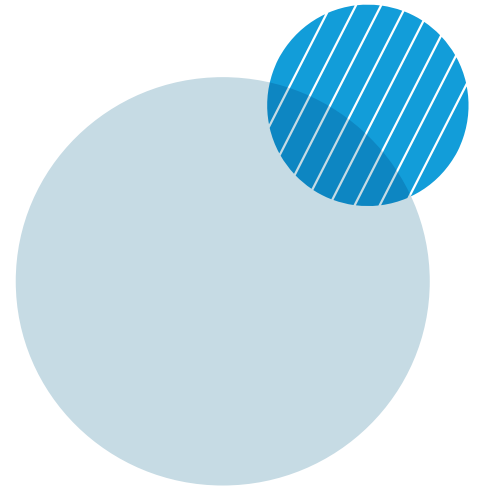


Lineamientos para la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres GRD en los procesos de presupuestos participativos



Lineamientos para la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres GRD en los procesos de presupuestos participativos

Este documento presenta orientaciones estratégicas para incorporar la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en los procesos de presupuestos participativos, fortaleciendo la participación comunitaria en la identificación, priorización y financiación de medidas para el conocimiento del riesgo, su reducción y el manejo de desastres. A partir de un enfoque territorial e interseccional, propone criterios técnicos, institucionales y metodológicos que permiten alinear la planificación participativa con la resiliencia local y la sostenibilidad.

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Septiembre de 2025

Gustavo Francisco Petro Urrego

Presidente de la República

Carlos Alberto Carrillo Arenas

Director General

**Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
(UNGRD)**

Rafael Enrique Cruz Rodríguez

Subdirector General

Autores

Juan Sebastián Espinosa Esguerra - Contratista

UNGRD/FNGRD

Nhorelsy Thowinson - Contratista

UNGRD/FNGRD

Julian Camilo Arana

Líder estratégico Grupo Articulador Social y Comunitario

Corrección de estilo

Jorge Bernal

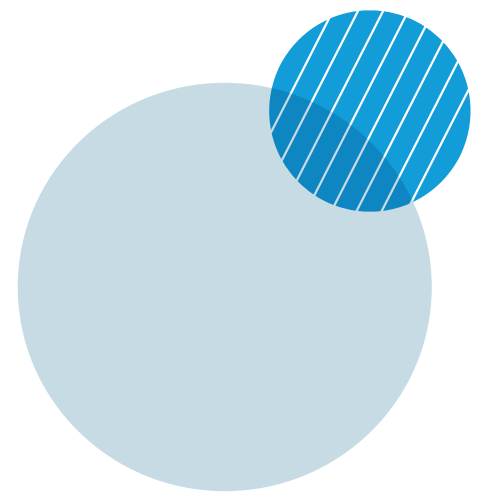
Angélica María Paz

Oficina Asesora de Comunicaciones

Diseño

Oficina Asesora de Comunicaciones

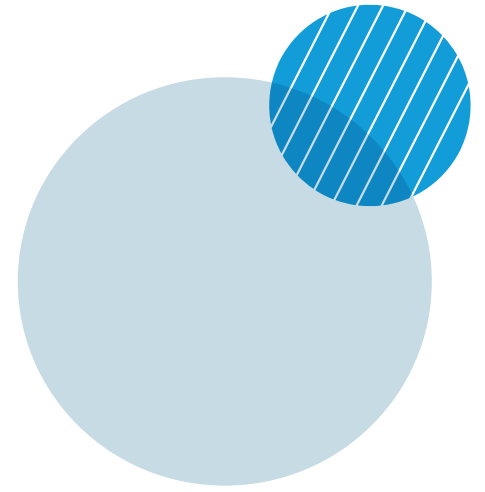
©Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo
de Desastres, Bogotá septiembre de 2025



Índice

	Pág.
1. Marco normativo e institucional.....	18
2. Marco Conceptual.....	29
3. Referentes internacionales y nacionales en presupuestos participativos y gestión del riesgo.....	38
3.1. Métodos de elección de propuestas.....	39
3.2. Lineamientos para la incorporación de la gestión prospectiva y gestión correctiva en los presupuestos participativos, caso Perú.....	40
3.3. Hallazgos en el proceso de presupuestos participativos en Bogotá.....	44
4. Orientaciones para incorporar la gestión del riesgo de desastres en los presupuestos participativos.	50
4.1. Gestión del riesgo de desastres en los procesos de presupuestos participativos territoriales.	51
4.2. Conceptos de gasto en gestión del riesgo de desastres y cambio climático en los Planes de Desarrollo Territorial.	63
4.3. Lineamientos para la participación ciudadana.....	64
4.4. Lineamientos para la activación de la autogestión comunitaria.....	65
4.5. Fortalecimiento de los espacios institucionales de participación en presupuestos participativos y en la gestión del riesgo de desastres.....	68
4.5.1. Lineamientos para la activación de las instituciones en la participación.....	68
4.6. Lineamientos para la interacción entre la ciudadanía y el sector político-técnico.....	69

5. Identificación de agentes, mecanismos e instancias asociadas a la planeación participativa.	71
5.1. Agentes del SNGRD	72
5.2. Instancias y mecanismo de participación Consejos Territorial de Gestión del Riesgo	73
5.3. Mecanismos	77
5.3.1. Comité de control y vigilancia para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de presupuestos participativos	77
6. Estrategias para incorporar la gestión del riesgo de desastres en los presupuestos participativos.	79
6.1. Gestión interinstitucional en la escala departamental y municipal ...	80
6.2. Estrategia pedagógica y de divulgación	81
7. Diseño del modelo de metodología de presupuesto participativo.	83



Glosario de siglas y acrónimos

CPL, Consejo de Planeación Local: órgano de participación ciudadana encargado de incidir en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo local en el Distrito capital.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe: organismo dependiente de las Naciones Unidas que promueve el desarrollo económico y social de la región latinoamericana.

CONFIS, Consejo Superior de Política Fiscal: instancia del Gobierno nacional encargada de la aprobación y seguimiento de las decisiones macrofiscales, incluyendo los presupuestos territoriales.

CONPES, Consejo Nacional de Política Económica y Social: máximo organismo nacional de planeación que emite documentos de política pública estratégica en Colombia.

CTGRD, Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres: instancias de articulación interinstitucional y comunitaria que integran los niveles departamental y municipal para coordinar acciones de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación frente a desastres.

CTPD, Consejo Territorial de Planeación Distrital: espacio de concertación y consulta de políticas públicas en Bogotá, que representa a la ciudadanía en la planeación del desarrollo distrital.

EC: Encuentros Ciudadanos: mecanismo de participación del Distrito Capital en el que se priorizan propuestas comunitarias para el plan de desarrollo local

FDL: Fondo de Desarrollo Local: mecanismo financiero mediante el cual se canalizan los recursos asignados a las localidades en Bogotá para ejecutar proyectos de desarrollo.

GRD, Gestión del Riesgo de Desastres: proceso social orientado a identificar, reducir y controlar los riesgos de desastres mediante acciones de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres.

IDPAC: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal: entidad de Bogotá encargada de promover y garantizar la participación ciudadana y comunitaria en el Distrito.

JAC, Juntas de Acción Comunal: organizaciones comunitarias que representan a los barrios, veredas y sectores urbanos o rurales para incidir en la planeación y gestión del desarrollo local.

JAL, Junta Administradora Local: son corporaciones públicas de elección popular encargadas de representar a nivel local y participar en la gestión de asuntos de interés para la comunidad.

OCHA, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios: agencia de la ONU responsable de coordinar la respuesta humanitaria internacional ante desastres y emergencias.

ODS, Objetivos de Desarrollo Sostenible

PAE, Plan de Acción Específico: instrumento operativo para la atención y recuperación en situaciones de emergencia o desastre, formulado con base en el contexto territorial.

Según el Art 61 de la ley 1523 de 2012 El Plan de Acción Específico (PAE) es el instrumento obligatorio para la rehabilitación y reconstrucción tras la declaratoria de desastre o calamidad pública. Es elaborado por la UNGRD o los consejos territoriales, según el nivel, y debe ser cumplido por todas las entidades involucradas.

PDD, Plan de Desarrollo Distrital: documento que establece los objetivos, programas y proyectos del gobierno distrital durante un periodo de cuatro años.

PDM: Plan de Desarrollo Municipal: herramienta de planificación territorial que define las prioridades del desarrollo local de los municipios.

PND: Plan Nacional de Desarrollo: instrumento de política pública que establece las metas del gobierno nacional en materia económica, social y ambiental.

PNGRD, Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres: Plan estratégico que orienta las acciones del Estado colombiano en torno a la prevención y reducción del riesgo de desastres y la atención de emergencias.

PP, Presupuesto Participativo: según el artículo 90 de la Ley 1757 de 2015, el proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-sociedad civil. Para ello, los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

PTGRD, Plan Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres: los PTGRD son los instrumentos mediante los cuales los tres niveles de gobierno formulan e implementan acciones para gestionar el riesgo. Integra los procesos de conocimiento, reducción y manejo del desastre. Su implementación se articula con el ordenamiento territorial y el desarrollo.

SAT, Sistemas de Alerta Temprana: conjunto de herramientas y procesos que permiten anticipar riesgos y activar medidas preventivas ante amenazas naturales o antrópicas.

SNGRD, Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: marco institucional, normativo y operativo que articula a las entidades públicas, privadas y comunitarias para gestionar el riesgo de desastres en Colombia.

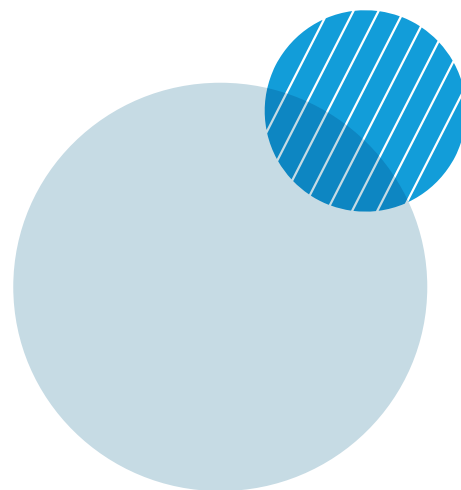
TIC, Tecnologías de la Información y la Comunicación: herramientas tecnológicas utilizadas para mejorar la comunicación, el acceso a la información y la participación ciudadana.

UNDRR, United Nations Office for Disaster Risk Reduction: oficina de las Naciones Unidas encargada de coordinar los esfuerzos globales para reducir el riesgo de desastres.

UNGRD, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres: entidad gubernamental colombiana que, según el Decreto 4147 de 2011, la UNGRD tiene como objetivo principal dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, en concordancia con las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).

PMGRD: plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres. Se refiere al documento de planificación territorial, a nivel municipal, que establece los programas, proyectos, acciones, responsabilidades y mecanismos para el conocimiento, la reducción y el manejo del riesgo de desastres en esa jurisdicción.

PDGRD: plan Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres. Es el instrumento equivalente en el nivel departamental (o de unidad territorial mayor al municipio), que articula los municipios, sectores y entidades del departamento para la gestión integral del riesgo de desastres en ese ámbito



Lineamientos para la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres GRD en los procesos de presupuestos participativos

Introducción

Los procesos de presupuestos participativos han representado un avance significativo en la administración pública, al permitir que la ciudadanía influya de manera directa en la asignación de recursos públicos, fomentando una participación más activa y deliberativa.

El origen de los presupuestos participativos está vinculado a los procesos de descentralización desarrollados durante las décadas de 1980 y 1990. Fue el municipio de Porto Alegre, en el estado de Río Grande do Sul, Brasil, quien los promovió oficialmente por primera vez en 1989, tras la victoria electoral en 1988 de la izquierda socialista y comunista, que buscaba enfrentar la desigualdad social y promover la inclusión de la comunidad en las decisiones de gobierno.

El presupuesto participativo comenzó a expandirse desde las regiones vecinas a Porto Alegre, impulsado por gobiernos locales en Brasil y Uruguay durante los años noventa, bajo iniciativas orientadas por partidos progresistas. Más adelante, su adopción se extendió a países como Ecuador, Perú y Argentina, en paralelo con su desarrollo en Europa y Norteamérica. Esta expansión global, marcada por distintos contextos políticos y sociales, ha llegado más recientemente a territorios de África y Oceanía. (García Bátiz y Téllez Arana, 2018)

Como se mencionó anteriormente, en América Latina, los presupuestos participativos emergieron desde liderazgos políticos de izquierda. Sin embargo, Goldfrank (2006) señala que entre 1990 y 2005, el presupuesto participativo experimentó una transformación significativa. Lo que inicialmente surgió como una práctica poco difundida, promovida por partidos de izquierda en América Latina con el objetivo de renovar las propuestas del socialismo, pasó a ser reconocido como una “buena práctica” incorporada en los marcos de gobernanza promovidos por organismos internacionales de desarrollo. (pp. 3)

En Colombia, la primera experiencia significativa de presupuesto participativo tuvo lugar en Pasto en 1995, durante el mandato de Antonio Navarro Wolff. como explica Angel y Simonian (2019), a diferencia de otros modelos participativos, como los brasileños, que incluyen consejeros y delegados, el modelo pastuso se caracteriza por la participación directa de la ciudadanía sin intermediarios mediante los cabildos que generaron empoderamiento ciudadano y permitieron que las comunidades se apropien de los procesos de toma de decisiones sobre el destino de recursos públicos.

En ese sentido, en Colombia, la implementación del presupuesto participativo se fundamenta en un marco constitucional que reconoce y valora la participación ciudadana como un principio esencial. Por otro lado, es imprescindible una revisión exhaustiva y un enfoque contextualizado de los procesos de presupuestos participativos, potenciando dichos mecanismos para que puedan lograr su objetivo de empoderar a la ciudadanía y generar cambios significativos. Existe el riesgo de que las gestiones se desvíen, impidiendo así la promoción de un verdadero empoderamiento de la población.

Los lineamientos con relación a la inclusión de la Gestión del Riesgo de Desastres en los procesos de presupuestos participativos

territoriales, que se presentan en este documento como una nueva apuesta de participación social y comunitaria en la actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2015-2030, son un esfuerzo conjunto entre la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y el Ministerio del Interior. A partir de debates en el marco de esta actualización se pudo establecer la urgencia de promover la participación incidente en la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, en consonancia con las necesidades diferenciadas de la población nacional en los territorios.

En el marco de esta actualización, se ha identificado la necesidad de promover una participación más incidente y vinculante por parte de las comunidades en los procesos de GRD y adaptación al cambio climático, en coherencia con las particularidades territoriales y las necesidades diferenciadas de la población. Adicionalmente, se han desarrollado insumos y lineamientos técnicos desde la gestión sectorial, con énfasis en temáticas como los procesos de reasentamiento y la participación comunitaria, que contribuyen a consolidar una gobernanza territorial más democrática, eficaz y resiliente frente al riesgo de desastres.

En este marco de evolución y resignificación de los presupuestos participativos, se hace necesario fortalecer su sentido transformador y su capacidad de incidir en problemáticas contemporáneas. Por ello, los lineamientos que aquí se presentan buscan articular la participación ciudadana con la gestión del riesgo de desastres.

Los presentes lineamientos tienen como objetivo fortalecer la incorporación de la GRD en los procesos de presupuestos participativos territoriales, en el marco de la actualización PNGRD 2015-2030. Esta iniciativa constituye una apuesta estratégica por ampliar y profundizar los mecanismos de participación social y comunitaria en la planeación y gestión pública, como parte de un esfuerzo articulado entre la UNGRD y el Ministerio del Interior.

La actualización del PNGRD contempla, además, el desarrollo de insumos y lineamientos técnicos desde una perspectiva sectorial, que abordan temáticas como los procesos de reasentamiento y la participación comunitaria, con el fin de atender las realidades territoriales de manera diferenciada y fortalecer la gobernanza territorial en materia de GRD. A partir de los debates promovidos en

este proceso, se ha identificado la necesidad urgente de avanzar hacia formas de participación más incidentes y vinculantes, que reconozcan el papel de las comunidades en la toma de decisiones y permitan incidir efectivamente en la GRD y en la Adaptación al Cambio Climático (ACC).

Además, estos lineamientos están dirigidos a gobiernos regionales y locales, líderes de presupuestos participativos, quienes deben articularse con el SNGRD para integrar la GRD. En este proceso, es indispensable la actualización de los decretos de conformación de los Comités Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD), en concordancia con lo establecido en la Circular 030 de 2022.

Estos lineamientos son fundamentales para una toma de decisiones informada y equitativa, y para fortalecer la colaboración con las comunidades. También se dirigen a organizaciones sociales, funcionarios públicos, Consejos Territoriales de Planeación, Mesas de Participación, Comités de Gestión del Riesgo como también equipos técnicos de la UNGRD y Ministerio del Interior.

