

**La gobernanza colaborativa como herramienta para fortalecer la gestión municipal
de emergencias: un estudio de caso en Sabaneta, Antioquia**

Yudy Ydali Gonzalez Gonzalez

Universidad EAFIT

Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

**Medellín
2026**

**La gobernanza colaborativa como herramienta para fortalecer la gestión municipal
de emergencias: un estudio de caso en Sabaneta, Antioquia**

Yudy Ydali Gonzalez Gonzalez

Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

Director

Leonardo García Jaramillo, PhD

Área de políticas y desarrollo

Universidad EAFIT

Universidad EAFIT

Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Medellín

2026

Dedicatoria

A mi padre, el cual consideraba
el conocimiento como el
bien máspreciado que pueda
tener cualquier persona.

Agradecimientos

Me gustaría expresar mi agradecimiento a la Universidad EAFIT por brindarme la oportunidad de cursar mi Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, y por ser ese espacio académico que me permitió expresar y desarrollar libremente mis ideas.

Asimismo, es importante resaltar que este trabajo de grado no habría sido posible sin el apoyo de los profesores Leonardo García Jaramillo y Juan Guillermo Vieira quienes asumieron el reto de orientarme en la construcción de este documento.

Por último, me gustaría reconocer a mis compañeros de maestría, ya que sin ellos este reto académico no habría sido igual.

A todos los anteriormente mencionado, mi más sincero agradecimiento por hacer parte de esta aventura académica.

Tabla de contenido

Resumen	6
Introducción	7
Metodología.....	10
1. Información seleccionada	11
2. Consideraciones éticas	11
3. Estrategia de búsqueda	12
4. Criterios de inclusión y exclusión	12
5. Resultados de la búsqueda bibliográfica.....	13
6. Análisis de la información	14
Marco teórico.....	15
1. La gobernanza colaborativa	15
1.1. El origen de la gobernanza colaborativa desde el modelo cíclico de Ansell & Gash....	17
1.2. El marco integrador de Emerson, Nabatchi & Balogh	21
1.3. Enfoque crítico de la gobernanza colaborativa: poder, justicia y captura de agenda.	25
1.4. La gobernanza colaborativa en la gestión del riesgo a nivel internacional.....	27
2. Una mirada a la gestión del riesgo en Colombia	31
2.1. El plan municipal de gestión del riesgo de desastres del municipio de Sabaneta	33
3. Caso: Sabaneta en el mes mayo del 2025	37
3.1 Contexto y descripción del caso	37
3.2 Factores causales y condiciones del terreno	41
3.3 Respuesta inmediata y medidas tomadas durante la emergencia	43
3.4 Impacto social y económico en la zona afectada	46
3.5 Medidas y planificación posterior a la emergencia	47
3.6 Proceso Participativo y Gestión Comunitaria del Riesgo posterior a los deslizamientos en los diversos puntos críticos	49
4. Análisis de caso: el manejo de emergencias a nivel municipal desde la perspectiva de la gobernanza colaborativa.....	50
4.1. Condiciones Iniciales.....	51
4.2. Diseño Institucional	54
4.3. Liderazgo Facilitador	57
4.4. Dinámicas del Proceso	60
4.5. Resultados de Resiliencia.....	62
Conclusiones y recomendaciones	64
Referencias	67
Anexos	74
Anexo 1. Protocolo de análisis documental	74
Protocolo de Análisis Documental: Gobernanza Colaborativa y Gestión del Riesgo de Desastres (2014-2025)	74

Resumen

Este trabajo analiza la gobernanza colaborativa como enfoque para fortalecer la gestión municipal de emergencias en Colombia a partir del estudio de caso del deslizamiento y de las lluvias extremas ocurridos en Sabaneta (Antioquia) el 8 de mayo de 2025. El contexto nacional muestra una alta exposición a amenazas hidrometeorológicas y geológicas, y aunque la Ley 1523 de 2012 promueve una gestión integral y multiamenaza, persisten brechas en la implementación que mantienen respuestas fragmentadas y reactivas a nivel local. Mediante un diseño cualitativo basado en revisión documental de normativa, planes territoriales, informes técnicos y literatura especializada, la investigación utiliza como lente analítica el modelo cíclico de Ansell y Gash y el marco integrador de Emerson, Nabatchi y Balogh para examinar condiciones iniciales, diseño institucional, liderazgo facilitador, dinámicas del proceso y resultados de resiliencia. El caso evidencia asimetrías de recursos y capacidades, rotación de equipos y silos administrativos que dificultan la coordinación interinstitucional, así como una desconfianza comunitaria que limita la participación genuina y la sostenibilidad de las medidas. Si bien se activaron protocolos de respuesta (PMU, evacuaciones, albergues, ayudas y obras de mitigación), los *pequeños triunfos* no se consolidan sin reglas claras de transparencia, acceso a información y rendición de cuentas. Se concluye que la gobernanza colaborativa puede facilitar el tránsito de la respuesta a la resiliencia proactiva si se institucionalizan espacios estables de coordinación, se fortalecen las capacidades técnicas municipales y se promueve un liderazgo facilitador orientado a reconstruir la confianza y la corresponsabilidad territorial.

