

# Resultados del proceso de formulación de la Política Pública Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres de Medellín



**Resultados del proceso de formulación de la Política Pública Territorial  
de Gestión del Riesgo de Desastres de Medellín**

© 2019

**Alcaldía de Medellín**

Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga  
*Alcalde de Medellín*

Camilo Zapata Wills  
*Director DAGRD*

Diego Andrés Moreno Bedoya  
*Subdirector de Manejo de Desastres*

Jaime Enrique Gómez Zapata  
*Subdirector de Conocimiento y Reducción del Riesgo*

David Zapata Hincapié  
*Profesional Universitario*  
*Equipo de supervisión*

**Universidad de Antioquia**

William Fredy Pérez Toro  
*Director Instituto de Estudios Políticos*

Adriana González Gil  
*Coordinación general*

James Granada Vahos  
*Coordinación académica*

Juliet Ivonne Guevara Zapata  
*Asistente de Comunicaciones y Extensión*

**Equipo de producción de la cartilla**

Carolina Peña Padierna  
Juan Esteban Lopera Morales  
*Textos*

Manuela Correa Upegui  
*Diseño gráfico*

Natalia Botero Duque  
Sandra Ramírez Giraldo  
*Fotografía*

# Contenido

<b>Presentación</b>	<b>4</b>
<b>Proceso de formulación de la PPTGRDM. Línea de tiempo</b>	<b>8</b>
<b>La gestión del riesgo de desastres en la ciudad de Medellín</b>	<b>12</b>
Ejes nodales para GRD en Medellín y opciones de política	14
Adaptación al enfoque de GRD	13
Gobernanza territorial para la GRD	17
Adaptación al cambio climático y el desarrollo local sustentable	18
<b>Listado de siglas</b>	<b>19</b>





## Presentación

La gestión del riesgo de desastres (GRD) ha adquirido gran importancia en las últimas décadas; la consigna de “las amenazas son naturales, los desastres no” ha guiado el accionar de actores estatales, sociales y comunitarios alrededor del mundo. Con mayores o menores avances los Estados han dispuesto una parte de su accionar al conocimiento, reducción y manejo de desastres en sus territorios.

En el 2015 se firmó el Marco de Sendai como parte de la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, este documento –que es el sucesor del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015–, pone especial énfasis en la gestión del riesgo en lugar de la gestión de desastres; definiendo como prioridades comprender el riesgo de desastres, fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo, invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia y, como último, aumentar la preparación para casos de desastre.



**Las amenazas  
son naturales,  
los desastres no”.**

En Colombia, mediante la Ley 1523 de 2012, se adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Dicha política define la GRD como un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y demás acciones para el conocimiento y 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”, además establece que la GRD es “responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano”.

Particularmente en la ciudad de Medellín, mediante el Decreto Municipal 1240 de 2015, se estableció el Sistema Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (SMGRD) que acoge al Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres de Medellín (DAGR) como instancia de dirección del Sistema. El SMGRD de la ciudad cuenta con el Plan Municipal de Gestión de Riesgos de Desastres de Medellín 2015-2030 (PMGRD). Este último define como visión a 2030 que “Medellín será un territorio seguro, sostenible y resiliente”.



En el 2030,  
Medellín será  
un territorio seguro,  
sostenible y resiliente,  
que conoce  
los riesgos de desastres,  
los reduce, se prepara  
y se adapta ante  
potenciales daños,  
valora y protege  
la vida...”

Ante la necesidad de definir y articular lineamientos políticos y de procedimiento que orienten, articulen y armonicen la participación de los diferentes actores estatales, sociales y comunitarios en el SMGRD; el DAGRD contrató en septiembre de 2018 al Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia, para la formulación de la Política Pública Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres de la ciudad de Medellín (PPTGRDM).

La metodología propuesta por el IEP para la formulación de esta política pública se dirigió por el enfoque social y político, que parte del reconocimiento de la existencia de disensos y conflictos entre los actores que hacen parte de un proceso de toma de decisiones. Lejos de dirimir dichos disensos y conflictos, lo que se concretó fue la convocatoria a espacios participativos en los que se construyeron acuerdos programáticos para la gestión del riesgo de desastres. En ese sentido, se buscó que los actores institucionales, sociales y comunitarios participaran del proceso: conociéndolo, informándose, asistiendo a los talleres de caracterización y finalmente construyendo acuerdos que dieron forma al proyecto de acuerdo de la política pública.



## Qué es una política pública?

Es un conjunto de acciones de las autoridades gubernamentales para contribuir en la solución de situaciones problemáticas, mediante el establecimiento de consensos entre los actores involucrados. Así, una política pública es la orientación estratégica para abordar un problema público.



