 1989.

C. Anexo: Organización del FOREC



Fuente: Cuervo, 2010, p. 138 citado en Vallejo, 2010, p. 127.

D. Anexo: Evolución del marco normativo para la gestión del riesgo de desastres hasta la expedición de la Ley 1523 de 2012

Norma	Disposiciones generales	Disposiciones generales en materia de:		
		Conocimiento del riesgo	Reducción del riesgo	Manejo de desastres
<p>Decreto 1355 de 1970 Por el cual se dictan normas sobre Policía.</p>	Asignación de responsabilidades de la Policía en situaciones de calamidad.	NA	NA	-Establece los responsables para la atención de situaciones de calamidad pública.
<p>Decreto 1547 de 1984 Por el cual se crea el Fondo Nacional de Calamidades y se dictan normas para su organización y funcionamiento. * Creado después del Terremoto de Popayán.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Creación del Fondo Nacional de Calamidades. -Constitución de los recursos. -Destinación de los recursos. 	-Instalación y operación de sistemas y equipos de información para la prevención, diagnóstico y atención de catástrofes. NA		- Creación del fondo con fines de asistencia social en situaciones de catástrofes.
<p>Ley 46 de 1988 Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones. * Creada después de la Erupción del Volcán Nevado del Ruiz.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. -Definición de <i>desastre</i>. -Establecimiento del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. -Establecimiento de entidades responsables en la elaboración y ejecución del Plan Nacional. 	-Organización del Sistema Integrado de Información para el análisis de zonas con vulnerabilidad.	-Inclusión de las disposiciones del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en la planeación regional, departamental y municipal. -Creación de los comités nacional, regionales y locales para la Prevención y Atención de Desastres.	<ul style="list-style-type: none"> -Creación de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres. -Continuidad del Fondo Nacional de Calamidades. -Establecimiento de parámetros para el manejo de situaciones específicas de desastre.
<p>Ley 9 de 1989 Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal,</p>	-Establecimiento de la planificación del desarrollo municipal.	-Desarrollo de inventarios sobre asentamientos	-Inclusión de reglamentos sobre el uso del suelo en los planes de desarrollo.	NA

compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. * Creada después de la Erupción del Volcán Nevado del Ruiz	- Generalidades para el desarrollo de proyectos de renovación urbana.	humanos que presenten altos riesgos.	-Establecimiento de parámetros para la adquisición de bienes inmuebles.	
Decreto Ley 919 de 1989 Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones. * Creado después de la Erupción del Volcán Nevado del Ruiz	Establecimiento de la organización y los integrantes del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.	-Asigna a la Oficina Nacional para la Atención de Desastres la responsabilidad de elaborar un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. -Inclusión del Plan para la Prevención y Atención de Desastres en los planes de desarrollo territoriales.	-Desarrollo de sistemas de información.	Establecimiento de sistemas y procedimientos de control y evaluación de los procesos de prevención y atención.
Ley 2 de 1991 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 - Ley de Reforma Urbana	Modificación de la Ley 9 de 1989	-Desarrollo de inventarios obre asentamientos humanos que presenten altos riesgos.	-Desarrollo de programas de reubicación de los habitantes para eliminar situaciones de riesgo en los asentamientos localizados en zonas expuestas.	NA
Ley 99 de 1993 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental – SINA y se dictan otras disposiciones. * Creado después de los Sismos del Atrato Medio.	Establecimiento de la política ambiental colombiana.	- Evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico que puedan incidir en la ocurrencia de desastres.	-Coordinación de las autoridades para las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir sus efectos. - Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes. -La prevención de desastres es materia de interés colectivo. - Promoción para la realización de programas y proyectos de gestión ambiental, para la prevención de desastres, entre el Ministerio en coordinación con las entidades del Sistema Nacional Ambiental y las del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.	- Asistir a las entidades competentes en los aspectos medioambientales en la atención de emergencias y Desastres.

<p>Ley 115 de 1994 Por la cual se expide la ley general de educación.</p>	<p>Establecimiento de la ley general de educación.</p>	<p>NA</p>	<p>Fomentar la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, la calidad de la vida, el uso racional de los recursos naturales, y la prevención de desastres.</p>	<p>NA</p>
<p>Decreto 969 de 1995 Por el cual se organiza y reglamenta la red nacional de centros de reserva para la atención de emergencias.</p>	<p>Organización de la <i>Red nacional de centros de reserva para la atención de emergencias</i> para el fortalecimiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.</p>	<p>NA</p>	<p>NA</p>	<p>La red tiene por objetivo ofrecer suministros básicos para las comunidades afectadas, así como de equipos y elementos especializados para apoyar a las entidades operativas en la realización de actividades de control de eventos de origen natural o antrópico, búsqueda, rescate y salvamento, para la atención del desastre.</p>
<p>Decreto 2190 de 1995 Por el cual se ordena la elaboración y desarrollo del Plan Nacional de Contingencia contra derrames de Hidrocarburos, derivados y sustancias nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres.</p>	<p>Elaboración y desarrollo del Plan Nacional de Contingencia contra derrames de Hidrocarburos.</p>	<p>NA</p>	<p>NA</p>	<p>-Elaboración y desarrollo del Plan como instrumento rector del diseño y realización de actividades dirigidas a prevenir, mitigar y corregir los daños que estos derrames puedan ocasionar.</p>
<p>Ley 322 de 1996 Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Creación del Sistema Nacional de Bomberos.</p>	<p>NA</p>	<p>Apoyar a los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres en situaciones de desastres asociadas con incendios.</p>	
<p>Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991</p>	<p>Establece los lineamientos para el ordenamiento territorial.</p>	<p>NA</p>	<p>- Localizar las áreas críticas para la prevención de desastres. -Establecimiento de mecanismos que le permitan al municipio promover el ordenamiento de su territorio para la prevención de desastres. - Garantizar la adecuada utilización del suelo para la prevención de desastres.</p>	<p>NA</p>

			- Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales. -Inclusión en los planes de ordenamiento territorial de políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales.	
Decreto 2211 de 1997 Por el cual se reglamenta el Fondo Nacional de Bomberos de Colombia.	Se establecen las funciones de la Delegación Nacional de Bomberos, el funcionamiento de la Junta Nacional de Bomberos y los aportes de las compañías aseguradoras.	NA	NA	Se establece los recursos dirigidos a la atención de desastres relacionados con incendios.
Ley 400 de 1997 Por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes.	Establece criterios y requisitos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones para la recuperación de la comunidad en situaciones de sismo.	Creación de la Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes para aplicar las normas sobre construcciones sismo resistentes. Esta será parte del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres.		NA
Decreto 2340 de 1997 Por el cual se dictan unas medidas para la organización en materia de prevención y mitigación de incendios forestales y se dictan otras disposiciones.	Crea la Comisión Nacional Asesora para la prevención y mitigación de incendios forestales para asesorar en materia de incendios forestales al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y al Sistema Nacional Ambiental.	-Formulación de recomendaciones para analizar y evaluar la problemática de incendios forestales del país; e impulsar el desarrollo de investigaciones en la materia. -Desarrollo de programas educativos para informar a la comunidad sobre los incendios forestales.	Formulación y desarrollo de políticas, planes, programas y proyectos para prevenir y mitigar incendios forestales. - Desarrollo de metodologías para la elaboración de mapas de amenaza y riesgo de incendios forestales y demás instrumentos requeridos para la prevención y mitigación de incendios forestales.	-Asesoramiento frente a la atención de incendios forestales.

<p>Decreto 93 de 1998 Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.</p>	<p>Establece que el Plan debe incluir y determinar las políticas, acciones y programas, para la prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en situaciones de desastre. El Plan debe tener en cuenta temas de orden económico, financiero, comunitario, jurídico e institucional; educación y capacitación; el desarrollo de sistemas integrados de comunicación; coordinación interinstitucional y sectorial; y el desarrollo de investigación científica.</p>	<p>-Énfasis en el conocimiento de las amenazas naturales y causadas por el hombre accidentalmente.</p>	<p>-Análisis del grado de vulnerabilidad de los asentamientos humanos para determinar las zonas de riesgo, y así identificar los escenarios potenciales de desastre y formular las medidas para prevenirlos o mitigar sus efectos. Para ello es necesario el fortalecimiento institucional a través de los procesos de planificación del desarrollo a nivel sectorial, territorial y de ordenamiento a nivel municipal. - Elaboración de metodologías e instructivos para el desarrollo de planes de emergencia y contingencia para escenarios potenciales de desastre que tengan en cuenta las características físicas, económicas y sociales de cada región.</p>	<p>- Responder apropiadamente frente a situaciones de desastre. Para ello se reconoce que es importante la organización institucional en los niveles nacional y local, en concertación con las entidades técnicas y operativas correspondientes a cada uno de estos niveles. -Fortalecimiento de organismos operativos locales (Bomberos, Defensa Civil y Cruz Roja). - Fortalecimiento de las capacidades técnicas, administrativas y financieras para los procesos de recuperación en situaciones de desastre.</p>
<p>Decreto 879 de 1998 Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.</p>	<p>-Reglamentación de la organización del territorio municipal y distrital para el fomento del desarrollo.</p>	<p>- Identificación de las zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos humanos.</p>	<p>-Inclusión de medidas relacionadas con la prevención de amenazas y riesgos naturales en el ordenamiento territorial, es decir, en plan de desarrollo del distrito o municipio.</p>	<p>NA</p>
<p>Ley 472 de 1998 Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo.</p>	<p>-Regula las acciones populares y de grupo.</p>	<p>Reconoce como derecho e interés colectivo la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente.</p>		<p>NA</p>
<p>Decreto 321 de 1999 Por el cual se adopta el Plan Nacional de Contingencia contra derrames de</p>	<p>Adopción del Plan Nacional de Contingencia contra derrames de</p>	<p>NA</p>	<p>NA</p>	<p>-Diseño y realización de actividades para prevenir, mitigar y corregir los daños ocasionados por derrames y dotar al Sistema Nacional para la</p>

derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas.	Hidrocarburos, aprobado por el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, y por el Consejo Nacional Ambiental.			Prevención y Atención de Desastres de una herramienta estratégica, operativa e informática que permita una mejor atención de la emergencia.
Decreto 2015 de 2001 Por el cual se reglamenta la expedición de licencias de urbanismo y construcción con posterioridad a la declaración de situación de desastre o calamidad pública.	Expedición de licencias de urbanismo y construcción frente a la declaración de situación de desastre o calamidad pública.	NA	NA	Expedición de licencias de urbanismo y construcción para proyectos inmobiliarios que se pretendan desarrollar después de la declaración de situación de desastre o calamidad pública.
Documento CONPES 3146 de 2001 Estrategia para consolidar el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNAD) en el corto y largo plazo.	Desarrollo de la estrategia para la consolidación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.	-Se reconoce el conocimiento y la información como insumos, para la toma de decisiones adecuadas frente a la prevención y atención de desastres. -Desarrollo de un sistema integrado de información. -Elevación de los niveles de conciencia y acción política de los actores públicos, privados y de la comunidad en general en torno al manejo del riesgo.	- Inclusión del manejo de los riesgos en la planificación del territorio y en los procesos de planificación sectorial (salud, agua potable y saneamiento básico, medio ambiente, desarrollo agropecuario, seguridad industrial y productos peligrosos, entre otros).	-Desarrollo de los planes de contingencia y su inclusión en la planificación del territorio.
Ley 715 de 2001 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos.	Establecimiento del Sistema General de Participaciones.	Con los recursos propios, del Sistema General de Participaciones y otros recursos, se debe promover o financiar proyectos relacionados con la prevención y atención de desastres; adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos; y prevenir y atender los desastres en cada una de las jurisdicciones territoriales.		
Decreto 1609 de 2002 Por el cual se reglamenta el manejo y transporte terrestre automotor de mercancías peligrosas por carretera	Reglamentación de transporte de mercancías peligrosas.	NA	Establecimiento de los requisitos técnicos y de seguridad para el manejo y transporte de mercancías peligrosas para reducir los riesgos, y garantizar la seguridad.	Comunicación inmediata a los organismos de socorro, cuerpo de bomberos y al comité local y/o regional para la prevención y atención de desastres, cuando se presenten accidentes relacionados con el transporte de mercancías peligrosas.

Documento CONPES 3318 de 2004 Autorización a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por US \$ 260 millones para financiar parcialmente el programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del estado frente a los desastres naturales.	Financiamiento del Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado Frente a Desastres Naturales para fortalecer las capacidades fiscales del Estado frente a fenómenos naturales adversos.	-Mejorar el conocimiento frente a los riesgos, mediante su evaluación, monitoreo y el fortalecimiento de los sistemas de información.	- Fortalecimiento de la capacidad institucional y financiera del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD).	
			Fortalecimiento de los procesos de planificación del desarrollo, sectorial y territorial; y a las acciones de reducción del riesgo.	
Decreto 4002 de 2004 Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997.	Revisión del POT por desastre o riesgo.	Revisión de los POT por iniciativa del alcalde y cuando se presente: -La declaratoria de desastre o calamidad pública por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico. -Los resultados de estudios técnicos sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad, justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción.	NA	
Decreto 3696 de 2009 Por el cual se modifica el Decreto 969 de 1995	Modificación de la Red Nacional de Centros de Reserva para la atención de emergencias	NA	NA	Centros que cuentan con suministros básicos para atender a las comunidades afectadas por emergencias; y con equipos, elementos, maquinaria, herramientas entre otros, para tal fin.
Decreto 4550 de 2009 Por el cual se reglamentan parcialmente el Decreto-ley 919 de 1989 y la Ley 1228 de 2008, especialmente en relación con la adecuación, reparación y/o reconstrucción de edificaciones, con posterioridad a la declaración de una situación de desastre o calamidad pública.	Reconstrucción de edificaciones tras situaciones de desastre o calamidad pública.	NA	NA	Podrán otorgarse licencias de construcción para la adecuación, reparación y/o reconstrucción de edificaciones en su estado inicial en situaciones de desastre o calamidad pública. Las licencias no se otorgarán cuando sea para construir edificaciones en zonas de protección ambiental o de alto riesgo.
Documento CONPES 3700 de 2011 Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia.	Reconoce que es necesario la incorporación de medidas encaminadas a afrontar los impactos del cambio climático, en los procesos de	El desconocimiento, insuficiencia e inexistencia de la información es un problema que es necesario afrontar, pues dicha información es relevante para la toma de decisiones en los sectores	Plantea la necesidad de formular un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático dirigido a incidir en los procesos de planificación ambiental, territorial y sectorial para la toma de decisiones informadas, que permitan la	NA

	planificación territorial e inversión de los sectores. Plantea la necesidad de integrar los procesos de gestión del riesgo, cambio climático y gestión integral.	productivos y en los territorios. Es necesario lograr un conocimiento del estado de implementación de las medidas para afrontar los efectos del cambio climático y entender las relaciones entre estos y la biodiversidad.	reducción de la vulnerabilidad en las poblaciones, ecosistemas y sectores productivos frente al fenómeno del cambio climático. Así mismo el documento establece la importancia de consolidar estrategias de protección financiera ante situación de desastres para reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado.	
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. * Establecido después de la ola invernal 2010-2011.	Define la gestión del riesgo de desastres como el proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres.	-Se busca fortalecer el conocimiento del riesgo, la reducción del mismo y el manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD. Coordinación entre los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD, y de las subdirecciones de la unidad.		
		-Creación de la subdirección para el conocimiento del riesgo.	Creación de la subdirección para la reducción del riesgo.	Creación de la subdirección para el manejo de desastres.
Ley 1523 de 2012 Por el cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. * Establecida después de la ola invernal 2010-2011.	-Define qué es gestión del riesgo de desastres. -Define la gestión del riesgo de desastres como responsabilidad de todas las autoridades y habitantes. -Establece los principios que orienta la gestión del riesgo de desastres; los objetivos del Sistema; su	-El conocimiento del riesgo se define como el proceso compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, su análisis, evaluación, monitoreo y seguimiento y sus componentes y la comunicación. -Crea el Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo que orienta la formulación de	-La reducción del riesgo se define como “la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entendiéndose: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entendiéndose: prevención del riesgo” (art. 4). Las intervenciones deben ser de carácter correctivo, prospectivo y prever la protección financiera.	-Define el manejo de desastres como “el proceso compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación post desastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entendiéndose: rehabilitación y recuperación” (art. 4). -Crea el Comité Nacional para el Manejo de Desastres.

	organización y estructura; los instrumentos de planificación; sistemas de información; y mecanismos de financiación, entre otros.	políticas al respecto, la identificación de escenarios de riesgo, el desarrollo de análisis y evaluaciones de riesgo, y su monitoreo y seguimiento.	-Crea el Comité Nacional para la Reducción del Riesgo.	
--	---	---	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de la Figura 2.3. *Normas estructurales para la gestión del riesgo de desastres*, del Banco Mundial, 2012, p. 91

E.Anexo: Marco normativo para la gestión del riesgo de desastres a partir de la expedición del “Plan Nacional de Desarrollo: más empleo, menos pobreza y más seguridad (2010-2014)” y la Ley 1523 de 2012

Dispositivo legal (norma, decreto, plan o programa)	Plan Nacional de Desarrollo: más empleo, menos pobreza y más seguridad (2010-2014)		
Instancia que la expide	Departamento Nacional de Planeación	Fecha de expedición	2011
Disposiciones generales:	<p>*El sector de las tecnologías de la comunicación e información deberá apoyar la gestión de las entidades del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD). En este sentido, el Ministerio de TIC, en conjunto con las entidades que conforman el SNPAD, debe fortalecer el Sistema para consolidar la información de manera oportuna, la activación de alarmas tempranas y el envío de información relevante. Igualmente, debe diseñar estrategias para el aprovechamiento de las TIC en la recolección de recursos humanitarios (DNP, 2011, p. 27).</p> <p>*Establece la “Estrategia sectorial para la atención de la ola Invernal”:</p> <p>Teniendo como antecedentes la expedición de los Decretos 4579 “Por el cual se declara la situación de desastre nacional en el territorio colombiano” y 4580: “Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública”, las entidades del sector transporte, el DNP y la Presidencia de la República, han formulado el “Plan de Acción para la atención de emergencias ocasionadas por la ola Invernal 2010-2011”. Este plan contiene acciones para disminuir los riesgos que enfrenta el sector de transportes ante desastres, Y cuenta con un diagnóstico sobre las afectaciones y las labores que son necesarias emprender para la reconstrucción. Para ello contempla las siguientes acciones: 1) Atención Humanitaria de Emergencias, 2) Rehabilitación y 3) Prevención y mitigación del riesgo; así como de las posibles fuentes de financiación y entidades responsables y de apoyo (DNP, 2011, p. 271).</p> <p>La fase I contempla intervenciones de carácter urgente para permitir tránsito por los corredores afectados.</p> <p>La fase II “busca rehabilitar en el corto plazo (2011-2014) los corredores viales, alcanzando el nivel de servicio ofrecido antes de que ocurrieran las emergencias” (DNP, 2011, p. 272).</p> <p>“La Fase III se convertirá en una oportunidad para hacer rectificación de trazados, diseño y construcción de tramos nuevos viales y férreos, desarrollo del Plan de Navegación Aérea y recuperación de la navegabilidad en las principales cuencas fluviales” (DNP, 2011, p. 272).</p> <p>Los recursos para el desarrollo de las diferentes fases provendrán del Fondo Nacional de Calamidades.</p> <p>* En cuanto al sector de minas y energía, el plan establece que “el Ministerio de Minas y Energía deberá priorizar la recuperación de la infraestructura energética que permita el cubrimiento y el abastecimiento de las necesidades básicas en las zonas afectadas por la emergencia y [diseñar] los mecanismos que permitan cubrir los costos adicionales que impliquen estas inversiones” (DNP, 2011, p. 294).</p>		

*En el sector educativo “el Ministerio de Educación Nacional promoverá el desarrollo de acciones orientadas a fortalecer las capacidades del sector educativo para la gestión y prevención del riesgo (por desastres ambientales y conflicto armado) y establecerá un sistema de seguimiento a las acciones realizadas” (DNP, 2011, pp. 367-368).