Palabras clave: gobernanza colaborativa, gestión del riesgo de desastres, gestión de emergencias, coordinación interinstitucional, resiliencia, Colombia.

Introducción

La marcada diversidad geográfica característica de Colombia incluye una amplia variedad de ecosistemas, relieves y climas en un territorio relativamente compacto. Esta variabilidad se manifiesta en la presencia de montañas, valles, llanuras, costas y selvas. Sin embargo, esta condición hace que algunas regiones de nuestro país sean más propensas a desastres de origen natural, tales como deslizamientos, inundaciones y avalanchas, que han tenido un gran impacto en las comunidades, la infraestructura y la economía de los territorios. Según las cifras registradas en la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) en Colombia se reportan en promedio cerca de 600 eventos de desastres naturales anuales, los cuales afectan principalmente áreas rurales y montañosas (Campos et al., 2012).

En un reporte de la UNGRD, se indica que durante el primer periodo de 2025 se registraron más de 1.200 emergencias en 514 municipios de nuestro territorio nacional, lo que afectó a alrededor de 96.300 familias. Por otro lado, en este mismo comunicado la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) hace un llamado a las autoridades territoriales, a los diversos medios de comunicación y a la población de estas zonas de riesgo a estar atentos a posibles eventualidades que se pudieran presentar, con el fin de realizar la activación de los planes de emergencia con los que cada municipio debe contar para la gestión de estos sucesos (2025).

Uno de los ejemplos en donde se pueden evidenciar las falencias que presenta nuestro sistema actual es el devastador deslizamiento de tierra provocado por las intensas lluvias, que resultó en la muerte de siete personas y una crisis humanitaria significativa en el sector conocido como “El Hoyo” de la vereda San Isidro del municipio de Sabaneta que tuvo lugar en mayo de 2025 (Torres, 2025). Al indagar sobre el manejo establecido en Sabaneta para emergencias se encontró que a nivel municipal se siguieron las directrices planteadas en la *Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias (EMRE)* establecida en el año 2023, sin embargo, en lo plasmado en el documento, se reconoce la autonomía media o baja de la administración municipal en emergencias

de mayor nivel, lo que evidencia una dependencia a otras instituciones o entidades en el manejo de la emergencia (Tamayo, 2023).

Históricamente, la gestión del riesgo en Colombia se ha caracterizado por un enfoque fragmentado y reactivo, centrado principalmente en la respuesta inmediata ante emergencias (Grajales, 2024). No obstante, la promulgación de la Ley 1523 de 2012 representó un avance significativo al establecer un enfoque integral y multiamenaza diseñado para fortalecer la resiliencia en la agenda política nacional (OECD, 2019). Este cambio normativo busca transformar la percepción pública de la reducción del riesgo, promoviendo que se entienda como una inversión estratégica para proteger la vida y los medios de sustento, en lugar de un gasto administrativo inevitable (VESGA Rojas, 2018). La transición hacia este modelo proactivo constituye un eje central de la administración pública contemporánea.

En el contexto de la gestión del riesgo, la resiliencia se refiere a la capacidad de absorber los choques generados por los desastres y recuperarse, minimizando el daño (VESGA Rojas, 2018). El manejo de los capitales naturales, sociales, financieros y tecnológicos es el cimiento de la resiliencia territorial. Los sistemas policéntricos son sistemas adaptativos complejos, donde los niveles de gobierno y los agentes territoriales interactúan entre sí para generar una red más resiliente al cambio climático y a las crisis recurrentes que afectan el entorno social y económico (VESGA Rojas, 2018). La existencia de múltiples centros de decisión con autonomía operativa facilita el aprendizaje y la generación de soluciones a escala local (VESGA Rojas, 2018). Al no existir una única autoridad que deba decidir sobre cada acción operativa, el sistema es más flexible ante la incertidumbre del clima y los desastres.

Los desastres actuales no son eventos aislados sino problemas cuya complejidad técnica y social supera la capacidad de cualquier institución para responder de manera unilateral (Rahmah et al., 2025). En un país tan geográficamente diverso como Colombia, superar estos desafíos exige que el gobierno abandone los esquemas tradicionales de mando y control para asumir un rol de orquestación estratégica (Michel, 2017). En este contexto, la gobernanza colaborativa surge como

la arquitectura institucional necesaria para coordinar eficazmente a los actores públicos, privados y sociales (Rahmah et al., 2025). Este ecosistema de respuesta integrado permite aprovechar recursos y conocimientos diversos, fundamentales para la sostenibilidad territorial ante las crisis ambientales.