A continuación se presentan los principales resultados que arrojó este proceso de formulación. Se llama la atención especialmente en tres temas que son los principales hallazgos del proceso y que se postulan como ejes nodales para la gestión del riesgo de desastres en la ciudad de Medellín en los próximos años: El cambio de enfoque en la GRD, gobernanza territorial para la GRD, adaptación al cambio climático y desarrollo sustentable. Estos temas cobran especial relevancia a la luz de los retos que hoy enfrenta una ciudad como Medellín, una de las más densamente pobladas del mundo y con hondas problemáticas ambientales, situaciones que posicionan a la población en escenarios de mayor vulnerabilidad frente al cambio climático.

## ¿Por qué una política pública territorial?

El proceso de formulación de esta PP hizo evidente la necesidad de acoger un enfoque territorial para la definición de acciones y alternativas. La GRD implica procesos y procedimientos que deben partir de la conciencia de las diferencias geofísicas de los territorios y de las condiciones socioeconómicas y culturales de las personas que los habitan.

# Proceso de formulación de la PPTGRDM

Línea de tiempo

1



**El proceso de formulación de la PPTGRDM en números:**

**18** entrevistas a expertos y coordinadores de comisiones asesoras

**24** talleres

**7** Mesas de Interlocución

## Ajuste de la estrategia metodológica

El IEP ha desarrollado en los últimos años una estrategia metodológica para la formulación de políticas públicas que fue ajustada para dar cuenta del tema de la GRD en la ciudad de Medellín. Se formularon enfoques, técnicas e instrumentos para lograr un estado del arte sobre la GRD, un mapa de actores institucionales que diera cuenta de los tipos de relacionamiento en el marco de la GRD y la caracterización de los sujetos de política (actores territoriales miembros de las comunidades a intervenir por parte de la PPTGRDM).





2

### Revisión de fuentes secundarias

Se recopiló normatividad y demás antecedentes en la regulación de la GRD en el país, además se analizaron textos académicos que ampliaron la discusión sobre la GRD por fuera del marco institucional.



3

### Realización de talleres y entrevistas

Se indagó por las concepciones de GRD, las definiciones que hacen del problema de política pública y las alternativas de solución que reivindican.



4

### **Estructuración del problema de política pública**

Se sistematizó y analizó la información lograda tanto en la revisión de fuentes secundarias como en los espacios de taller y entrevista, de esta manera se logró la formulación de un problema de política pública que busca caracterizar el tema de la GRD en la ciudad de Medellín en la actualidad.



5

### **Realización de Mesas de Interlocución para la construcción de acuerdos**

Con el esbozo de un problema de política pública y unas consecuentes líneas estratégicas para su gestión, se convocó nuevamente a los actores para que construyeran acuerdos frente a esa formulación inicial.



6

### Escritura del proyecto de acuerdo

Con los acuerdos se procedió a la escritura del proyecto de acuerdo de la PPTGRDM. Este articulado buscó reflejar el proceso de participación de los actores sociales y comunitarios ajustado al lenguaje de una política pública.

### ¿Qué sigue?

Los actores gubernamentales deberán lograr la aprobación de la política pública y direccionar la GRD hacia las opciones de política planteadas. Además, y en compañía de los actores sociales y comunitarios, se deberá informar y sensibilizar a la ciudadanía en general sobre la existencia de la política pública e incentivar acciones de seguimiento y acompañamiento social al proceso de implementación de este nuevo instrumento de gestión.

## La gestión del riesgo de desastres en la ciudad de Medellín



Las características socio-espaciales de la ciudad de Medellín determinan dimensiones particulares para los procesos de GRD. El hecho de que buena parte de los barrios de la ciudad se encuentren ubicados en zonas de ladera y que gran parte de esa población se encuentra en situaciones de vulnerabilidad económica y social, conjugado con los fenómenos amenazantes como avenidas torrenciales y movimientos en masa, que no solo se encuentran determinados por las características geofísicas de muchas de estas zonas sino también por las capacidades, tanto locales como institucionales, se traducen en factores de riesgo, que exigen seguimiento y realización de acciones de reducción.

A lo anterior se suma la incidencia de riesgos provenientes de las actividades industriales y productivas desarrolladas en la ciudad, que determinan que los procesos de seguridad y salud en el trabajo



se articulen a los procesos de GRD para lograr el control y la previsión de escenarios de riesgo tecnológico para la ciudad.

¿Qué implican estas cuestiones? El proceso de formulación de la PPTGRDM arrojó que estas particularidades de la ciudad han hecho de la GRD un tema importante para muchos actores: movimientos sociales, actores comunitarios, ONG, empresarios, comerciantes, docentes, entre otros, debaten y actúan en pro de la GRD.