*** Capítulo 7: Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo:**

Como resultado de los efectos de la ola invernal, el plan sostiene que se ha cambiado el “rumbo de la política ambiental” y por lo tanto, hay una visión diferente sobre las consecuencias del cambio climático que han alterado el Plan de Desarrollo del cuatrienio (DNP, 2011, p. 561). Los objetivos del plan se modificaron gracias a actividades como “la rehabilitación y reconstrucción, la distribución de los recursos y la necesidad de replantar las estrategias de prevención en algunos sectores” para evitar el desencadenamiento de desastres de tal magnitud nuevamente (DNP, 2011, p. 561). Así mismo, el plan reconoce que la ola invernal constituye una oportunidad para corregir errores y prevenir desastres a futuro, de manera que se requieren acciones para elaborar diagnósticos que permitan conocer los riesgos del país e intervenirlos oportunamente. Esta necesidad se reconoce puesto que en el plan se comprende que los desastres obedecen a un problema de desarrollo.

***Gestión del riesgo de desastres: buen gobierno para comunidades seguras**

“Para garantizar la sostenibilidad del desarrollo económico y social del país resulta prioritaria la integración más efectiva del riesgo en las políticas, planes y proyectos y la ejecución de acciones orientadas a su conocimiento e intervención. Se entiende por riesgo la probabilidad de que se presente un nivel de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio en particular y durante un periodo determinado, resultado de interacciones entre amenazas y condiciones de vulnerabilidad (EIRD, 2002). A su vez, la amenaza son los eventos probables con capacidad de generar daño sobre unos elementos con limitación o incapaces de soportar, adaptarse o resistir a dichas amenazas (vulnerabilidad).

En este sentido, se reconoce la problemática de riesgos como un tema relacionado con la forma de uso, ocupación y transformación del espacio físico ambiental del territorio (...) En la práctica, la gestión del riesgo de desastres engloba las actividades de prevención, mitigación y preparación (ex ante), así como las de atención, rehabilitación y reconstrucción (ex post) y tiene como objetivo la previsión, control y reducción del riesgo de desastres en la sociedad a través de la articulación de los diferentes tipos de intervención. La búsqueda de la seguridad humana, ambiental y territorial a través de la gestión del riesgo es un propósito que contribuye a reducir las condiciones de pobreza del país y a mejorar la gobernabilidad. Por lo tanto, disminuir la vulnerabilidad e incorporar el riesgo en la planificación sectorial y territorial se convierte en un determinante del éxito de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo” (DNP, 2011, p. 594).

Con el fin de evitar la configuración de escenarios de riesgo, reducir el existente y minimizar los impactos asociados a los desastres sobre la población, el plan propone las siguientes acciones con miras a fortalecer el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres:

1. Formular una Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para su adopción por parte del Gobierno Nacional y actualizar el marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD. Esto implica la modificación del sistema, fortalecer el Fondo Nacional de Calamidades, ajustar el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y fortalecer la participación ciudadana.
2. Diseñar la segunda fase del programa para la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a los desastres.
3. Formular políticas públicas para el país en gestión del riesgo asociadas con:
 - a. Protección financiera para reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado ante desastres.
 - b. El manejo de desastres de baja y mediana intensidad.
 - c. El desarrollo de una estrategia nacional para la intervención de asentamientos localizados en zonas de riesgo.
 - d. Mecanismos que orienten los procesos de reconstrucción en situaciones de desastres.
4. Mejorar las capacidades técnicas de las entidades territoriales y corporaciones autónomas regionales en gestión del riesgo a través de programas de asistencia para la elaboración y formulación de planes de gestión del riesgo y de repuesta a emergencias, y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial y de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA), entre otros.

	<p>Adicionalmente el Plan reconoce que es necesario mejorar el conocimiento del riesgo en el país, por lo cual es importante implementa las siguientes acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular e implementar una estrategia para fortalecer la investigación en temas de gestión del riesgo de desastres. 2. Implementar un plan nacional de formación y capacitación en gestión del riesgo 3. Ampliar las redes de monitoreo y alerta temprana y actualizar los mapas de amenaza 4. Modernizar el Sistema Integrado de Información para la Prevención y Atención de Desastres, para facilitar la articulación de las entidades del SNPAD y la difusión de su información. 5. Diseñar e implementar instrumentos metodológicos para la zonificación de amenazas, vulnerabilidad y riesgo en los municipios. <p>Como es fundamental reducir la vulnerabilidad para controlar y reducir el riesgo, el Plan considera las siguientes actividades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definir e incorporar criterios de gestión del riesgo en los proyectos de inversión pública nacional. 2. Adoptar e implementar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo por Tsunami y Plan de Acción para el Volcán Cerro Machín. 3. Implementar las políticas de manejo del riesgo para el Volcán Galeras y Nevado del Huila. <p>Respuesta a la ola Invernal 2010-2011</p> <p>“El Gobierno nacional reconoce que los impactos relacionados no pueden ser superados mediante el ejercicio de facultades ordinarias en virtud de que las funciones legales del ejecutivo y los recursos asignados al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, SNPAD, son insuficientes para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Por lo tanto, ha declarado la situación de desastre nacional y el estado de emergencia económica, social y ecológica. Así mismo, ha promulgado 44 decretos tendientes a intervenir la emergencia declarada” (DNP, 2011, p. 601). A partir de estos antecedentes, el plan establece un diagnóstico; las acciones estratégicas para las fases de atención, rehabilitación, recuperación y reconstrucción; el esquema institucional; y las fuentes de financiación para afrontar la emergencia.</p>
<p>¿Qué establece sobre el problema que aborda la política pública de gestión del riesgo de desastres?</p>	<p>El plan reconoce que las particularidades geográficas, geológicas y climáticas “determinan la ocurrencia de diferentes eventos naturales que afectan la vida humana, el funcionamiento de la economía y el desarrollo regional” (DNP, 2011, p. 27). Teniendo en cuenta que diferentes regiones están expuestas a varios eventos como (erupciones volcánicas, terremotos, sequías, inundaciones, deslizamientos, etc.) y que estos “afectan el desarrollo y amenazan la sustentabilidad”, el plan establece que es necesario lograr el desarrollo sustentable a través de la articulación de los planes de ordenamiento y gestión ambiental, y su incorporación en la planificación del desarrollo territorial. Esto con el objetivo de reducir el impacto de las amenazas naturales y la magnitud de los desastres (DNP, 2011, p. 165).</p> <p>Como resultado de los efectos de la ola invernal, el Plan establece que:</p> <p>“Las consecuencias de la reciente emergencia invernal, son una clara demostración de la importancia de atender y corregir estas limitaciones en la gestión ambiental y del riesgo. En este sentido, para garantizar la sostenibilidad del desarrollo económico y social del país, resulta prioritaria la incorporación de medidas que tiendan a disminuir la vulnerabilidad frente al riesgo de desastre en los sectores y en la población. Según Naciones Unidas, los desastres tienen un impacto desproporcionado en los países pobres y en desarrollo, y están especialmente asociados a viviendas en condiciones inseguras. En esta materia, se encuentra que en Colombia cerca de 780.000 hogares, es decir alrededor del 39% del total, viven en condiciones de precariedad, y por tanto, se encuentran especialmente amenazados ante la ocurrencia de desastres de origen natural causados por el cambio climático” (DNP, 2011, p. 563).</p> <p>En este orden de ideas, en Colombia se ha planteado la necesidad de incorporar la gestión del riesgo de desastres en la planificación del territorio y los sectores, sin embargo, existen algunas dificultades como:</p> <p>“(1) prevalencia del enfoque [reactivo] en el diseño de las políticas y la respuesta del gobierno, (2) debilidad en la inclusión y aplicación de disposiciones de reducción del riesgo de desastres en los planes de ordenamiento territorial, (3) debilitamiento de la capacidad técnica del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), (4) escasa investigación y desarrollo tecnológico, (5) limitada coordinación entre entidades, y (6) ausencia de una estrategia integral de gestión de riesgo que fije las políticas y oriente las inversiones en el nivel nacional,</p>

	<p>departamental y municipal” (DNP, 2011, p. 563). Teniendo en cuenta estas dificultades, en el plan se establece que: los “procesos acelerados de crecimiento económico en escenarios cambiantes de riesgo, de degradación del ambiente y cambio climático global requieren una gestión ambiental y del riesgo de desastres integrada como estrategia fundamental para garantizar la sostenibilidad y la seguridad de las comunidades en el desarrollo del país” (DNP, 2011, p. 564). Por este motivo es necesario:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Incorporar la gestión ambiental en los procesos de planificación territorial y de gestión de políticas sectoriales. - Disminuir la vulnerabilidad e incorporar el riesgo en la planificación sectorial y territorial. <p>Adicionalmente, el Plan incorpora las nociones de riesgo, amenaza y vulnerabilidad; reconoce que los riesgos no han sido incorporados en la agenda pública de la misma manera en la que se ha incorporado la noción de desastres, pese a que estos últimos son el resultado de una mala gestión de los primeros; y que los desarrollos institucionales y legales para el funcionamiento del SNPAD no han generado los resultados esperados (DNP, 2011, p. 595). Del mismo modo, “el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de 1993 y el Decreto Ley 919 de 1989 no han evolucionado acorde con los cambios en materia de Constitución Política, descentralización y los acuerdos internacionales suscritos por Colombia, como el Marco de Acción de Hyogo en 2005. Así mismo, la intervención y la no generación de futuros riesgos, ha estado limitada por un bajo conocimiento del mismo, escasa investigación y desarrollo tecnológico, una débil institucionalidad y una limitada coordinación entre las entidades que integran el SNPAD” (DNP, 2011, p. 595).</p>	
Instrumentos para la ejecución de la política	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Acción para la atención de emergencias ocasionadas por la ola Invernal 2010-2011 - Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres -Plan de Ordenamiento Territorial - Plan de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA) 	
Niveles de acción según el marco de la gobernanza múltiple	Actores	Responsabilidades / funciones
Gobernanza constitutiva	NA	NA
Gobernanza directiva	NA	NA
Gobernanza operacional	NA	NA

Dispositivo legal (norma, decreto, plan o programa)	Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.		
Instancia que la expide	Congreso de la República	Fecha de expedición	24 de abril de 2012
Disposiciones generales:	<ul style="list-style-type: none"> -Define el concepto de gestión del riesgo de desastres. -Establece que la gestión del riesgo de desastres está compuesta por tres procesos: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres. -Las entidades públicas, privadas y comunitarias deben desarrollar y ejecutar los procesos de gestión del riesgo de desastres. -Define los conceptos de <i>adaptación, alerta, amenaza, análisis y evaluación del riesgo, calamidad pública, cambio climático, conocimiento del riesgo, desastre, emergencia, exposición (elementos expuestos), gestión del riesgo, intervención, intervención correctiva, intervención prospectiva, manejo de desastres, mitigación del riesgo, preparación, prevención del riesgo, protección financiera, recuperación, reducción del riesgo, reglamentación prescriptiva, reglamentación restrictiva, respuesta, riesgo de desastres, seguridad territorial, y vulnerabilidad.</i> -Define qué es el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y sus objetivos. 		
¿Qué establece sobre el problema que aborda la política pública de gestión del riesgo de desastres?	<ul style="list-style-type: none"> -La gestión del riesgo de desastres se entiende como “un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible” (Ley 1523, 2012, art. 1). -La gestión del riesgo es una política de desarrollo que garantiza la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, y permite mejorar la calidad de vida de las personas, de ahí que este asociado con la planificación del desarrollo (Ley 1523, 2012, art. 1). - “La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano” (Ley 1523, 2012, art. 2). - “El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres” (Ley 1523, 2012, art.3). - “La política de gestión del riesgo se hará efectiva mediante un sistema administrativo de coordinación de actividades estatales y particulares. El sistema operará en modos de integración sectorial y territorial; garantizará la continuidad de los procesos, la interacción y enlazamiento de las actividades mediante bases de acción comunes y coordinación de competencias. Como sistema abierto, estructurado y organizado, exhibirá las calidades de interconexión, diferenciación, recursividad, control, sinergia y reiteración” (Ley 1523, 2012, art.3). - “La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el Sistema Nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas” (Ley 1523, 2012, art.3). 		

	<p>-El desastre se entiende como “el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del Sistema Nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción” (Ley 1523, 2012, art.4).</p> <p>- “Intervención correctiva: 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).</p> <p>- “Intervención prospectiva: proceso cuyo objetivo es garantizar que no surjan nuevas situaciones de riesgo a través de acciones de prevención, impidiendo que los elementos expuestos sean vulnerables o que lleguen a estar expuestos ante posibles eventos peligrosos. Su objetivo último es evitar nuevo riesgo y la necesidad de intervenciones correctivas en el futuro. La intervención prospectiva se realiza primordialmente a través de la planificación ambiental sostenible, el ordenamiento territorial, la planificación sectorial, la regulación y las especificaciones técnicas, los estudios de pre factibilidad y diseño adecuados, el control y seguimiento y en general todos aquellos mecanismos que contribuyan de manera anticipada a la localización, construcción y funcionamiento seguro de la infraestructura, los bienes y la población” (Ley 1523, 2012, art.4).</p> <p>- “Manejo de desastres: es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación post desastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación” (Ley 1523, 2012, art.4).</p> <p>- “Mitigación del riesgo: medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente” (Ley 1523, 2012, art.4).</p> <p>- “Prevención de riesgo: medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible” (Ley 1523, 2012, art.4).</p> <p>- “Riesgo de desastres: corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad” (Ley 1523, 2012, art.4).</p> <p>- “Reducción del riesgo: es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera” (Ley 1523, 2012, art.4).</p>
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> - “La seguridad territorial se refiere a la sostenibilidad de las relaciones entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de las comunidades en un territorio en particular. Este concepto incluye las nociones de seguridad alimentaria, seguridad jurídica o institucional, seguridad económica, seguridad ecológica y seguridad social” (Ley 1523, 2012, art.4). - “Vulnerabilidad: susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos” (Ley 1523, 2012, art.4). - El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres “es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país”. Su objetivo principal es llevar a cabo los procesos de gestión del riesgo para mejorar la seguridad y calidad de vida de la población y así mismo contribuir al desarrollo.
Instrumentos para la ejecución de la política	<p>Se establecen los siguientes planes:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Planes de gestión del riesgo: formulados a nivel nacional, departamental y municipal, para ejecutar y programar acciones en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastre, y como parte del ordenamiento territorial y del desarrollo. -Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: define objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, para ejecutar los tres procesos en el marco del Plan de Desarrollo Nacional. Este Plan “abordará las acciones necesarias para la identificación y análisis del riesgo, el monitoreo de los factores de riesgo, la comunicación del riesgo, la reducción de los factores de riesgo mediante la intervención correctiva y prospectiva, la protección financiera, la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación, entendiéndose: rehabilitación y reconstrucción; sistemas de información, consolidación de la política nacional de información geográfica y la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales – ICDE y el fortaleciendo institucional, entre otras” (Ley 1523, 2012, art.33, parágrafo). El Plan debe elaborarlo la UNGRD. -Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias: hace referencia a todos los aspectos que deben activarse por parte de las entidades para ejecutar la respuesta (reacción y atención) en situaciones de emergencia. Debe buscar la efectividad de la actuación interinstitucional, en los tres niveles de gobierno, y centrarse en la prestación de servicios básicos de manera óptima durante la respuesta. Su elaboración está a cargo de la UNGRD. -Planes departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo y estrategias de respuesta: “Las autoridades departamentales, distritales y municipales formularán y concertarán con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales” (Ley 1523, 2012, art.37). “Los programas y proyectos de estos planes se integrarán en los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de desarrollo departamental, distrital o municipal y demás herramientas de planificación del desarrollo” (Ley 1523, 2012, art.37, parágrafo 2). <p>Adicionalmente se establece que la gestión del riesgo debe incorporarse en la planificación del ordenamiento territorial, del manejo de cuencas hidrográficas, y del desarrollo en los diferentes niveles territoriales. Igualmente, los distritos y áreas metropolitanas deben incorporar en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, en sus programas y proyectos prioritarios.</p> <p>Adicionalmente, la Ley establece:</p>

	<p>Mecanismos de financiación: “El Fondo Nacional de Calamidades creado por el Decreto 1547 de 1984 y modificado por el Decreto-ley 919 de 1989, se denominará en adelante Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y continuará funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística conforme a lo dispuesto por dicho Decreto” (Ley 1523, 2012, art. 47). La ordenación del gasto del Fondo estará a cargo del Director de la UNGRD. El fondo debe contar con las subcuentas para el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres.</p> <p>Por otro lado, las administraciones departamentales, distritales y municipales, deben “constituir sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción” (Ley 1523, 2012, art. 54).</p> <p>Sistemas de información: Se debe poner en marcha un Sistema Nacional de información para la gestión de riesgo de desastres, que debe estar actualizado, y ser funcional con la integración de la información que posean las diferentes entidades nacionales y territoriales, para así fomentar la reducción del riesgo y mejorar la respuesta a emergencias. El sistema de información permitirá: “acceder a la información relacionada con la gestión del riesgo de desastres de todo el país; adaptar, adoptar y promover estándares, protocolos, soluciones tecnológicas y procesos para el manejo de la información para la gestión del riesgo de desastres a nivel nacional, departamental, distrital y municipal; contribuir a la construcción, distribución y apropiación del conocimiento sobre el riesgo; contribuir a la generación de los elementos de información e interacción para el seguimiento de las amenazas, vulnerabilidades y riesgo; contribuir a la divulgación de información relacionada con el conocimiento del riesgo, la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación; responder a las necesidades de información sobre las estadísticas de afectación y de apoyos brindados por el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en las situaciones de emergencia; articular los sistemas de información de las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales; y privilegiar el trabajo conjunto para producir, compartir y usar información geográfica necesaria para soportar el desarrollo del país” (Ley 1523, 2012, art. 45). Estos sistemas de información deben ser creados por las autoridades departamentales, distritales y municipales en el ámbito de su jurisdicción.</p>	
<p>Niveles de acción según el marco de la gobernanza múltiple</p>	<p>Actores</p>	<p>Responsabilidades/ Funciones</p>
<p>Gobernanza constitutiva * Decisiones sobre reglas de decisión a partir de las cuales se toman decisiones sobre el contenido de la política y los arreglos institucionales para su ejecución.</p>	<p>Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (conformado por entidades públicas, entidades privadas, la comunidad). “Es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país” (Ley 1523, 2012, art. 5).</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de conocimiento del riesgo. -Desarrollar y mantener el proceso de reducción del riesgo. -Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de manejo de desastres.

Gobernanza directiva *Decisiones generadas a partir de los resultados colectivamente esperados.	Instancias de dirección del SNGRD 1. El Presidente de la República. 2. El Director de la UNGRD (es el agente del Presidente de la República)	El Presidente “como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, está investido de las competencias constitucionales y legales para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en todo el territorio nacional” (Ley 1523, 2012, art. 10). El director de la UNGRD será el agente del Presidente de la República en todos los asuntos relacionados con la materia.
	Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo	“1. Orientar y aprobar las políticas de gestión del riesgo y su articulación con los procesos de desarrollo. 2. Aprobar el plan nacional de gestión del riesgo. 3. Aprobar la estrategia nacional de respuesta a emergencias. 4. Emitir concepto previo para la declaratoria de situación de desastre nacional y retorno a la normalidad. 5. Asesorar al presidente de la República en los temas y elementos necesarios para motivar la declaratoria de estado de emergencia por grave calamidad pública de que trata el artículo 215 de la Constitución Nacional. 6. Aprobar los planes de acción específicos para la recuperación posterior a situaciones de desastre. 7. Establecer las directrices de planeación, actuación y seguimiento de la gestión del riesgo. 8. Ejercer el seguimiento, evaluación y control del Sistema Nacional y los resultados de las políticas de gestión del riesgo” (Ley 1523, 2012, art. 17).
	Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo (Son instancias de asesoría, planeación y seguimiento destinadas a garantizar la efectividad y articulación de los procesos y están bajo la dirección de la UNGRD) Está integrado por: 1. El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, o su delegado, quien lo presidirá. 2. El Director del Departamento Nacional de Planeación, DNP o su delegado. 3. El Director del Departamento Nacional de Estadística, DANE o su delegado. 4. El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC o su delegado. 5. El Director del Instituto Colombiano de Geología y Minería, Ingeominas, o su delegado.	Instancia interinstitucional del Sistema Nacional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de conocimiento del riesgo. *En este comité también pueden participar representantes de otras entidades públicas, privadas, y universidades públicas y privadas con programas académicos en GRD. * La UNGRD es la secretaria el comité. Sus funciones son: “1. Orientar la formulación de políticas que fortalezcan el proceso de conocimiento del riesgo en el país. 2. Orientar la identificación de escenarios de riesgo en sus diferentes factores, entendiéndose: amenazas, vulnerabilidades, exposición de personas y bienes. 3. Orientar la realización de análisis y la evaluación del riesgo. 4. Orientar las acciones de monitoreo y seguimiento del riesgo y sus factores. 5. Orientar la identificación de los factores de riesgo de desastre, entendiéndose: amenazas, vulnerabilidades, exposición de personas y bienes. 6. Asesorar el diseño del proceso de conocimiento del riesgo como componente del Sistema Nacional.