Este modelo promete no solo restaurar la racionalidad en la gestión pública sino también reducir los elevados costos de la formulación de políticas basadas en la confrontación (Ansell & Gash, 2008). Investigar su aplicación en el contexto colombiano permite diagnosticar si la colaboración institucionalizada realmente mejora la eficacia administrativa en comparación con los modelos jerárquicos convencionales (Subiyakto et al., 2025). Así, el análisis contribuye al debate global sobre la capacidad de los regímenes colaborativos para resolver problemas sociales altamente complejos.

El propósito de este estudio es analizar cómo la gobernanza colaborativa contribuye al fortalecimiento de la gestión municipal del riesgo de desastres en Colombia, tomando como caso de referencia la emergencia ocurrida en mayo de 2025 la vereda San Isidro del municipio de Sabaneta, Antioquia. Se busca, primero, comprender la gobernanza colaborativa como un enfoque de gestión pública aplicado a la atención de emergencias a nivel municipal. Posteriormente, se caracteriza y analiza, desde esta perspectiva colaborativa, el manejo específico de la emergencia en este caso. Finalmente, el estudio propone recomendaciones para fortalecer la articulación interinstitucional y la corresponsabilidad en la gestión del riesgo, fundamentadas en un análisis crítico y comparativo de la gobernanza colaborativa.

Se plantea como interrogante central en qué medida los marcos de gobernanza colaborativa permiten alcanzar una gestión del riesgo más eficaz y resiliente en Colombia, a nivel municipal, a partir del caso elegido. Para responder a esto, se evalúa el impacto de variables intangibles como el liderazgo facilitador y la construcción de confianza mutua, siguiendo el modelo teórico de Ansell & Gash (2008). Asimismo, se analizan las barreras institucionales y políticas que limitan la participación comunitaria en la toma de decisiones locales (OECD, 2019). El objetivo es determinar

en qué condiciones la colaboración entre el Estado y la sociedad civil puede superar la fragmentación administrativa para fortalecer la seguridad de las comunidades frente a amenazas ambientales recurrentes.

Para abordar estos objetivos, esta investigación utiliza un diseño cualitativo fundamentado en el análisis documental de informes técnicos y normativos producidos entre 2014 y 2024. El análisis se apoya en un protocolo de codificación sistemático que operacionaliza las variables críticas propuestas por Ansell y Gash (Anexo 1). A diferencia de los enfoques evaluativos tradicionales, este estudio se centra en los resultados del proceso y examina cómo se construyen el compromiso y el entendimiento compartido entre los actores (Ansell & Gash, 2008). Este rigor metodológico permite capturar la dinámica interna de los acuerdos institucionales, identificando los factores que facilitan o bloquean la transición hacia un modelo de gestión más colaborativo y transparente en el sector público.

El texto se organiza en varios capítulos que abordan de manera integral la gobernanza colaborativa en la gestión municipal de emergencias. Inicialmente, se presenta la metodología empleada para el desarrollo de este trabajo, continuando con el marco teórico que incluye conceptos clave y antecedentes internacionales, seguido de un análisis específico del contexto colombiano y el plan municipal de gestión del riesgo en Sabaneta. Posteriormente, se desarrolla un análisis de caso centrado en la aplicación de la gobernanza colaborativa a nivel municipal, para concluir con recomendaciones y conclusiones orientadas a fortalecer la gestión pública en este ámbito.

Metodología

La metodología de este estudio, de predominio cualitativo, adopta un diseño exploratorio-descriptivo y explicativo. Además de las fuentes primarias que sustentan el análisis, la reconstrucción del caso se basa en la revisión documental y en el análisis de fuentes secundarias, en particular, de documentos oficiales. Asimismo, se plantea realizar la revisión de un caso a nivel municipal con el fin de elaborar un documento que permita comprender las barreras a una

gobernanza colaborativa efectiva y ofrecer soluciones para optimizar la gestión del riesgo y reducir la vulnerabilidad comunitaria en Colombia (ver Anexo 1).

1. Información seleccionada

Se plantea un estudio no experimental u observacional ya que se recolectarán los datos tal como se presentan en el municipio seleccionado sin involucrar participación humana directa ni recolección de datos privados. Por lo tanto, no se recolectará información primaria en este trabajo. El objetivo del trabajo es entonces identificar y caracterizar problemas, vacíos y trayectorias normativas y mediáticas relacionados con la gobernanza colaborativa en la gestión municipal de emergencias en Colombia. Desde esta aproximación se facilitaría la triangulación entre los discursos institucionales, la evidencia empírica ya producida y los relatos mediáticos. La muestra será seleccionada de manera intencional, priorizando aquellos documentos y fuentes que aporten información relevante y actualizada sobre problemáticas, experiencias y análisis críticos relacionados con la implementación de la gobernanza colaborativa en el contexto colombiano .