Pero el que muchos actores, y en muy distintos escenarios y territorios, se pregunten por la GRD también implica que existan muchas y diversas concepciones de GRD, y algunas veces estas entran en contradicción con las que otros actores postulan, de ahí que, otro hallazgo importante del proceso, es el que la definición sobre qué es la GRD, y qué acciones debería implicar en los territorios de la ciudad, muchas veces se encuentra en tensión.

Lo anterior llevó a postular en la PPTGRDM la necesidad de fortalecer espacios de interlocución entre los actores del SMGRD para que, en los próximos años, las distintas visiones de GRD y del modelo de ciudad puedan ser ampliamente debatidos y conduzcan a procesos eficaces e incluyentes con el objeto de reducir al máximo los riesgos de desastres a los que diariamente estamos expuestos los habitantes de la ciudad de Medellín.

- Actores convocados a participar del proceso:
- Directivos, profesionales y técnicos DAGRD
  - Comités Comunitarios de GRD
  - Comités Sectoriales de GRD
  - Comisiones Asesoras de GRD de Medellín
  - Mesas Ambientales
  - Organizaciones sociales (Movimiento de Pobladores y Red de Organizaciones para la promoción, ratificación e implementación de la Convención sobre Derechos de Personas con Discapacidad)
  - Sector educativo

## Ejes nodales para GRD en Medellín y opciones de política

El proceso de formulación de la política pública arrojó tres temas que, si bien no son los únicos, se perfilan como los más importantes para la gestión del riesgo en la ciudad de Medellín. El accionar institucional, social y comunitario en los próximos años deberá conducirse a la consecución de objetivos con respecto a estos temas. El articulado de la PPTGRDM los retoma en los enfoques y en las líneas estratégicas.

### Adaptación al enfoque de GRD

Un hito importante en la GRD en el país y en el mundo, se corresponde con el cambio de enfoque centrado en la atención de emergencias a otro que prioriza las acciones y los recursos para el conocimiento, reducción y manejo de desastres. Esto implica que la Alcaldía de Medellín debe adecuar su funcionamiento con el propósito de asumir el cambio de enfoque, la pregunta es ¿cómo hacerlo? Según la PPTGRDM se lograría por medio de:

- **Gestionar adecuadamente la información y el conocimiento que se utiliza para la toma de decisión.** Lo que implicaría: (i) Crear un repositorio en donde se almacenen los estudios sobre la GRD en la ciudad; (ii) fortalecer los equipos que en la Alcaldía son responsables de gestionar la información; (iii) conectar a las instituciones y organizaciones interesadas en el estudio del riesgos por desastres; (iv) gestionar recursos para financiar la producción de conocimiento útil para la GRD; y (v) definir con el sector privado la información que la Alcaldía debe poseer para fortalecer los procesos de reducción de riesgo tecnológico.



- **Ajustar la planeación y el funcionamiento de las dependencias del SMGRD con base en la necesidad de conocer, reducir y atender el riesgo de desastres.** Lo que implicaría: (vi) avanzar en la creación de instrumentos para clarificar las funciones de las entidades competentes y responsables de la GRD en el marco del SMGRD; (vii) integrar el enfoque diferencial en las acciones de política que se implementen; (viii) ajustar al enfoque de GRD los lineamientos de política pública vigentes; (ix) inscribir adecuadamente la GRD en los planes sectoriales de ordenamiento territorial, cambio climático y desarrollo local; (x) gestionar la implementación del PMGRD; (xi) definir y ejecutar planes de adecuación institucional que mejoren la efectividad de las acciones de política; (xii) fortalecer los espacios de formación para la GRD al interior de la Alcaldía; y (xiii) hacer seguimiento a las acciones de política implementadas.
- **Mejorar la articulación y Coordinación del SMGRD.** Lo que implicaría: (xiv) clarificar las competencias, funciones y roles en la coordinación interinstitucional que deben cumplir las dependencias integrantes del SMGRD; (xv) fortalecer las instancias (Consejo, Comités y Comisiones) de coordinación del SMGRD; (xvi) crear la Comisión de Eventos de Ciudad con Aglomeración de Público; e (xvii) impulsar una agenda regional para la GRD, por medio de fortalecer la articulación con el Área metropolitana y con los demás CMGRD del Valle de Aburrá.



El cambio de enfoque en la GRD, la gobernanza territorial para la GRD, la adaptación al cambio climático y el desarrollo sustentable, cobran relevancia a la luz de los desafíos que hoy enfrenta Medellín.



Mientras se avanzaba en la formulación de la PPTGRDM, se formulaba también la Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias (EMRE) de la ciudad de Medellín. Dicho documento define y articula las acciones y procedimientos que se activan en momentos de emergencia en la ciudad y los actores responsables.