	<p>6. El Director del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM o su delegado.</p> <p>7. El Director de la Dirección General Marítima, Dimar, o su delegado.</p> <p>8. El Director Ejecutivo de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Asocars.</p> <p>9. Un gobernador delegado por la Federación Nacional de Departamentos.</p> <p>10. Un alcalde delegado por la Federación Colombiana de Municipios” (Ley 1523, 2012, art. 20).</p>	<p>7. Propender por la articulación entre el proceso de conocimiento del riesgo con el proceso de reducción del riesgo y el de manejo de desastres.</p> <p>8. Propender por la armonización y la articulación de las acciones de gestión ambiental, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo.</p> <p>9. Orientar las acciones de comunicación de la existencia, alcance y dimensión del riesgo al Sistema Nacional y la sociedad en general.</p> <p>10. Orientar la articulación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y el Sistema Nacional Ambiental.</p> <p>11. Orientar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del plan nacional para la gestión del riesgo, con énfasis en los aspectos del conocimiento del riesgo.</p> <p>12. Orientar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia de respuesta a emergencias.</p> <p>13. Orientar la formulación de los planes de acción específicos para la recuperación posterior a situación de desastre.</p> <p>14. Fomentar la apertura de líneas de investigación y formación sobre estas temáticas en las instituciones de educación superior.</p> <p>15. Formular lineamientos para el manejo y transferencia de información y para el diseño y operación del Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo” (Ley 1523, 2012, art. 21).</p>
	<p>Comité Nacional para la Reducción del Riesgo (Son instancias de asesoría, planeación y seguimiento destinadas a garantizar la efectividad y articulación de los procesos y están bajo la dirección de la UNGRD)</p> <p>Está integrado por:</p> <p>“1. El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres o su delegado, quien lo preside.</p> <p>2. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.</p> <p>3. El Director Ejecutivo del Consejo Colombiano de Seguridad.</p> <p>4. El Director Ejecutivo de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Asocars.</p> <p>5. El Presidente de la Federación Colombiana de Municipios o su delegado.</p>	<p>Instancia interinstitucional del Sistema Nacional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de reducción del riesgo de desastres.</p> <p>* El comité podrá invitar a representantes de otras entidades públicas, privadas o de organismos no gubernamentales, que serán convocados a través de la Secretaría.</p> <p>* La UNGRD es la secretaria el comité.</p> <p>Sus funciones son:</p> <p>“1. Orientar la formulación de políticas que fortalezcan el proceso de reducción del riesgo en el país.</p> <p>2. Orientar y articular las políticas y acciones de gestión ambiental, ordenamiento territorial, planificación del desarrollo y adaptación al cambio climático que contribuyan a la reducción del riesgo de desastres.</p> <p>3. Orientar las acciones de intervención correctiva en las condiciones existentes de vulnerabilidad y amenaza.</p> <p>4. Orientar la intervención prospectiva para evitar nuevas condiciones de riesgo.</p> <p>5. Orientar y asesorar el desarrollo de políticas de regulación técnica dirigidas a la reducción del riesgo.</p> <p>6. Orientar la aplicación de mecanismos de protección financiera, entiéndase: seguros, créditos, fondos de reserva, bonos CAT, entre otros.</p>

	<p>6. Un representante de la Federación de Aseguradores Colombianos, Fasecolda.</p> <p>7. Un representante de las universidades públicas que tengan en sus programas de especialización, maestría y doctorados en manejo, administración y gestión del riesgo, debidamente aprobado por el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>8. Un representante de las universidades privadas que tengan en sus programas de especialización, maestría y doctorados en manejo, administración y gestión del riesgo, debidamente aprobado por el Ministerio de Educación Nacional” (Ley 1523, 2012, art. 22).</p>	<p>7. Asesorar el diseño del proceso de reducción del riesgo como componente del Sistema Nacional.</p> <p>8. Propender por la articulación entre el proceso de reducción del riesgo con el proceso de conocimiento del riesgo y el de manejo de desastres.</p> <p>9. Orientar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del plan nacional para la gestión del riesgo, en los aspectos de reducción del riesgo y preparación para la recuperación.</p> <p>10. Orientar la formulación de los planes de acción específicos para la recuperación posterior a situación de desastre” (Ley 1523, 2012, art. 23).</p>
	<p>Comité Nacional para el Manejo de Desastres (Son instancias de asesoría, planeación y seguimiento destinadas a garantizar la efectividad y articulación de los procesos y están bajo la dirección de la UNGRD) Está integrado por:</p> <p>“1. El Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres o su delegado, quien presidirá.</p> <p>2. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.</p> <p>3. El Comandante del Ejército Nacional o su delegado.</p> <p>4. El Comandante de la Armada Nacional.</p> <p>5. El Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana o su delegado.</p> <p>6. El Director General de la Policía Nacional o su delegado.</p> <p>7. El Director General de la Defensa Civil o su delegado.</p> <p>8. El Director de la Cruz Roja Nacional o su delegado.</p> <p>9. Un representante de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia” (Ley 1523, 2012, art. 24).</p>	<p>Instancia interinstitucional del Sistema Nacional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de manejo de desastres con las entidades del sistema nacional.</p> <p>* El comité podrá invitar a representantes de otras entidades públicas, privadas o de organismos no gubernamentales, que serán convocados a través de la Secretaría.</p> <p>* La UNGRD es la secretaria el comité.</p> <p>Sus funciones son:</p> <p>“1. Orientar la formulación de políticas que fortalezcan el proceso de manejo de desastre.</p> <p>2. Asesorar la formulación de la estrategia nacional de respuesta a emergencias.</p> <p>3. Asesorar la ejecución de la respuesta a situaciones de desastre con el propósito de optimizar la atención a la población, los bienes, ecosistemas e infraestructura y la restitución de los servicios esenciales.</p> <p>4. Orientar la preparación para la recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción.</p> <p>5. Asesorar la puesta en marcha de la rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas, bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible.</p> <p>6. Coordinar con el comité de reducción del riesgo de manera que la reconstrucción no reproduzca las condiciones de vulnerabilidad.</p> <p>7. Asesorar el diseño del proceso de manejo de desastres como componente del Sistema Nacional.</p> <p>8. Propender por la articulación entre el proceso de manejo de desastre con el proceso de conocimiento del riesgo y el de reducción del riesgo.</p>

		9. Orientar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo con énfasis en los aspectos de preparación para la respuesta y recuperación” (Ley 1523, 2012, art. 25).
	El gobernador en su respectiva jurisdicción.	Los alcaldes y gobernadores son conductores del Sistema Nacional en su nivel territorial y deben propender por la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción. Los gobernadores proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial. Tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar la GRD en los planes de desarrollo e instrumentos de planificación de sus territorios. Los gobernadores y la administración departamental son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su territorio. En consecuencia, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento.
	El alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción.	Los alcaldes y gobernadores son conductores del Sistema Nacional en su nivel territorial y deben propender por la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción. “Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”. (Ley 1523, 2012, art. 14). Deben integrar la GRD en los planes de desarrollo e instrumentos de planificación de sus territorios.
Gobernanza operacional * Ejecución de la gobernanza direccional, facilita las condiciones para que la toma de decisiones en la política se dé conforme a los intereses colectivos.	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	“1. Articular los niveles nacional y territorial del Sistema Nacional. 2. Articular los intervinientes privados, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales en el Sistema Nacional. 3. Elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del Sistema Nacional, entiéndase: decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas” (Ley 1523, 2012, art. 17). Sus otras funciones están detalladas en el Decreto-Ley 4147 de 2011.
En este nivel se encuentran las instancias de orientación y coordinación para optimizar el desempeño de las diferentes entidades	Los consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo, como instancias de coordinación territorial: *Los consejos territoriales podrán invitar a sus sesiones a técnicos, expertos, profesionales,	Instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente. ** Los consejos territoriales tendrán un coordinador designado por el gobernador o alcalde, cuyo nivel jerárquico deberá ser igual o superior a jefe de oficina

<p>públicas, privadas y comunitarias en la ejecución de acciones de gestión del riesgo.</p>	<p>representantes de gremios o universidades para tratar temas relevantes a la gestión del riesgo.</p> <p>*Dirigidos por el alcalde o gobernador Están integrados por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El gobernador o alcalde o su delegado, quien lo preside. 2. El director de la dependencia o entidad de gestión del riesgo. 3. Los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados. 4. Un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial. 5. El director o quien haga sus veces de la defensa civil colombiana dentro de la respectiva jurisdicción. 6. El director o quien haga sus veces de la Cruz Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción. 7. El delegado departamental de bomberos o el comandante del respectivo cuerpo de bomberos del municipio. 8. Un secretario de despacho departamental o municipal, designado para ello por el gobernador del departamento o el alcalde. 9. El comandante de policía o su delegado de la respectiva jurisdicción” (Ley 1523, 2012, art. 28). 	<p>asesora. En todo caso, el coordinador deberá vigilar, promover y garantizar el flujo efectivo de los procesos de la gestión del riesgo” (Ley 1523, 2012, art. 29).</p> <p>*En los departamentos, distritos y municipios con población superior a 250.000 habitantes, existirá una dependencia o entidad de gestión del riesgo. El jefe de esta oficina asesora debe facilitar la labor del alcalde y adicionalmente: ejecutar “los procesos de la gestión del riesgo en el municipio, coordinar el desempeño del consejo territorial respectivo, y coordinar la continuidad de los procesos de la gestión del riesgo, en cumplimiento de la política nacional de gestión del riesgo y de forma articulada con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal” (Ley 1523, 2012, art. 29, parágrafo 1).</p> <p>* “Los consejos territoriales deben aunar esfuerzos de manera permanente o transitoria para coordinar y mantener los procesos de gestión del riesgo en áreas que rebasan los límites territoriales de sus respectivas circunscripciones o para afrontar desastres en territorios que cubren parte de las jurisdicciones asociadas o que se definen a partir de un elemento físico determinable como las cuencas hidrográficas. Sus actuaciones estarán orientadas por el principio de concurrencia y definidas en el marco de un plan de acción” (Ley 1523, 2012, art. 30).</p>
	<p>Corporaciones autónomas regionales</p>	<p>*Sus funciones están establecidas en las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997. “Apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo” (Ley 1523, 2012, art. 31).</p> <p>*Sus labores son complementarias y subsidiarias y están encaminadas a labores de gestión del riesgo que corresponden a la sostenibilidad ambiental del territorio, la adaptación al cambio climático y GRD en el territorio que contribuya a mejorar la gestión ambiental sostenible.</p>

Dispositivo legal (norma, decreto, plan o programa)	Decreto 1974 de 2013, por el cual se establece el procedimiento para la expedición y actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo.		
Instancia que la expide	Presidencia de la República	Fecha de expedición	11 de septiembre de 2013
Disposiciones generales:	<p>El decreto establece “el procedimiento para la expedición y actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo”, que deben implementar las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y precisa las instancias que se deben considerar en la formulación, aprobación, adopción, ejecución, seguimiento y evaluación del plan. El plan debe tener en cuenta los principios generales en materia de planeación establecidos en la Ley 152 de 1994, y los principios y definiciones establecidos en los artículos 3 y 4 de la Ley 1523 de 2012.</p> <p>*El plan se formulará para una vigencia de tres periodos constitucionales.</p> <p>* El plan debe incorporar el enfoque de género y la adaptación al cambio climático, y especificar los objetivos y metas (nacionales y sectoriales) a largo y mediano plazo; las estrategias para lograr estos objetivos; los instrumentos de coordinación y armonización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo con los procesos de planificación sectorial y territorial; y las directrices que orientarán la asignación y ejecución de los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo.</p> <p>* El contenido del plan debe ser el siguiente (Decreto 1974, 2013, art. 8):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Introducción y antecedentes del plan. 2. Marco legal y conceptual de la gestión del riesgo de desastres en el país. 3. El diagnóstico de la gestión del riesgo en el país, que debe identificar los escenarios de riesgo de desastres incorporando la vulnerabilidad del país frente al cambio climático y el enfoque de género en los resultados del análisis y evaluación del riesgo existente; y el estado de la inversión pública en gestión del riesgo (recursos programados, asignados e invertidos frente a los resultados obtenidos con la ejecución de los proyectos y acciones en gestión del riesgo de desastres en el país). 4. Componente general, programático y de inversión. 5. Mecanismos de seguimiento y evaluación. <p>* La UNGRD formulará el plan y elaborará las orientaciones para su formulación; para ello contará con insumos de los comités nacionales de GRD y los consejos territoriales, articulando y sistematizando su información. Así mismo la entidad debe facilitar los mecanismos de participación y consulta para las entidades y actores que intervengan en la formulación del plan.</p> <p>* A partir de la aprobación del decreto se estableció un plazo de 12 meses para la formulación, aprobación y adopción del plan.</p>		
¿Qué establece sobre el problema que aborda la política pública de gestión del riesgo de desastres?	El Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres debe contener “los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, mediante los cuales se ejecutarán los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, en el marco de la planificación del desarrollo nacional” (Decreto 1974, 2013, art. 4).		
Instrumentos para la ejecución de la política	<p>El plan se ejecutará a través del desarrollo de programas y proyectos, que deben incorporarse en los planes de inversiones y presupuestos institucionales de las entidades responsables.</p> <p>La UNGRD diseñará la metodología para el seguimiento del plan con la orientación de los comités nacionales; y seguirá la implementación del plan. El seguimiento lo hará con la información suministrada por los comités nacionales, las subdirecciones de gestión del riesgo, y los consejos territoriales a partir de la información recolectada por las entidades responsables de la ejecución de proyectos de inversión. El seguimiento tendrá en cuenta el cumplimiento de metas, ejecución presupuestal y objetivos de los proyectos de estos proyectos. Con base en esta misma información se evaluará la ejecución de plan.</p> <p>*El plan se actualizará cada cuatro años conforme a Plan Nacional de Desarrollo vigente.</p> <p>*Financiación: “Los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se orientarán, asignarán y ejecutarán con base en las directrices que establezca el Plan Nacional de Gestión del Riesgo y con las previsiones especiales que contemplen los planes de acción</p>		

	específicos para la rehabilitación, reconstrucción y recuperación. Las entidades del orden nacional, regional, departamental, distrital y municipal, incluirán en sus presupuestos anuales y, en adelante, las partidas presupuestales que sean necesarias para la realización de las tareas que le competen en materia de conocimiento y reducción de riesgos y de manejo de desastres” (Decreto 1974, 2013, art. 22, parágrafos 1 y 2).	
Niveles de acción según el marco de la gobernanza múltiple	Actores	Responsabilidades / funciones
Gobernanza constitutiva * Decisiones sobre reglas de decisión a partir de las cuales se toman decisiones sobre el contenido de la política y los arreglos institucionales para su ejecución.	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	Todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de desastres, deben darle cumplimiento al Plan Nacional de Gestión del Riesgo.
Gobernanza operacional * Ejecución de la gobernanza direccional, facilita las condiciones para que la toma de decisiones en la política se dé conforme a los intereses colectivos.	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (instancia coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres)	La UNGRD debe: *Elaborar y actualizar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con los insumos de los comités nacionales de gestión del riesgo y los consejos territoriales. *Facilitar los mecanismos de participación y consulta para los actores del sistema para que intervengan en la formulación del plan, esto con el fin de que el plan se construya a partir del mismo marco conceptual. *Diseñar la metodología para hacerle seguimiento y evaluación a la ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Para ello debe elaborar un informe semestral que contenga el estado de ejecución del plan.
	Entidades territoriales	*Los organismos de planificación nacionales, regionales, departamentales, distritales y municipales, deben seguir las orientaciones y directrices señalados en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo e incorporar la gestión del riesgo de desastres en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Igualmente, estos deben formular y concertar sus propios planes de gestión del riesgo de desastres y estrategia de respuesta a emergencias.
	Consejos territoriales	Deben aportar insumos a la UNGRD para: *Formular el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. *Validar la propuesta del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. *Suministrar información para hacerle seguimiento a la ejecución del plan.

Dispositivo legal (norma, decreto, plan o programa)	Decreto 2672 de 2013, Por el cual se modifica parcialmente la estructura de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres		
Instancia que la expide	Presidencia de la República	Fecha de expedición	20 de noviembre del 2013
Disposiciones generales:	<p>Se modifica la estructura general de la UNGRD y las funciones del consejo directivo de la siguiente manera:</p> <p><u>Funciones del consejo directivo:</u></p> <p>“1. Formular y aprobar a propuesta del Representante Legal, la política general de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, los planes y programas, que conforme a la Ley Orgánica de Planeación y a la Ley Orgánica de Presupuesto, deben proponerse para la incorporación a los planes sectoriales y a través de éstos, al Plan Nacional de Desarrollo; 2. Formular y aprobar a propuesta del representante legal, la política de mejoramiento continuo de la entidad, así como los programas orientados a garantizar el desarrollo administrativo; 3. Conocer de las evaluaciones semestrales de ejecución presentadas por la administración de la entidad; 4. Aprobar el anteproyecto de presupuesto de la entidad, así como las modificaciones que se hagan a los mismos; 5. Proponer al Gobierno Nacional las modificaciones de la estructura orgánica que consideren pertinentes; 6. Adoptar los estatutos internos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se introduzca y dictar su propio reglamento interno; 7. La secretaría técnica del Consejo Directivo la adelantará el Director General de la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres; 8. Las demás que le señale la Ley” (Decreto 2672, 2013, art. 1).</p> <p>Estructura de la UNGRD:</p> <p>“1. Consejo Directivo</p> <p>2. Dirección General</p> <p>2.1. Oficina Asesora Jurídica</p> <p>2.2. Oficina Asesora de Planeación e Información</p> <p>2.3. Oficina de Control Interno</p> <p>2.4. Oficina Asesora de Comunicaciones</p> <p>3. Subdirección General</p> <p>3.1. Subdirección para el Conocimiento del Riesgo</p> <p>3.2. Subdirección para la Reducción del Riesgo</p> <p>3.3. Subdirección para el Manejo de Desastres</p> <p>4. Secretaría General</p> <p>5. Órganos de Asesoría y Coordinación</p> <p>5.1. Comisión de Personal</p> <p>5.2. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno"</p> <p>5.3. Comité de Desarrollo Administrativo Institucional” (Decreto 2672, 2013, art. 1)</p>		
¿Qué establece sobre el problema que aborda la política pública de gestión del riesgo de desastres?	NA		
Instrumentos para la ejecución de la política	NA		