La Ley 1523 de 2012 establece la corresponsabilidad en la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), promoviendo la participación ciudadana como principio central (art. 2, 5 y 42). Esta participación no debe ser solo consultiva, sino incidente, especialmente en la formulación de los Planes Territoriales de Gestión del Riesgo (PTGRD) y en la implementación de medidas. En este marco, el presupuesto participativo se convierte en una herramienta clave para que las comunidades identifiquen, prioricen y financien acciones de GRD, integrando sus conocimientos locales y fortaleciendo la gobernanza y la planificación participativa.

Este enfoque permite dirigir recursos a soluciones resilientes, transparentes y contextualizadas. Todos los actores deben apropiarse de estos lineamientos para garantizar decisiones colectivas sobre su seguridad y bienestar.

En este sentido, las directrices facilitan la participación de organizaciones sociales comunitarias y la ciudadanía en general en la GRD mediante la planeación participativa, incluyendo el presupuesto, con propuestas financiadas que promuevan el desarrollo sostenible, la resiliencia y la adaptación al cambio climático, dentro del marco de los presupuestos participativos.

Es de anotar que estos, se constituyen en mecanismos que permiten potencializar la incidencia comunitaria en las decisiones locales sobre inversión del recurso público a partir de las realidades y condiciones territoriales en el marco del enfoque diferencial e interseccional, aportando a la construcción del agenciamiento social del riesgo con conocimiento, prácticas, saberes y comisiones de los pueblos, las comunidades locales y tradicionales del país mediante la participación de la sociedad en la planeación de presupuestos regionales y locales.

La actualización del PNGRD y la formulación e implementación de los lineamientos responden a la necesidad planteada en la Ley 1523 de 2012, particularmente en su artículo 3, donde el principio 5 (principio participativo) establece el deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) de reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Asimismo, señala que todas las personas deben hacer parte activa del proceso de gestión del riesgo en sus comunidades. Esto reafirma el compromiso institucional con la efectiva participación de la población en la gestión del riesgo de desastres.

Además, se apoya en el enfoque de participación incidente como eje del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” en consideración del cumplimiento de la Transformación 1. Ordenamiento del Territorio alrededor del Agua y Justicia Ambiental, en particular, en los catalizadores 1. Justicia ambiental y Gobernanza Inclusiva 4. Capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones de ordenamiento y planificación territorial.

En este sentido, aunque el país ha realizado esfuerzos significativos para cumplir con este propósito, es necesario reconocer los presupuestos participativos en la gestión del riesgo de desastres como un mecanismo fundamental para que las comunidades tengan un papel activo en la identificación, priorización y financiamiento de programas y proyectos prioritarios que contribuyan a la reducción de factores de riesgo.

Se solicita respetuosamente considerar los contenidos establecidos en la Circular 030 del 26 de septiembre de 2022 emitida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, en la cual se señala de manera clara y explícita la importancia de garantizar la participación activa y decisoria de la comunidad en los procesos de implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres en los territorios del país. Ya que ese principio es equivalente al funcionamiento formal del presupuesto participativo.

La circular orienta a las entidades territoriales a ampliar la composición de los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo (CTGRD), de manera que al menos el 50% de sus integrantes correspondan a representantes de organizaciones y expresiones comunitarias, asegurando así que la ciudadanía tenga una participación incidente en la planeación, priorización y seguimiento de las acciones de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres.

Asimismo, la Circular 030 establece directrices para la construcción participativa de mapas comunitarios de riesgo y la formulación de planes comunales o comunitarios de gestión del riesgo, herramientas que deben ser incorporadas en los instrumentos de planificación territorial como insumos determinantes para la toma de decisiones por parte de las administraciones locales.

En este sentido, la comunidad coparticipa directamente en la definición de prioridades y acciones, lo cual implica la incorporación de dichas decisiones en los procesos de planificación y, por extensión, en la asignación de recursos para la implementación de medidas de gestión del riesgo.

Esto permite fortalecer la capacidad de gestión autónoma del riesgo por parte de las comunidades, disminuir condiciones de exposición a amenazas naturales o antropogénicas no intencionales y la condición de vulnerabilidad ante desastres e incrementar su capacidad de adaptación al cambio climático.

De acuerdo a la segunda actualización del PNGRD, Los presupuestos participativos como mecanismo para fortalecer la GRD permiten “promover la participación incidente en la GRD y la adaptación frente al cambio climático teniendo en cuenta las necesidades diferenciadas de la población y de la sociedad en los territorios” (2014, p. 73). En relación con esto, el PNGRD plantea “desarrollar

una estrategia de participación social y comunitaria para la gestión del riesgo de desastres a partir de las realidades y condiciones territoriales en el marco del enfoque diferencial respetando la diversidad de prácticas, conocimientos tradicionales, ancestrales, saberes y cosmovisiones de los pueblos indígenas y las comunidades locales y tradicionales” (2014, p. 73).

Para que esta estrategia se materializa a través de los lineamientos para la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) en los presupuestos participativos, se hace necesaria la actualización de los decretos de conformación de los Comités Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD), para generar condiciones reales de participación de las comunidades, con voz y voto en los CMGRD, de acuerdo con lo establecido en cada decreto actualizado. De este modo, los presupuestos participativos se configura como un mecanismo que logra promover que las comunidades, especialmente aquellas más expuestas y en situación de mayor vulnerabilidad, participen activamente en la identificación, priorización y asignación de recursos para proyectos orientados a la reducción del riesgo en sus territorios.

Al incorporar la GRD en estos procesos, se fortalece la toma de decisiones colectivas y se promueve una planificación más inclusiva, preventiva y sostenible. Esto no solo mejora la efectividad de las inversiones públicas, sino que también empodera a las poblaciones locales para incidir en políticas que afectan directamente su seguridad, resiliencia y bienestar, consolidando así una gobernanza territorial más democrática y corresponsable.

En este contexto, este documento de lineamientos busca servir como referente para la definición de pautas y criterios que permitan incorporar la GRD en los procesos de presupuesto participativo. Adicionalmente, tiene como objetivo proporcionar enfoques conceptuales, metodológicos y herramientas prácticas que orienten la planeación territorial participativa mediante la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en los presupuestos participativos de los Gobiernos Regionales y Locales, en concordancia con las instancias del SNGRD.

El documento se estructura en siete (7) secciones:

Sección	Descripción
1	Establecer los fundamentos normativos para la incorporación de GRD en los procesos de Presupuestos Participativos.
2	Establecer los fundamentos conceptuales para la incorporación de la GRD en los procesos de presupuestos participativos.
3	Identificar modelos democráticos y deliberativos para la elección de propuestas, experiencias internacionales y procesos de presupuestos participativos en Bogotá.
4	Proporcionar orientaciones para la incorporación de la GRD en los presupuestos participativos.
5	Identificar los agentes, mecanismos e instancias asociadas a la planeación participativa.
6	Proponer estrategias para la incorporación de la GRD en los presupuestos participativos.
7	Proponer el diseño del modelo de metodología de presupuesto participativo.

Fuente: elaboración propia



1. Marco normativo e institucional

A continuación, se presenta un resumen de las normas más importantes en materia de GRD y de participación ciudadana.

Escala internacional

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible también llamados objetivos globales, fueron establecidos por las Naciones Unidas en 2015 como una agenda común que convoca a todos los países a erradicar la pobreza, cuidar el medio ambiente y asegurar que, para el año 2030, todas las personas puedan vivir con dignidad, en condiciones de paz y bienestar. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s.f.). Desde esta perspectiva, los ODS relacionados con la incorporación de la GRD en procesos de presupuestos participativos son los siguientes:

Articulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con los lineamientos para la incorporación de la GRD en los presupuestos participativos.

ODS	Articulación con la GRD y presupuestos participativos
ODS 1 y 10 (fin de la pobreza y reducción de desigualdades)	Promueven enfoques diferenciales e interseccionales en la priorización de recursos.
ODS 5 (igualdad de género)	Busca lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas
ODS 9 (industria, innovación e infraestructura)	Promueve la construcción de infraestructuras resistentes a desastres.
ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles)	Promueve la resiliencia urbana y el fortalecimiento de capacidades locales para enfrentar riesgos. Relacionado con la Ley 1523 de 2012 (Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres). ¹

¹ La Ley 1523 de 2012 establece el marco nacional para la gestión del riesgo de desastres en Colombia, promoviendo la articulación entre instituciones, comunidades y territorios. Esta ley se vincula con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al fomentar la reducción de vulnerabilidades, la prevención y la preparación frente a amenazas, protegiendo la vida, los medios de subsistencia, el ambiente y la infraestructura.

ODS 13 (acción por el clima)	Alinea las acciones comunitarias de adaptación y mitigación al cambio climático desde una perspectiva participativa.
ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas)	Refuerza la gobernanza democrática, la transparencia y la rendición de cuentas en la inversión pública.

Los ODS y la GRD están interconectados de manera integral, donde la reducción del riesgo de desastres es una estrategia clave para lograr un desarrollo sostenible, inclusivo y resiliente, protegiendo a las personas, comunidades y ecosistemas frente a las amenazas actuales y futuras.

Marco de Sendai, para la reducción del riesgo

El Marco Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030 define siete objetivos mundiales que buscan la reducción del riesgo existente, evitar que se produzcan nuevos riesgos y reforzar la resiliencia ante desastres, para lo cual uno de sus principios rectores es el empoderamiento y una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria. En ese sentido, se resalta la prioridad 2: fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo y la prioridad 3: invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia en relación con la participación incidente y la financiación para la GRD.

Nueva Agenda Urbana

La Nueva Agenda Urbana está pensada como un recurso para diferentes actores en diferentes niveles de Gobierno, desde el central hasta el local y para las organizaciones comunitarias, el sector privado y todos los que residen en los espacios urbanos del mundo. Esta, destaca los vínculos entre la urbanización sostenible y la creación de empleo, las oportunidades de subsistencia y la mejora de la calidad de vida, e insiste en la incorporación de todos estos sectores en todas las políticas y estrategias de desarrollo o renovación urbana.

Acuerdo de París

El acuerdo incluye compromisos de todos los países para reducir sus emisiones y colaborar juntos a fin de adaptarse a los impactos del cambio climático, así como llamamientos a estos países para que aumenten sus compromisos con el tiempo. También, proporciona a los países desarrollados una ruta para que ayuden a las naciones en desarrollo a mitigar y adaptarse al cambio climático, creando un marco para un control y una información transparente sobre los objetivos climáticos de estos países.

La iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 – Mcr2030

Es una iniciativa global con una coordinación regional y nacional que facilita esas conexiones entre las necesidades de los territorios locales y los servicios, metodologías y herramientas de entidades y personas que trabajan en la GRD y en el fortalecimiento de la resiliencia urbana.

Escala nacional

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022 -2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida. – Enfoque Territorial y Participativo en la Gestión del Riesgo de Desastres

El Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 concibe la gestión del riesgo de desastres como un eje fundamental del ordenamiento territorial y la seguridad humana, promoviendo un enfoque preventivo, integral y resiliente frente a la crisis climática.

Este enfoque busca superar las respuestas reactivas para avanzar hacia una planificación que proteja los determinantes ambientales, reduzca la exposición al riesgo y fortalezca las capacidades institucionales y comunitarias. Para ello, se incluyen estrategias como la adaptación de asentamientos humanos, la implementación de soluciones basadas en la naturaleza y la protección financiera ante emergencias, además de la incorporación de criterios estandarizados de gestión del riesgo en los procesos de planificación territorial.

En este marco, la participación ciudadana es reconocida como un principio transformador de la gobernanza ambiental y territorial.

El Plan promueve mecanismos de participación vinculante que amplían la capacidad de decisión de comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes y urbanas populares en los asuntos que afectan su vida y su entorno.

Se fortalecen herramientas como las veedurías ciudadanas, la planeación participativa, los sistemas de monitoreo comunitario, los Consejos Territoriales del Agua y las formas propias de control territorial (como guardias indígenas y cimarronas), garantizando el derecho a la consulta previa y la democratización del conocimiento. Estos espacios buscan redistribuir el poder hacia las comunidades, reconociendo sus saberes, sus luchas y su autonomía en la defensa del territorio.

La articulación entre gestión del riesgo y participación ciudadana es un elemento central del PND, que entiende que la resiliencia debe construirse desde los territorios con quienes los habitan.

Al ubicar a las comunidades como protagonistas en la toma de decisiones, se promueven la corresponsabilidad, el diálogo intercultural y la planificación situada. En este sentido, la vinculación de las comunidades a los Comités Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD), de conformidad con la Circular 030 de 2022 de la UNGRD, adquiere especial relevancia en los procesos de actualización de los Planes Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres (PTGRD). Dichos procesos permiten identificar, caracterizar y priorizar los escenarios de mayor amenaza, así como consolidar acciones para su mitigación mediante proyectos de corto, mediano y largo plazo, integrados en los componentes programático y estratégico. En este sentido, el PND establece lineamientos estratégicos para orientar la asignación de recursos públicos hacia el desarrollo sostenible y la resiliencia comunitaria, asegurando que la inversión esté alineada con las prioridades del territorio. Además, fomenta la articulación interinstitucional para que los presupuestos participativos se implementen de manera coordinada con otros programas de inversión pública, fortaleciendo así su impacto, coherencia y sostenibilidad en el largo plazo.

De este modo, la gestión del riesgo se convierte en una práctica de justicia ambiental y democracia territorial, en la que el cuidado de la vida está en el centro.

Ley 1523 de 2012 – Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Mediante la cual establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), adicional su artículo 1 define la gestión del riesgo como un proceso social integral el cual involucra la prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación. En este marco, la mitigación se relaciona con los lineamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), en concordancia con compromisos como Net Zero, Carbono Cero y las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, que orientan las acciones para reducir las causas y efectos del riesgo desde una perspectiva ambiental y climática.

La Ley 1523 de 2012 impulsa la integración de agentes territoriales y comunidades en presupuestos participativos para una planeación efectiva de la reducción del riesgo de desastres. Esta debe orientar inversiones y acciones institucionales, consensuada con actores del desarrollo para reflejar el contexto local.

La participación ciudadana en la gestión del riesgo de desastres es crucial para priorizar e implementar proyectos de los Planes Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres (PTGRD), articulándose con planes de vida y desarrollo para garantizar coherencia y sostenibilidad. Es vital que estos procesos sigan buenas prácticas de gobernanza, como rendición de cuentas, transparencia y participación incidente, beneficiando a los territorios y fortaleciendo su resiliencia y adaptación al cambio climático.

En este contexto, la Ley, en su artículo 39, también establece que los planes de ordenamiento territorial (POT), los planes de manejo de cuencas hidrográficas y los planes de desarrollo (en todos los niveles de gobierno) deben integrar el análisis del riesgo en sus diagnósticos biofísicos, económicos y socioambientales.

El riesgo de desastres debe ser considerado como un condicionante fundamental para el uso y la ocupación del territorio, a fin de evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo. Por tanto, es vital que estos procesos se desarrollen bajo buenas prácticas de gobernanza, como la rendición de cuentas, la transparencia y la participación incidente, fortaleciendo así la resiliencia territorial y la capacidad adaptativa frente al cambio climático.

Ley 1757 de 2015 – “por el cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”

Los artículos 90 al 93 de la ley conforman un marco normativo que reconoce el presupuesto participativo como un mecanismo para fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil, mediante la asignación equitativa, eficiente y transparente de los recursos públicos (art. 90).

Este proceso debe garantizar la participación efectiva de la ciudadanía en la programación presupuestal, en articulación con los planes de desarrollo de los gobiernos regionales, distritales, municipales y de las localidades (art. 91), asegurando que las necesidades locales sean recogidas e integradas, incluso en las etapas de respuesta y recuperación desde los subprocesos de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), como el conocimiento del riesgo, la reducción y el manejo de desastres.

La finalidad del presupuesto participativo es recoger las aspiraciones de la sociedad y promover su ejecución a través de proyectos prioritarios que contribuyan al desarrollo humano, integral y sostenible (art. 92). Asimismo, se establece un componente de seguimiento, en el que los acuerdos participativos deben ser sustentados ante los consejos de planeación correspondientes y reflejados en el presupuesto institucional (art. 93), fortaleciendo el control social y la responsabilidad institucional frente a los compromisos adquiridos.

Esta orientación normativa implica una participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos públicos, consolidando la concertación entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil como principio rector del desarrollo territorial.

En esta misma línea, el artículo 100 refuerza el carácter facultativo y autónomo de los entes territoriales para implementar ejercicios de presupuesto participativo. Este artículo establece que los gobiernos locales pueden definir, de manera concertada con la ciudadanía, la orientación de un porcentaje de los ingresos municipales.