2. Consideraciones éticas

Este estudio se basa exclusivamente en revisión documental y análisis de fuentes secundarias públicas, sin involucrar participación humana directa ni recolección de datos privados. Por ello, no requiere consentimiento informado ni genera riesgos directos a personas. Sin embargo, se aplican principios éticos rigurosos para asegurar la integridad y responsabilidad. Se respetará la propiedad intelectual mediante citación adecuada, evitando plagio y distorsión de datos. Las fuentes se seleccionarán por validez, relevancia y transparencia, descartando documentos no verificables. Se mantendrá la objetividad e imparcialidad en el análisis, ofreciendo una visión crítica y equilibrada de la gobernanza colaborativa en Colombia, incluyendo avances y limitaciones. Esta aproximación ética fortalece la validez y el aporte social del estudio, contribuyendo a la mejora de políticas públicas y la gestión municipal del riesgo de desastres, en cumplimiento de la Resolución 8430 de 1993 y normativas nacionales.

3. Estrategia de búsqueda

Esta revisión de la literatura se llevó a cabo siguiendo la declaración PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analyses*). Se estableció que los artículos seleccionados para esta búsqueda serían tomados de los últimos 10 años de los resultados obtenidos de la consulta sistemática en Google Scholar, Scielo, Redalyc y Dialnet. Asimismo, se buscó información en informes de la UNGRD, decretos y documentos de portales gubernamentales de Colombia y se realizó una búsqueda asistida por IA.

Para esta investigación se aplicaron los siguientes descriptores: *gobernanza colaborativa, gestión del riesgo de desastres, gestión de emergencias, coordinación interinstitucional, resiliencia, Colombia*. Las estrategias de búsqueda empleadas en las bases de datos seleccionadas fueron: [*gobernanza colaborativa AND gestión del riesgo de desastres*]; [*gobernanza colaborativa AND gestión del riesgo de desastres AND coordinación interinstitucional*]; [*gobernanza colaborativa AND gestión de emergencias*]; [*gobernanza colaborativa AND gestión de emergencias AND coordinación interinstitucional*]; [*gobernanza colaborativa AND gestión del riesgo de desastres AND coordinación interinstitucional AND Colombia*]; [*gobernanza colaborativa AND gestión de emergencias AND coordinación interinstitucional AND Colombia*]; [*gobernanza colaborativa AND gestión de emergencias AND resiliencia*].

4. Criterios de inclusión y exclusión

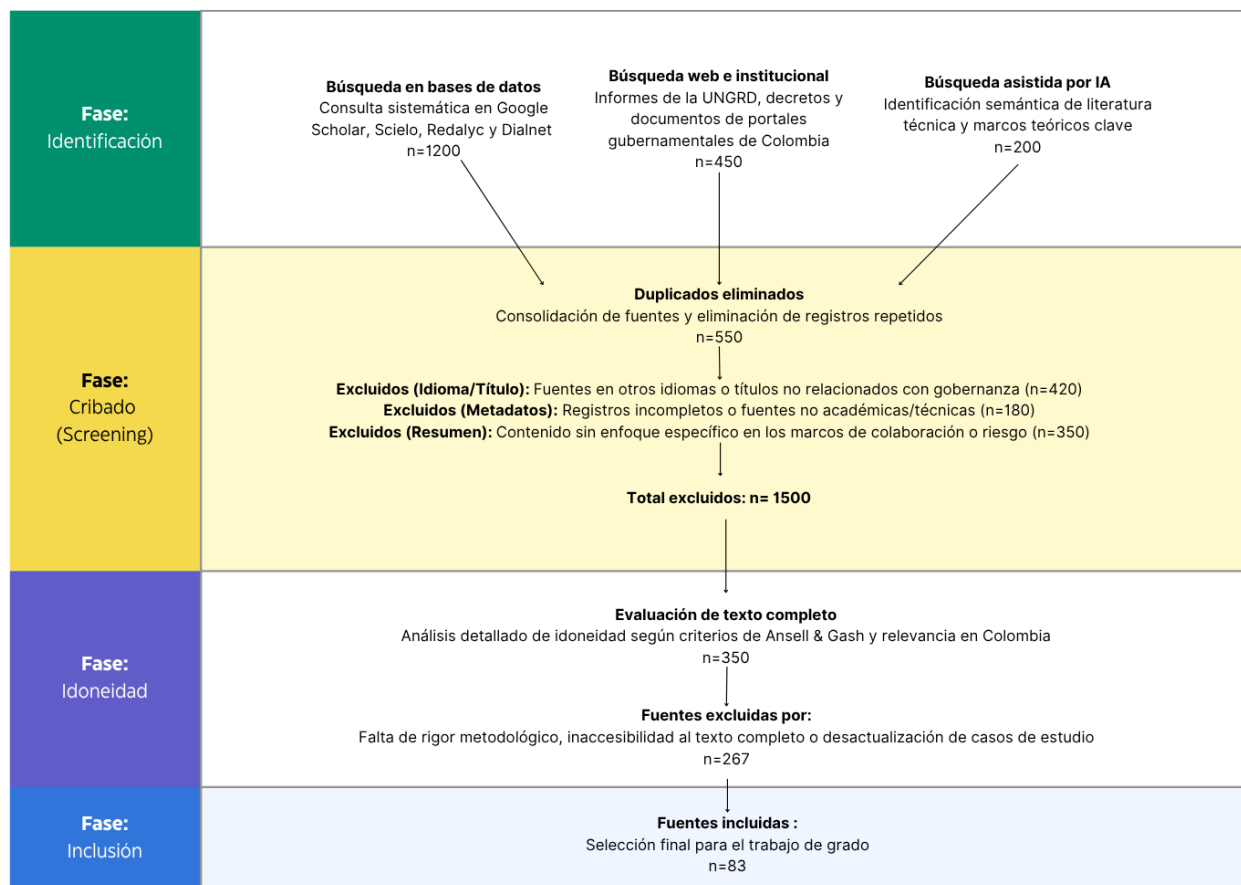
Los criterios de inclusión para este trabajo serán: 1) documentos oficiales emitidos por entidades gubernamentales colombianas relacionados con gestión del riesgo, emergencias, políticas públicas, y gobernanza colaborativa; 2) artículos académicos, revisiones y estudios previos que traten la gobernanza colaborativa en Colombia o contextos similares; 3) noticias, reportajes, y fuentes mediáticas reconocidas que informen sobre casos, controversias o problemas asociados a gobernanza colaborativa en gestión municipal; 4) documentos y noticias publicados en los últimos 10 años para asegurar actualidad; y 5) publicaciones en español e inglés (se consideraran otros idiomas si la información es relevante y traducible).