Niveles de acción según el marco de la gobernanza múltiple	Actores	Responsabilidades / funciones
Gobernanza constitutiva	NA	NA
Gobernanza directiva	NA	NA
Gobernanza operacional * Ejecución de la gobernanza direccional, facilita las condiciones para que la toma de decisiones en la política se dé conforme a los intereses colectivos.	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	Funciones según dependencia de la entidad: Consejo Directivo: -Formulación y aprobación de la política general de la UNGRD, los planes, y programas que conforme a las leyes de planeación y presupuestos deben proponerse para incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo. -Formular y apoyar la política continua de mejoramiento de la entidad. -Conocer las evaluaciones de ejecución; aprobar anteproyectos de presupuesto, proponer la modificación de la estructura de la entidad de ser necesario; adoptar estatutos para su funcionamiento; entre otros. Oficina Asesora Jurídica: - Elaborar, estudiar y conceptuar sobre proyectos de ley y/o actos administrativos, que deba suscribir y/o proponer la entidad y sobre los demás asuntos que le asignen, sin perjuicio de las funciones de la Secretaria General. Oficina Asesora de Planeación e Información: -Asesorar al Consejo Directivo y al Director General en el diseño, formulación y evaluación de resultados de las políticas estratégicas, planes programas y proyectos institucionales para el efectivo cumplimiento de las funciones de la entidad. - Apoyar la planificación del SNGRD y coordinar el seguimiento y evaluación al cumplimiento del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de acuerdo con las directrices de la Subdirección General. - Verificar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos de la Unidad, y elaborar los informes de seguimiento y propuesta de ajustes a los mismos. -Propender porque en los procesos tecnológicos de la entidad y del SNGRD, se tengan en cuenta las políticas, los estándares y tecnologías que definen la infraestructura colombiana de datos espaciales y los establecidos por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. -Administrar y mantener en funcionamiento el Sistema Integrado de Información de que tratan los artículos 45 y 46 de la Ley 1523 de 2012. -Promover acuerdos entre las entidades del SNGRD para compartir información y mejorar la eficiencia en la producción, recolección, uso y disposición de la información relacionada con la gestión del riesgo de desastres, de acuerdo con los lineamientos emitidos por las entidades competentes. -Asesorar el diseño e implementación de Sistemas de Información de Gestión del Riesgo de Desastres entre los miembros del SNGRD. Subdirección General: “1. Promover y coordinar la formulación y articulación de política pública de Gestión del Riesgo de Desastres y realizar seguimiento a su ejecución. 2. Coordinar la articulación entre los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres del SNGRD y coordinar el funcionamiento articulado de las dependencias misionales de la Unidad. 3. Definir los lineamientos, procesos e instrumentos de planificación del SNGRD, con el apoyo de la Oficina

		<p>Asesora de Planeación e Información. 4. Formular, divulgar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y hacer seguimiento y evaluación de su cumplimiento en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación e Información. 5. Adelantar las acciones requeridas para la coordinación de las instancias interinstitucionales del SNGRD. 6. Controlar, en coordinación con la Secretaría General y la Oficina Asesora de Planeación e Información, la gestión contractual, presupuestal, financiera y administrativa, de la Fiduciaria Administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y hacer seguimiento al cumplimiento de los proyectos, contratos y convenios financiados con cargo a los recursos de dicho Fondo. 7. Orientar y promover la identificación e implementación de mejoras en los componentes del SNGRD, con el apoyo de la Oficina Asesora de Planeación e Información en los asuntos de su competencia. 8. Orientar y promover la formulación de planes territoriales para la gestión del riesgo de desastres y estrategias territoriales para la respuesta a emergencias. 9. Promover la participación del sector privado, de las organizaciones sociales y de las organizaciones no gubernamentales en el SNGRD. 10. Gestionar con apoyo de la Oficina Asesora de Planeación e Información la consecución de recursos para el desarrollo de los planes, programas y proyectos institucionales. 11. Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia” (Decreto 2672, 2013, art. 5)</p>
--	--	---

Dispositivo legal (norma, decreto, plan o programa)	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país 2014-2018		
Instancia que la expide	Departamento Nacional de Planeación	Fecha de expedición	2014
Disposiciones generales:	<p>Capítulo X. Crecimiento verde</p> <p>Objetivo 3: lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático.</p> <p>El plan reconoce que la adopción de medidas de gestión del riesgo y de adaptación al cambio climático, le permiten a la sociedad aumentar su capacidad de resistir, adaptarse y recuperarse frente a los impactos generados por fenómenos de origen natural y antrópico no intencional. La implementación de estos procesos es importante para “reducir pérdidas económicas, superar la condición de pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población, aumentar la competitividad del país y, en el largo plazo, reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a los desastres” (PND, 2014, p. 693).</p> <p>Para cumplir con este objetivo es necesario “fortalecer la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres, bajo la coordinación de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD); y de las medidas de adaptación al cambio climático, para lo cual es importante la participación de los diferentes sectores en su calidad de actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y el Sistema Nacional Ambiental (SINA), respectivamente” (PND, 2014, p. 693)</p> <p>a. Fortalecer los procesos de la gestión del riesgo: conocimiento, reducción y manejo:</p> <p>-La UNGRD debe mejorar los componentes de gestión y financiación del SNGRD definidos en la Ley 1523 de 2012, para lo que deben:</p> <p>“1) Fortalecer las instancias de orientación y coordinación del SNGRD, mediante la incorporación de los sectores en los Comités Nacionales para la Gestión del Riesgo, con el fin garantizar la efectividad de los procesos de la gestión del riesgo de desastres;</p> <p>2) Fortalecer el programa de asistencia técnica con el diseño de una modalidad de acompañamiento integral tanto a entidades territoriales como a sectores, con el fin de promover la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres en su planificación y;</p> <p>3) Formular, socializar y hacer seguimiento al Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, PNGRD” (PND, 2014, p. 693).</p> <p>-Para mejorar la eficiencia de los recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es necesario:</p> <p>“1) Reglamentar el FNGRD de acuerdo con lo estipulado en el Capítulo V de la Ley 1523 de 2012;</p> <p>2) Apoyar la formulación de proyectos para acceder a recursos de cofinanciación del FNGRD y otras fuentes alternas de carácter nacional y territorial, con el fin de promover la gestión integral del riesgo” (PND, 2014, p. 694).</p> <p>Metas:</p> <p>1. Aumentar del 5 % al 10 % la cofinanciación de los recursos por parte de las entidades territoriales y sectores beneficiarios del FNGRD.</p> <p>2. Incrementar los proyectos formulados con acompañamiento de la UNGRD.</p> <p>-Con el fin de apoyar los procesos de planificación de los sectores (asociados al PNGRD) la gestión de la UNGRD se orientará a:</p> <p>1. Concertar la formulación del plan con 20 de los 24 sectores de la Administración Pública Nacional</p> <p>2. Definir y hacer seguimiento a la implementación de las agendas estratégicas, para reducir la vulnerabilidad de los sectores e incrementar su resiliencia frente a los desastres.</p> <p>Metas:</p> <p>1. 3 sectores estratégicos que involucren la GRD en su planeación.</p> <p>2. 20 sectores que concierten el componente programático del PNGRD.</p> <p>3. 3 agendas sectoriales estratégicas del PNGRD en implementación y con seguimiento.</p>		

	<p>Para fortalecer los procesos de gestión del riesgo, el plan propone:</p> <p>Conocimiento del riesgo de desastre: el objetivo es fortalecer los centros de investigación para el seguimiento y monitoreo de amenazas, para ello se debe:</p> <p>“1) Incrementar la capacidad del SGC, para monitorear las amenazas sísmica y volcánica, a través del fortalecimiento de la Red Sismológica Nacional de Colombia (RSNC), la Red Nacional de Acelerógrafos (RNAC), los Observatorios Vulcanológicos y la Red Nacional de Estaciones Geodésicas Satelitales GPS con propósitos geodinámicos (GEORED);</p> <p>2) Fortalecer el sistema de monitoreo y de alertas tempranas del IDEAM e;</p> <p>3) Incrementar la capacidad de la Dirección Marítima General (Dimar) para monitorear la amenaza por tsunami, mar de leva, marejadas ciclónicas y frentes fríos, a través del fortalecimiento del Centro de monitoreo multiamenazas de origen marino” (PND, 2014, p. 695).</p> <p>Reducción del riesgo de desastre: para fortalecer este proceso el plan propone promover la incorporación del análisis de riesgo en el ordenamiento municipal a través de las siguientes acciones:</p> <p>“1) Fortalecer el Sistema Nacional de Información de Gestión del Riesgo de Desastres (SNIGRD), a través de la reingeniería del mismo, posibilitando el acceso de información por parte de los diferentes actores del SNGRD, mediante la integración de contenidos de las entidades nacionales y territoriales;</p> <p>2) Integrar al SNIGRD la información necesaria para la toma de decisiones, con el fin de facilitar su acceso por parte de los sectores y territorios para avanzar en el conocimiento del riesgo, principalmente con fines de ordenamiento;</p> <p>3) Coordinar con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio los procesos de acompañamiento a entidades territoriales para fortalecer la incorporación del análisis de riesgo en los POT, y la generación de instrumentos Metodológicos, y;</p> <p>4) Acompañar, como mínimo a 68 entidades territoriales, categorías 4, 5 y 632, localizados en zonas de influencia de las áreas metropolitanas consolidadas y en procesos de consolidación del país, en el desarrollo de lineamientos para incorporar la gestión del riesgo de desastres como insumo dentro del proceso de revisión y ajuste del POT, articulado al plan de inversiones para los municipios” (PND, 2014, p. 697).</p> <p>Manejo de desastres: con el fin de fortalecer este proceso, el plan establece por un lado que la UNGRD debe formular y articular la implementación de la “Estrategia nacional de respuesta”, la “Estrategia nacional ante fenómenos recurrentes” y la “Estrategia de reconstrucción pos desastre”, cada una de las cuales incorporará las acciones necesarias para asegurar su financiación; y por otro, que el Fondo de Adaptación debe culminar el proceso de reconstrucción tras los impactos generados por el fenómeno de La Niña 2010-2011.</p> <p><u>b. Fortalecer la planificación del desarrollo con criterios de adaptación al cambio climático:</u></p> <p>Se buscan avances en la implementación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), para enfrentar las causas de la vulnerabilidad del país a este fenómeno, sentar las bases para actuar de forma prospectiva, y promover un desarrollo planificado y compatible con la evolución del cambio climático y la variabilidad climática” (PND, 2014, p. 700).</p> <p><u>c. Reducir el riesgo existente, la generación de nuevos riesgos y el impacto de los desastres en los sectores:</u></p> <p>El plan establece que las actividades desarrolladas por diferentes sectores pueden generar nuevas formas de vulnerabilidad o potenciar las ya existentes; esta dificultad obstaculiza el desarrollo. Por este motivo, el plan reconoce que es necesario fortalecer la gestión sectorial para reducir el impacto económico y social de los desastres y que estos no degeneren en la reproducción de la pobreza. Con el</p>
--	--

	<p>fin de contribuir en este propósito, y para mejorar el conocimiento y la estimación del nivel de riesgo que enfrentan los sectores, es necesario:</p> <ol style="list-style-type: none"> “1) Avanzar en la identificación y caracterización de la infraestructura expuesta a las diferentes amenazas presentes en el territorio (incluido en el largo plazo los escenarios de cambio climático); 2) Estimar las pérdidas potenciales que enfrenta el sector; 3) Definir las medidas de reducción del riesgo y protección ante desastres, entre otras, el aseguramiento de infraestructura y el diseño de normas técnicas para reducir el riesgo y; 4) Formular metodologías para incorporar el análisis de riesgo de desastre en los proyectos sectoriales de inversión pública” (PND, 2014, pp. 701-702). <p>Igualmente, los sectores deben incorporar las lecciones aprendidas tras el proceso de reconstrucción de las zonas afectadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011.</p> <p>Cada sector debe:</p> <p>Vivienda, ciudad y territorio:</p> <ol style="list-style-type: none"> “1) Continuar con el proceso de asistencia y acompañamiento a los municipios para la incorporación del riesgo en los POT en coordinación con la UNGRD y el MADS; 2) Generar el acompañamiento a municipios en la implementación de la metodología para la elaboración del inventario de asentamientos en alto riesgo de desastres y consolidar el inventario nacional. Estas acciones se encuentran desarrolladas en el capítulo “Movilidad Social”, en la estrategia de “Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad” (PND, 2014, p. 702). <p>Subsector Agua y Saneamiento: “en el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres para los Sectores de Acueducto, Alcantarillado y Aseo definida por el Ministerio de Vivienda, se llevarán a cabo las siguientes acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Desarrollar instrumentos metodológicos para el conocimiento del riesgo en el ámbito local; 2) Consolidar el proceso de asistencia técnica a los prestadores de servicios públicos para la elaboración y actualización de planes de emergencia y contingencia” (PND, 2014, p. 702). <p>Transporte:</p> <ol style="list-style-type: none"> “1) Elaborar estudios de vulnerabilidad de la red vial nacional; 2) Formular e implementar un plan indicativo para el fortalecimiento de la gestión del riesgo de desastres del sector, con respecto a la infraestructura de transporte; 3) Formular e implementar un programa de atención de sitios críticos y de sitios vulnerables ante desastres. De manera complementaria, en el marco del PNACC, el Ministerio de Transporte iniciará la implementación del Plan de Adaptación al Cambio Climático de la Red Vial Primaria y formulará el Plan de Adaptación al Cambio Climático de la Infraestructura Portuaria” (PND, 2014, pp. 702-703). <p>Agricultura:</p> <ol style="list-style-type: none"> “1) Implementar un modelo integral de manejo de riesgos, donde se incluyan los climáticos; 2) Implementar la Estrategia de Adaptación del Sector Agropecuario a Fenómenos Climáticos, en el marco de la cual se adelante la clasificación agroclimática actual con base en escenarios de cambio climático; 3) Diseñar e implementar un sistema de alertas agroclimáticas tempranas” (PND, 2014, p. 703). <p>Justicia y seguridad:</p> <p>“A través de la Junta Nacional de Bomberos se realizarán las siguientes acciones:</p>
--	---

	<p>1) Optimizar los procesos de gestión de la información de los Bomberos de Colombia a través del Registro Único Estadístico de Bomberos (RUE);</p> <p>2) Diseñar el plan de fortalecimiento, capacitación, adquisición de equipos y maquinaria especializada, así como la adecuación de una infraestructura física y tecnológica necesaria para la prestación de un servicio público esencial eficiente, efectivo y oportuno frente a las emergencias de tipo bomberil e;</p> <p>3) Implementar el programa de fortalecimiento de los cuerpos de bomberos a nivel nacional” (PND, 2014, p. 703).</p> <p>Hacienda y crédito público: “1) Avanzar en la implementación de la estrategia de protección financiera frente a desastres (Política para la gestión de las finanzas públicas relativas a los riesgos de desastres) y;</p> <p>2) A través el Fondo de Adaptación, apoyar el desarrollo de políticas sectoriales para la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres, con base en la experiencia acumulada en el proceso de reconstrucción” (PND, 2014, p. 703).</p> <p>Minas y energía: “en el marco del PNACC, el Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con las entidades del sector, definirá estrategias de adaptación al cambio climático para los sub sectores de minas, hidrocarburos y energía” (PND, 2014, p. 703).</p>	
¿Qué establece sobre el problema que aborda la política pública de gestión del riesgo de desastres?	<p>La implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres le permite a la sociedad “aumentar su capacidad de resistir, adaptarse y recuperarse frente a los impactos generados por fenómenos de origen natural y antrópico no intencional”. Así mismo, contribuye a “reducir pérdidas económicas, superar la condición de pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población, aumentar la competitividad del país y, en el largo plazo, reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a los desastres” (PND, 2014, p. 693).</p> <p>“El objetivo de estas agendas es reducir la vulnerabilidad de los sectores e incrementar su resiliencia frente a los desastres, lo cual redundará en seguridad alimentaria, competitividad y calidad de vida de la población” (PND, 2014, p. 694).</p>	
Instrumentos para la ejecución de la política	<ul style="list-style-type: none"> -Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -Plan de Ordenamiento Territorial -Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático -Planes de emergencia y contingencia 	
Niveles de acción según el marco de la gobernanza múltiple	Actores	Responsabilidades / funciones
Gobernanza constitutiva * Decisiones sobre reglas de decisión a partir de las cuales se toman decisiones sobre el contenido de la política y los arreglos institucionales para su ejecución.	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	El cumplimiento de los diferentes objetivos del plan requiere de la participación de los diferentes sectores como actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
Gobernanza directiva	NA	NA
Gobernanza operacional *Ejecución de la gobernanza direccional, facilita las condiciones para que la toma de decisiones en la política se	<p>Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)</p> <p>Subsector vivienda, ciudad y territorio (Orientado por las actividades y acciones del Ministerio de</p>	<p>Coordinación de las actividades necesarias para fortalecer la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres.</p> <p>“1) Continuar con el proceso de asistencia y acompañamiento a los municipios para la incorporación del riesgo en los POT en coordinación con la UNGRD y el MADS;</p>

dé conforme a los intereses colectivos.	Vivienda y Ciudad y Territorio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)	2) Generar el acompañamiento a municipios en la implementación de la metodología para la elaboración del inventario de asentamientos en alto riesgo de desastres y consolidar el inventario nacional. Estas acciones se encuentran desarrolladas en el capítulo “Movilidad Social”, en la estrategia de Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad” (PND, 2014, p. 702).
	Subsector agua y saneamiento (Orientado por las actividades y acciones del Ministerio de Vivienda y Ciudad y Territorio)	“En el marco de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres para los Sectores de Acueducto, Alcantarillado y Aseo definida por el Ministerio de Vivienda, se llevarán a cabo las siguientes acciones: 1) Desarrollar instrumentos metodológicos para el conocimiento del riesgo en el ámbito local; 2) Consolidar el proceso de asistencia técnica a los prestadores de servicios públicos para la elaboración y actualización de planes de emergencia y contingencia” (PND, 2014, p. 702).
	Subsector transporte (Orientado por las actividades y acciones del Ministerio de Transporte)	“1) Elaborar estudios de vulnerabilidad de la red vial nacional; 2) Formular e implementar un plan indicativo para el fortalecimiento de la gestión del riesgo de desastres del sector, con respecto a la infraestructura de transporte; 3) Formular e implementar un programa de atención de sitios críticos y de sitios vulnerables ante desastres. De manera complementaria, en el marco del PNACC, el Ministerio de Transporte iniciará la implementación del Plan de Adaptación al Cambio Climático de la Red Vial Primaria y formulará el Plan de Adaptación al Cambio Climático de la Infraestructura Portuaria” (PND, 2014, pp. 702-703).
	Subsector agricultura	“1) Implementar un modelo integral de manejo de riesgos, donde se incluyan los climáticos; 2) Implementar la Estrategia de Adaptación del Sector Agropecuario a Fenómenos Climáticos, en el marco de la cual se adelante la clasificación agroclimática actual con base en escenarios de cambio climático; 3) Diseñar e implementar un sistema de alertas agroclimáticas tempranas” (PND, 2014, p. 703).
	Subsector justicia y seguridad: (Acciones desarrolladas a través de la Junta Nacional de Bomberos)	1) Optimizar los procesos de gestión de la información de los Bomberos de Colombia a través del Registro Único Estadístico de Bomberos (RUE); 2) Diseñar el plan de fortalecimiento, capacitación, adquisición de equipos y maquinaria especializada, así como la adecuación de una infraestructura física y tecnológica necesaria para la prestación de un servicio público esencial eficiente, efectivo y oportuno frente a las emergencias de tipo bomberil e; 3) Implementar el programa de fortalecimiento de los cuerpos de bomberos a nivel nacional” (PND, 2014, p. 703).