La autoridad local determinará este porcentaje de forma autónoma, asegurando su coherencia con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo. En otras palabras, la norma brinda a los gobiernos territoriales la posibilidad de institucionalizar espacios participativos para decidir sobre el uso de los recursos públicos, en función de las prioridades locales previamente identificadas y en sintonía con la planificación oficial.

Ley 1551 de 2012 - por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

La Ley 1551 de 2012, que modifica y actualiza la Ley 136 de 1994, establece un marco normativo clave para la institucionalización de los presupuestos participativos en el ámbito municipal. En el artículo 32, se reconoce como atribución de los concejos municipales dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual debe estar alineado con el plan de desarrollo municipal, prestando especial atención a los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo, conforme a las normas orgánicas de planeación.

El artículo 117, por su parte, establece la obligación de elaborar planes y programas anuales de fortalecimiento para cabildos, organizaciones indígenas, organismos de acción comunal y asociaciones residentes en el territorio, mediante procesos concertados y con la correspondiente afectación presupuestal. Finalmente, el artículo 131 promueve la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) como instancia superior de concertación entre autoridades locales y comunidades, con la función de coordinar y priorizar los recursos destinados al desarrollo rural, reforzando la planificación participativa como principio rector del uso del recurso público.

Estos artículos, en conjunto, fortalecen los mecanismos de participación ciudadana en la planeación, ejecución y control del presupuesto público, aportando al ejercicio democrático y al desarrollo territorial sostenible.

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.

En cumplimiento del Decreto 2157 de 2017, la incorporación de la GRD en los presupuestos participativos debe articularse con el Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas (PGRDEPP), los sistemas de gestión institucional y los instrumentos de planificación territorial y sectorial como los POT, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, esquema de ordenamiento territorial, los Planes Territoriales de Desarrollo y los PTGRD, tal como lo indican los artículos 2.3.1.5.1.1.2 y 2.3.1.5.2.1.1.

Esta articulación busca asegurar decisiones participativas coherentes con criterios técnicos y territoriales. Además, el artículo 2.3.1.5.2.1.2 establece que el PGRDEPP debe incluir un plan de inversiones con programación financiera de corto, mediano y largo plazo, lo cual permite alinear los recursos decididos colectivamente con medidas de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático. El artículo 2.3.1.5.2.5.1 resalta la importancia de procesos de socialización que incorporen saberes locales, promuevan la corresponsabilidad y fortalezcan la participación comunitaria. Finalmente, el artículo 2.3.1.5.2.6.1 establece mecanismos de control ciudadano mediante veedurías, lo que refuerza principios de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas.

Decreto 1807 de 2014

El Decreto 1807 de 2014 establece la obligatoriedad de incorporar la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) como una variable estructural en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Para ello, exige el desarrollo de estudios técnicos que permitan identificar los fenómenos potencialmente peligrosos, las áreas expuestas y los niveles de riesgo, como base para la toma de decisiones de ordenamiento.

En materia de reducción del riesgo, el decreto dispone la zonificación y reglamentación del uso del suelo, orientada a definir la aptitud del territorio y a establecer restricciones o prohibiciones en zonas de alto riesgo, especialmente mediante la delimitación de suelos de protección, con el fin de prevenir nuevas ocupaciones. Asimismo, promueve la priorización de intervenciones en áreas ya ocupadas, incluyendo acciones como obras de mitigación, reubicación de asentamientos humanos y proyectos de protección y restauración ambiental.

En cuanto al manejo de desastres, establece que los municipios deben formular la Estrategia Municipal para la Respuesta a Emergencias (EMRE) y el Plan de Acción Específico para la Recuperación (PAER), los cuales deben estar debidamente articulados con el POT, garantizando coherencia entre la planificación territorial, la preparación para la respuesta y los procesos de recuperación.

Circular 030, 26 de septiembre de 2022

Se promulgan “orientaciones y recomendaciones para el fortalecimiento de la participación comunitaria en el marco del SNGRD en el nivel departamental, distrital y municipal” (circular 30, 2022).

La circular tiene como objeto y propósito el de fortalecer la participación comunitaria en la gestión del riesgo de desastres, basándose en valores como igualdad, protección, solidaridad, participación, sostenibilidad ambiental y coordinación, reconociendo a la comunidad como actor clave en la prevención, respuesta y recuperación ante desastres.

Para fortalecer la participación, la circular recomienda que al menos el 50% de los CTGRD estén conformados por quienes representan a la ciudadanía. Se sugiere convocar organizaciones sociales diversas (ambientales, comunales, juveniles, de mujeres, indígenas, afrocolombianas, entre otras) y garantizar la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad.

Lineamientos para la participación comunitaria desde la circular:

- Enfoque territorial diferencial de conformidad con el contexto sociocultural.
- Convocatoria pública para incluir organizaciones sociales en los CTGRD.
- Representación equitativa de sectores poblacionales y organizaciones comunitarias.
- Designación autónoma de personas que representan a las organizaciones.
- Mandato de cuatro años para los y las representantes, alineado con los gobiernos locales.
- Planes de trabajo anuales con enfoque inclusivo en gestión del riesgo.

- Respeto y cumplimiento de agendas y compromisos.

Esta circular es una línea base para la participación comunitaria, con un enfoque en la GRD, es de gran importancia para la implementación de los lineamientos de presupuestos participativos en la UNGRD.



2. Marco conceptual

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres tiene la misión de coordinar e implementar estrategias para el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el país. En este contexto, los presupuestos participativos representan una herramienta clave para fortalecer la corresponsabilidad ciudadana en la asignación de recursos destinados a la Gestión del Riesgo de Desastres y a la Adaptación al Cambio Climático (GRD).

Una aproximación Conceptual

El mecanismo de presupuestos participativos tiene como principio determinante aportar a la creación y consolidación de procesos de participación ciudadana. En este sentido, resulta fundamental establecer el concepto de participación ciudadana a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991.

La Carta Magna establece varios principios y mecanismos que fundamentan la participación ciudadana, los cuales tienen incidencia directa en los presupuestos participativos.

Fundamentos constitucionales de la participación ciudadana

- Derecho a participar y controlar la gestión pública: reconoce que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 40).
- Participación en la gestión pública: faculta a la ciudadanía para intervenir activamente en el control de la gestión pública y dispone que la ley organizará las formas y sistemas de participación ciudadana para vigilar la gestión pública en sus diferentes niveles. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 270).

Es fundamental ubicar estratégicamente la incorporación de la GRD en los presupuestos participativos dentro de la arquitectura institucional definida por la Ley 1523 de 2012, reconociendo su papel dinamizador en los instrumentos de planificación y su potencial para articularse con otros instrumentos territoriales, sectoriales, comunitarios, públicos y privados.

A la luz de la Ley 1523 de 2012, los presupuestos participativos con enfoque en GRD se enmarcan principalmente en los planes territoriales para GRD, considerados el instrumento rector de la política pública de GRD en los niveles municipal y departamental.

No obstante, su implementación debe estar también articulada con el Plan de Desarrollo y los instrumentos de planificación y gestión del territorio a nivel municipal, en consonancia con el principio de transversalidad que orienta la GRD en Colombia, el cual exige integrar esta perspectiva en todos los procesos de desarrollo.

En este marco, los presupuestos participativos pueden convertirse en una herramienta estratégica para fortalecer el componente programático del PTGRD, al permitir que las acciones de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático se definan de forma participativa, territorializada y con enfoque diferencial. A través de estos mecanismos, las comunidades y actores del desarrollo pueden identificar y priorizar medidas concretas que respondan a los escenarios de riesgo definidos en el PTGRD, y proponer su financiamiento desde recursos públicos locales.

Esto le otorga mayor legitimidad y operatividad, al estar más alineado con las necesidades reales del territorio. Así, el PTGRD y los presupuestos participativos se articulan como ejes centrales de la gobernanza del riesgo, promoviendo acciones concertadas, corresponsables y sostenibles que fortalecen la capacidad del Gobierno local y de la sociedad para anticiparse, adaptarse y reducir los riesgos de desastres y los impactos del cambio climático.

Los presupuestos participativos se configuran, así como una herramienta clave para dinamizar la planificación territorial, al permitir que las comunidades participen activamente en la identificación, priorización y financiación de medidas surgidas del conocimiento situado del territorio, de la evaluación de amenazas, vulnerabilidades y elementos expuestos, así como de las prioridades locales frente al riesgo y al cambio climático.

Para garantizar su efectividad, es importante que la estructura metodológica de los presupuestos participativos se diseñe en coherencia con los tres componentes del ciclo de planificación de la GRD:

1. Componente general, que establece el contexto territorial y el diagnóstico del riesgo.
2. Componente estratégico, que define objetivos, metas y acciones para la intervención.
3. Componente de seguimiento, evaluación y reporte, que permite monitorear la implementación, fomentar la rendición de cuentas y retroalimentar los procesos.

De esta forma, los presupuestos participativos pueden consolidarse como una herramienta de planeación participativa

que permite a la ciudadanía incidir directamente en la asignación de recursos públicos, fortaleciendo la transparencia y la equidad. Así, se integran principios democráticos en la planificación territorial, articulando decisiones colectivas con los planes de desarrollo y la autonomía local que debe organizar este proceso, garantizando principios como la participación universal, la transparencia, la objetividad y el enfoque pluralista y de género.

El mecanismo de presupuestos participativos se enmarca en el enfoque de planeación participativa en la gestión pública, en el camino hacia un ejercicio de gobernanza. Entendida ésta como una herramienta de gestión, a través de la cual la sociedad civil incide en la orientación de las políticas, planes, programas, proyectos o procedimientos, en función de sus intereses, prioridades y necesidades colectivas.

Entanto, el presupuesto participativo es “el proceso por medio del cual la ciudadanía, a través de la deliberación y la construcción de acuerdos con el Gobierno, asignan un porcentaje de los recursos del presupuesto a programas y proyectos que consideran prioritarios en armonía con el plan de desarrollo” (Departamento Nacional de Planeación, s. f.).

Así lo constata una de las experiencias pioneras en América Latina, que fue en Portoalegre, Brasil, en la que los presupuestos participativos se basan en la participación activa de la ciudadanía en la definición de prioridades para el uso de los recursos públicos. Esta práctica ha mostrado efectos positivos en términos de redistribución, al favorecer una mayor equidad tanto en la estructura tributaria municipal como en la asignación de inversiones hacia los sectores más empobrecidos.

Cabe anotar que en las ciudades y municipios donde se han llevado a cabo procesos ciudadanos de planeación participativa, implementando el mecanismo de presupuestos participativos, ha respondido a una política pública hacia la gobernanza territorial. De otro lado, desde las comunidades y organizaciones sociales y aun individualmente, en estos ejercicios deliberativos para la toma de decisiones, se parte de reconocer y promover el conocimiento social del territorio, pilar fundamental para priorizar y definir, al menos, un porcentaje del presupuesto local.

Es interesante el surgimiento de procesos donde la ciudadanía interviene en un ejercicio de participación en la toma de decisiones sobre las prioridades de inversión en los entes territoriales, alcanzando así un nivel de participación en la cúspide que es la participación incidente. Este salto cualitativo en la corresponsabilidad ciudadanía-Gobierno/sociedad civil-Estado, se trasciende al nivel de la mera información o socialización de las decisiones, o las consultas donde los aportes de las comunidades son metodologías cosméticas para convalidar políticas que en lo estructural no cambian.

Conviene anotar que el control social, mediante veedurías y rendición de cuentas se constituyen en modalidades de acercamiento y construcción de confianza, entre la ciudadanía y los gobernantes. A diferencia de los procesos donde se socializan decisiones, usualmente las comunidades no cuentan con los elementos suficientes para hacer un ejercicio de control social del gasto público y de programas u obras ejecutadas; por contraste, los presupuestos participativos se constituyen, en un salto cualitativo en la planeación participativa, pues se dotan de la información y conocimiento suficiente para un ejercicio de veeduría.

El reto se presenta en la superación de la instrumentalización de la participación y se propicie la deliberación en colectivo para priorizar sobre los problemas del territorio en cuestión, que requieren una inversión pública, de conformidad con la identificación de parámetros de escala de gravedad de los rasgos identificados, escala de la intervención, tipo de obra que sea viable en los topes de presupuestos participativos, factores de riesgo que buscan reducirse, comunidades beneficiadas; entre otros; esto significa pensar en el bien común y no en el interés particular.

Al mecanismo de presupuestos participativos le es inherente la democracia directa, que significa que los sujetos sociales no intermedian su opinión argumentada en una representación, sino que la ejercen en los espacios deliberativos y en lo posible, de consenso sobre diagnósticos colectivos y priorización.



Participación territorial incidente

Para fortalecer la corresponsabilidad y cogestión en la gestión social del riesgo², los lineamientos deben aplicarse en los procesos de planeación y presupuestos participativos. En este marco, las orientaciones en participación territorial incidente tienen dos objetivos fundamentales: brindar herramientas para crear y consolidar nuevas formas de organización social en torno a la GRD y fortalecer los espacios institucionales del mecanismo de presupuestos participativos y de participación en la GRD.

Esto permite articular la acción del Estado con la organización activa de la ciudadanía, garantizando procesos inclusivos, sostenibles y alineados con las necesidades y capacidades locales.

Guía para la participación comunitaria en la GRD

La participación comunitaria en la GRD es un componente esencial para fortalecer territorios más seguros, resilientes y sostenibles. Según la Ley 1523 de 2012, la GRD es concebida como un proceso social cuyo éxito depende en gran medida de la incidencia activa y directa de la ciudadanía en todas sus etapas: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres. Esta participación no solo es un derecho, sino también una obligación compartida entre el Estado, la sociedad civil y los sectores público y privado.

La guía de participación comunitaria elaborada por la UNGRD identifica herramientas clave para fomentar dicha participación:

- Acceso a información clara, oportuna y culturalmente adecuada, lo que implica que la comunidad debe contar con datos útiles para comprender los riesgos que la afectan y las acciones posibles para enfrentarlos.
- Organización comunitaria, promoviendo la consolidación de redes, comités locales y formas autónomas de articulación entre actores barriales, rurales o étnico-territoriale.

2 Una Gestión Social del Riesgo (GSR), entonces, se puede entender como el proceso institucional y social mediante el cual, en sentido horizontal y vertical, se articulan una serie de políticas, actores, estrategias, instrumentos y acciones que buscan eliminar, estructuralmente (prevenir), y mitigar y reducir, coyunturalmente, los elementos y niveles de exposición de las comunidades frente a aquellos eventos potencialmente destructores, a la vez que incrementar su capacidad de respuesta, ajuste y recuperación, frente a los efectos adversos de ellas.

- Consejos municipales, departamentales y nacionales de gestión del riesgo, donde la comunidad puede incidir en decisiones de planificación y asignación de recursos.
- Formulación y ejecución de PCGRD, contruidos de manera participativa con base en el conocimiento local, los saberes ancestrales y las prácticas cotidianas, para articularse con instrumentos como los PTGRD o los planes de desarrollo local.

Conceptualmente, la participación se concibe desde un enfoque de corresponsabilidad, entendida como el compromiso colectivo entre distintos actores sociales para gestionar los riesgos de forma solidaria. La guía promueve además un enfoque diferencial e interseccional, reconociendo que las condiciones de vulnerabilidad y capacidad varían según género, etnia, edad, discapacidad, ubicación territorial, entre otros factores.

Otra herramienta fundamental es la educación comunitaria en GRD, que implica procesos pedagógicos que valoran tanto los los saberes ancestrales, tradicionales y las prácticas cotidianas, los conocimientos técnicos como los saberes propios del territorio.. Esta dimensión educativa es clave para empoderar a las comunidades en su rol de agentes transformadores del riesgo, facilitando su participación en políticas públicas, presupuestos participativos y acciones de respuesta.

Asimismo, se destaca la importancia de fortalecer la incidencia de las organizaciones sociales en el seguimiento, evaluación y control de los proyectos relacionados con GRD, promoviendo así mecanismos de veeduría ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Estas herramientas permiten superar una participación meramente consultiva y avanzar hacia formas de participación incidente y vinculante.



Modelos democráticos y deliberativos en los presupuestos participativos

El mecanismo de presupuestos participativos, en su esencia, deben funcionar bajo el principio de la deliberación democrática en todos los pasos del proceso, incluyendo la elección de

propuestas, que aseguren procesos inclusivos y equitativos. En esa dirección, los procesos de presupuestos participativos.

configuran como ejercicios de gobernanza que permiten, por ejemplo, que las mujeres obtengan reconocimiento al proponer acciones mediante proyectos orientados a la GRD, que aborden las barreras estructurales que restringen sus oportunidades y el ejercicio pleno de sus derechos.