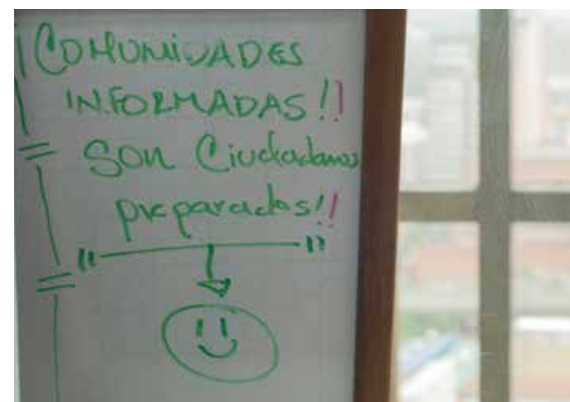
- Aumentar la capacidad de Gestión de recursos y seguridad financiera de la Alcaldía. Lo que implicaría: (xviii) fortalecer la capacidad de la Alcaldía para gestionar recursos ante entidades públicas y privadas del orden local, nacional e internacional; (xix) hacer estudios que establezcan un equilibrio entre las inversiones en reducción y el financiamiento de las pérdidas, salvaguardando las finanzas públicas; y (xx) avanzar en la transferencia y retención de riesgo.



## Gobernanza territorial para la GRD

Apostar por la gobernanza territorial para fortalecer la GRD implica promover la cooperación de las entidades gubernamentales con actores académicos, sociales, comunitarios y empresariales para que intercambien y gestionen recursos, de manera que provean a la PPTGRDM de información y capacidades diferenciadas para el logro de sus objetivos, para esto se debe:

- **Fortalecer la deliberación pública.** Lo que implicaría: (xxi) co-construir escenarios de encuentro e intercambio de recursos entre actores interesados en la GRD; (xxii) co-impulsar agendas públicas que amplíen las redes de actores interesados en incidir en la política y sensibilicen a la ciudadanía; (xxiii) co-diseñar cursos extracurriculares para estudiantes de básica, media y profesional; (xxiv) co-diseñar campañas de sensibilización que sean implementadas en las comunidades con alto grado de riesgo de desastres; y (xxv) fomentar la adopción de la GRD en los Planes de Desarrollo Locales y Corregimentales, así como posicionar el tema en los espacios de participación local y comunitaria.
- **Incluir a los actores académicos, sociales, comunitarios y empresariales en las instancias de deliberación y toma de decisión asociadas a la GRD.** Lo que implicaría: (xxvi) incluir representantes del sector GRD en el Consejo Territorial de Planeación y el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial; e (xxvii) incluir a los actores comunitarios en los espacios de consulta y toma de decisión del SMGRD.



- **Fomentar el control político.** Lo que implicaría: (xxviii) promover instancias de veeduría ciudadana a la GRD en la ciudad; y (xxix) fortalecer las acciones de rendición pública de cuentas por parte de las dependencias que integran el SMGRD.

### Adaptación al cambio climático y el desarrollo local sustentable

La emergencia del cambio climático como un problema público advierte sobre la necesidad de ajustar los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial a modelos sostenibles y sustentables. Para eso es menester acercar el conocimiento que poseen los diferentes actores interesados en diseñar estrategias de adaptación y mitigación de los impactos del cambio climático. Lo que implicaría:

- (xxx) fortalecer los procesos de gestión de la información asociada al cambio climático en el marco del SMGRM; (xxxi) articular la PPTGRDM con POT, específicamente en el marco del Plan de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático Municipal, y la Política de Ciudad Verde y Sostenible; (xxxii) determinar prioridades de atención a los grupos más vulnerables; (xxxiii) implementar en las zonas rurales iniciativas que apunten a la producción sostenible y a la adaptación a los impactos del cambio climático, garantizando la seguridad alimentaria, suministro de servicios ecosistémicos de regulación hídrica, regulación de suelos, regulación del clima local; (xxxiv) implementar acciones específicas de GRD en materia de reducción, manejo y adaptación de los riesgos producto del cambio climático.



## Listado de siglas

<b>CMGRD</b>	Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres
<b>DAGR</b>	Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres de Medellín
<b>EMRE</b>	Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias
<b>FONGRED</b>	Fondo Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres
<b>GRD</b>	Gestión de Riesgo de Desastres
<b>IEP</b>	Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia
<b>PMGRD</b>	Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Medellín
<b>PPTGRDM</b>	Política Pública Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres de la ciudad de Medellín
<b>SMGRD</b>	Sistema Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres

# La gestión del riesgo de desastres es responsabilidad de todos