	<p>Subsector hacienda y crédito público (Acciones desarrolladas a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público)</p>	<p>“1) Avanzar en la implementación de la estrategia de protección financiera frente a desastres (Política para la gestión de las finanzas públicas relativas a los riesgos de desastres) y; 2) A través el Fondo Adaptación, apoyar el desarrollo de políticas sectoriales para la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres, con base en la experiencia acumulada en el proceso de reconstrucción” (PND, 2014, p. 703).</p>
	<p>Subsector minas y energía</p>	<p>“En el marco del PNACC, el Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con las entidades del sector, definirá estrategias de adaptación al cambio climático para los sub sectores de minas, hidrocarburos y energía” (PND, 2014, p. 703).</p>

Dispositivo legal (norma, decreto, plan o programa)	Decreto 1807 de 2014, por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.		
Instancia que la expide	Presidencia de la República	Fecha de expedición	19 de septiembre de 2014
Disposiciones generales:	<p>Establece la necesidad de integrar la gestión del riesgo de desastres en los planes de ordenamiento territorial. Para ello el Decreto establece las condiciones y escalas “para incorporar de manera gradual la gestión del riesgo en la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital o en la expedición de un nuevo plan” (Decreto 1807, 2014, art. 1).</p> <p>En cuanto a los “Estudios básicos para la revisión o expedición de Planes de Ordenamiento Territorial (POT), (...) para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de nuevos planes, se deben elaborar estudios en los suelos urbanos, de expansión urbana y rural para los fenómenos de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa, que [contengan]: a) la delimitación y zonificación de las áreas de amenaza; b) la delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza en las que se requiere adelantar los estudios detallados a que se refiere el siguiente artículo; c) la delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo en las que se requiere adelantar los estudios detallados a que se refiere el siguiente artículo; d) la determinación de las medidas de intervención, orientadas a establecer restricciones y condicionamientos mediante la determinación de normas urbanísticas” (Decreto 1807, 2014, art. 3).</p> <p>En cuanto a los estudios detallados, estos “están orientados a determinar la categorización del riesgo y establecer las medidas de mitigación correspondientes. En la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o en la expedición de un nuevo POT, se debe establecer la priorización de los estudios detallados identificados en los estudios básicos y en el programa de ejecución se debe definir la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos de los estudios que se ejecutarán en el período del alcalde que adelanta la revisión del plan o la expedición de uno nuevo” (Decreto 1807, 2014, art. 4)</p> <p>Dentro de los tipos de estudios básicos y detallados, se establecen los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> -De amenaza por movimientos en masa. -De amenaza de inundación. -De amenaza por avenidas torrenciales. <p>Adicionalmente deben elaborarse las siguientes evaluaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Evaluación de la vulnerabilidad -Evaluación del riesgo <p>A partir de estas evaluaciones deben establecerse medidas en intervención para la prevención, mitigación del riesgo y/o reducción de la amenaza y/o vulnerabilidad. Estas medidas de intervención podrán ser estructurales o no estructurales. “1. Las medidas estructurales, son medidas físicas encaminadas a la realización de acciones y obras para atender las condiciones de riesgo ya existentes. Entre otras se consideran las siguientes: obras de estabilización y de reforzamiento de edificaciones e infraestructura, las cuales deben ser pre dimensionadas sobre la cartografía a nivel de pre diseño, con el estimativo de costos correspondiente. 2. Las medidas no estructurales [están] orientadas a regular el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo mediante la determinación de normas urbanísticas, proyectos para la implementación de sistemas de alertas tempranas en los casos que aplique, así como la socialización y apropiación cultural de los principios de responsabilidad y precaución” (Decreto 1807, 2014, art. 20)</p> <p>“Incorporación de los resultados de estudios detallados al POT. Con base en los resultados de los estudios detallados y mediante acto administrativo, el alcalde municipal o distrital o la dependencia delegada para el efecto, podrá realizar la precisión cartográfica y la</p>		

	<p>definición de las normas urbanísticas a que haya lugar en el área objeto de estudio, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial y deberá registrarse en todos los planos de la cartografía oficial” (Decreto 1807, 2014, art. 21)</p> <p>Para efectos de incorporar la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial se debe:</p> <p>Anexar los estudios básicos y detallados en el documento técnico de soporte del POT.</p> <p><u>El componente general del POT debe contener los objetivos y estrategias a largo y mediano plazo para la inclusión de la GRD en el POT, incluyendo medidas para el conocimiento y la reducción (prevención y mitigación) del riesgo que busque el desarrollo del territorio y que tengan en cuenta los estudios realizados previamente; y un componente estructural con los siguientes planos:</u></p> <p>“-Las áreas con condición de riesgo y con restricción por amenazas identificadas en los estudios básicos y su priorización para la elaboración de los estudios detallados en el corto, mediano y largo plazo, en función de los objetivos, estrategias y prioridades adoptados para la concreción del modelo de ocupación territorial y de acuerdo con la programación prevista en el respectivo plan.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o por riesgos naturales, siempre y cuando se cuente con los estudios detallados que permitan su caracterización. - En la determinación de los suelos de protección deben considerarse las áreas que cumplan las siguientes condiciones y que por tanto tienen restringida la posibilidad de urbanizarse: a) Las áreas sin ocupar zonificadas en los estudios básicos como amenaza alta, en las que la información sobre intensidad y recurrencia o registros históricos de los fenómenos por movimientos en masa, avenidas torrenciales o inundación evidencian que la determinación de las medidas de reducción son insuficientes en el tiempo para garantizar el desarrollo de procesos de urbanización; b) Las áreas zonificadas como riesgo alto no mitigable en suelo urbano, de expansión urbana y rural, de acuerdo con los estudios detallados, cuando se cuente con ellos” (Decreto 1807, 2014, art. 23). <p><u>El componente urbano deberá contemplar por lo menos, los siguientes contenidos para adelantar la delimitación de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales (Decreto 1807, 2014, art. 24):</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para las áreas con condición de amenaza: usos y tratamientos que se podrán desarrollar en estas áreas, estableciendo los condicionamientos o restricciones de usos, densidades, ocupación y edificabilidad que eviten la generación de situaciones de riesgo. 2. Para las áreas de amenaza medía ocupadas: acciones requeridas para estas áreas relacionadas con el manejo de aguas y adecuación de taludes, entre otros, así como de las acciones para realizar seguimiento y monitoreo a fin de garantizar que no se generen condiciones de riesgo. 3. Para las áreas con condición riesgo: condiciones técnicas que se estimen convenientes para la elaboración de los estudios detallados que permitan establecer la categorización del riesgo. 4. Para las áreas de riesgo que cuenten con estudios detallados: <ol style="list-style-type: none"> 4.1. La delimitación y zonificación de las zonas de riesgo alto, medio y bajo con la determinación de aquellas zonas de riesgo alto que se consideren como mitigables y no mitigables. 4.2. La definición de las medidas de intervención para el desarrollo de las zonas de riesgo mitigable. Igualmente, se contemplará la asignación de usos y tratamientos y las demás normas urbanísticas de carácter general para el desarrollo de estas áreas (densidades, ocupación y edificabilidad). 4.3. Cuando las zonas de alto riesgo se definan como no mitigables, se establecen las medidas para su manejo y para evitar la ocupación de estas áreas, de acuerdo con el régimen aplicable al suelo de protección. <p><u>El componente rural deberá contemplar (Decreto 1807, 2014, art. 25):</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para las áreas de amenaza alta y medía: La definición de medidas de manejo especial para las zonas calificadas como de amenaza alta y media en los suelos rurales no suburbanos mediante el desarrollo, entre otros, de usos agroforestales, la implementación de prácticas
--	---

	<p>culturales de conservación y manejo de cultivos, las medidas para el control de erosión y prácticas mecánicas de conservación tales como el manejo de escorrentías, así como determinar la necesidad de adelantar estudios detallados en las áreas de restricción por amenaza.</p> <p>2. Para las áreas con condición riesgo: La definición de las condiciones técnicas para la elaboración de los estudios detallados que permitan establecer las categorías de riesgo en estas áreas y la asignación del régimen general de usos.</p> <p>3. Para las áreas de riesgo que cuenten con estudios detallados: La delimitación y zonificación de las áreas de riesgo alto, medio y bajo con la determinación de aquellas zonas de riesgo alto que se consideren como mitigables y no mitigables.</p> <p>“En el programa de ejecución se incluyen con carácter obligatorio, los programas y proyectos para el conocimiento y la reducción (prevención y mitigación) del riesgo que se ejecutarán durante el periodo de la administración municipal o distrital correspondiente, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo y según la vigencia del plan de ordenamiento territorial, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos” (Decreto 1807, 2014, art. 26).</p> <p>*Los municipios y sus fondos territoriales de gestión del riesgo definirán mecanismos de financiación para la realización de los estudios contemplados, de conformidad con la Ley 1523 de 2012.</p>	
<p>¿Qué establece sobre el problema que aborda la política pública de gestión del riesgo de desastres?</p>	<p>La gestión del riesgo debe incorporarse en los planes de ordenamiento territorial. Para esto, deben contener el análisis del riesgo “en el diagnóstico biofísico, económico y socio ambiental” e igualmente considerar el riesgo de desastres como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, para así evitar generar nuevas condiciones de riesgo (Decreto 1807, 2014). Para esto, los planes de ordenamiento territorial deben incluir “el inventario de asentamientos en alto riesgo, el señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas de tierras para hacer posible tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros” (Decreto 1807, 2014).</p> <p>A partir de estas consideraciones es fundamental que las entidades territoriales lleven a cabo los estudios básicos “para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los planes de ordenamiento territorial o la expedición de nuevos planes” y que en su ejecución se desarrollen estudios detallados (Decreto 1807, 2014).</p>	
<p>Instrumentos para la ejecución de la política</p>	<p>-Estudios básicos y detallados (de amenaza por movimientos en masa; de amenaza de inundación; de amenaza por avenidas torrenciales).</p> <p>-Evaluaciones de vulnerabilidad y de riesgo.</p> <p>- Establecimiento de medidas de mitigación.</p>	
<p>Niveles de acción según el marco de la gobernanza múltiple</p>	<p>Actores</p>	<p>Responsabilidades / funciones</p>
<p>Gobernanza constitutiva</p>	NA	NA
<p>Gobernanza directiva</p>	NA	NA
<p>Gobernanza operacional</p>	Entidades territoriales	Elaboración de estudios básicos y detallados para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la planificación del territorio.

Dispositivo legal (norma, decreto, plan o programa)	Decreto 308 de 2016, por medio del cual se adopta el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.		
Instancia que la expide	Presidencia de la República	Fecha de expedición	24 de febrero de 2016
Disposiciones generales:	<p>Bajo el decreto se adopta el Plan Nacional Gestión del Riesgo Desastres, titulado “Una estrategia de desarrollo” para el período 2015 – 2025. Este plan tiene como objetivo “orientar las acciones del Estado y la sociedad civil en cuanto al conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres en cumplimiento de la Política Nacional de Gestión del Riesgo, que contribuyan a la seguridad, bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible del territorio nacional” (Decreto 308, 2016, art. 2).</p> <p>Dentro de sus objetivos estratégicos, el plan busca:</p> <ol style="list-style-type: none"> “1. Mejorar el conocimiento del riesgo de desastres en el territorio nacional. 2. Reducir la construcción de nuevas condiciones de riesgo en el desarrollo territorial y ambiental sostenible. 3. Reducir las condiciones existentes de riesgo de desastres. 4. Garantizar un oportuno, eficaz y adecuado manejo desastres. 5. Fortalecer gobernanza, la educación y comunicación social en la gestión del riesgo con enfoque diferencial, de género y diversidad cultural” (Decreto 308, 2016, art. 2). 		
¿Qué establece sobre el problema que aborda la política pública de gestión del riesgo de desastres?	“El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es el instrumento que define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, mediante las cuales se ejecutan los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, en el marco de la planificación del desarrollo nacional” (Decreto 308, 2016). Este plan deben cumplirlo todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.		
Instrumentos para la ejecución de la política	NA		
Niveles de acción según el marco de la gobernanza múltiple	Actores	Responsabilidades / funciones	
Gobernanza constitutiva	NA	NA	
Gobernanza directiva	NA	NA	
Gobernanza operacional	NA	NA	

Dispositivo legal (norma, decreto, plan o programa)	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: una estrategia de desarrollo 2015-2025		
Instancia que la expide	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	Fecha de expedición	2016
Disposiciones generales:	<p>El plan parte del supuesto de que se reconoce como el instrumento que define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, mediante los que se ejecutarán los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de la planificación del desarrollo del país (UNGRD, 2016, p.13). La UNGRD fue la entidad encargada de elaborar del plan y su formulación se realizó conforme a las fases establecidas en el Decreto 1972 de 2013 que consistieron en formulación, aprobación y adopción. El Plan se encuentra, desde su objetivo general y sus cinco objetivos específicos, alineado con las prioridades del Marco Sendai 2015-2030⁶² que busca la reducción sustancial del riesgo de desastres y las pérdidas ocasionadas por los mismos, en términos de vidas, medios de subsistencia y salud, y bienes.</p> <p>Para la consecución del desarrollo sostenible, Colombia ha firmado los siguientes acuerdos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: con relación a esta agenda, el plan contiene metas afines con los objetivos del desarrollo sostenible relacionados con “Agua limpia y saneamiento”, “Ciudades y comunidades sostenibles”, “Acción por el clima” y “Alianzas para lograr los objetivos” (UNGRD, 2016, p.16). -Acuerdo de Paris 2015 de la Convención Marco sobre el Cambio Climático: tiene como objetivo reforzar la respuesta mundial frente al cambio climático, en correspondencia con el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Colombia debe ratificar el acuerdo antes de 2020, y contribuir en la reducción del 20% de sus emisiones de gases de efecto invernadero para 2030. Con el apoyo internacional se espera que el país pueda reducir estos gases hasta un 30%. <p>El PNGRD incorpora el enfoque de cambio climático puesto que los fenómenos atmosféricos (huracanes, vendavales, heladas y sequías), hidrológicos (desbordamientos, inundaciones, avenidas torrenciales, lahares), y socio-naturales (inundaciones, avenidas torrenciales, movimientos en masa e incendios) configuran escenarios de riesgo. Por este motivo, el cambio climático es una de las variables que deben considerarse en el análisis de riesgos, tal que el plan tiene como propósito definir la estrategia “Gestión del riesgo de desastres y medidas de adaptación” e incorporarla con el plan nacional de desarrollo 2014-2018, las demás políticas sectoriales y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (UNGRD, 2016, p.19).</p> <p>*Objetivo general: el PNGRD busca “orientar las acciones del Estado y la sociedad civil en cuanto al conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo del desastre en cumplimiento con la Política Nacional de Gestión del Riesgo, que contribuya a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible en el territorio nacional” (UNGRD, 2016, p.23).</p> <p>*Objetivos estratégicos (UNGRD, 2016, pp.22-31):</p> <ul style="list-style-type: none"> -<u>Mejorar el conocimiento del riesgo:</u> resulta fundamental para la toma de decisiones sobre inversión segura y para la inclusión de la seguridad en la planificación del desarrollo el ordenamiento territorial y la planificación ambiental. Para ello entidades como SGC, IDEAM, IGAG, CCP, la Dimar, las CAR, demás integrantes del SINA, y universidades entre otros, deben adelantar investigaciones. Dichas investigaciones deben 		

⁶² Que cuenta con las siguientes prioridades: 1) comprender el riesgo de desastres; fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar los riesgos;3) invertir en la reducción del riesgo para incrementar la resiliencia; y 4) mejorar la preparación en situaciones de desastres para contar con repuestas eficaces y “reconstruir mejor” (UNGRD, 2016, p. 16).

centrarse en la elaboración de mapas de amenaza que identifiquen “los peligros de origen natural, socio natural, tecnológico y humano no intencional, así como estudios sobre exposición y vulnerabilidad”. Al mismo tiempo, deben adelantarse acciones para el fortalecimiento de los servicios de vigilancia y alerta temprana para monitorear el comportamiento de diferentes fenómenos (sísmicos, volcánicos e hidrometeorológicos)”. La implementación del proceso de conocimiento es una responsabilidad de cada municipio, departamento y distrito, sin embargo, para cumplir con esta labor las jurisdicciones territoriales deberán contar con el apoyo de entidades del nivel nacional, departamental y municipal, e igualmente, con el de las CAR. Por su parte, cada uno de los sectores (vivienda, minas y energía, educación, cultura, trabajo, y las CAR) deberán implementar medidas que contribuyan al conocimiento del riesgo, en el caso de que se estén desarrollando actividades para la prestación de servicios que puedan significar riesgo de desastres (UNGRD, 2016, p.25). La implementación de programas para el suministro e intercambio de información sobre amenazas, exposición, y vulnerabilidad también es importante para diseñar medidas de prevención y mitigación del riesgo. Del mismo modo, la asistencia técnica y el apoyo a los consejos departamentales y municipales también son relevantes para mejorar el conocimiento del riesgo.

-Reducir la construcción de nuevas condiciones de riesgo en el desarrollo territorial, sectorial y ambiental sostenible: si bien en el país se ha reconocido que la incorporación del riesgo en la planeación territorial es necesaria, su incorporación todavía es deficiente, pues con relación a la gestión prospectiva el riesgo, las entidades deben interiorizar el concepto del desarrollo seguro, de manera que las decisiones que estas tomen sean coherente con la información que tengan sobre el riesgo de desastres. La prevención y mitigación de los riesgos debe ser un criterio de la planificación segura y por lo tanto es fundamental para garantizar inversiones seguras en términos sociales y económicos. Todas las entidades y sectores que adelanten actividades riesgosas deben incluir actividades dirigidas a la reducción de los riesgos. Los planes departamentales y municipales de desarrollo deben incluir los recursos para la financiación de los programas y proyectos contemplados en los POT y POMCAS. En últimas el riesgo debe incorporarse en el desarrollo territorial y ser un criterio de planificación para la toma de decisiones sociales y económicas a futuro para los municipios, departamentos y la nación.

-Reducir las condiciones existentes de riesgo de desastres: La reducción del riesgo a través de intervenciones correctivas, es una forma complementaria de contribuir al desarrollo sostenible. Una vez se dimensionen los riesgos, todos los actores del SNGRD deben desarrollar medidas proactivas y correctivas para enfrentarlo. En ese sentido la GRD debe ser vista como una inversión, en vez de un gasto, tal que el país pueda anteceder los desastres factibles según la información disponible y evitar las pérdidas.

-Garantizar un oportuno, eficaz y adecuado manejo de desastres: es fundamental para garantizar una labor eficiente y eficaz por parte del Estado en pro de la seguridad y bienes de la comunidad. El SNGRD debe contar con protocolos, procedimientos y estrategias para la respuesta a emergencias, por lo cual las entidades deben desarrollar instructivos, metodologías y realizar ejercicios periódicos de simulacro y entrenamiento de acuerdo con la información obtenida por los sistemas de alerta y de los escenarios de riesgo. Así mismo, los municipios, departamentos y entidades prestadoras de servicios deben mejorar su dotación de equipos y herramientas para responder ante escenarios de desastre (UNGRD, 2016, p. 28). El plan destaca la labor del cuerpo de bomberos en la respuesta a desastres. En cuanto a la recuperación, este proceso implica esfuerzos por parte de las instituciones del Estado, las organizaciones de la sociedad, y en general por parte de toda la comunidad, para ejecutar los procesos de recuperación en el menor tiempo posible y que a su vez estos contribuyan a la reducción de la vulnerabilidad preexistente (UNGRD, 2016, p. 29).