Los presupuestos participativos son instrumentos fundamentales para reducir las vulnerabilidades diferenciadas, especialmente cuando permiten visibilizar y fortalecer el papel de las mujeres en la Gestión del Riesgo de Desastres. En La Mojana, “carencia de servicios esenciales como agua potable, salud y educación” (OPS, 2023, como se cita en Puyana Eraso, 2024), estas vulnerabilidades “impacta desproporcionadamente a las mujeres, quienes suelen ser las responsables de gestionar estos recursos para sus familias. Además, enfrentan diversos tipos de violencia que afectan su bienestar y capacidad de contribuir plenamente a su comunidad” (Puyana Eraso, 2024).

En este sentido, los presupuestos participativos ofrecen la posibilidad de integrar a las mujeres en los procesos de GRD y adaptación al cambio climático, brindando a alcaldías y gobernaciones una oportunidad para trabajar conjuntamente con las comunidades, en este caso específicamente con las mujeres, transformando los desafíos en mejoras para la calidad de vida regional a través de un objetivo compartido (Puyana Eraso, 2024).

Además, “las mujeres han desempeñado un papel crucial en la implementación de procesos específicos de adaptación y mitigación climática, particularmente en la restauración de caños y humedales, acciones necesarias para la garantía de los servicios ecosistémicos en este territorio” (Puyana Eraso, 2024), lo cual evidencia que estas acciones podrían tener repercusiones aún más positivas si se implementaran mecanismos de presupuestos participativos que las fortalezcan.

A ese respecto, las iniciativas o proyectos que surjan de los presupuestos participativos deben estar liderados por las comunidades y las diferentes poblaciones que las componen, ya

que son ellas “quienes aplican su conocimiento y su compromiso con la sostenibilidad” (Puyana Eraso, 2024).

Los proyectos surgidos de procesos de presupuestos participativos “empoderan a las mujeres al reconocer y valorar su papel en la gestión de los recursos naturales” (Puyana Eraso, 2024).

Para que su implementación se inscriba en un modelo democrático y deliberativo, es esencial que se lleve a cabo a través de asociaciones locales —que conocen de manera directa las dinámicas y necesidades del territorio— y con el compromiso de diversas entidades públicas.

Esto facilita procesos sostenibles, apropiados y adaptados al contexto. Además, cuando estos proyectos se financian de forma participativa, permiten que las comunidades incidan activamente en la gestión del riesgo de desastres desde una perspectiva de corresponsabilidad y justicia ambiental.

Por esta razón, el presente documento explora referentes internacionales y nacionales que proponen métodos alternativos de elección de propuestas en el proceso de presupuesto participativo que puede complementar o incluso superar algunas de las limitaciones que la votación por sí sola puede presentar en dicho proceso.

Otros métodos aparte de la votación enriquecen la toma de decisiones al fortalecer la deliberación, asegurar consensos y propuestas sólidas que permiten la diversidad de participantes, incluyendo voces excluidas como migrantes, personas con discapacidad y mujeres que promueven la justicia social al priorizar sectores desfavorecidos.

También reducen el clientelismo, se adaptan a distintas fases del proceso y fomentan la apropiación y el compromiso ciudadano para una implementación efectiva de proyectos.



3. Referentes internacionales y nacionales en presupuestos participativos y GRD

En el contexto de los presentes lineamientos, es fundamental contar con un referente nacional que contextualice el funcionamiento de los presupuestos participativos en Colombia, siendo Bogotá el principal ejemplo. Para ello, se llevó a cabo un proceso de investigación directa mediante entrevistas y consulta de fuentes secundarias.

Adicionalmente, se recopilaron referentes internacionales que exploran métodos alternativos de elección de propuestas sin recurrir al voto, ampliando las alternativas existentes.

Por último, se incluyó un referente internacional específico sobre lineamientos para incorporar la gestión del riesgo, enfocándose en la gestión prospectiva y correctiva en los presupuestos participativos en Perú, lo que representa un acercamiento más directo y pertinente.

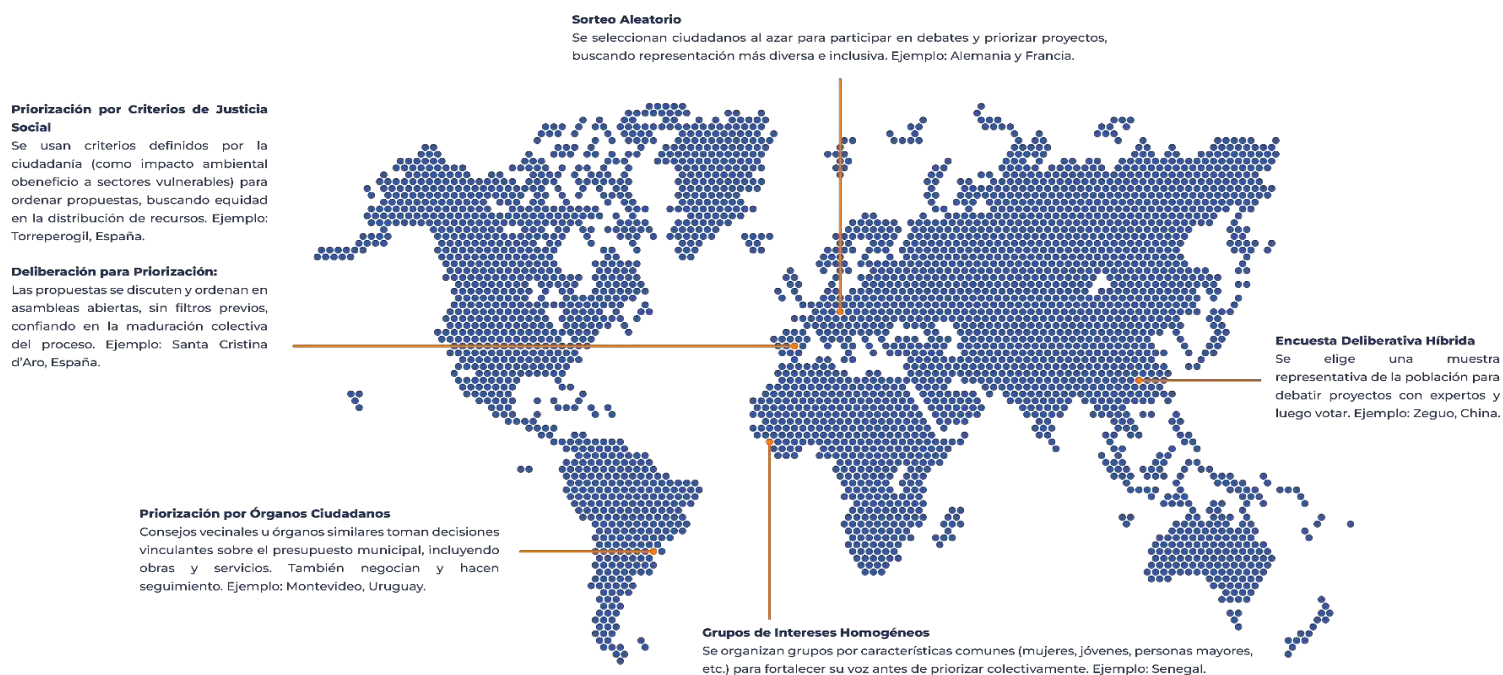
3.1. Métodos de elección de propuestas

Se debe considerar un espectro amplio de opciones de selección para analizar cómo diversas experiencias territoriales han abordado y transformado los desafíos inherentes a la implementación de procesos participativos en la gestión pública.

Cada caso ilustra tanto prácticas específicas como tensiones estructurales, aprendizajes colectivos y estrategias contextualizadas. A continuación, se presentan algunos de estos casos, numerados para facilitar su análisis comparativo y destacar los elementos claves en cuanto a metodologías. (Allegretti, García Leiva, & Paño Yáñez, 2011).

El siguiente mapa refleja una serie de métodos de elección de propuestas utilizados en experiencias de presupuestos participativos implementadas en distintas regiones del mundo, destacando su diversidad metodológica y su anclaje en contextos locales.

Mapa de métodos de elección en presupuestos participativos a nivel global



El presente mapa ofrece una descripción y localización de diversos procesos de presupuestos participativos implementados en distintas regiones del planeta. En él se identifican experiencias significativas que destacan por sus particularidades metodológicas, las cuales resultan valiosas para comprender la diversidad de enfoques, escalas de implementación y mecanismos de participación que han sido adaptados a diferentes contextos sociales, políticos y territoriales.

En conclusión, integrar diversos métodos de participación y toma de decisiones, más allá de la votación, puede fortalecer los procesos de presupuestos participativos, haciéndolos más sólidos, legítimos y con un impacto más significativo en la comunidad. La clave radica en ajustar estos métodos a las particularidades del contexto local y a los objetivos específicos de cada iniciativa.

3.2. Lineamientos para la incorporación de la gestión prospectiva y gestión correctiva en los presupuestos participativos, caso Perú

Los lineamientos para incorporar la gestión prospectiva y correctiva en los presupuestos participativos fueron elaborados por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres en el año 2016 y tiene como finalidad referir una serie

de lineamientos y procedimientos técnicos-administrativos que orienten a los integrantes de los gobiernos regionales y locales en la incorporación de la gestión prospectiva y correctiva del riesgo de desastres en la formulación de sus presupuestos participativos.

En este caso, el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) propone que la incorporación de la gestión prospectiva y correctiva implique su transversalización en la estructura, el contenido y los alcances de los presupuestos participativos anuales, mediante el establecimiento de mecanismos de articulación y correspondencia entre los instrumentos que orientan su elaboración, con el objetivo de actuar en el marco de la promoción del desarrollo sostenible.

De esta manera, el documento consta de dos grupos de directrices principales para lograr los objetivos anteriormente mencionados. Cabe señalar que, en el caso colombiano, varias de estas acciones ya se implementan a través de los CMGRD y los instrumentos de planificación establecidos por la Ley 1523 de 2012, lo que permite articular estas directrices con prácticas y marcos institucionales ya existentes.

El primer grupo consiste en reunir las consideraciones para incorporar la gestión prospectiva y correctiva en los presupuestos participativos, que incluyen:

- **Insumos necesarios:** revisión del marco normativo en GRD, presupuestos participativos y planeamiento estratégico; identificación de actores y criterios; e información sobre procedimientos administrativos.
- **Identificación de actores y mecanismos de participación y concertación:** los gobiernos regionales y locales, a través de sus unidades orgánicas y equipos técnicos, son actores clave. Facilitan la guía metodológica, incorporan la gestión prospectiva y correctiva, y proponen proyectos con este enfoque. La gerencia de planeamiento y presupuesto asesora y remite documentación. los consejos regionales y municipales fiscalizan la incorporación de dichas gestiones.

Los consejos coordinan su inclusión en proyectos y presupuestos, los comités de vigilancia supervisan el cumplimiento

y la incorporación de estas gestiones, y el CENEPRED brinda asesoría técnica.

- **Criterios de incorporación:** correspondencia de los lineamientos con el reglamento y directivas del presupuesto participativo; e identificación y formulación de proyectos de inversión pública que busquen evitar nuevos riesgos y reducir los existentes (ej. fortalecimiento de capacidades en ordenamiento territorial, monitoreo de peligros, protección física, reforzamiento de infraestructura, etc.).

En segundo lugar, los procedimientos administrativos para incorporar la gestión prospectiva y gestión correctiva en los presupuestos participativos se desarrollan en fases:

- **Fase de preparación:** responsabilidad del Gobierno regional o local en coordinación con sus consejos de coordinación. Es necesaria la aprobación de una ordenanza que reglamenta el proceso del presupuesto participativo y la incorporación de la gestión prospectiva y correctiva de la GRD, precisando los mecanismos de incorporación, cronograma, conformación del Equipo Técnico y registro de agentes, entre otros.
- **Fase de concertación:** reunión de funcionarios y sociedad civil para diagnóstico, identificación y priorización de resultados y proyectos de inversión que consideren la gestión prospectiva y correctiva. Implica coordinación entre niveles de gobierno para identificar intervenciones de importancia y proyectos de gestión prospectiva y correctiva que puedan ser agrupados o cofinanciados.

Los talleres de trabajo son fundamentales para presentar los contenidos y criterios de incorporación de la gestión prospectiva y correctiva para orientar iniciativas e inversiones hacia el desarrollo sostenible.

- **Fase de formalización:** el equipo técnico elabora el acta de acuerdos y compromisos del presupuesto participativo, la cual debe considerar la incorporación de la gestión prospectiva y correctiva de GRD. Los acuerdos para la incorporación de la gestión prospectiva y correctiva se formalizarán en junio.

Los gobiernos regionales pueden aprobar programas de proyectos sectoriales, incluyendo gestión prospectiva y correctiva de la GRD, que reúnan características de proyectos de impacto regional e incorporen este enfoque.

Aunque este documento se centra únicamente en la incorporación de dos subprocesos de la reducción del riesgo (la gestión prospectiva y la gestión correctiva), representa un insumo metodológico clave. Su valor radica en ofrecer una guía técnica clara y estructurada para vincular la gestión del riesgo con la inversión pública participativa.

Además es importante mencionar que el CENEPRED formuló una guía metodológica de implementación complementaria a los lineamientos, donde establece las acciones específicas para incorporar la gestión prospectiva y la gestión correctiva de la GRD tanto en los planes de desarrollo concertado, como en los presupuestos participativos, en el ámbito de los gobiernos regionales y locales.

Lograr procesos de participación territorial incidente debe tener una estrategia robusta que incluya no sólo la incorporación de la GRD en presupuestos participativos sino también en mecanismo e instrumento de gestión y planificación como en el caso peruano, los planes de desarrollo concertado.

Por esto, es indispensable que la incorporación de la GRD en los presupuestos participativos sea entendida como un primer paso fundamental para fortalecer y crear mecanismos institucionales de participación local con enfoque territorial.

En síntesis, las directrices formuladas por el CENEPRED representan un instrumento esencial para iniciar la coordinación entre la gestión del riesgo de desastres y los procesos de planificación e inversión pública participativa, establecen los fundamentos para robustecer la institucionalidad local y territorial en relación con la GRD.

Su implementación facilita el avance hacia mecanismos de participación más sólidos y perdurables. Por otro lado, la revisión de este documento representa un referente valioso para la elaboración de directrices similares en Colombia, adaptadas a

su contexto normativo y territorial que permitan articular a los actores y espacios del SNGRD en torno a procesos de inversión participativa, sino que también abre la posibilidad de desarrollar documentos complementarios que sirvan como base para la formulación normativa, así como herramientas de divulgación accesibles, pedagógicas y contextualizadas para las comunidades y entidades territoriales

3.3. Hallazgos en el proceso de presupuestos participativos en Bogotá

La implementación de presupuestos participativos en Bogotá ha sido fundamental para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones que impactan directamente a los territorios, con el objetivo de lograr un progreso social. Sin embargo, se ha cuestionado la eficacia de estas metodologías debido a la centralización de los procesos, la falta de transparencia y el descontento ciudadano con la ejecución de los proyectos.

Particularmente, los procesos recientes se han centrado en la votación de iniciativas individuales o colectivas, un procedimiento que se ha desconectado del análisis cualitativo y la deliberación comunitaria sobre las necesidades territoriales en los encuentros ciudadanos.

Esto ha distorsionado el propósito de la planificación participativa y ha dejado la elección de iniciativas sociales a merced de “campañas” de votación.

Este análisis, basado en entrevistas a líderes y lideresas territoriales y personas involucradas en el proceso de presupuestos participativos, examina la metodología, los logros, las dificultades, el grado de incidencia, la normativa, los agentes relevantes, el financiamiento y otras observaciones en el contexto de las administraciones recientes, con el fin de identificar patrones comunes.

Metodología y participación ciudadana en los procesos de presupuestos participativos en Bogotá

El proceso de presupuestos participativos ha dependido en gran medida de herramientas como la plataforma “Chatico” el cual es un Chatbot, utilizada para votaciones y priorización de propuestas.

No obstante, el análisis de las entrevistas realizadas señala serias críticas respecto a la falta de trazabilidad y claridad en los resultados. Aunque “Chatico” facilita la participación virtual, no logra superar la brecha digital ni asegura la transparencia, lo que genera desconfianza en las comunidades.

El análisis en cuestión revela que, en diversas administraciones distritales, se implementan los encuentros ciudadanos como espacios para recoger ideas y priorizar problemáticas, mediante la participación de las comunidades. Sin embargo, los conceptos de gasto están enmarcados desde una visión política, y la implementación del plan de Gobierno vigente, impidiendo una verdadera incidencia de las propuestas ciudadanas. La metodología actual ha sido descrita como impersonal y altamente centralizada, lo que limita el alcance de la participación auténtica.

Logros alcanzados

Los logros identificados en este proceso fueron encontrados a partir de entrevistas semiestructuradas aplicadas a diferentes agentes clave. A pesar de las críticas, los presupuestos participativos han generado avances en sectores específicos.