Los criterios de exclusión que se tomaran en cuenta para este trabajo son: 1) documentos que no guarden relación directa con la gobernanza colaborativa o gestión municipal de emergencias; 2) fuentes no verificadas, con falta de rigor o procedencia dudosa; y 3) material que no aporte información clara sobre Colombia o contextos comparables.

5. Resultados de la búsqueda bibliográfica

La búsqueda de la bibliografía en las bases de datos y fuentes anteriormente mencionadas y la selección final de los artículos seleccionados para esta revisión se describen en el diagrama de flujo (Figura 1). Se recolectó un total de 1200 artículos que fueron importados de las bases de datos, 450 artículos como resultado de la búsqueda web e institucional, y 200 artículos de la búsqueda asistida por IA, dando como resultado 1850 artículos. De este total de información, se eliminaron los duplicados y se aplicaron los criterios de exclusión en donde se eliminaron 1150 artículos. A estos artículos se analizaron de acuerdo con su idoneidad según criterios de Ansell & Gash y relevancia en Colombia, como resultado los 83 artículos seleccionados para esta revisión.

Figura 1. Diagrama de flujo prisma 2020



6. Análisis de la información

El análisis realizado para la creación de este documento se basa en un enfoque cualitativo que utiliza la técnica de categorización deductiva para examinar los documentos seleccionados (ver Anexo 1). Este proceso implica la identificación manual de patrones mediante la subrayación y agrupación de fragmentos de texto que se repiten en diferentes informes, lo que permite detectar temas recurrentes y relevantes para el estudio. Además, se realiza un conteo simple de frecuencias para registrar cuántas veces aparecen conceptos clave como "desarticulación", "falta de recursos" o "participación comunitaria", lo que ayuda a dimensionar la importancia relativa de estos elementos en la gestión municipal de emergencias. Paralelamente, se elabora una comparación descriptiva a través de un cuadro comparativo que contrasta los retos identificados en Colombia, facilitando así la identificación de brechas y buenas prácticas. Durante el análisis también se da espacio a la formación de categorías emergentes, registrando temas no previstos inicialmente en la teoría, como

el impacto de la corrupción, que aparecen de manera recurrente en informes de organismos como la OCDE. Finalmente, se realiza una síntesis cualitativa mediante la redacción de párrafos descriptivos que resumen la situación de la gobernanza colaborativa, basándose exclusivamente en las evidencias extraídas de los documentos analizados del municipio de Sabaneta. Es importante destacar que este enfoque no utiliza pruebas estadísticas de significancia ni modelos de regresión, priorizando en cambio una descripción detallada y contextualizada de la realidad administrativa y social observada.

Con el fin de analizar el caso elegido se utilizarán las dimensiones y categorías de análisis de Ansell y Gash, el cual permite estructurar el análisis cualitativo de manera sistemática, facilitando la identificación y codificación de variables críticas en los procesos de gobernanza colaborativa. Este cuadro organiza la información en dimensiones específicas, como las condiciones iniciales y el diseño institucional, que son fundamentales para entender cómo se construyen el compromiso y el entendimiento compartido entre los actores involucrados. Al aplicar estas categorías se puede examinar con rigor las dinámicas internas de los acuerdos institucionales, identificando factores que facilitan o dificultan la colaboración efectiva en la gestión pública. Además, esta herramienta posibilita la comparación entre contextos diferentes y la detección de patrones recurrentes, contribuyendo a un análisis más profundo y coherente de la gobernanza colaborativa.