-Fortalecer la gobernanza, educación y comunicación social gestión del riesgo con enfoque diferencial, de género y diversidad cultural: el plan reconoce que los municipios y departamentos no cuentan con capacidades suficientes para desarrollar procesos de gestión territorial sostenible, de manera que le corresponde a las entidades nacionales y sectoriales del SNGRD, adoptar estrategias de fortalecimiento municipal y regional de gestión del riesgo. Así mismo es necesario fortalecer las capacidades de las gobernaciones en tanto estas son las instancias de coordinación de los municipios, teniendo en cuenta sus competencias y corresponsabilidad en la GRD. El fortalecimiento institucional que requiere el SNGRD demanda del flujo de información vertical y horizontal para la toma de decisiones eficaz, de manera que el Sistema de

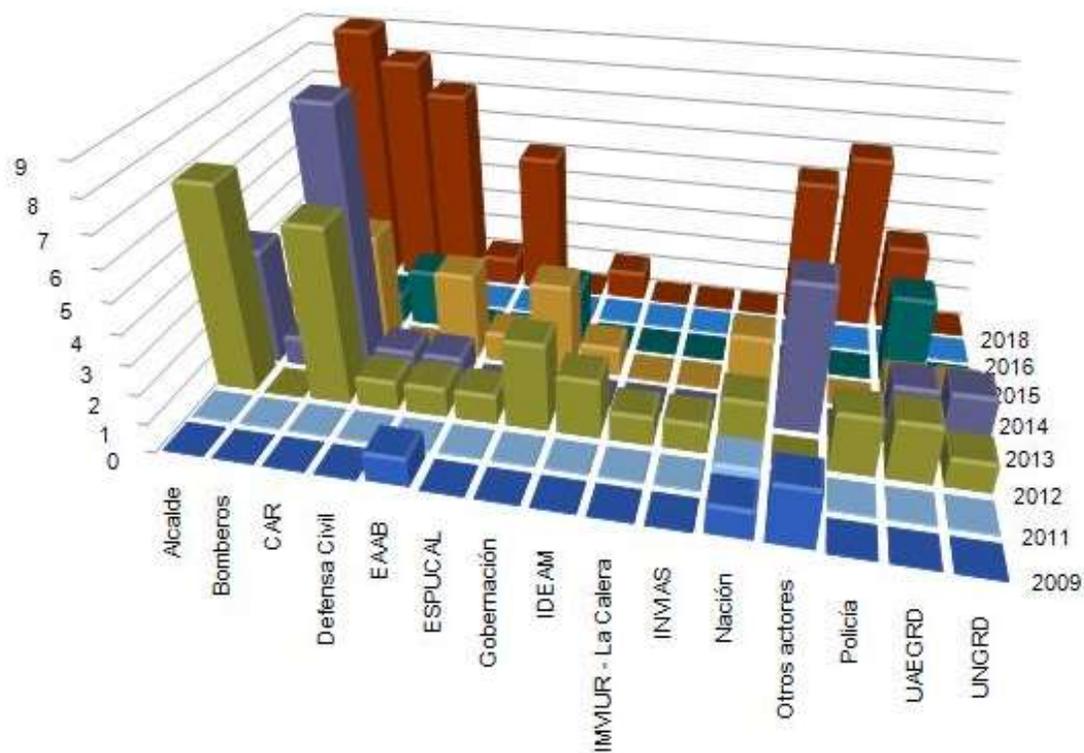
	<p>Información para la GRD debe garantizar la disponibilidad de la información para todos los actores. Adicionalmente, las entidades en todos los niveles deben superar el “enfoque reactivo ante la ocurrencia de emergencias y desastres, y entender que la gestión de riesgos con todos sus subprocesos no es un asunto exclusivo de la una oficina del gobierno en particular. Esto permitirá asumir en el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, las responsabilidades intrínsecas que se derivan de sus competencias. Por su parte los particulares deben comprender sus derechos frente a la gestión del riesgo, pero especialmente reconocer y actuar respecto a sus deberes y responsabilidades en la materia, complementarias y necesarias del papel limitado del Estado” (UNGRD, 2016, p. 30). Con el fin de cumplir este objetivo, el Estado debe poner en marcha programas educativos que incorporen la gestión del riesgo para la prevención de desastres, que pueden ser formales, informales y deben ser desarrollados por establecimientos educativos e instituciones sociales. La comunicación social del riesgo, la educación y participación ciudadana son procesos de apoyo a la gestión del riesgo (UNGRD, 2016, p. 30). Igualmente, la UNGRD en coordinación con otras entidades públicas, privadas y ONG deberá impulsar el reconocimiento de nociones de diversidad cultural, protección e igualdad de género en los procesos de participación ciudadana para el cumplimiento de la Política de Gestión del Riesgo en el país. Así mismo el trabajo con comunidades debe realizarse teniendo en cuenta el enfoque diferencial y sin que haya lugar a discriminación alguna.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Metas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir la mortalidad nacional causada por desastres para 2025 y reducir la tasa de mortalidad nacional causada por desastres a 5,9 personas por cada 100000 personas en el decenio 2015-2025, respecto del periodo 2005-2015. 2. Reducir el número de personas afectadas en el país para 2025 y reducir la tasa de personas afectadas por desastres a 3284 personas por cada 100000 en el decenio 2015-2025 respecto del periodo 2005-2015. 3. Reducir el número de viviendas destruidas directamente por fenómenos recurrentes en el decenio 2015-2025 respecto del periodo 2005-2015. 4. Reducir el número de edificaciones escolares afectadas por fenómenos de desastres en el decenio 2015-2025 respecto del periodo 2005-2015 5. Reducir los daños causados por desastres en los servicios de agua potable en el decenio 2015-2025 respecto del periodo 2005-2015. • Para lograr “la armonización de los planes de GRD con los planes de desarrollo, ordenamiento territorial, y manejo de cuencas hidrográficas, y de adaptación al cambio climático, entre otros, es necesario llevar a cabo las siguientes acciones: <ol style="list-style-type: none"> 1. Integrar el concepto de seguridad territorial en todos los procesos de planificación y todos los niveles de gobierno. Este concepto parte de la premisa según la cual es necesario promover la localización segura como un determinante del desarrollo territorial. 2. Desarrollar metodologías, guías, e instrumentos técnicos que faciliten y orienten el análisis del riesgo. 3. Establecer la escala o resolución en la que se realizará el análisis del riesgo de desastres de acuerdo con los requerimientos en la planificación territorial y del desarrollo. 4. Establecer protocolos para la inter-operatividad de sistemas de información territoriales. La información sobre estudios de amenaza, exposición y vulnerabilidad, deberán estar georreferenciados y estar disponibles para la toma de decisiones de todos los niveles de gobierno, garantizado su acceso a través de diferentes sistemas de información. 5. Definir mecanismos de articulación del PNGRD con otras políticas o planes sectoriales.
<p>¿Qué establece la política sobre el problema?</p>	<p>Marco conceptual: El plan establece en su marco conceptual que los riesgos de desastres deben tratarse desde el enfoque de gestión de procesos, que permite “implementar la gestión en un sentido transversal, e incluye así competencias y actividades que articulan a cada una de las entidades que integran el SNGRD” (UNGRD, 2016, p.19). Se parte de la idea de que el conocimiento del riesgo de desastres permite tomar medidas correctivas y prospectivas de reducción del riesgo y fortalecer el manejo de los desastres, que no solamente consisten en la respuesta y atención de la</p>

	<p>emergencia, sino que debe transformar un escenario de riesgo a un territorio seguro y sostenible. La Ley 1523 de 2012 busca las siguientes transformaciones (UNGRD, 2016, pp.17-18):</p> <ul style="list-style-type: none"> -Entender que el proceso de gestión del riesgo de desastres constituye una política de desarrollo encaminada hacia la sostenibilidad, seguridad territorial y el goce efectivo de derechos; de manera que estos procesos están asociados con la planificación del desarrollo seguro y sostenible, que requiere la participación de los diferentes niveles del gobierno y de la población. -Con el fin de lograr dicha transformación, el SNGRD tiene como responsabilidad “llevar a cabo el proceso social de gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible”. -Comprender que el proceso de conocimiento del riesgo abarca otros procesos como la identificación de escenarios de riesgo; su análisis, evaluación y monitoreo; y su comunicación para promover mayor conocimiento al respecto, pues ello contribuye en los procesos de reducción del riesgo y manejo del desastre. -La reducción del riesgo es el proceso que abarca la intervención que busca modificar o reducir las condiciones de riesgo existentes para así evitar la generación de nuevos riesgos en el territorio. Las medidas de mitigación tienen como objetivo la reducción de la amenaza, la exposición y la vulnerabilidad de las personas con miras evitar o minimizar los daños y pérdidas producidos tras un evento. Este proceso se compone de actividades de: intervención correctiva del riesgo existente, intervención prospectiva de nuevos escenarios de riesgo, y protección financiera. - El manejo de desastres es el proceso que consiste en la preparación para la respuesta a emergencias, la recuperación pos desastre y la ejecución de los procesos de rehabilitación y reconstrucción. <p>Por otro lado, como avance y desafío, la Ley 1523 de 2012 plantea que es fundamental reconocer que todos los actores son corresponsables en el proceso de GRD, de manera que es la participación de los ciudadanos es crucial. Teniendo en cuenta lo anterior el PNGRD incorpora el enfoque diferencial como una garantía para la participación efectiva y la protección de condiciones de equidad.</p>	
Instrumentos para la ejecución de la política	Incorporación del plan en los planes de desarrollo territoriales, de ordenamiento territorial, y manejo de cuencas hidrográficas.	
Niveles de acción según el marco de la gobernanza múltiple	Actores	Responsabilidades / funciones
Gobernanza constitutiva	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.	Todos los actores del sistema deben implementar acciones conjuntas para llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo, contribuyendo a la seguridad, la calidad de vida y al desarrollo sostenible.
Gobernanza directiva	NA	NA
Gobernanza operacional *Ejecución de la gobernanza direccional, facilita las condiciones para que la toma de decisiones en la política se dé conforme a los intereses colectivos.	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres Servicio Geológico Colombiano, IDEAM, IGAC, CCO, DIMAR (CIOH, CCCP), las Corporaciones Autónomas Regionales y demás integrantes del SINA,	La UNGRD deberá liderar la estrategia para el desarrollo de investigación orientada a la gestión del riesgo de desastres, “en coordinación con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación COLCIENCIAS, Universidades e institutos de investigación del país, así como los avances de los sectores que deriven en conocimiento y nuevas prácticas en gestión del riesgo de desastres” (UNGRD, 2016, p. 36). Estas entidades deben promover programas de investigación, evaluación de amenazas y el conocimiento sobre riesgos de origen natural, socio-natural, tecnológico y humano no intencional, pues a partir de estas pueden tomarse decisiones sobre inversión segura “para la incorporación de criterios de sostenibilidad los procesos de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial y planificación ambiental” (PNGRD, 2016,26).

Universidades y otras instituciones técnicas y científicas del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, y con la participación de gremios y del sector privado.	
Servicio Geológico Colombiano, IDEAM, IGAG, la DIMAR, el DANE, el MVCT, el MADS y demás institutos del SINA.	Deben elaborar guías y demás instrumentos técnicos que faciliten y orienten el análisis del riesgo en coordinación con la UNGRD (UNGRD, 2016, p. 39).
Entidades encargadas del sector vivienda.	“El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la entidades encargadas del sector vivienda deben proveer proyectos para el mejoramiento del entorno, reasentamiento de población ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable, la construcción de adecuados soportes urbanos (equipamientos, infraestructuras y servicios) en las zonas de recepción de la población que permitan la recuperación social, económica y cultural de las comunidades e implementar estrategias para el manejo de los suelos de protección por riesgo” (UNGRD, 2016, p. 29).
Ministerio de Educación Nacional	El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con la UNGRD le corresponden “establecer estrategias, acciones, regulaciones, y decisiones que garanticen la inclusión de la gestión del riesgo en los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación informal y la educación para el trabajo y atender los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación, especialmente la cualificación y formación de los educadores que comprendan el proceso de la gestión del riesgo, el desarrollo de recursos y métodos educativos, la innovación y la investigación educativa en esa temática y la evaluación de procesos que se den en la materia” (UNGRD, 2016, p. 31).
Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	“En materia de comunicación del riesgo, la UNGRD con el apoyo técnico del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones diseñará y pondrá en marcha una estrategia nacional de comunicación social del riesgo, que comprenda el diseño, la conceptualización y la divulgación e instrumentos, herramientas, mensajes, claves y mecanismos que garanticen el acceso a la información, particularmente lo relativo al conocimiento del riesgo, la reducción y el manejo de desastres, que permitan a los ciudadanos informarse y actuar en el marco de sus deberes y responsabilidades” (UNGRD, 2016, p. 31).
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	En cuanto a los mecanismos de protección financiera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo de la UNGRD y el DNP y el DNP, desarrollará la estrategia de protección financiera del Estado para enfrentar situaciones de desastre y reducir la vulnerabilidad fiscal (UNGRD, 2016, p. 37).
Sociedad civil	Sociedad informada y consiente en GRD: “La GRD debe aumentar la resiliencia de las comunidades ante los desastres mediante la información y participación de todos sus integrantes, orientándose de acuerdo a las características diferenciales, culturales y de género. Se busca la participación social con enfoques proactivos, integrados, multisectoriales y previsores para fomentar una cultura ante los desastres y una fuerte participación comunitaria en campañas constantes de educación de la ciudadanía y en consultas públicas a todos los niveles de la sociedad” (UNGRD, 2016, p. 38).

Dispositivo legal (norma, decreto, plan o programa)	Decreto 2157 de 2017, por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la ley 1523 de 2012.		
Instancia que la expide	Presidencia de la República	Fecha de expedición	20 de diciembre de 2017
Disposiciones generales:	<p>“Todas las entidades públicas y privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecuten obras civiles mayores o que desarrollen actividades industriales o de otro tipo que puedan significar riesgo de desastre para la sociedad, así como las que específicamente determine la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, deberán realizar un análisis específico de riesgo que considere los posibles efectos de eventos naturales sobre la infraestructura expuesta y aquellos que se deriven de los daños de la misma en su área de influencia, así como los que se deriven de su operación. Con base en este análisis diseñarán e implementarán las medidas de reducción del riesgo y planes de emergencia y contingencia que serán de su obligatorio cumplimiento” (Decreto 2157, 2017).</p> <p>“El Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas (PGRDEPP) incluirá, entre otros aspectos, el análisis específico de riesgo que considere los posibles efectos de eventos de origen natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional, sobre la infraestructura expuesta y aquellos que se deriven de los daños de la misma en su área de influencia de posible afectación por la entidad, así como de su operación que puedan generar una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad. Con base en ello realizará el diseño e implementación de medidas para reducir las condiciones de riesgo actual y futuro, además de la formulación del plan de emergencia y contingencia, con el fin de proteger la población, mejorar la seguridad, el bienestar y sostenibilidad de las entidades” (Decreto 2157, 2017).</p> <p>Este plan es el instrumento mediante el cual “las entidades públicas y privadas, objeto del presente capítulo, deberán: identificar, priorizar, formular, programar y hacer seguimiento a las acciones necesarias para conocer y reducir las condiciones de riesgo (actual y futuro) de sus instalaciones y de aquellas derivadas de su propia actividad u operación que pueden generar daños y pérdidas a su entorno, así como dar respuesta a los desastres que puedan presentarse, permitiendo además su articulación con los sistemas de gestión de la entidad, los ámbitos territoriales, sectoriales e institucionales de la gestión del riesgo de desastres y los demás instrumentos de planeación estipulados en la Ley 1523 de 2012 para la gestión del riesgo de desastres” (Decreto 2157, 2017, art. 2.3.1.5.2.1).</p>		
¿Qué establece sobre el problema que aborda la política pública de gestión del riesgo de desastres?	En correspondencia con la Ley 1523 de 2012, todas las entidades públicas y privadas, cuyas acciones y actividades puedan significar riesgo de desastres para la comunidad, deberán desarrollar sus planes de gestión del riesgo de desastres. Las entidades públicas y privadas que son responsables de la elaboración de este plan son aquellas que presten servicios públicos, construyan obras civiles mayores, desarrollen actividades industriales y otras actividades que pueda significar riesgo de desastres para la sociedad y el ambiente como transporte y almacenamiento de carga, y construcciones de alta complejidad.		
Instrumentos para la ejecución de la política	NA		
Niveles de acción según el marco de la gobernanza múltiple	Actores	Responsabilidades / funciones	
Gobernanza constitutiva	NA	NA	
Gobernanza directiva	NA	NA	
Gobernanza operacional	NA	NA	

F. Anexo: Actores más referenciados en las en las actas de reuniones del Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres (CLOPAD) y del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) de La Calera, entre los años 2009 y 2018



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera

G. Anexo: Descripción de los actores de la red de gobernanza de la implementación de la política pública de La Calera

Actores del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de La Calera

Actores externos del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de La Calera

Parte 1

Categoría	Alcalde	Coordinador CMGRD La Calera	Empresa de Servicios Públicos de La Calera	CAR	Defensa Civil
Categoría o nivel formal	Municipal	Municipal	Empresa pública del Estado del orden municipal.	Organización del Estado integrada por diferentes entidades territoriales.	Organización del Estado del orden nacional.
Status (formal-informal)	Formal	Formal	Formal	Formal	Formal
Recursos controlados	Competencias para la toma de decisiones	Conocimiento en temas relacionados con la gestión del riesgo de desastres.	No se identifica.	Conocimiento para la realización de estudios para el conocimiento –valga la redundancia– y la reducción del riesgo. Legitimidad y competencias para la aprobación de los POT y la intervención de las fuentes hídricas. Recursos financieros	Conocimientos en temas relacionados con la atención a emergencias.
Creencias sobre la GRD (comprensión)	No se identifica.	Baja comprensión de la gestión del riesgo, acciones centradas en el manejo y atención de emergencias.	No se identifica.	Alta comprensión de la gestión del riesgo. Intervienen en acciones de conocimiento y reducción del riesgo y construcción de obras de mitigación de amenazas.	No se identifica
Modos de expresión y acción	Acción alta: toma de decisiones para la atención de emergencias	Acción alta: apoyo en la atención de emergencias y desarrollo de informes.	Acción baja: apoyo en el desarrollo de estudios y atención de emergencias	Acción alta: apoyan la realización de estudios para el conocimiento del riesgo y	Acción alta: apoyo en la atención de emergencias.

	y la solicitud de la intervención de otros actores para obtención de recursos.		con tanques y otras herramientas.	contribuyen en la financiación y realización de obras de mitigación.	
Impacto	Bajo: pocas acciones desarrolladas para los procesos de la gestión del riesgo.	Bajo: pocas acciones desarrolladas para los procesos de la gestión del riesgo.	Bajo: pocas acciones desarrolladas para la atención de emergencias.	Alto: acciones adelantadas para apoyar los procesos de conocimiento y reducción del riesgo.	Bajo: pocas acciones desarrolladas para los procesos de la gestión del riesgo. Alto: en cuanto a acciones de manejo de emergencias y capacitaciones en atención y actuación frente a desastres.
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas	Participa en el CMGRD pero no implementa adecuadamente los procesos de gestión del riesgo ya que las acciones se centran en el manejo y atención de desastres.	Preside el funcionamiento y desarrollo del CMGRD, pero no vigila, promueve ni garantiza el flujo efectivo de los procesos de la gestión del riesgo, ya que las acciones se centran en el manejo y atención de desastres.	Participación como miembro del CMGRD.	Participación como miembro del CMGRD, apoyo en la realización de estudios para el conocimiento y la reducción del riesgo de manera subsidiaria a la labor de la alcaldía y la implementación de los procesos de gestión del riesgo.	Participación como miembro del CMGRD, y apoyo frente a la preparación, respuesta y rehabilitación frente a situaciones de desastre.
Espacio de intervención	Gobernanza directiva: baja toma de decisiones relacionadas con los objetivos del SNGRD. Esto obedece a que las decisiones se centran en el manejo y la atención.	Gobernanza operacional: ejecuta el CMGRD, pero sus acciones están centradas en el manejo y atención de emergencias.	Gobernanza operacional: participa en el CMGRD y centra sus acciones en el manejo y la atención de emergencias.	Gobernanza operacional: participa en el CMGRD y centra sus acciones en los procesos de conocimiento y reducción del riesgo.	Gobernanza operacional: participa en el CMGRD y centra sus acciones en el manejo y la atención de emergencias.
Posicionamiento frente al problema estudiado	<i>Actor relevante</i>	<i>Actor relevante</i>	<i>Actor secundario</i>	<i>Actor estratégico</i>	<i>Actor secundario</i>

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera.

Parte 2

Categoría	Cruz Roja Colombiana	Bomberos voluntarios de La Calera	Secretario de despacho del alcalde (general o de gobierno)	Policía	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	UAEGRD de Cundinamarca
Categoría o nivel formal	Organización no gubernamental.	Organización no gubernamental.	Secretaría de orden municipal.	Organización del Estado.	Empresa pública del Estado.	Entidad del Estado del orden departamental.
Status (formal-informal)	Formal	Formal	Formal	Formal	Formal	Formal
Recursos controlados	No se identifica	Conocimientos relacionados en temas relacionados con la atención a emergencias y manejo de incendios.	No se identifica	Conocimientos relacionados en temas relacionados con la atención a emergencias.	Conocimientos y competencias para la elaboración del plan de contingencia del Embalse de San Rafael. El plan es del 2014 y se encuentra desactualizado (García, O. Entrevista, 17 de mayo de 2019, parte 1, minuto10:34).	Conocimiento en temas relacionados con la gestión del riesgo para la realización de estudios de conocimiento y reducción. Recursos financieros para la realización de estudios y atención de emergencias. Competencias y legitimidad para apoyar al municipio cuando lo requiera por motivos de declaración de calamidad pública.
Creencias sobre la GRD (comprensión)	No se identifica	No se identifica	No se identifica	No se identifica	No se identifica	Alta comprensión de la gestión del riesgo. Intervienen en acciones de conocimiento y reducción del riesgo y construcción de obras de mitigación de amenazas.
Modos de expresión y acción	No se identifica	Acción alta: apoyo en la atención de emergencias.	Acción baja: su acción se limita a su participación en el CMGRD.	Acción alta: apoyo en la atención de emergencias.	Acción alta: responsables (de acuerdo con la administración municipal) en la atención y respuesta de emergencias en caso	Acción alta: entrega de informes o estudios relacionados con el conocimiento del riesgo y apoyo en la

					de que se presente un evento relacionado con el Embalse de San Rafael.	atención de emergencias y construcción de obras de mitigación.
Impacto	No se identifica	Bajo: pocas acciones desarrolladas para los procesos de la gestión del riesgo. Alto: en cuanto a acciones de manejo de emergencias y capacitaciones en manejo de incendios.	Bajo: su acción se limita a su participación en el CMGRD sin incidencia en la toma de decisiones.	Bajo: pocas acciones desarrolladas para los procesos de la gestión del riesgo. Alto: en cuanto a acciones de manejo de emergencias.	Bajo: pocas acciones desarrolladas para los procesos de la gestión del riesgo, pues hubo retrasos en la entrega del plan de contingencias y para este momento, se encuentra desactualizado.	Alto: acciones adelantadas para apoyar los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres.
Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas	No se identifica	Participación como miembro del CMGRD, y apoyo frente a la preparación, y respuesta ante situaciones de desastre.	Participación como miembro del CMGRD.	Participación como miembro del CMGRD, y apoyo en la respuesta ante situaciones de desastre.	Participa en el CMGRD, cuando ha sido citado, pero se presenta un bajo cumplimiento con las responsabilidades asociadas al plan de contingencia del Embalse de San Rafael.	Apoyo de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, cuando así lo ha requerido el municipio.
Espacio de intervención	Gobernanza operacional: no participa en el CMGRD, ni hay registro de acciones llevadas a cabo en el municipio.	Gobernanza operacional: participa en el CMGRD y centra sus acciones en el manejo y la atención de emergencias.	Gobernanza operacional: participa en el CMGRD.	Gobernanza operacional: participa en el CMGRD y centra sus acciones en el manejo y la atención de emergencias.	Gobernanza operacional: participa en el CMGRD cuando así ha sido requerido debido a los límites que comparte el Embalse de San Rafael con La Calera.	Gobernanza operativa en el nivel departamental como instancia que orienta y articula el CDGRD de Cundinamarca y vela por la implementación de los procesos de la gestión del riesgo.
Posicionamiento frente al problema estudiado	<i>Actor secundario</i>	<i>Actor secundario</i>	<i>Actor secundario</i>	<i>Actor secundario</i>	<i>Actor secundario</i>	<i>Actor estratégico</i>

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera.