En Teusaquillo, por ejemplo, según una entrevista personal realizada en octubre de 2024 la participación de mujeres permitió obtener 900 votos y destinar recursos a proyectos con enfoque de género. Además, se promovió cierta cohesión social territorial mediante iniciativas como huertas urbanas y proyectos ambientales. Sin embargo, los logros son limitados debido a restricciones estructurales y falta de autonomía para adaptar recursos a las necesidades locales (entrevista a consejera local CPL de Teusaquillo y al CTPD).

Otro logro significativo, es el acercamiento de las instituciones a los territorios, si bien muchas propuestas no se vieron priorizadas, ese acercamiento sirve para que las entidades se lleven un reflejo más aterrizado de lo que pretenden las comunidades.

Dificultades recurrentes en los procesos de presupuestos participativos en Bogotá D.C.

Las dificultades identificadas en este proceso se evidenciaron a partir de entrevistas semiestructuradas realizadas a diversos

actores clave. Entre los principales obstáculos señalados se encontró la falta de transparencia, la centralización en la toma de decisiones y la exclusión digital, los cuales limitan una participación efectiva en los presupuestos participativos.

Frente a este panorama, resulta fundamental establecer lineamientos que impulsen procesos descentralizados, accesibles, pedagógicos y con trazabilidad, como base para una gestión del riesgo de desastres que sea legítima, inclusiva y efectiva.

Como resultado de las entrevistas se resaltan algunas dificultades en torno al proceso:

- **Falta de transparencia:** la trazabilidad de las decisiones y votaciones en plataformas digitales como “Chatico” genera desconfianza.
- **Centralización:** las decisiones sobre conceptos de gasto son dirigidas desde niveles centrales, limitando la flexibilidad y adaptabilidad local.
- **Clientelismo y politización:** sectores enfrentan dificultades para representar sus intereses debido a dinámicas politizadas en los espacios de participación.
- **Desafíos logísticos:** la brecha digital y la baja divulgación limitan la inclusión de sectores vulnerables.
- **Confusión metodológica:** la diferencia entre presupuestos participativos y encuentros ciudadanos no siempre es clara para la ciudadanía, lo que afecta su comprensión y participación.

Grado de incidencia en el plan de desarrollo local y en el plan de desarrollo distrital

Según las experiencias de líderes y lideresas comunitarias revisadas, el impacto de estas herramientas participativas en el plan de desarrollo local y en el plan de desarrollo distrital es limitado.

Las propuestas ciudadanas rara vez alteran los conceptos de gasto ya establecidos. Aunque algunos periodos de Gobierno han mostrado mayor éxito en la implementación de proyectos, persisten restricciones normativas y financieras que dificultan la incidencia real de la ciudadanía en la planeación.

Normativa y financiamiento

La normativa que regula los presupuestos participativos y los encuentros incluye el artículo 100 de la Ley 1757 de 2015 que faculta a los gobiernos territoriales para realizar ejercicios de presupuesto participativo, definiendo de manera participativa la orientación de un porcentaje de los ingresos municipales, en consonancia con el plan de desarrollo.

De esta manera, los entes territoriales desarrollan los procesos de presupuestos participativos a través de normativa distrital.

En el caso de Bogotá, por ejemplo, el Decreto 495 de 2023 reglamenta lo establecido en el acuerdo 02 de 2009, que define los presupuestos participativos como un proceso de concertación y priorización de propuestas ciudadanas, con un componente de gasto adoptado por el consejo distrital y una distribución porcentual determinada en el plan plurianual de inversiones. Asimismo, el Acuerdo 740 de 2019 y el Acuerdo 878 de 2023 establecen lineamientos para el sistema distrital de planeación, la formulación de planes de desarrollo y la garantía de la participación ciudadana en el distrito capital. Sin embargo, estas normas no garantizan una participación efectiva debido a la rigidez de las reglas presupuestales y la centralización de decisiones.

El financiamiento proviene del Fondo de Desarrollo Local (FDL), del cual, según la Secretaría de Planeación de Bogotá, el CONFIS define, qué porcentaje del presupuesto de inversión de cada Alcaldía local se destinará a presupuestos participativos, sin que este exceda el 50% del total del presupuesto de inversión de cada localidad (planeación y presupuesto participativo, s/f).

Aunque este porcentaje asegura un monto significativo, su uso debe seguir directrices establecidas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el CONFIS, lo que limita la capacidad de las comunidades para influir en el destino de los recursos.

Agentes relevantes

Los procesos participativos involucran una diversidad de agentes, como los Consejos de Planeación Local (CPL) los cuales son los encargados de construir la metodología de los presupuestos participativos, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal de Bogotá, en calidad de garante de la participación, planeación distrital y las comunidades organizadas, donde los últimos mencionados, son los más relevantes en este proceso. Sin embargo, la efectividad de estos agentes varía según la voluntad política y la gestión administrativa, lo que exacerba desigualdades y conflictos entre sectores.

Como resultado del análisis de las entrevistas, se revela que, aunque los presupuestos participativos y los encuentros ciudadanos han generado algunos avances, su impacto real sigue siendo limitado por problemas estructurales y metodológicos: la centralización de decisiones, la falta de transparencia y la politización de espacios de participación dificultan que estas herramientas cumplan con su objetivo de empoderar a las comunidades y responder a necesidades. Para mejorar su efectividad, es necesario rediseñar la metodología, aumentar la transparencia, fortalecer la autonomía local y promover una mayor inclusión.

En un contexto donde la participación ciudadana es crucial para la gobernanza democrática, estos procesos deben transformarse para asegurar que las voces de la comunidad sean escuchadas y reflejadas en los planes de desarrollo, solo así se podrá recuperar la confianza en las instituciones y fomentar una participación auténtica que tenga un impacto tangible en las realidades locales.

El proceso metodológico de los presupuestos participativos en Bogotá se sintetiza en el siguiente diagrama:

Diagrama fases metodologica de presupuestos participativos en Bogota



Fuente: elaboración propia con información recopilada sobre presupuestos participativos en Bogotá



4. Orientaciones para incorporar la GRD en los presupuestos participativos

4.1. GRD en los procesos de presupuestos participativos territoriales

La gestión del riesgo de desastres, bajo la coordinación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y articulada a los procesos de Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres dentro del SNGRD, se estructura a través de normativas, políticas y recursos esenciales.

Estos elementos son fundamentales para consolidar proyecciones de impacto en los territorios del sistema nacional, alineándose con estrategias de participación establecidas en la segunda actualización del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD) 2015 - 2030.

Dicho Plan promueve presupuestos participativos integrando el enfoque comunitario en la gestión del riesgo y de adaptación al cambio climático. En concordancia con la misionalidad de la UN-GRD, es necesario reconocer una serie de conceptos, pautas y criterios claves para la planeación, implementación y seguimiento de proyectos territoriales que aporten al conocimiento y reducción del riesgo de desastres, además del manejo de desastres.

Orientaciones para facilitar metodologías e integrar la GRD y la adaptación al cambio climático en los presupuestos participativos:

- Elaborar un cronograma tipo que contemple las fases del proceso de presupuesto participativo, incluyendo hitos específicos para la incorporación de GRD y ACC, desde la identificación de necesidades hasta la ejecución y seguimiento de las iniciativas.
- Diseñar una plantilla para la formulación de iniciativas comunitarias en GRD-ACC, que incorpore criterios claros de elegibilidad, impacto, sostenibilidad, enfoque diferencial e inclusión de acciones adaptativas.
- Construir un kit metodológico con herramientas participativas que dinamicen los Planes Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres (PTGRD), tales como mapas comunitarios de riesgo, matrices de priorización, árboles de problemas y cartografías sociales del riesgo, entre otras.

Conocimiento del riesgo de desastres: el conocimiento del riesgo se enfoca en la identificación, análisis y evaluación de escenarios de riesgo, así como en el monitoreo, seguimiento y comunicación del riesgo. Además, promueve la educación en gestión del riesgo a nivel nacional, fortaleciendo el conocimiento y la conciencia pública frente a las amenazas y vulnerabilidades. (Caracterización SCR, 2022)

Este escenario de participación en el conocimiento del riesgo, para la formulación o proyección territorial debe tener en cuenta:

- Priorizar proyectos de identificación de escenarios de riesgo a nivel territorial, mediante el análisis y evaluación participativa de vulnerabilidades y amenazas.
- Priorizar proyectos para el monitoreo constante de los riesgos, implementando sistemas de alerta temprana y comunicación del riesgo que integren Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) adaptadas a las condiciones locales.
- Priorizar proyectos que promuevan campañas de capacitación y difusión para mejorar el conocimiento y la sensibilización de la comunidad en torno a la gestión del riesgo de desastres.
- En caso de que los Planes Territoriales de GRD no los tengan priorizados los escenarios de riesgo o no estén lo suficientemente actualizados. Se considera necesaria la formulación de un plan de acción que permita identificar escenarios de riesgo, integrando factores como amenazas, exposición y vulnerabilidad con enfoque diferencial e interseccional. Se recomienda el uso de la modalidad de “frecuencia y severidad” para priorizar dichos escenarios de riesgo. Además, se puede integrar mediante la estrategia de mapas comunitarios llevada a cabo por la UNGRD que contemplar esta integración a través de una socialización de estos planes en los CMGRD y la posterior armonización con los PTGRD.

- Integrar un enfoque diferencial e interseccional para reconocer las condiciones específicas de los distintos grupos poblacionales en la identificación y priorización de escenarios de riesgo de desastres en los PTGRD.
- Priorizar proyectos de análisis y evaluación del riesgo, permitiendo su priorización y la identificación de sus causas y transformaciones (Lavell & Franco, 1996).
Priorizar proyectos que construyan estrategias para la implementación de acciones de monitoreo y seguimiento del riesgo, garantizando un enfoque integral y preventivo en la toma de decisiones (UNDRR, 2019).
- Priorización de proyectos de Sistema de Alerta Temprana (SAT) u otros sistemas de monitoreo que incluyan estrategias de articulación con diversos agentes de la GRD a nivel local, tanto institucionales como comunitarios, incluyendo cuerpos de bomberos, acueductos comunitarios, entre otros.
- Priorizar proyectos que diseñen estrategias de comunicación que promuevan la información pública, la percepción del riesgo y la toma de conciencia en la sociedad.
- Priorizar proyectos que integren enfoques educativos, científicos y tecnológicos para fortalecer la apropiación social del conocimiento en la gestión del riesgo de desastres.
- Priorizar proyectos que creen o fortalezcan espacios de formación para miembros permanentes de los CTGRD para mejorar la capacidad de análisis de amenazas y vulnerabilidad, y de matriz de riesgo y escenarios de riesgo.
- Recomendaciones y orientaciones para la recuperación, articuladas desde la intervención prospectiva desde la Subdirección de Reducción del Riesgo y la preparación para la recuperación desde la Subdirección para el Manejo de Desastres, asegurando que los instrumentos de planificación y los planes de acción específicos sean efectivos y sostenibles.
- Estos deben integrar saberes locales, prácticas campesinas y cartografías sociales como base metodológica en los procesos de gestión del riesgo de desastres.

- Priorizar proyectos que identifiquen la probabilidad de daños y pérdidas potenciales por la materialización de escenarios de riesgo de desastres.
- Priorizar proyectos que tomen en cuenta la representación social de la GRD desde enfoques étnicos.
- Priorizar iniciativas comunitarias, territoriales y populares que promuevan procesos de educación con los siguientes enfoques pedagógicos: análisis crítico de las raíces estructurales del riesgo, autonomía organizativa y respuesta comunitaria al riesgo de desastres desde los cuidados colectivos, cartografías sociales y planificación territorial del riesgo, diálogo de saberes para la gestión integral del riesgo y cultura comunitaria de la prevención con enfoque diferencial.

Reducción del Riesgo de Desastres: la misión de la reducción del riesgo de desastres se centra en la mitigación del riesgo³, abarcando tanto la intervención prospectiva, correctiva y la protección financiera.

La intervención permite modificar intencionalmente las características de un fenómeno para reducir la amenaza que representa o ajustar las propiedades intrínsecas de un elemento expuesto con el propósito de disminuir su vulnerabilidad. Esto, a su vez, contribuye a la gestión correctiva de las amenazas en los elementos y eventos presentes en los territorios y ecosistemas (guía técnica, 2014).

En este marco, la protección financiera, entendida como los mecanismos o instrumentos financieros de retención intencional o transferencia del riesgo que se establecen en forma ex ante con el fin de acceder de manera ex post a recursos económicos oportunos para la atención de emergencias y la recuperación, constituye un componente estratégico para garantizar la eficacia de las acciones de reducción y manejo del riesgo.

- Crear espacios en el proceso de presupuestos participativos que establezcan criterios para identificar áreas donde se requiera la implementación de medidas preventivas, considerando la planificación territorial para regular el uso del suelo y delimitar zonas de riesgo. Esto permitirá impedir, en primer lugar, el asentamiento en áreas vulnerables y el uso de espacios propensos a eventos peligrosos, como avenidas torrenciales, inundaciones y sismos.

³ Ley 1523 de 2012, Art 4, definición 21. 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

- Fortalecer la articulación entre los resultados del presupuesto participativo y los principales instrumentos de planificación territorial, como el PMGRD, el POT, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) y los planes sectoriales locales (educación, salud, desarrollo rural, entre otros), con el fin de asegurar coherencia, complementariedad y *sostenibilidad en la inversión pública*.
- Priorizar proyectos que estén alineados con los análisis de riesgo, escenarios territoriales y medidas de intervención definidos en el PMGRD.
- Promover los proyectos que dinamicen la implementación de medidas del PMGRD de forma participativa, facilitando la apropiación comunitaria de la gestión del riesgo y la corresponsabilidad en la construcción de territorios seguros y resilientes.
- Crear espacios de formación dentro del procesos de presupuestos participativos sobre protección financiera, utilizando un lenguaje claro, accesible y situado. Estos espacios deben enfocarse en explicar qué es la protección financiera y cómo las comunidades pueden organizarse de manera preventiva, promoviendo la comprensión y apropiación de herramientas económicas que les permitan responder de forma colectiva y solidaria ante los riesgos.
- Priorizar proyectos comunitarios basados en soluciones basadas en la naturaleza con un enfoque de eco reducción⁴ y la adaptación al cambio climático, incorporando las iniciativas de la comunidad como por ejemplo: restauración de humedales y manglares para reducir el impacto de tsunamis e inundaciones y uso de barreras ecológicas como bosques, dunas, arrecifes y uso de plantas nativas, para fortalecer la defensa ante eventos de desastre y climáticos extremos (Marquet & Rojas, 2021).
- Estas acciones deben contemplar los lineamientos establecidos en la guía de implementación de medidas de reducción del riesgo basado en ecosistemas, énfasis en ecosistemas marinos y costeros del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la guía con lineamientos y orientaciones para gestionar fenómenos asociados a la variabilidad climática a partir de Soluciones

⁴ Eco reducción es reducción del riesgo basado en ecosistemas

basadas en la Naturaleza (SbN) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que ofrecen criterios técnicos y orientaciones prácticas para incorporar estas medidas en los instrumentos de planificación territorial y en las inversiones públicas.

- Priorizar proyectos que promuevan procesos de recuperación resiliente, priorizando iniciativas comunitarias orientadas a la rehabilitación de servicios básicos, la restauración de medios de vida, la reconstrucción de infraestructura vital y el fortalecimiento de capacidades locales, con criterios de sostenibilidad, justicia territorial y reducción del riesgo de desastres.
- Priorizar proyectos propuestos por parte de organizaciones de base comunitaria y economía solidaria cuyos servicios están enmarcados en la prevención y mitigación del riesgo como los siguientes: servicios de crédito para mejora del acceso a insumos, herramientas y equipos agrícolas para mejorar la resiliencia de sus territorios, previniendo o minimizando los riesgos y sosteniendo los medios de vida locales, asistencia financiera para instalaciones agrícolas, equipos, agroindustria y construcción y reparación de viviendas y la organización y/o patrocinio de capacitaciones en medios de vida resilientes, asistencia para acceder a seguros de cosechas.
- Priorizar proyectos propuestos por parte de organizaciones de base comunitaria y economía solidaria cuyos servicios estén enmarcados en la preparación para el desastre como los siguientes: establecimiento de actividades resilientes generadoras de ingresos, acopio de alimentos y suministros no alimentarios para cooperativas y miembros de la comunidad, provisión y/o patrocinio de actividades de desarrollo de capacidades en RRD para cooperativas y miembros de la comunidad, donaciones para actividades comunitarias (dinero o en especie) y canales organizados para gestionar flujos económicos y materiales críticos antes, durante y después de una emergencia.

Incluir en los presupuestos partidas específicas para la realización de diagnósticos prospectivos, que permitan la identificación temprana de escenarios de riesgo.