Marco teórico

1. La gobernanza colaborativa

El análisis de la gestión del riesgo requiere una base conceptual sólida que impida que el término gobernanza se convierta en un concepto vacío en la administración pública, por lo que es importante desarrollar una clarificación conceptual que sirva de sustento para evaluar la efectividad de los arreglos institucionales. Asimismo, es prioritario entender que el gobierno ha cambiado profundamente en las últimas décadas, ya que el foco del debate ya no se centra solo en

quién tiene el poder o la legitimidad para mandar, sino en cómo se logra que el proceso de gobernar sea realmente efectivo (Aguilar, 2010).

Este giro surgió de la crisis de los modelos tradicionales de mando y control que demostraron ser insuficientes para abordar problemas sociales complejos. La gobernanza aparece entonces como una respuesta necesaria ante la incapacidad del Estado para resolver estos desafíos de manera solitaria o unilateral. De esta manera se reconoce que los gobiernos democráticos requieren nuevas formas de dirección social que integren diversos recursos técnicos y administrativos (Aguilar, 2010).

Para definir este concepto con precisión es fundamental examinar el marco propuesto por Ansell & Gash (2008), quienes describen la gobernanza colaborativa como un arreglo en el que las agencias públicas involucran directamente a actores no estatales en la toma de decisiones colectivas. Este modelo operativo se sustenta en seis criterios específicos: la iniciativa debe ser pública, incluir agentes privados o sociales, basarse en una gestión directa y no solo consultiva, ser formal, orientarse al consenso y enfocarse en políticas públicas (Ansell & Gash, 2008). Gracias a este rigor técnico, es posible diferenciar la colaboración real de simples alianzas comerciales o de redes informales de influencia que carecen de una estructura institucionalizada (Ansell & Gash, 2008).

Esta nueva forma de dirección social, propuesta por Ansell & Gash, implica una relación donde el gobierno sigue siendo un actor fundamental, pero deja de ser el único encargado de guiar a la sociedad. El proceso directivo moderno admite que los actores sociales poseen independencia y control sobre recursos estratégicos, informativos o tecnológicos que el sector público a menudo no tiene (Aguilar, 2010). Por tanto, se observa un cambio hacia estilos de gestión mucho más horizontales y relacionales. En este contexto, el papel del gobierno se transforma: pasa de ser un jerarca que impone órdenes a convertirse en un facilitador que orchestra la sinergia entre los recursos públicos, privados y ciudadanos (Aguilar, 2010).

1.1. El origen de la gobernanza colaborativa desde el modelo cíclico de Ansell & Gash

El modelo de gobernanza colaborativa se entiende como un arreglo formal en el que las agencias públicas involucran directamente a actores no estatales en un proceso colectivo de toma de decisiones (Ansell & Gash, 2008). Esta estructura se caracteriza por ser deliberativa y estar orientada al consenso, buscando siempre implementar políticas o gestionar programas públicos (Tommy et al., 2025). La premisa fundamental es que este enfoque participativo permite abordar problemáticas complejas mediante una acción conjunta que sería inalcanzable para cualquier organización de manera individual (Castellani, 2025). Así, la colaboración deja de ser un trámite consultivo para convertirse en una herramienta estratégica de creación de valor público y resolución compartida de desafíos sociales.

Este marco conceptual no es una construcción abstracta, sino que surgió de un metaanálisis exhaustivo de 137 estudios de caso en diversos sectores sociales y ambientales (Ansell & Gash, 2008). Los autores aplicaron un método de aproximación sucesiva para refinar las variables críticas que determinan el éxito de la cooperación (Tommy et al., 2025). Como resultado, el modelo integra dimensiones contextuales, institucionales y procesales en una estructura sistémica y cíclica (Ansell & Gash, 2008). Debido a su rigor metodológico, la obra de Ansell & Gash (2008) se ha consolidado como la fuente más referenciada en la literatura sobre políticas públicas, siendo un pilar fundamental para investigaciones doctorales y estudios avanzados en el campo de la administración pública (Tommy et al., 2025).

Para estos teóricos, las condiciones iniciales juegan un papel determinante, especialmente cuando existen desigualdades marcadas en recursos, estatus o capacidad organizativa entre los participantes. Si algunos actores carecen de los medios para participar en igualdad de condiciones, el proceso colaborativo queda expuesto a la manipulación por parte de los agentes más fuertes (Ansell & Gash, 2008). Esta asimetría de poder representa un desafío inherente que pone en riesgo la transparencia y la efectividad del gobierno colaborativo (Ran & Qi, 2017). Sin un equilibrio

relativo, los actores dominantes tienden a controlar la agenda técnica y política, lo que desvirtúa la naturaleza deliberativa del modelo y dificulta obtener resultados que beneficien de manera equitativa a toda la comunidad involucrada.