H. Anexo: Comprensión del problema desde el nivel de la gobernanza directiva de la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia

Grafico 1. Comprensión del problema vs. Instrumentos para la implementación de la política pública de gestión vs. Temas abordados en el Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo

COMPRESIÓN DEL PROBLEMA				INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN		TEMAS ABORDADOS
1 Se identifica que es necesario incorporar la gestión del riesgo	Centrado en la atención	Comprensión adecuada	Enfoque reactivo	Formulación de la Política	Formulación de Planes	Establecimiento de normas
	2	4	5	1	2	1
	Baja comprensión de la	Los conceptos relevantes		Formulación de los planes	Planes para control y reducción	Elaboración de guías
	Centrado en la emergencia	6	7	3	4	2
3	Centrado en la recuperación	Se abordan temas relacionados		Plan Nacional de Gestión	Planificación del desarrollo	Reglamentación de la
		8	9	5	6	3

<i>Comprensión del problema</i>	<i>Instrumentos para la implementación de la gestión del riesgo de desastres</i>	<i>Temas abordados en el Comité</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Se identifica que es necesario incorporar la gestión del riesgo en la planificación del territorio. 2. Centrado en la atención. 3. Centrado en la emergencia. 4. Comprensión adecuada de la gestión del riesgo de desastres. 5. Enfoque reactivo. 6. Baja comprensión de la gestión del riesgo de desastres en los municipios (vista desde los desastres). 7. Los conceptos relevantes de la gestión del riesgo se entienden de manera diferente dentro del comité. 8. Centrado en la recuperación post desastre. 9. Se abordan temas relacionados con los instrumentos de planificación de la gestión del riesgo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formulación de la Política Integral del Recurso Hídrico. 2. Formulación de planes de ordenación y de manejo de cuencas hidrográficas (POMCA). 3. Formulación de los planes municipales de gestión del riesgo de desastres en los municipios. 4. Planes para control y mitigación de incendios 5. Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 6. Planificación del desarrollo 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecimiento de normas para el funcionamiento del comité. 2. Elaboración de guías para la incorporación del conocimiento y la reducción del riesgo en los municipios. 3. Reglamentación de las diferentes comisiones técnicas asesoras.

Gráfico 2. *Comprensión del problema vs. Instrumentos para la implementación de la política pública de gestión vs. Temas abordados en el Comité Nacional para la Reducción del Riesgo*



Comprensión del problema

Instrumentos para la implementación de la gestión del riesgo de desastres

Temas abordados en el Comité

1. Enfoque reactivo.
2. Se establece la necesidad de realizar simulacros.
3. Centrado en la emergencia.
4. Se identifica que es necesario incorporar la gestión del riesgo en la planificación del territorio.
5. Centrado en la atención.
6. Se abordan temas relacionados con los instrumentos de planificación de la gestión del riesgo.
7. Centrado en la recuperación post desastre.
8. Los conceptos relevantes de la gestión del riesgo se entienden de manera diferente dentro del comité.

1. Gestión o actividades desarrolladas por las comisiones técnicas asesoras.
2. Establecimiento de normas para el funcionamiento del comité.
3. Reglamentación de las diferentes comisiones técnicas asesoras.
4. Evaluación y seguimiento al Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
5. Aportes para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022
6. Cambio climático

1. Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
2. Formulación de planes de ordenación y de manejo de cuencas hidrográficas (POMCA).
3. Plan de contingencia por pérdida de contención de hidrocarburos
4. Plan de contingencias frente al Fenómeno del Niño
5. Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres por Tsunami

Gráfico 3. Comprensión del problema vs. Instrumentos para la implementación de la política pública de gestión vs. Temas abordados en las reuniones conjuntas de los comités de conocimiento, reducción y manejo

COMPRESIÓN DEL PROBLEMA			INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA		TEMAS ABORDADOS EN EL COMITÉ	
Gestión del riesgo de desastres entendida como política de desarrollo	Comprensión adecuada de la gestión del riesgo de desastres	Enfoque reactivo	Formulación del Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	Articulación entre los comités para la toma de decisiones coherentes.	Cambio climático
1	3	4	1	2	1	2
Centrado en la emergencia					Evaluación y seguimiento al Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	Investigación en gestión del riesgo de desastres
2					3	5
	Centrado en la atención	Los conceptos relevantes de la gestión del riesgo se entienden de manera diferente dentro del comité.	Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias	Plan de Contingencias frente al Fenómeno del Niño	Gestión o actividades desarrolladas por las comisiones técnicas asesoras.	
	5	6	3	4	4	

Comprensión del problema

Instrumentos para la implementación de la gestión del riesgo de desastres

Temas abordados en el Comité

1. Gestión del riesgo entendida como política de desarrollo
2. Centrado en la emergencia.
3. Comprensión adecuada de la gestión del riesgo de desastres.
4. Enfoque reactivo.
5. Centrado en la atención.
6. Los conceptos relevantes de la gestión del riesgo se entienden de manera diferente dentro del comité.

1. Formulación del Plan Integral de Gestión del Riesgo del Volcán Galeras
2. Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
3. Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias
4. Plan de contingencias frente al Fenómeno del Niño

1. Articulación entre los comités para la toma de decisiones coherentes.
2. Cambio climático
3. Gestión o actividades desarrolladas por las comisiones técnicas asesoras.
4. Evaluación y seguimiento al Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
5. Investigación en gestión del riesgo de desastres.

Gráfico 4. *Comprensión del problema vs. Instrumentos para la implementación de la política pública de gestión vs. Temas abordados en las reuniones del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres*

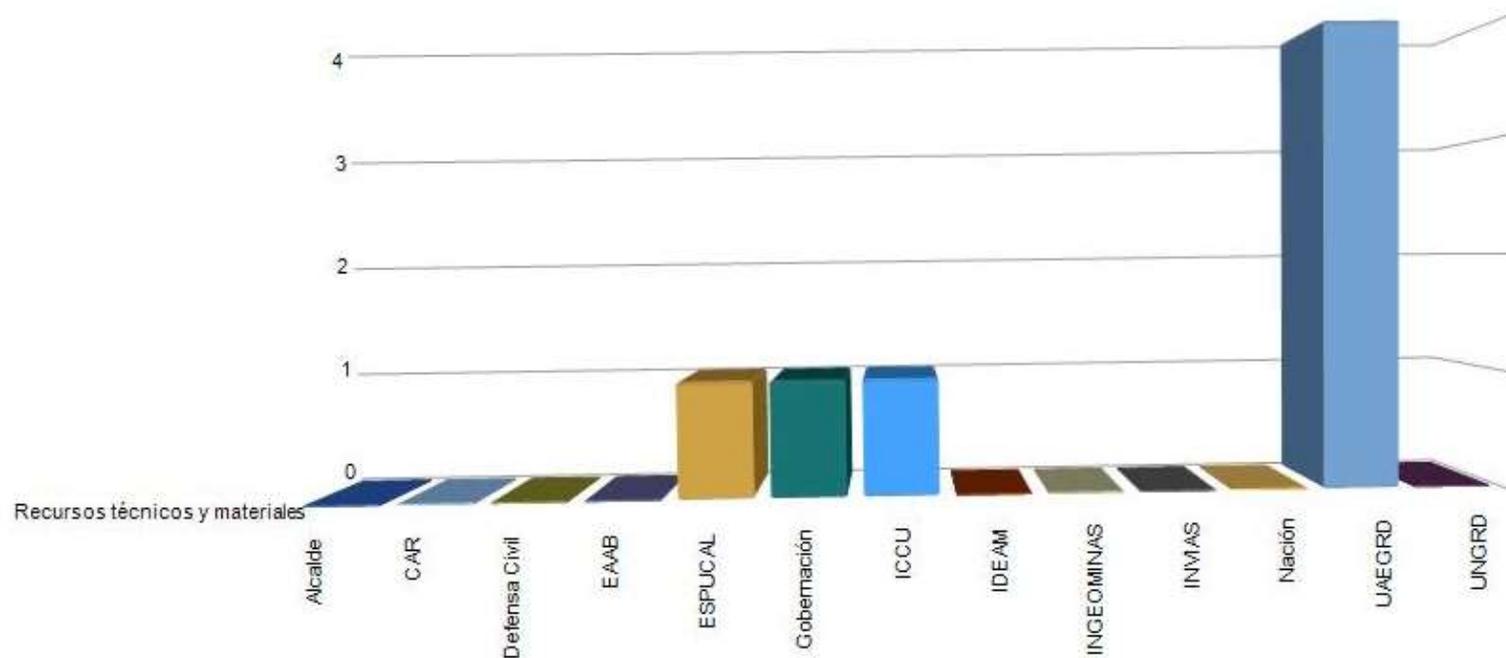


<i>Comprensión del problema</i>	<i>Instrumentos para la implementación de la gestión del riesgo de desastres</i>	<i>Temas abordados en el Comité</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Centrado en la atención. 2. Comprensión adecuada de la gestión del riesgo de desastres. 3. Enfoque reactivo. 4. Se identifica que es necesario incorporar la gestión del riesgo a la planificación del territorio 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de contingencias frente al Fenómeno del Niño 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aportes para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de las actas de reunión de los comités nacionales para el conocimiento y la reducción del riesgo, de las reuniones conjuntas de los tres comités y de dos reuniones del Consejo Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres.

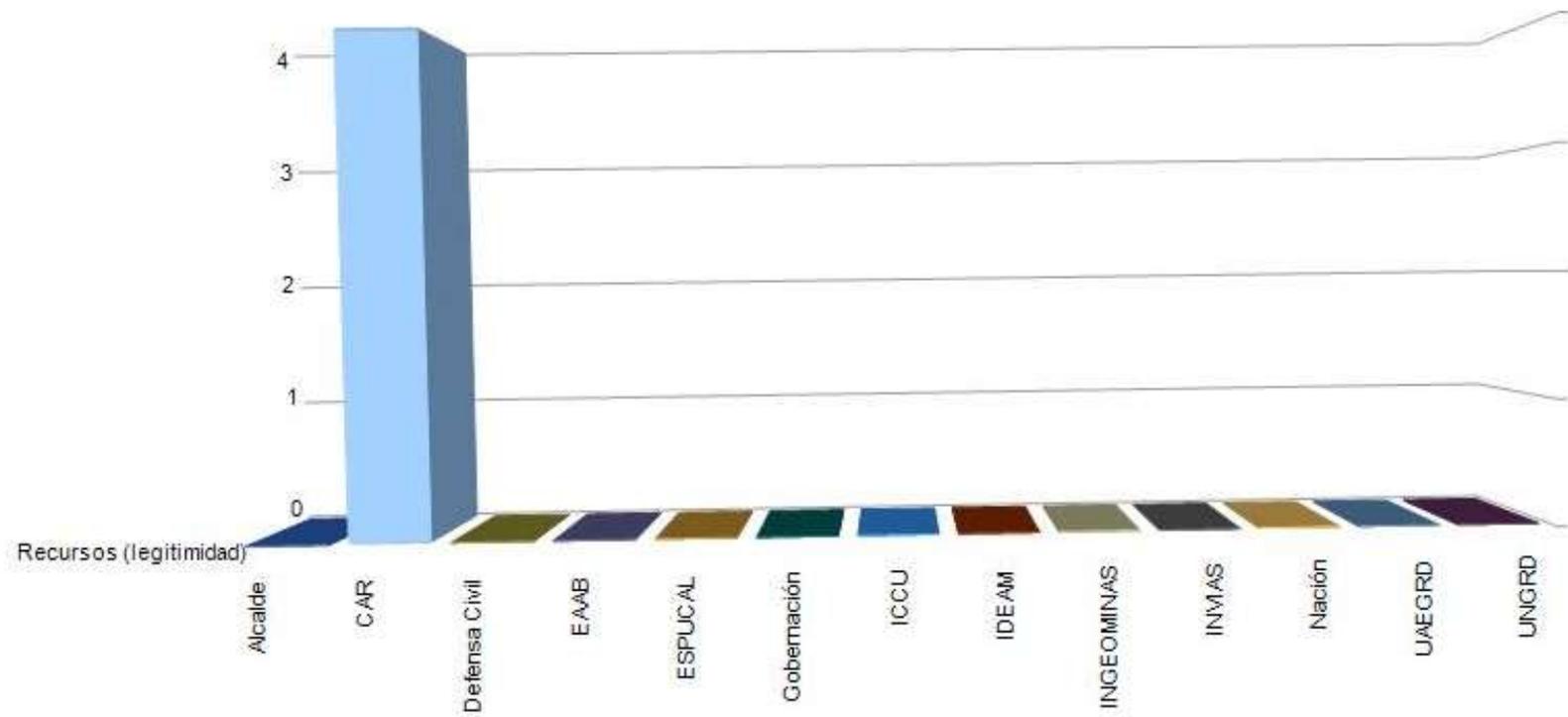
I. Anexo: Recursos vs. Dependencia en La Calera

Grafico 1. Recursos técnicos y materiales



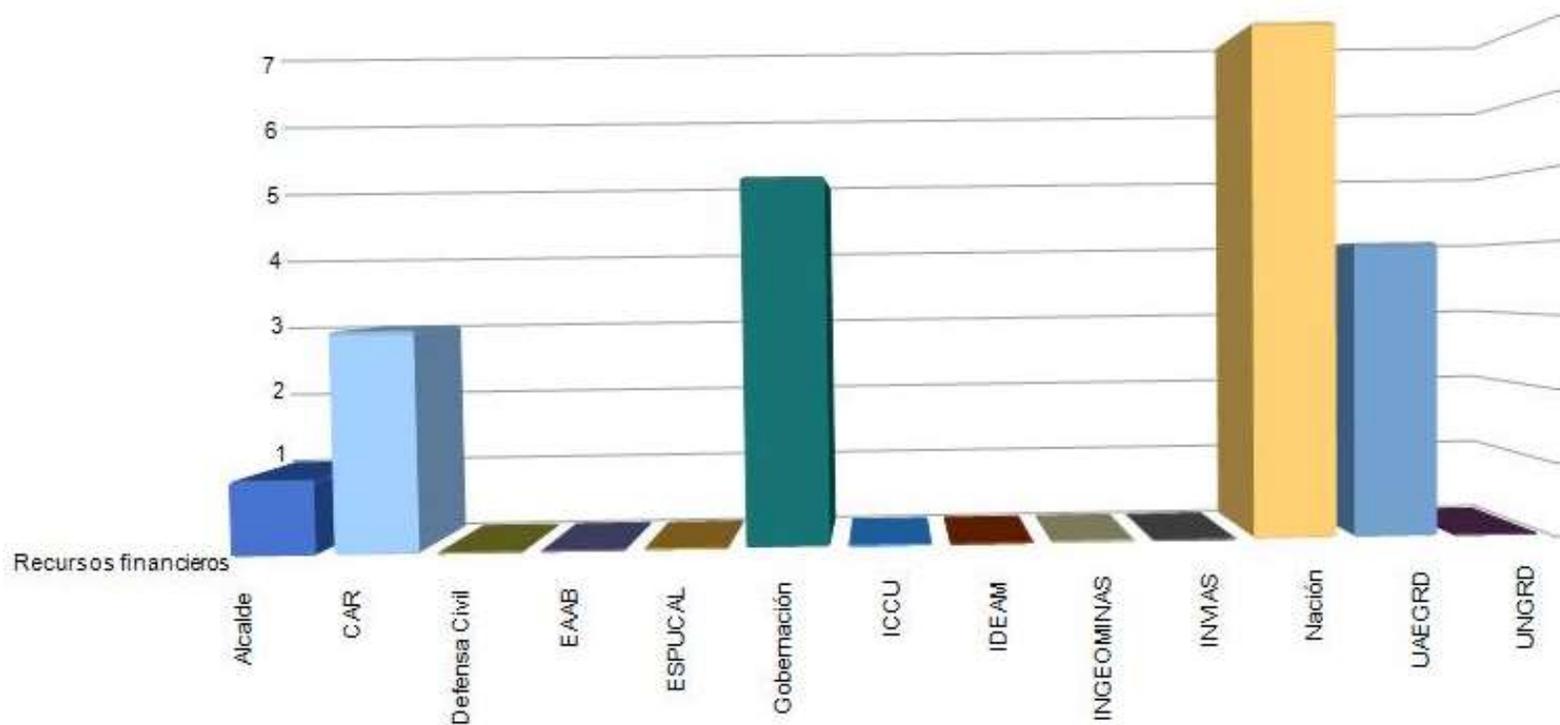
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera.

Grafico 2. Recursos de legitimidad



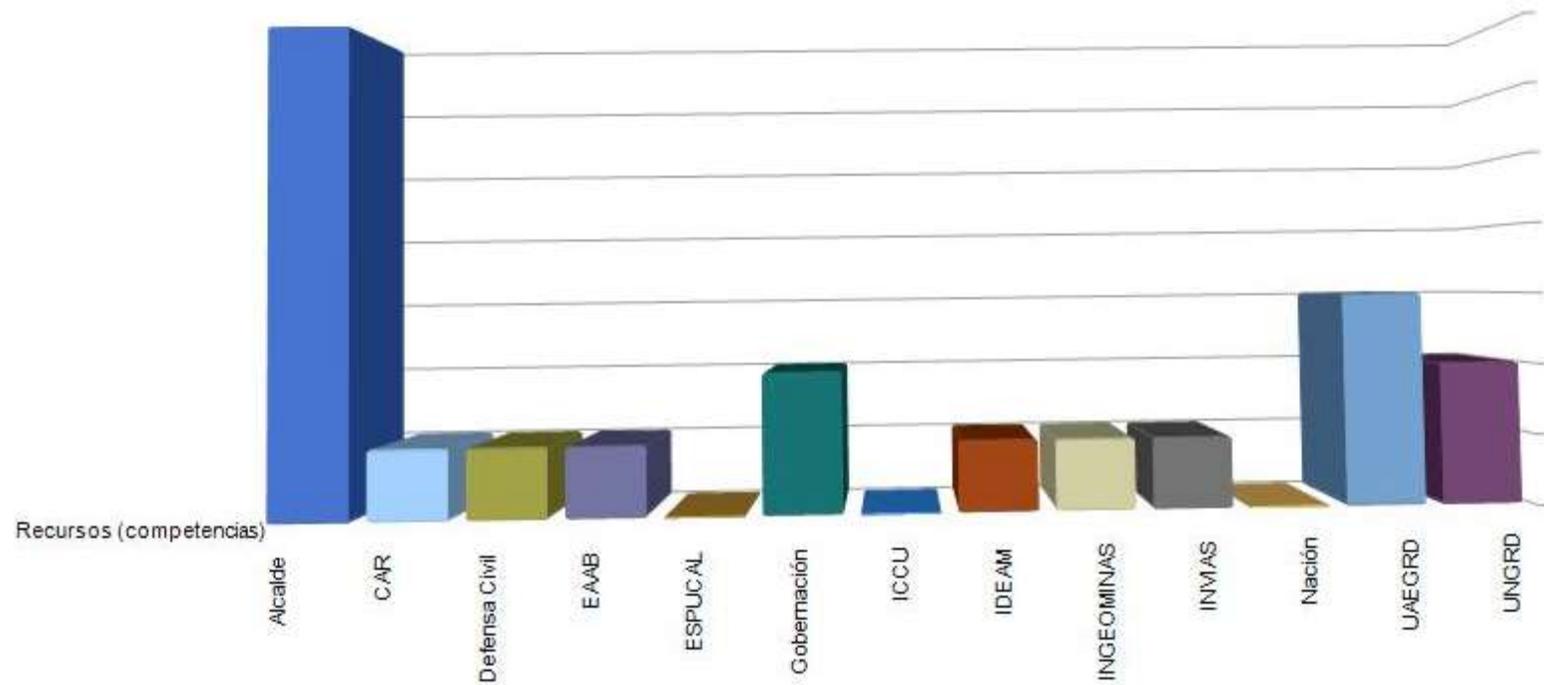
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera.