- Priorizar proyectos que contemplen medidas correctivas frente a la evolución de los riesgos identificados, considerando escenarios

futuros como el cambio climático. Estas medidas deben estar diseñadas con una vida útil definida y prever condiciones de adaptación en los pliegos de diseño, construcción, interventoría y mantenimiento, asegurando flexibilidad presupuestaria para realizar ajustes según las dinámicas del entorno.

- Priorizar proyectos que incluyan un enfoque de protección financiera comunitaria como eje transversal en los procesos de presupuestos participativos, con el fin de fortalecer la capacidad de anticipación económica y autonomía de las comunidades frente a situaciones de desastre. Este enfoque reconoce la importancia de mecanismos como los ahorros colectivos, los seguros inclusivos o microseguros, y los fondos solidarios o cooperativos gestionados desde lo comunitario, como estrategias para mitigar los impactos económicos de las emergencias.
- Priorizar proyectos que no solo busquen mitigar los riesgos existentes, sino que contribuyan a transformar las condiciones estructurales que los producen (como la desigualdad en el acceso al suelo, al agua, a la salud y a la vivienda digna). Esto puede traducirse, por ejemplo, en propuestas comunitarias para la mejora integral de barrios populares, redes autogestionadas de captación y distribución de agua segura, adecuación de espacios colectivos de cuidado y salud, o iniciativas de planificación territorial con participación de quienes habitan los territorios en condiciones de mayor vulnerabilidad.
- Priorizar proyectos que actúan directamente sobre condiciones de riesgo existentes mediante obras o adecuaciones físicas, integrando criterios de infraestructura resiliente. Esto implica considerar la normativa vigente, la adaptabilidad de las intervenciones a futuros escenarios de riesgo (como el cambio climático), las condiciones ambientales del entorno, el fortalecimiento de infraestructuras comunitarias y la sostenibilidad técnica, social y económica de los proyectos a largo plazo.
- Priorizar proyectos que tomen en cuenta la representación social de la GRD desde enfoques étnicos.
- Priorizar proyectos liderados por organizaciones de base comunitaria que integren agricultura resiliente, sistemas de abastecimiento autónomo, energía descentralizada y vivienda adaptada al riesgo.

- Priorizar proyectos de reducción del riesgo de desastres de largo plazo (ej. reforestación, ordenamiento territorial) sobre enfoques reactivos.
- Realizar procesos de asistencia técnica comunitaria mediante el desarrollo de módulos comunitarios participativos que involucren activamente a niñas, niños y adolescentes, incorporando actividades lúdicas y pedagógicas, como juegos y dinámicas colectivas, orientadas a fortalecer la protección financiera comunitaria y la apropiación social de prácticas de prevención y gestión del riesgo.

Manejo de desastres: desde esta área misional es imperante entender la coordinación y ejecución de actividades de forma eficaz y efectiva para la preparación y ejecución de la respuesta y la recuperación, desde atender los efectos negativos causados por las emergencias, así como para la recuperación post-desastre, la ejecución de la respuesta y la respectiva recuperación: rehabilitación y reconstrucción segura, garantizando las necesidades básicas como; alimentación, alojamiento, agua, saneamiento, accesibilidad y transporte entre otros (Caracterización SMD, 2021).

- Priorizar proyectos que estén alineados con el Plan Sectorial de Emergencia y las necesidades prioritarias para la respuesta a emergencias, basadas en insumos técnicos y estrategias de gestión del riesgo de desastres.
- Priorizar proyectos que potencien la preparación para la respuesta ante desastres mediante inversión en infraestructura, tecnología y capacitación.
- Priorizar proyectos que articulen la guía metodológica para la elaboración del Plan de Acción Específico para la recuperación (PAE), con enfoque participativo y adecuado a las realidades locales.

Esta priorización debe estar basada en los resultados de las evaluaciones de daños, análisis de necesidades, riesgos asociados, pérdidas e impactos, garantizando así la pertinencia de las líneas de intervención frente a las dinámicas sociales y territoriales de cada contexto.

- Priorizar proyectos para elaborar manuales para acceder a rutas de ayuda humanitaria, garantizando equidad y eficiencia en la distribución de recursos en los territorios afectados, manuales de ejecución de servicios básicos de respuesta, con lineamientos operativos ajustados a contextos territoriales diversos.

También, caja de herramientas para la gestión del riesgo de desastres, diseñada para fortalecer la acción comunitaria y la articulación con las entidades territoriales y manual para la ejecución de recursos básicos de respuesta, adaptado a las capacidades y necesidades de cada territorio.

- Estas acciones deberán revisarse y articularse con los protocolos de emergencias concertados a nivel sectorial en el marco de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias (ENRE), con el fin de asegurar coherencia, complementariedad y eficacia en la preparación y atención ante desastres.
- Priorizar proyectos de formación para la elaboración de Planes de Acción Específicos (PAE) que se formulen una vez declarada la calamidad pública (a nivel municipal o departamental) o la declaratoria de desastre (a nivel municipal, departamental o nacional).

Esta acción se encuentra contemplada en el marco de la Estrategia Nacional de Recuperación Resiliente y Adaptada al Cambio Climático con Enfoque Comunitario (ENRRACCEC), específicamente en el anexo: guía territorial para la recuperación resiliente, lo que permite alinear estos procesos formativos con los lineamientos nacionales de recuperación post-desastre centrados en la participación comunitaria, la resiliencia territorial y la adaptación al cambio climático.

- Priorizar proyectos propuestos por parte de organizaciones de base comunitaria y economía solidaria cuyos servicios estén enmarcados en la respuesta como los siguientes: mejorar del acceso a alimentos básicos y suministros no alimentarios y donaciones para operaciones de respuesta (alimentos y no alimentos).
- Priorizar proyectos de GRD que integren la representación social desde enfoques étnicos, reconociendo prácticas, saberes y formas organizativas propias. Esto incluye planes de gestión del riesgo comunitarios con enfoque diferencial, cartografía social

y cultural del riesgo, protocolos de alerta temprana basados en conocimientos ancestrales, y fortalecimiento de capacidades de respuesta con medicina tradicional. Se distinguen por su énfasis en la interculturalidad, autonomía territorial y validación de gobernanza propia en la gestión del riesgo.

- Priorizar proyectos que financien cajas de herramientas comunitarias para la respuesta: botiquines, radios, kits de cocina y albergue temporal.

Priorizar proyectos propuestos por parte de organizaciones de base comunitaria y economía solidaria cuyos servicios están enmarcados en la recuperación y rehabilitación como las siguientes acciones de la fase de respuesta a la emergencia: donaciones y ayuda para familias afectadas por desastres, además de asistencia financiera para actividades de recuperación (préstamos por calamidad).

Uso de indicadores ODS para la selección y seguimiento de proyectos en GRD

Permiten medir y hacer seguimiento al progreso de metas clave en desarrollo sostenible, facilitando la toma de decisiones informadas y la rendición de cuentas. Sirven como puentes entre las agendas globales y las realidades locales, orientando políticas y proyectos con base en evidencia. Su uso fortalece intervenciones integrales, participativas y orientadas a la transformación social y ambiental. En este marco, se propone el siguiente lineamiento:

- Priorizar proyectos para la gestión del riesgo de desastres que contribuyan al cumplimiento de los indicadores estratégicos definidos por las entidades territoriales para el seguimiento de los ODS en Colombia⁵.

Uso de indicadores del Marco de Sendai para la selección y seguimiento de proyectos de GRD en procesos de presupuestos participativos

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 establece un sistema integral de 38 indicadores distribuidos en 7 metas globales que permiten medir el progreso en la reducción del riesgo de desastres a nivel mundial.

⁵ Los indicadores de ODS se pueden encontrar en el “Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” en el siguiente enlace: https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf

Estos indicadores pueden ser estratégicamente utilizados en los procesos de presupuestos participativos para mejorar la selección, implementación y seguimiento de proyectos de gestión del riesgo de desastres (GRD) a nivel local.

El Marco de Sendai establece cuatro prioridades de acción fundamentales:

1. Comprender el riesgo de desastres.
2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para una mejor gestión.
3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para una mayor resiliencia.
4. Aumentar la preparación frente a desastres para responder mejor a ellos.

Los 38 indicadores del Marco de Sendai se organizan en siete metas globales que abarcan desde la reducción de la mortalidad hasta el fortalecimiento de sistemas de alerta temprana.

Aplicación de los indicadores del Marco de Sendai en presupuestos participativos

Fase	Elemento	Aplicación de indicadores Sendai
1. Selección de proyectos	Criterios de elegibilidad	<p>- Meta A (Mortalidad): priorizar proyectos que reduzcan muertes por desastres.- Meta B (Personas afectadas): favorecer intervenciones que disminuyan la cantidad de personas afectadas.- Meta C (pérdidas económicas): seleccionar proyectos que minimicen pérdidas económicas.- Meta D (infraestructura crítica): invertir en la protección de servicios esenciales (salud, educación, agua, etc.).</p>

Herramientas de priorización	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer líneas base con datos históricos. - Definir metas específicas por proyecto. - Crear sistemas de ponderación alineados con prioridades locales y metas globales. 	
2. Implementación	Diseño técnico de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar análisis de riesgos (amenazas, vulnerabilidades, capacidades). - Definir productos/ resultados medibles según los indicadores. - Asignar recursos coherentes con metas de reducción del riesgo.
Articulación institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Alinear proyectos con: <ul style="list-style-type: none"> • Planes Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres (PTGRD) • Planes de Desarrollo (PD) • Estrategias locales de respuesta a emergencias 	
3. Seguimiento y evaluación	Monitoreo y reporte	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluar impacto en reducción del riesgo y resiliencia. - Generar datos para reportes nacionales del Marco de Sendai. - Retroalimentar futuros procesos participativos.

Indicadores de gestión local

- **Proceso:** número de proyectos, recursos ejecutados, personas involucradas.
- **Resultado:** población beneficiada, infraestructura mejorada, capacidades fortalecidas.
- **Impacto:** disminución de vulnerabilidades, aumento de resiliencia, mejora en preparación.

Fuente: elaboración propia con información tomada de <https://www.preventionweb.net/sendai-framework/sendai-framework-indicators>

La incorporación de los indicadores del Marco de Sendai en los procesos de presupuestos participativos representa una oportunidad estratégica para fortalecer la gobernanza del riesgo en los territorios.

Al establecer criterios objetivos y medibles, se mejora la transparencia en la toma de decisiones, se promueve una participación ciudadana más informada y se facilita la rendición de cuentas, ya que los resultados pueden evaluarse con base en metas claras.

Además, esta integración permite alinear las acciones locales con marcos globales, como los ODS, generando coherencia entre lo que se decide en el territorio y los compromisos internacionales asumidos por el país. También abre la posibilidad de intercambiar experiencias y aprendizajes con otras regiones y países, fortaleciendo las capacidades institucionales y comunitarias para enfrentar los desafíos del riesgo y del cambio climático desde una perspectiva participativa, justa y sostenible.

4.2. Conceptos de gasto en GRD y ACC en los planes de desarrollo territorial.

Los Planes de desarrollo Municipal (PDM) y Plan Distrital de Desarrollo (PDD) deben tener en su estructura el concepto de gasto dirigido a gestión del riesgo de desastres y a la adaptación al cambio climático, a

fin de disponer de recursos para los planes territoriales de gestión del riesgo de desastre, en presupuestos participativos.

Los PMGRD y PDGRD deben integrar los instrumentos de planificación de territorios campesinos, indígenas y comunidades negras, afro, raizales y palenqueras y rrom. Según esto, se debe seguir el siguiente lineamiento.

- Priorizar proyectos en conocimiento y reducción del riesgo, así como manejo de desastres, que aporten y/o fortalezcan los planes comunitarios en GRD y los instrumentos de planificación de territorios campesinos, indígenas y comunidades negras, afro, raizales y palenqueras y rrom.

4.3. Lineamientos para la participación ciudadana

Las estrategias se orientan a integrar progresivamente a la ciudadanía en los procesos, fortaleciendo la confianza mediante estrategias de comunicación efectivas. Se busca resaltar la importancia de su participación en lo público, motivar su involucramiento y potenciar el sentido de comunidad y el valor colectivo. Por ello, se plantean procesos centrados en lo colectivo, que garanticen su presencia activa a través de mecanismos de corresponsabilidad en la toma de decisiones y cogestión, adaptados tanto para sectores organizados como no organizados.

En concordancia con lo expuesto se establecen las siguientes acciones:

- Realizar una campaña de comunicación dirigida a la población general sobre la importancia de la GRD, promoviendo la prevención y reducción del riesgo y manejo del desastre en el territorio.

Además, una campaña de vinculación de colectivos organizados menos visibles y con enfoque de diferenciación poblacional que permita incentivar su participación y garantizar su presencia en todas las fases del proceso.

- Proponer alternativas de selección de priorización de propuestas presenciales y metodologías comunitarias para contrarrestar la exclusión digital y el centralismo tecnológico.
- Establecer espacios de participación dentro de la metodología de los procesos de presupuestos participativos que incluyan una

perspectiva diferencial de género y poblaciones étnicas según las características de los territorios.

- Estudiar la viabilidad de implementar presupuestos participativos en centros educativos, articulando con los planes territoriales de gestión integral del riesgo escolar, de manera que se incluya la perspectiva de la infancia y adolescencia en la toma de decisiones, garantizando una participación incidente en temas de prevención del riesgo y manejo del desastre.
- Impulsar la participación de la ciudadanía en la elaboración de reglamentos y sistemas y/o mecanismos de control social como las veedurías ciudadanas, adaptados a la realidad local y con mecanismos de actualización periódica que contemplen la integración de la GRD en la ejecución presupuestal.
- Priorizar proyectos enfocados en la gestión colectiva de bienes comunes (naturales, urbanos, digitales y del conocimiento) que se encuentren expuestos a escenarios de riesgo de desastre o tengan impacto en la reducción del riesgo y/o fortalezcan la resiliencia de la comunidad.

4.4. Lineamientos para la activación de la autogestión comunitaria

Constituyen un eje fundamental para motivar procesos de agenciamiento de las comunidades y fortalecer la democracia directa. Estos lineamientos estimulan la apropiación de cuotas de poder en la comunidad, facilitando la creación de redes y espacios de autogobierno que permitan que las iniciativas populares se conviertan en el motor de la transformación social. Se procura, no solo incentivar la participación en la toma de decisiones, sino promover la construcción colectiva de mecanismos de control social y gestión, adaptados a las realidades locales.

De este modo, se aspira a trascender los modelos de gobernanza tradicionales, generando una nueva institucionalidad que articule la corresponsabilidad y cogestión entre el Estado y los agentes sociales y que potencie la capacidad de autogestión en diversas escalas territoriales.

En concordancia con lo expuesto se establecen las siguientes acciones:

- Formular indicadores comunitarios de riesgo y adaptación contruidos de manera participativa con las comunidades, que permitan realizar procesos de seguimiento, evaluación y ajuste de las acciones implementadas, fortaleciendo la apropiación social y la gestión local del conocimiento.

Esta acción debe orientarse en coherencia con los lineamientos establecidos en la guía para la integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y la Adaptación al Cambio Climático en los Planes de Desarrollo, el catálogo de productos del DNP, las orientaciones para la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial y las orientaciones para la elaboración de PDT, así como con herramientas específicas como el kit con enfoque diferencial étnico, disponibles en los portales oficiales del DNP y la UNGRD.

- Establecer mecanismos sistemáticos de retroalimentación con las comunidades, mediante estrategias como la rendición de cuentas, la socialización de informes territoriales y la realización de espacios participativos (asambleas, encuentros comunitarios, entre otros), con el fin de garantizar transparencia, control social y mejora continua en la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático.
- Establecer el modelo de alianzas público-populares que reconozca la gestión comunitaria de proyectos de acuerdo con la legislación nacional y local, con especial énfasis en la incorporación de la GRD. Establecer acciones para garantizar la participación desde el enfoque diferencial e interseccional, no solo como beneficiarios sino como formuladores de proyectos.
- Diseñar e implementar espacios específicos y metodologías diferenciadas de participación (como asambleas comunitarias, círculos de la palabra o talleres adaptados a las condiciones socioculturales) que faciliten la construcción de propuestas por parte de grupos con enfoques diferenciales, garantizando su reconocimiento, representación y participación efectiva en los procesos de formulación, implementación y seguimiento de la política pública.
- Incorporar una guía de lenguaje inclusivo y que trascienda lo técnico en el diseño de herramientas, instrumentos y formularios asociados al presupuesto participativo, con el fin de garantizar la

accesibilidad, la comprensión y la participación efectiva de todas las personas, especialmente de aquellas con menores niveles de escolaridad o con trayectorias históricamente excluidas de los procesos institucionales.