En estos escenarios, la motivación para colaborar depende estrechamente de la interdependencia percibida y de la ausencia de vías alternativas para lograr objetivos individuales (Ansell & Gash, 2008). Aunque una historia previa de antagonismo o desconfianza suele dificultar el inicio de la relación, una alta interdependencia puede obligar a las partes a sentarse en la mesa de negociación (Castellani, 2025). No obstante, la falta de experiencia previa en esquemas colaborativos puede generar una fuerte resistencia inicial al reparto de responsabilidades, especialmente entre quienes están acostumbrados a estructuras jerárquicas tradicionales (Ran & Qi, 2017). Por ello, comprender los antecedentes de conflicto o de cooperación resulta esencial para diseñar estrategias que permitan mitigar las barreras psicológicas y operativas desde el comienzo del proceso.

Dentro de lo propuesto por Ansell & Gash, el diseño institucional establece las reglas del juego que aseguran la inclusividad y la transparencia durante todo el proceso (2008). Un marco institucional robusto es vital porque proporciona recursos y legitimidad, cultivando una confianza sistémica que reduce los comportamientos oportunistas entre los participantes (Ran & Qi, 2017). Al definir normas y protocolos claros, se fomenta un entendimiento común y la aceptación de patrones de comportamiento (Ran & Qi, 2017). Además, la formalidad y la exclusividad del foro motivan a los interesados a permanecer comprometidos con la negociación colectiva (Ansell & Gash, 2008). Un contexto que promueve intensamente las relaciones horizontales ofrece un fundamento sólido donde la toma de decisiones conjunta puede prosperar con menores desafíos externos (Ran & Qi, 2017).

Dentro de este contexto, el liderazgo facilitador se considera un ingrediente crítico para convocar a las partes y guiarlas a través de las etapas más difíciles de la colaboración (Ansell & Gash, 2008). Este tipo de líder actúa como un gestor que protege la integridad del proceso,

asegurando la participación equitativa y estableciendo el marco necesario para el diálogo (Arrona & Larrea, 2022). A diferencia de los modelos de mando tradicionales, su función principal consiste en ayudar a que otros logren resultados, en lugar de tomar decisiones de forma unilateral (Arrona & Larrea, 2022). En el modelo de Ansell & Gash (2008), el liderazgo facilitador aparece como una variable fundamental que dinamiza la interacción entre los actores, permitiendo que el esfuerzo colectivo se mantenga enfocado en los objetivos compartidos (Arrona & Larrea, 2022).

Asimismo, el proceso colaborativo constituye un ciclo iterativo y no lineal que se fundamenta en la comunicación densa y directa. El diálogo cara a cara representa una condición necesaria para romper estereotipos negativos y explorar oportunidades de beneficio mutuo que no son evidentes al inicio (Michel, 2017). Esta interacción constante permite superar las barreras de comunicación y constituye la base indispensable para el desarrollo de la confianza mutua (Tommy et al., 2025). Según el marco de Ansell & Gash (2008), este intercambio directo fomenta un compromiso genuino al permitir que los participantes identifiquen ganancias compartidas. Sin este espacio de encuentro personal, resulta difícil alcanzar el entendimiento compartido requerido para que la colaboración trascienda el simple intercambio de información técnica (Michel, 2017).

La confianza funciona simultáneamente como un insumo inicial y como un producto que se genera durante la interacción colaborativa (Ansell & Gash, 2008). Para que el proceso sea sostenible, los actores deben percibir los procedimientos como legítimos y efectivos, lo que refuerza su voluntad de negociar de buena fe (Michel, 2017). En situaciones críticas, como la gestión de desastres, el compromiso de los participantes se revela como el factor más urgente para garantizar resultados tangibles (Riadi & Erdiyansyah, 2021). No obstante, Riadi & Erdiyansyah (2021) señalan que en desastres naturales suele observarse un bajo nivel de compromiso entre gobiernos y empresas, lo que subraya la importancia de fortalecer activamente este vínculo emocional y operativo para que la colaboración no fracase ante la urgencia de la emergencia.

El entendimiento compartido implica alcanzar un acuerdo sólido sobre el propósito del proceso y la definición técnica del problema que se pretende resolver (Michel, 2017). Este

componente requiere que los diversos agentes desarrollen un lenguaje común y una misión compartida sobre los riesgos que deben gestionar conjuntamente (Arrona & Larrea, 2022). Sin esta alineación de visiones, existe el peligro de que la colaboración se reduzca a un mero cumplimiento formal de trámites burocráticos que no impactan la realidad (Michel, 2017). Por ello, el modelo de Ansell & Gash (2008) enfatiza que el aprendizaje colaborativo debe conducir a una definición conjunta del problema, superando las visiones divergentes iniciales para consolidar una base operativa que permita la acción colectiva coherente y efectiva.