Grafico 3. Recursos financieros



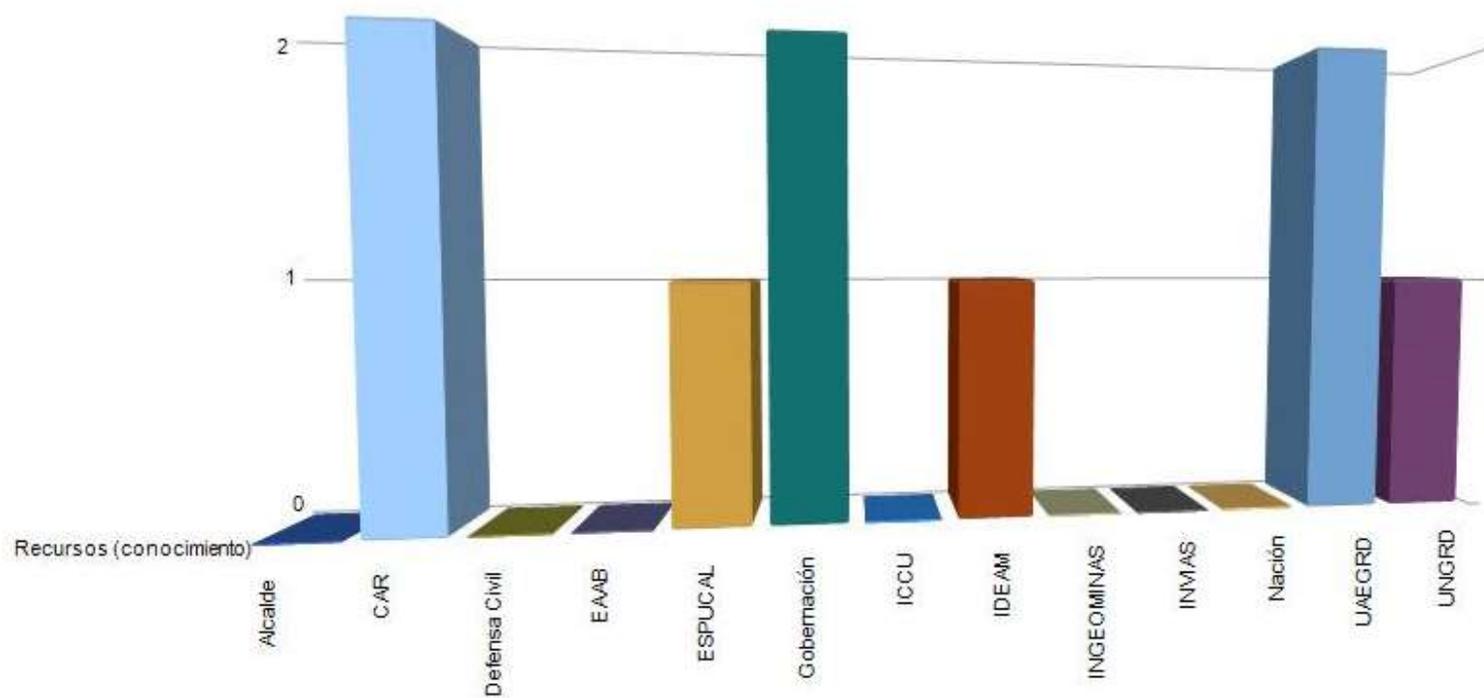
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera.

Gráfico 4. Recursos de competencias



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera.

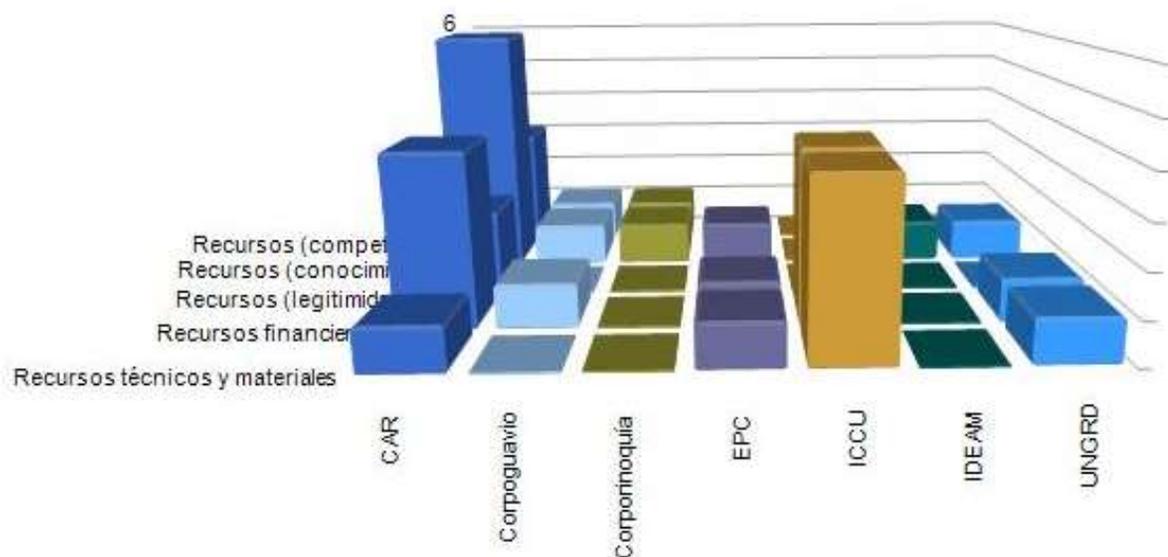
Gráfico 5. Recursos de conocimiento



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en La Calera.

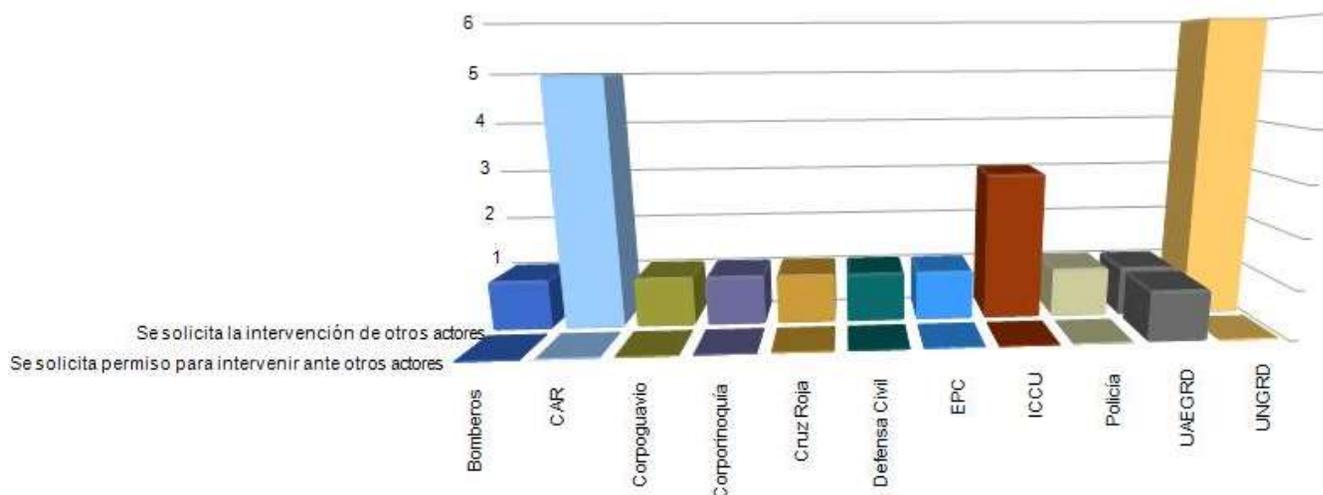
J. Anexo: Recursos y patrones de interacción entre los actores para la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Cundinamarca

Gráfico 1. Recursos de los actores para la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Cundinamarca



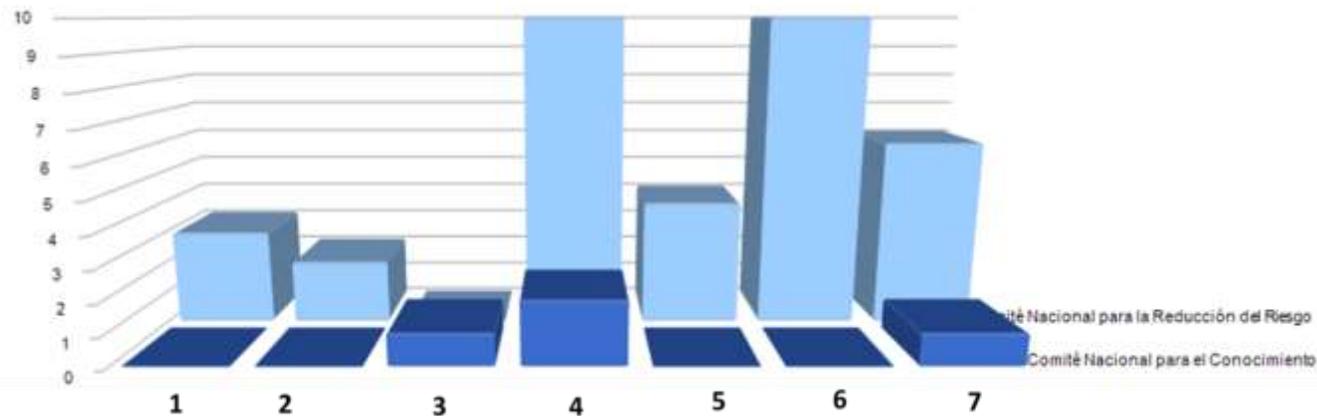
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Cundinamarca.

Gráfico 2. Patrones de interacción entre los actores para la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Cundinamarca



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Cundinamarca.

K. Anexo: Temas abordados en los comités nacionales para el conocimiento y la reducción del riesgo



1. Aportes para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2011.
2. Cambio climático
3. Elaboración de guías para la incorporación del conocimiento y la reducción del riesgo en los municipios.
4. Establecimiento de normas para el funcionamiento del comité.
5. Evaluación y seguimiento al Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
6. Gestión o actividades desarrolladas por las comisiones técnicas asesoras (temas varios).
7. Reglamentación de las diferentes comisiones técnicas asesoras.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de fuentes primarias relacionadas con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en Cundinamarca.

Bibliografía

- Adam S. y Kriesi H. (2007), The Network Approach. En Sabatier, P (Editor), *Theories of the Policy Process*, pp. 129-154. Estados Unidos: Universidad de California.
- Aguilar, L. F. (2013). Tercera parte. Gobernanza. En L. F. Aguilar V., *Gobierno y administración pública*, pp. 271-376. México: Fondo de Cultura Económica.
- Asamblea del Departamento de Cundinamarca. (15 de junio de 2018) Ordenanza 066 de 2018, por la cual se adopta la Política Pública para la Gestión del Riesgo de Desastres en Cundinamarca, se modifica la organización del Sistema Departamental de Gestión del Riesgo, y se modifica el artículo 346 de la Ordenanza Departamental 216 de 2014 y se dictan otras disposiciones. [Ordenanza 066 de 2018].
- Banco Mundial. (2012). Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas. Bogotá: Banco Mundial.
- Barreto, W. (24 de abril de 2019) Entrevista de N. Sáenz [Transcripción de audio, parte 1]. Carpeta entrevistas.
- Birkland, T. (2011). An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. Nueva York: Taylor & Francis.
- Börzel, T. (1997) ¿Qué tienen de especial los Policy Networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea.
- Cardona, O.D. et al. (2004). Estudio sobre desastres ocurridos en Colombia: estimación de pérdidas y cuantificación de costos. Bogotá. Recuperado en diciembre de 2018 de [http://www.desenredando.org/public/varios/2007/varios_omar/ERNDesastres Colombia LaRed.pdf](http://www.desenredando.org/public/varios/2007/varios_omar/ERNDesastres_Colombia_LaRed.pdf)
- CEPAL y BID. (2012). Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia 2010 y 2011. Bogotá: Naciones Unidas.
- Cerrillo, A. (2005). La gobernanza hoy. Introducción. En Cerrillo, A. (Coordinador y traductor), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, pp. 11-36. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Congreso de la República. (24 de abril de 2012) Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. [Ley 1523 de 2012]. DO: 48.411

Congreso de la República. (2 de noviembre de 1988) Ley 46 de 1988, por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, y se dictan otras disposiciones. [Ley 46 de 1988]. DO: 38.559

Departamento Nacional de Planeación (2010). Plan Nacional de Desarrollo: más empleo, menos pobreza y más seguridad (2010-2014). Juan Manuel Santos. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antteriores.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país 2014-2018. Juan Manuel Santos. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antteriores.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (15 de junio de 2019). TerriData Descargas. Recuperado en junio de 2019 de: <https://terridata.dnp.gov.co/#/descargas>

Eslava, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En Roth, A.-N. (Editor), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, pp. 97-124. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Financiera del Desarrollo Territorial (Findeter) (s.f.). La Calera sostenible. Plan de acción La Calera. Recuperado en abril de 2019 de: <file:///C:/Users/User/Downloads/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20La%20Calera.pdf>

García, O. (2 de mayo de 2019) Entrevista de N. Sáenz [Archivo de audio]. Carpeta entrevistas.

García, O. (17 de mayo de 2019) Entrevista de N. Sáenz [Archivo de audio]. Carpeta entrevistas.

Gobernación de Cundinamarca y PNUD (s.f.). Análisis Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres – Cundinamarca. Recuperado en mayo de 2019 de: http://www.cundinamarca.gov.co/Home/SecretariasEntidades.gc/UnidadAdminEspGestion/UnlAdmEsplaGesRiesdeDesDespli/asquienessomos_contenidos/planeaciongestioncontrol

Hill, M. y Hupe, P. (2006). Analyzing policy processes as multiple governance: accountability in social policy. *Policy Politics*. *Policy & Politics* 34 (3), pp.557–73.

Hill, M. y Hupe, P. (2009). *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. Londres: SAGE.

- Hoppe, R. (2010). *The governance of problems. Puzzling, powering and participation*. Bristol: The Policy Press.
- Hufty, M. (2008). Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza. En Mazurek H. (Editor), *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*. La Paz, IFEA-IRD.
- Klijin, E.H. (2005). Las redes de políticas públicas: una visión en conjunto. En Cerrillo, A. (Coordinador y traductor), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, pp. 213-244. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Klijin, E.H. y Koppenjan J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Nueva York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En Cerrillo i. M. (Coord. y trad.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, pp. 57-83. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lavell, A. (s.f.). Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición. Recuperado en diciembre de 2018 de <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/riesgo-apuntes.pdf>
- Matiz, J. (23 de abril de 2019). Entrevista de N. Sáenz [Transcripción de audio]. Carpeta entrevistas.
- Narváez, L., Lavell, A., y Pérez, O., G. (2009). *La gestión del riesgo de desastres Un enfoque basado en procesos*. Lima: Comunidad Andina.
- Observatorio Regional y Ambiental y de Desarrollo Sostenible del Río Bogotá (Orarbo) (s.f.) Ficha La Calera, Cundinamarca. Recuperado en junio de 2019 de: http://orarbo.gov.co/apc-aa-files/a65cd60a57804f3f1d35afb36cfc958/cmarca_la-calera-ficha.pdf
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2 (4), pp. 99-128.
- Páramo, P. (2011). Investigación de estudio de caso: estrategia de indagación. En Páramo, P. (Compilador). *La investigación en ciencias sociales: estrategias de investigación*. Bogotá: Universidad Piloto.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: FLACSO.
- Piñuel, J.L. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. En *Estudios de Sociolingüística* 3(1), pp. 1-42.

- Pressman, J. y Wildavsky, (1998) A. Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. (Trad. de la tercera edición de 1984). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la República. (20 de diciembre de 2017). Decreto 2157 de 2017, por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012. [Decreto 2157 de 2017]. DO: 50453
- Presidencia de la República. (23 de febrero de 2016). Decreto 308 de 2016, por medio del cual se adopta el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. [Decreto 308 de 2016]. DO: 49.796
- Presidencia de la República. (19 de septiembre de 2014). Decreto 1807 de 2014, por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. [Decreto 1807 de 2014]. DO: 49.279
- Presidencia de la República. (20 de noviembre de 2013). Decreto 2672 de 2013, por el cual se modifica parcialmente la estructura de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. [Decreto 2672 de 2013]. DO: 48980
- Presidencia de la República. (11 de septiembre de 2013). Decreto 1974 de 2013, por el cual se establece el procedimiento para la expedición y actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo. [Decreto 1974 de 2013]. DO: 48.910
- Pulido, S. y Rodríguez J. (2014) Manual básico de uso: Software NVivo. V 9 &10. Recuperado en junio de 2019 de: http://www.fce.unal.edu.co/media/files/UIFCE/Estadistica_Descriptiva_y_Analisis_Cualitativo/Manual_de_Uso_Basico_NVivo_9___10.pdf
- Pülzl, H., y Treib, O. (2007). Chapter 7. Implementing Public Policy. En Fischer, F., Miller, G. y Sidney. M., *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*, pp. 89-108. Pennsylvania: Taylor & Francis Group.
- Robles, R. (8 de mayo de 2019) Entrevista de N. Sáenz [Archivo de audio]. Carpeta entrevistas.
- Romero, G. y Maskrey, A. (1993). Cómo entender los desastres naturales. En Maskrey, A. (Comp.). *Los Desastres No Son Naturales*, pp. 6-11. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
- Roth, A.-N. (2015). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas. Bogotá: IEMP Ediciones.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). (2019). Estructura del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Recuperado de: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) (2018). Proyecto de inversión: Fortalecimiento de políticas e instrumentos financieros del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –SNGRD de Colombia 2016-2018 BPIN2015011000112. Recuperado en mayo de 2019 de: http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Proyectos-Inversion/2018/Documento_Perfil_Informe_final_Fortalecimiento_politicas_instrumentos_financieros_SNGRD.pdf

Vallejo, M.A. (2010). La gestión de riesgo en Colombia como herramienta de intervención pública. Quito: FLACSO. Recuperado en enero de 2019 de http://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=119294&tab=opac

Vargas, R. (10 de mayo de 2019) Entrevista de N. Sáenz [Archivo de audio]. Carpeta entrevistas.

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, (20). pp. 149-187.

Wilches-Chaux, G. (2007). Capítulo 2. El territorio y la dinámica de las comunidades. En G. Wilches-Chaux, *¿Qu - ENOS pasa?*, pp. 41-57. Bogotá: ARFO.

Wiches-Chaux, G. (2008). La reducción de la pobreza como estrategia para la adaptación al cambio climático y la adaptación al cambio climático como estrategia para la reducción de la pobreza. Programa Conjunto de Integración de ecosistemas y adaptación al cambio climático.

Zornoza, J. (2010). Enfoque de redes de política. Instrumento explicativo, analítico e investigativo. En Roth, A.-N. (Editor), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, pp. 167-182. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.