- Garantizar derechos de uso y gestión de bienes públicos mediante pactos de coadministración o cesión⁶ que reconozcan la autonomía de las comunidades para gestionar, entre otros, los bienes naturales y equipamientos y/o infraestructura vital⁷ orientados a la prevención del riesgo y manejo de desastres.
- Priorizar proyectos que integren acciones de GRD, sin ánimo de lucro, con impacto social y empoderamiento comunitario.
- Incorporar criterios de sostenibilidad social y territorial en la selección de proyectos, favoreciendo la gestión colectiva de acciones con valor comunitario, orientadas a la resiliencia y reducción del riesgo.
- Fomentar procesos de co-creación normativa, donde las comunidades participen en la elaboración de reglamentos y sistemas de control social de los procesos de presupuestos participativos.
- Facilitar la articulación en redes de cooperación para el intercambio de experiencias y aprendizajes entre comunidades e iniciativas público-populares, enfatizando el conocimiento y la práctica de la GRD.
- Crear una estrategia de formación en autogestión y gobernanza para las comunidades que administrarán los proyectos. Esta formación debe centrarse en el desarrollo de proyectos que tengan impacto social y debe hacer hincapié en los conceptos y herramientas de GRD.
- Establecer un mecanismo dialógico entre entidades del gobierno local o departamental y las comunidades que garantice la transparencia en la fase de selección priorización y selección de proyectos dentro de procesos de presupuestos participativos.

⁶ Figuras como el comodato, co-manejo y convenios.

⁷ La infraestructura vital está conformada por las "estructuras físicas, instalaciones técnicas y sistemas principales que debido a su carácter social, económico u operativo son esenciales para el funcionamiento de una sociedad o comunidad, tanto en circunstancias habituales como extremas durante una emergencia". (Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 2024 Consultado el 25/06/2025 <https://riskmonitor.iadb.org/es/node/73>), incluyendo la infraestructura de transporte, los puertos aéreos y marítimos; sistemas de electricidad, de suministro de agua y de comunicaciones; hospitales, clínicas de salud, y centros de servicios de bomberos, policía y de administración pública.

4.5. Fortalecimiento de los espacios institucionales de participación en presupuestos participativos y en la GRD

La facilitación del proceso de participación en la planeación del territorio por parte de los actores territoriales (gobernantes o tomadores de decisiones, comunidad, líderes, entidades públicas y privadas, academia, etc.) es indispensable.

En buena parte, depende del enfoque en el ejercicio de gobierno que tengan alcaldes y gobernadores, lo cual parte de los programas de gobierno propuestos, el interés de aproximarse a un diálogo permanente con la ciudadanía y organizaciones sociales, de manera que, en esa ruta se requiere una preparación institucional, tanto de los funcionarios como de una batería de herramientas metodológicas y presupuestales para su ejecución.

4.5.1. Lineamientos para la activación de las instituciones en la participación

La transparencia en la información y la promulgación de políticas públicas participativas son dos elementos clave de una institucionalidad democrática.

Se logra transparencia mediante la creación de espacios de rendición de cuentas que estimulen las veedurías ciudadanas en los que los sectores políticos informen permanentemente a la ciudadanía, especialmente en inversión pública. Paralelamente, para adaptar internamente las instituciones y facilitar la implementación de procesos, se destacan mecanismos como la capacitación de los profesionales administrativos para comprender y ejecutar estos procesos, y la incorporación de equipos externos que impulsen y acompañen el comienzo de las iniciativas.

- Incorporar en el organigrama institucional un equipo especializado y funciones en la elaboración de guías, programas educativos y/o apoyo tecnológico al servicio de las comunidades.
- Conformar equipos técnicos de apoyo a la gestión comunitaria, que brindan asesoramiento legal, administrativo y operativo a las organizaciones involucradas en GRD.
- Formar a los profesionales de la administración para que incluyan en su práctica el relacionamiento con procesos sociales en la GRD, a fin de incorporar el tema en los presupuestos participativos.

- Conformar un comité de control y vigilancia para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de presupuestos participativos.
- Ajustar la participación en los CTGRD con base en los lineamientos sugeridos en la Circular 030 de 2022 de la UNGRD.

4.6. Lineamientos para la interacción entre la ciudadanía y el sector político-técnico

El presupuesto participativo se destaca por promover el diálogo entre la ciudadanía y quienes ejercen roles políticos y técnicos mediante la formalización de espacios específicos, como asambleas o consejos. Sin embargo, estos espacios deben ser de participación directa, permitiendo una amplia convocatoria y procesos de construcción colectiva a través del debate y la negociación.

Se busca involucrar al mayor número posible de ciudadanos y ciudadanas, especialmente en la identificación de necesidades y la presentación de propuestas en un modelo asambleario. Además, estos espacios deben mantenerse de forma transversal para maximizar las oportunidades de diálogo y garantizar una participación efectiva.

- Garantizar la inclusión de la GRD en los espacios de diálogo entre sectores de la ciudadanía y políticos-técnicos, definiendo claramente las fases de participación de cada uno, para asegurar que la perspectiva de gestión del riesgo se mantenga transversal a lo largo del proceso.
- Desarrollar programas de formación cívica para fortalecer la supervisión ciudadana, lo cual debe ser impulsado por gobiernos municipales o departamentales, para ello es fundamental vincular a entidades educativas y apoyarse en el comité de control y vigilancia para su implementación.
- Establecer mesas de trabajo y diálogo social en los que gobiernos municipales y departamentales, organizaciones ciudadanas y el comité de control y vigilancia se reúnan de manera regular para analizar, proponer y supervisar la ejecución presupuestal.

Fase del ciclo de presupuestos participativos	Temporalidad sugerida
Planeación y diagnóstico participativo	Mensual
Formulación de propuestas	Quincenal o semanal (intensiva)
Aprobación presupuestal	Puntual (1-2 sesiones clave)
Ejecución y seguimiento	Bimensual o trimestral
Evaluación y rendición de cuentas	Semestral o anual

Fuente: Elaboración propia

- Implementar mecanismo de decisión conjuntos entre el Estado y las comunidades para definir colectivamente los temas de interés o problemas en GRD a partir del conocimiento y la caracterización social del territorio, además de los objetivos, metas e indicadores para la incorporación de la GRD en los procesos de presupuestos participativos.
- Algunos ejemplos: para monitorear la incorporación de la GRD en los presupuestos participativos, se propone utilizar indicadores como el % de comunidades organizadas que participan activamente en los espacios de decisión, el número de mapas de riesgo construidos colectivamente, el % de propuestas comunitarias en GRD que han sido aprobadas e implementadas y la percepción comunitaria de mejora en la resiliencia local.



5. Identificación de agentes, mecanismos e instancias asociadas a la planeación participativa

Al hablar de agentes se hace referencia tanto a los agentes institucionales en representación de los entes territoriales gubernamentales, como a los procesos sociales organizados o no y las instancias de participación e igualmente a agentes privados con interés en la gestión del riesgo de desastre.

Y al mencionar mecanismos e instancias se destacan los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres y las organizaciones sociales y privadas con interés o afines a la función de la gestión del riesgo de desastres.

5.1. Agentes del SNGRD

A escala nacional la UNGRD

- Asesora técnicamente en la correcta aplicación de las guías metodológicas para la incorporación de la GRD, a nivel municipal y departamental en los presupuestos participativos.
- Desarrolla y ofrece asistencia técnica especializada en GRD, fortaleciendo la capacidad técnica de los agentes territoriales.
- Proporciona insumos técnicos y analiza los indicadores para la mejora continua de los proyectos de conocimiento y reducción del riesgo, y manejo de desastres.
- Coordina y articula el SNGRD.
- Facilita el intercambio de saberes culturales de comunidades de territorio e institucionales y armoniza los criterios en la gestión del riesgo a lo largo del territorio.
- Diseña y actualiza herramientas metodológicas, protocolos y sistemas de indicadores que permitan medir la eficacia de la incorporación de la GRD en los presupuestos participativos.
- Se asegura que estos instrumentos sean adaptables a las condiciones locales y favorezcan la toma de decisiones debidamente informada.
- Promueve campañas de información y sensibilización sobre la importancia de la GRD y la participación ciudadana en su integración, fortaleciendo la cultura de prevención y resiliencia a nivel local.

A escala territorial, los departamentos y municipios

- La administración pública, desde las funciones y competencias de gobiernos municipales y departamentales en concordancia con la Ley 136 de 1994 y la Ley 1757 de 2015.
- Incorporan la GRD en los planes de desarrollo departamentales o municipales, así como los procedimientos técnicos y administrativos relacionados con la puesta en marcha de presupuestos participativos.
- Facilitan el funcionamiento de los CTGRD y la implementación de las guías metodológicas destinada a integrar la GRD en lo municipal y/o departamental dentro del proceso de presupuesto participativo.
- Establecer las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el proceso de presupuestos participativos.
- Las secretarías de planeación municipales o departamentales apoyan, con el equipo técnico delegado por la UNGRD y los CTGRD, la incorporación de la GRD, la ejecución de los proyectos priorizados como resultado del proceso de presupuestos participativos.

5.2. Instancias y mecanismo de participación, Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres

Dentro de la función de “coordinación de las acciones de gestión del riesgo implementadas en los territorios, no solo en momentos de ejecución de la respuesta o de atención de las emergencias presentadas dentro de la jurisdicción, sino en el desarrollo de aquellas enfocadas a la gestión, ejecución, control y evaluación de los procesos de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres, con el fin que contribuyan a mejorar la seguridad, la calidad de vida y la resiliencia de las comunidades y a fortalecer la gestión del desarrollo sostenible a nivel territorial” (circular 30, 2022)

Por otro lado, uno de los mecanismos de participación asociado al control social se propone la conformación de comité de control y vigilancia en la incorporación de la GRD en los presupuestos participativos, los comités se conforman dentro del proceso de presupuesto participativo.

Estos comités son elegidos por los agentes participantes, que representan a la sociedad civil, y deben ser reconocidos formalmente por la asamblea departamental o el concejo municipal. Además, es necesario que la Alcaldía o Gobernación establezcan un proceso de conformación.

Con base en esta circular se plantean las siguientes acciones para fortalecer la gestión social del riesgo de desastres.

- Crear una ruta para formalizar los acuerdos comunitarios en el CMGRD, de forma que tengan legitimidad institucional.
- Promover que los acuerdos de presupuestos participativos se registren como anexos del Plan de Desarrollo Municipal, para facilitar su ejecución y monitoreo.
- Reforzar la corresponsabilidad institucional con compromisos de cofinanciación, asistencia técnica o gestión con otros actores (cooperación, academia, sector privado, entidades públicas).
- Coordinan la incorporación de la GRD en las iniciativas de proyectos en los presupuestos participativos, derivados del plan territorial de gestión del riesgo de desastres.
- Identifica los agentes sociales activos en la gestión del riesgo territorial para invitarlos a participar en los CTGRD, en aplicación de la circular 030/2022
- Determina los criterios de incorporación de la GRD en los presupuestos participativos.
- Informar sobre los procedimientos administrativos para incorporar la GRD en los presupuestos participativos.
- Contribuye o apoya a las organizaciones comunitarias en la formulación de iniciativas sociales en el proceso de presupuesto participativo
- Controla y evalúa la incorporación oportuna de la GRD en los proyectos de inversión pública, así como en el presupuesto institucional correspondiente.

Coordinadores municipales de GRD

Responsables de liderar el proceso de incorporación de la GRD en los procesos de presupuestos participativos.

1. Integrar los objetivos del PMGRD con el plan de desarrollo y el proceso de presupuesto participativo.
2. Coordinar diagnósticos participativos del riesgo con comunidades y equipos técnicos (cartografía social, mapas de riesgo, recorridos barriales, etc.).
3. Acompañar la formulación de propuestas comunitarias con enfoque de GRD y cambio climático, asegurando su viabilidad técnica y normativa.
4. Trabajar con planeación, obras públicas, participación ciudadana, hacienda, entre otras, para alinear criterios de selección y financiación de proyectos.
5. Garantizar la inclusión de actores comunitarios (mujeres, pueblos étnicos, jóvenes, personas con discapacidad) en todas las fases del presupuesto participativo con enfoque de riesgo.
6. Proponer criterios claros como: reducción de amenazas, protección de grupos vulnerables, sostenibilidad ambiental y multibeneficio territorial.
7. Organizar talleres con comunidad y funcionarios sobre GRD, adaptación al cambio climático y cómo identificar propuestas desde el territorio.
8. Monitorear que los proyectos priorizados en el presupuesto participativo incluyan adecuadamente medidas de GRD y se ejecuten conforme a lo planeado.
9. Promover comités de seguimiento comunitarios que vigilen la implementación de proyectos con enfoque de reducción del riesgo.

Coordinadores departamentales de GRD

Responsables de orientar y acompañar la implementación de los procesos de presupuestos participativos en los municipios de sus respectivos territorios.

1. Identificar riesgos y vulnerabilidades comunes a escala subregional. Sistematizar información de los PMGRD y PDGRD para reconocer amenazas compartidas por dos o más municipios (ej. inundaciones, sequías, deslizamientos) que sean tenidos en cuenta en el proceso de presupuestos participativos.
2. Promover agendas regionales de GRD que orienten inversiones municipales. Acompañar a los municipios en la identificación y concertación de objetivos regionales que puedan ser financiados localmente vía presupuesto participativo.
3. Facilitar espacios intermunicipales de intercambio y aprendizaje. Organizar encuentros entre enlaces municipales de GRD, líderes comunitarios y equipo técnico para compartir metodologías, criterios de priorización, y resultados de los presupuestos participativos.

Crear repositorios comunes de proyectos de GRD desarrollados con participación comunitaria.

4. Sugerir criterios comunes para la priorización de proyectos comunitarios. Proponer que los municipios incluyan criterios como: contribución del proyecto a la adaptación regional, alineación con el PDGRD, beneficio intermunicipal o a comunidades en zonas limítrofes.
5. Articular con otras fuentes de financiación departamental o nacional. Identificar posibilidades de cofinanciación para ampliar el alcance de los proyectos priorizados por la comunidad.
6. Hacer seguimiento territorializado con enfoque diferencial. Acompañar con indicadores regionales el impacto agregado de las decisiones comunitarias.

Apoyar la inclusión de mujeres, pueblos étnicos, niñez y personas con discapacidad en las decisiones sobre GRD, especialmente en contextos donde la vulnerabilidad es histórica o estructural.

5.3. Mecanismos

5.3.1. Comité de control y vigilancia para la incorporación de la GRD en los procesos de presupuestos participativos

Conformación: el comité de vigilancia del presupuesto participativo debe contar con un coordinador, un tesorero, un responsable de información y un equipo de recojo de datos.

La experiencia de los referentes analizados en capítulos anteriores demuestra que los comités suelen estar conformados por representantes de organizaciones sociales locales (como juntas de vecinos o federaciones campesinas), y que deben integrarse por personas con reconocida trayectoria ética y disponibilidad de tiempo para asumir la labor de vigilancia. Asimismo, se destaca la importancia del acompañamiento técnico por parte de las entidades de gestión del riesgo; por ejemplo, el jefe de la oficina de Defensa Civil local suele desempeñarse como secretario técnico del comité de gestión del riesgo del municipio.

- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo de conformidad con los indicadores formulados, y la incorporación de la GRD en dichos acuerdos.
- Informar a los entes de control en el caso de incumplimiento de indicadores de seguimientos de los acuerdos o faltas a las normas. Es necesario establecer de forma clara cómo podrían formularse estos indicadores, considerando criterios participativos, medibles y contextualizados que reflejen tanto los avances como las dificultades en la implementación de los acuerdos.
- Incorporar herramientas tecnológicas que permitan la vigilancia continua de la ejecución presupuestal, facilitando la fiscalización ciudadana colectiva o individual.
- Ceñirse al sistema de seguimiento y control que incluya la rendición de cuentas de los administradores y funcionarios mediante informes públicos y sesiones de debate.

- Formular y apropiarse de los instrumentos existentes de seguimiento y solicitud de cuentas para evaluar y explicar la gestión institucional ante la ciudadanía que incluyan mecanismos que permitan la divulgación pública de los montos asignados, su destino y resultados, utilizando medios accesibles (portales web, asambleas públicas, informes periódicos) para garantizar la retroalimentación de la ciudadanía sobre la gestión.



6. Estrategias para incorporar la GRD en los presupuestos participativos

Conviene señalar que la incorporación de la GRD en un proceso donde se implemente el mecanismo de presupuestos participativos, tiene como condición indispensable la promulgación de un PDT con una línea de inversión o línea estratégica dirigida a la GRD y ACC. En el enfoque de planeación participativa se hace indispensable que la ciudadanía participe en la asignación presupuestal y se definan programas específicos.

De manera que las estrategias aquí propuestas se orientan en tres direcciones: una, en la gestión con las entidades gubernamentales de escalas departamental y municipal; dos, en la pedagogía y divulgación de los procesos participativos presupuestales; y tres, en la implementación de una metodología inclusiva de los agentes sociales, privados e institucionales.

6.1. Gestión interinstitucional en la escala departamental y municipal

La participación (en la planeación territorial) constituye una estrategia que permite involucrar activamente a la comunidad en la organización, planeamiento, ejecución y control de los diversos proyectos que se ejecutan en el territorio “(...) de igual modo es instrumento eficiente y eficaz para el fortalecimiento del tejido social en la perspectiva de su intervención en la esfera pública” (Velásquez & González, 2003).

En tal sentido, se requiere una directriz en la política pública que motive la planeación participativa en los municipios y departamentos. Contar con la voluntad e interés de los gobernantes para convocar a los múltiples agentes territoriales en la definición de los planes de desarrollo y las líneas de inversión, de acuerdo a la identificación de necesidades locales, en particular la identificación de factores de riesgo es el pilar fundamental para un proceso basado en conocimientos técnicos y sociales, vinculante de los agentes sociales que hagan posible la apropiación de herramientas de gestión y empoderamiento de las comunidades en la gestión del riesgo de desastres.

La gestión interinstitucional recae, por competencia y misionalidad en el Ministerio del Interior en los espacios de reunión con gobernadores y alcaldes del país. En razón a ello, es pertinente gestionar ante el Ministerio que emita una directriz dirigida a los entes territoriales departamentales y municipales, en el sentido de motivar a los gobernantes en implementar el mecanismo de presupuestos

participativos, como parte de los mecanismos de participación ciudadana.

Esta directriz es viable, en tanto se fundamenta en la Ley 136 de 1994 de organización municipal, que establece dentro de las funciones de los alcaldes lo siguiente: “difundir de manera amplia y suficiente el plan de desarrollo del municipio a los gremios, a las organizaciones sociales y comunitarias y a la ciudadanía en general. Facilitar la participación ciudadana en la elaboración del plan de desarrollo municipal” (Ley 136 de 1994, artículo 91, literal E, numeral 3 y 4)⁸.

6.2. Estrategia pedagógica y de divulgación

En esta estrategia se propone diseñar un programa de formación no formal, flexible y construido en diálogo con las comunidades, que incorpore modalidades orales y diversas formas de aprendizaje adaptadas a los contextos locales.

Este programa está dirigido a dos públicos: uno, el institucional que se conforma de funcionarios y servidores públicos, vinculados a las dependencias de desarrollo comunitario, de gobierno y planeación, así como entidades operativas (defensa civil, cruz roja, bomberos); el segundo, el ciudadano en general con énfasis en organizaciones sociales, sectoriales, líderes y lideresas, veedurías, Juntas de Acción Comunal (JAC), Junta Administradora Local (JAL) y organizaciones privadas de los territorios, Cabildos y resguardos indígenas, Consejos comunitarios, organizaciones de base y otras expresiones organizativas

Para este primer grupo, resulta factible y eficaz desarrollar programas digitales que se impartan de manera virtual, con una dedicación mínima de horas semanales durante un mes, integrados dentro de la jornada laboral de los funcionarios públicos. En el caso de las entidades operativas, como la Defensa Civil o algunos cuerpos de bomberos, cuya participación es mayoritariamente voluntaria, se debe considerar una estrategia flexible que reconozca y se ajuste a dicha condición.

La agenda debe contener: conceptos y normas que amparan la participación ciudadana en particular las relacionadas con presupuestos participativos en el marco de la planeación participativa.

Modelos aplicables al contexto del territorio con metodologías pedagógicas sencillas que faciliten su puesta en marcha, mediante guías de aplicación.

⁸ Modificada por la Ley 15515 del 2012, que ratifica estos numerales.

Un porcentaje presupuestal factible para disponer en el ejercicio participativo, del plan anual de Inversión municipal y/o departamental, conceptos de gastos a disposición de presupuestos participativos, instrumentos de convocatoria pública y transparente para iniciativas ciudadanas.

También, criterios de evaluación de iniciativas ciudadanas, de priorización, viabilidad y factibilidad de las iniciativas. Por último, mecanismo para adjudicación de proyectos, facilitando la ejecución por parte de las organizaciones sociales proponentes.

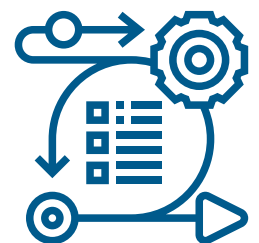
En materia de GRD, se incluirá un módulo particular a cargo de la UNGRD para la comprensión de los conceptos, herramientas de análisis de los escenarios de riesgo en los territorios y tipo de iniciativas plausibles para ser financiadas en presupuestos participativos, presentadas por la ciudadanía.

Para el segundo grupo de público que es la ciudadanía, se diseña un programa de formación no formal para articular con el PNFCGRD - Plan Nacional de Formación y Capacitación para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), con modalidad combinada entre la modalidad presencial y la virtual. En ese sentido, la elaboración de los módulos para efectos de incorporar la GRD en los presupuestos participativos se apoya en guías existentes en la UNGRD, ajustadas a las necesidades actuales y para efectos de desarrollos el mecanismo de presupuestos participativos se explora la existencia y aplicabilidad de programas digitales en el Ministerio del Interior y alcaldías de ciudades que han llevado a cabo procesos de presupuestos participativos.

De no existir, agotada la revisión de material existente, se diseñan módulos con una caja de herramientas didácticas, instrumentos y técnicas metodológicas diversas, versátiles y didácticas dirigidas a comunidades.

Los módulos deben ser mínimo cuatro:

- Estructura del plan de desarrollo, plan de inversión y conceptos de gastos
- Factores de riesgo: escenarios de riesgo, variables, cómo se identifican y mapean
- Elaboración de proyectos, manejo de fichas de formulación, variables básicas para su descripción con objetivos, metas, indicadores, presupuesto y cronograma.
- Contratación: métodos de contratación (ley 80/1993) y requisitos para este proceso.



7. Diseño del modelo de metodología de presupuesto participativo

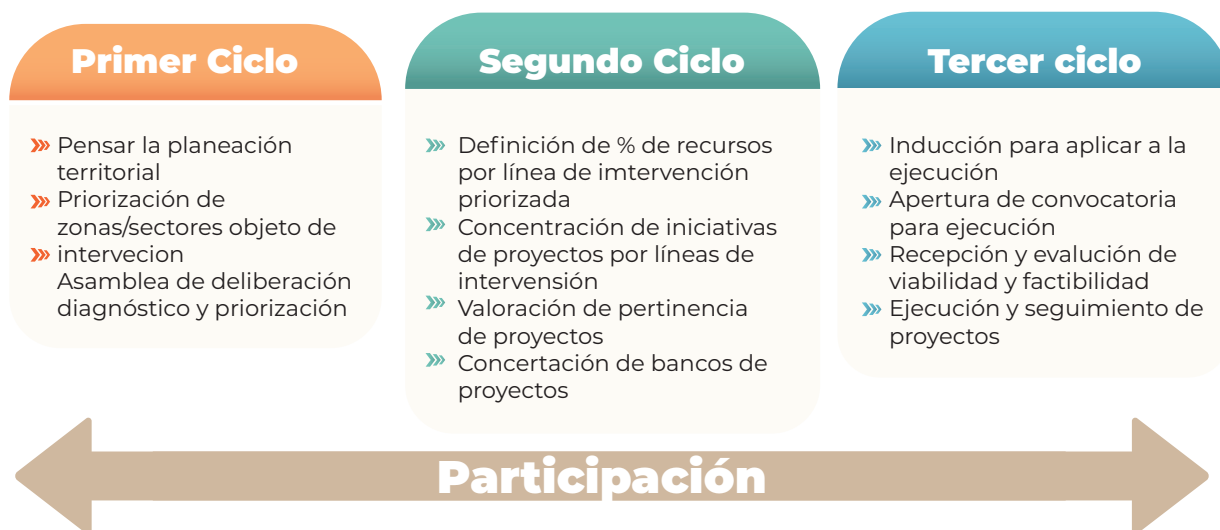
El diseño propuesto en estos lineamientos para el desarrollo del mecanismo de presupuestos participativos se fundamenta en un enfoque deliberativo en colectivo que conduzca al análisis de las condiciones del territorio para definir criterios de priorización.

Hay que decir, que para el caso de estos lineamientos, lo ideal es que conduzca a crear capacidades en la GRD, esto significa que a partir del conocimiento del territorios, desde distintos saberes, se identifican fenómenos naturales que pueden constituirse en amenaza para los asentamientos poblacionales o los ecosistemas, así como identificar factores de vulnerabilidad tanto de los elementos físicos como sociales y niveles de exposición que potencien el nivel de riesgo de desastres.

Diseñar e implementar una metodología dialógica entre funcionarios que representan al gobierno local, municipal o departamental, según sea el caso y los distintos sectores sociales es un reto, porque allí radica en buena medida, el éxito del proceso participativo.

La propuesta metodológica tiene una perspectiva donde la participación es un proceso, ni una suma de actividades o reuniones es de carácter multisectorial, incluyente y con enfoque diferencial poblacional.

Ciclos del modelo de metodología de presupuesto participativo



Fuente: elaboración propia

En el primer ciclo se hace énfasis en el proceso de deliberación mediante diálogos sociales sobre el conocimiento del territorio. Algunos de los espacios utilizados en algunas ciudades son cabildos, encuentros ciudadanos y asambleas.

Estos son espacios propicios para la deliberación colectiva, que se constituye en el encuentro abierto, plural e incluyente en los procesos de cogestión surgidos de las estructuras participativas cobran su sentido más pleno. Para ello las secretarías de desarrollo comunitario y planeación levantan un mapa de agentes municipales, clasificar según su interés sectorial y tipo de organización. La alcaldía, a través de las secretarías de Gobierno y Planeación, así como de las personas coordinadoras de los Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD), realizará las siguientes actividades:

- Elabora un cronograma para el proceso participativo en la presupuestación construido de manera colectiva, garantizando que los tiempos y actividades se adapten a la rutina y dinámica de la vida comunitaria.
- Convoca a cabildos, asambleas o encuentros ciudadanos por sector (salud, ambiente y GRD, educación, deporte y cultura), garantizando que el sector de GRD acompañe los espacios convocados por cada sector.
- Presenta los conceptos de gastos del PDM o PDD destinado a presupuestos participativos.
- Facilita los espacios deliberativos con objetivo de caracterizar las problemáticas territoriales, descritas, mapeadas y priorizadas (es posible que se deba realizar más de un espacio para un ejercicio de priorización bajo acuerdo colectivo). Para estos espacios se requieren instrumentos metodológicos como la cartografía social, metaplan, audiovisuales, entre otros.
- Sistematización de los resultados de los espacios deliberativos, mapeados.

En el segundo ciclo del proceso se desarrollan las siguientes actividades:

- Se define el porcentaje del presupuesto anual, destinado al mecanismo de presupuesto participativo, con base en los criterios que se definan en la secretaría de planeación, gobierno y ordenador del gasto, de los recursos no susceptibles de ser sometidos a la decisión ciudadana (administrativos y operacionales de la Alcaldía o la Gobernación).
- Se convoca a espacio deliberativo por mesas sectoriales municipales y departamentales, donde se presentan los recursos disponibles para contrastar con los mapeos de caracterización, para darle alcance a la priorización ajustada a los recursos.
- Se proponen iniciativas de proyectos para solucionar o mitigar las problemáticas identificadas; estas iniciativas pueden incluir acciones orientadas a la reducción del riesgo de desastres, así como al fortalecimiento del conocimiento y manejo del desastre.
- Se conforman mesas de trabajo sectoriales en las que se analizan las iniciativas presentadas, con el propósito de valorarlas y validarlas según su pertinencia y el nivel de complejidad que implicaría su desarrollo por parte de los agentes sociales.
- Se elaboran fichas de proyectos, según formato de registro de postulación determinado por las entidades territoriales donde se implemente el proceso de presupuesto participativo, para definir proyectos, con base en las iniciativas presentadas por la ciudadanía.
- Se conforma el banco de proyectos de común acuerdo entre funcionarios y ciudadanía.

En el tercer ciclo se realizan las siguientes actividades:

- Para facilitar la participación social en la ejecución de proyectos, se realiza una inducción que informa sobre los requisitos a cumplir, el tipo de evaluación, los costos inherentes al trámite y demás consideraciones legales para contratar.
- Esta inducción se desarrolla a partir de ejemplos situados, testimonios y materiales contruidos con la comunidad, con el fin de asegurar una comprensión plena y contextualizada. Además, se imparten instrucciones claras sobre el acceso a la página web, el método de inscripción y la presentación de proyectos.


- Convocatoria abierta por la página web del ente territorial y suficiente información publicada y difundida por medios radiales y redes sociales. Con fechas de apertura, admisión y cierre.
- Conformación de comités de selección por sector y análisis de requisitos básicos de proyectos, levantamiento de actas entre funcionarios y veedurías.
- La evaluación técnica de la viabilidad de los proyectos estará a cargo de funcionarias y funcionarios técnicos sectoriales, y se realizará con base en criterios de selección claramente definidos, que incluyan sistemas de puntaje y/o clasificación. Esto permitirá garantizar la imparcialidad, la equidad y la transparencia en el proceso de valoración de las propuestas.
- Publicación de proyectos viabilizados por sectores y apertura de convocatoria para ejecución de los proyectos seleccionados, dando prioridad a quienes formularon cada proyecto.
- Adjudicación de proyectos mediante contratos o convenios.
- Designación de supervisión o interventoría y puesta en marcha.
- Definición de mecanismos de seguimiento por parte de la ciudadanía, a través de herramientas colectivas como bitácoras comunitarias, comités rotativos y talleres de devolución, que promuevan el control social, la transparencia y la participación activa en cada etapa del proceso.
- Realización de espacios periódicos de rendición de cuentas con una temporalidad que permita: presentar resultados, cumplimiento de metas, y aprendizajes.



Bibliografía

- Angel, F. A. R., & Simonian, L. T. L. (2019). El presupuesto participativo de Pasto: la dinámica participativa y las principales razones de la continuidad. *Papel Político*, 24(2).
- Allegretti, G., García Leiva, P., & Paño Yáñez, P. (2011). Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes. Proyecto Parlocal.
- Blanco Fillola, I. (2002). Presupuestos participativos y democracia local: Una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas. https://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-5873_fr.html
- Cardona, O. D. (2001). La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo.
- Cenepred. (2016). lineamientos para incorporar la gestión prospectiva y gestión correctiva en los presupuestos participativos. Circular 030 de 2022. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres]. Orientaciones y recomendaciones para el fortalecimiento de la participación comunitaria en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de desastres en el nivel departamental, distrital, municipal. 26 de septiembre de 2022.
- Congreso de Colombia. (2015, 6 de julio). Ley 1757 de 2015: por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial No. 49.565. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Diario Oficial No. 40.965. <https://www.constitucioncolombia.com>
- Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). Planeación y presupuesto participativo. Recuperado el 15 de abril de 2025, de https://www.dnp.gov.co/Participa_/Paginas/Planeacion-y-presupuesto-participativo.aspx
- García Bátiz, María Luisa, & Téllez Arana, Luis. (2018). El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. *Perfiles latinoamericanos*, 26(52)<https://doi.org/10.18504/pl2652-012-2018>

- Marquet, A., Rojas, M., Stehr, A. Farías, L., González, H. Muñoz, J. C. & Hoyos, J. (2021). Soluciones basadas en la naturaleza. Comité Científico de Cambio Climático.
- Lavell, A., & Franco, E. (1996). Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina.
- OCHA. (2020). Estrategias de Comunicación para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- Planeación y presupuesto participativo. (s/f). Gov.co. Recuperado el 26 de junio de 2025, de <https://www.sdp.gov.co/transparencia/participa/planeacion-presupuesto>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>
- Puyana Eraso, J. y. Z. de la P. E. M. (2024). Mujeres mojaneras: liderando la resiliencia y la adaptación climática. En Mujeres ante el cambio climático: un futuro con esperanza.
- Thomas Bohórquez, J.E. (2011). Desarrollo y gestión social del riesgo: ¿una contradicción histórica? *Revista de Geografía Norte Grande*, 48, 133–157. <https://doi.org/10.4067/s0718-34022011000100008>
- UNDRR (Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres). (2019). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.
- UNGRD (2022) Sistema Integrado de Planeación y Gestión. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo. <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Caracterizaciones/Caracterizacion-Conocimiento-del-Riesgo.pdf>



Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso
2. Bogotá, Colombia Conmutador: (57)
6015529696
Línea gratuita nacional: 01 8000 113200

 [@UNGRD](#)

 [Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre](#)

 [ungrd_oficial](#)

 [ungrd_oficial](#)

 [Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres](#)

 [@ungrd_oficial](#)

 [UNGRD - Gestión del Riesgo](#)

 [@SNGRDColombia](#)

www.gestiondelriesgo.gov.co