Los resultados intermedios tangibles, conocidos como pequeñas victorias, generan un impulso positivo que refuerza la confianza mutua entre los participantes (Ansell & Gash, 2008). Estos logros parciales resultan cruciales para sostener el compromiso en procesos de largo plazo y alta complejidad, donde los beneficios finales pueden tardar en manifestarse (Riadi & Erdiyansyah, 2021). Al actuar como evidencia concreta de que la colaboración es capaz de producir mejoras reales, estas metas previenen el desánimo y validan el esfuerzo invertido (Michel, 2017). En el modelo cíclico, cada pequeño triunfo actúa como un mecanismo de retroalimentación que fortalece el entendimiento compartido y motiva a los actores a profundizar su cooperación, permitiendo que el régimen colaborativo gane solidez institucional frente a desafíos externos o crisis recurrentes.

El éxito del modelo depende fundamentalmente de que las oficinas públicas logren integrar estos procesos en su operativa diaria (Michel, 2017). Existe un riesgo latente de desconexión cuando la burocracia percibe la colaboración como una carga administrativa adicional que compite con sus tareas rutinarias (Michel, 2017). Si no se consideran las rutinas institucionales, el proceso puede fallar al intentar transformar la participación ciudadana en decisiones administrativas reales (Michel, 2017). Además, la construcción de formas horizontales de gobernanza resulta dificultosa debido a las inercias y lógicas de trabajo profundamente enraizadas en el ámbito institucional (Castellani, 2025). Esta tensión sugiere que el modelo de Ansell y Gash requiere no solo un buen diseño del proceso, sino también una transformación organizacional que facilite la adaptabilidad burocrática.

El modelo de Ansell y Gash ofrece un camino estructurado que transita desde las tensiones iniciales hasta la sostenibilidad del acuerdo (Castellani, 2025). La efectividad de estos arreglos depende de la capacidad organizacional para acomodar la colaboración dentro de su propia estructura jerárquica (Michel, 2017). Superar las asimetrías de poder y la burocratización excesiva es esencial para que el proceso sea un espacio de innovación real (Santos-Vargas & Mantuano-Zambrano, 2025). El uso de protocolos técnicos como el del Anexo A permite diagnosticar estas dinámicas con rigor. A pesar de los beneficios, persisten desafíos como la resistencia a ceder poder y el tiempo necesario para construir confianza (Ran & Qi, 2017). En última instancia, el ciclo requiere equilibrar el diseño formal con la gestión humana.

1.2. El marco integrador de Emerson, Nabatchi & Balogh

La gobernanza colaborativa surge como una respuesta estratégica frente a los denominados problemas perversos o “*wicked problems*” (Rahmah et al., 2025). Estos desafíos se caracterizan por su naturaleza impredecible y la falta de consenso sobre sus soluciones, lo que supera habitualmente las capacidades individuales de cualquier organización o sector de forma aislada (Rahmah et al., 2025). Ante la insuficiencia de los enfoques tradicionales de mando y control, el marco propuesto por Emerson, Nabatchi y Balogh se ha consolidado como una de las teorías fundamentales para abordar esta complejidad en la gestión pública (Tommy et al., 2025). Este modelo ofrece una arquitectura integral que permite coordinar múltiples actores en entornos de alta incertidumbre y dependencia mutua.

El marco define el régimen como el modo particular de toma de decisiones públicas en el que la colaboración transfronteriza representa el patrón predominante (Emerson et al., 2011). Este se constituye como una institución para la toma de decisiones colectivas que involucra de manera constructiva a actores de diversos sectores con sus propias normas procedimentales (Avoyan, 2022). Al tratar la colaboración no como un evento aislado o fortuito, sino como un sistema estructurado de comportamiento, este enfoque permite analizar cómo se gestionan los propósitos públicos que no podrían alcanzarse individualmente (Emerson et al., 2011). La estabilidad de estas

interacciones es lo que caracteriza la madurez del régimen dentro de la administración pública contemporánea.

El modelo integrador se organiza en tres niveles anidados: el contexto del sistema, el régimen de gobernanza y las dinámicas colaborativas (Emerson et al., 2011). Esta jerarquía analítica resulta fundamental para comprender cómo las influencias externas moldean las estructuras internas y las acciones específicas del régimen (Emerson et al., 2011). El contexto sistémico actúa como la capa más externa que condiciona la operatividad del núcleo colaborativo. Según sugieren Tommy et al. (2025), la interacción dinámica entre estas capas es la que determina finalmente la calidad y la efectividad de la colaboración. Este diseño anidado facilita el estudio de la gobernanza como un sistema complejo donde el entorno y el proceso interno se retroalimentan constantemente.

El contexto del sistema comprende diversas condiciones sistémicas, tales como los marcos legales, las dinámicas políticas, la disponibilidad de recursos públicos y la historia previa de conflictos entre los actores (Avoyan, 2022). Estas influencias externas crean las oportunidades y limitaciones bajo las cuales el régimen colaborativo debe operar necesariamente (Emerson et al., 2011). Un factor determinante en este entorno es la interdependencia entre sectores, basada en la incapacidad estructural de lograr objetivos de interés común de forma unilateral (Avoyan, 2022). Esta interdependencia actúa como un prerrequisito del entorno que motiva a las organizaciones autónomas a sentarse a la mesa de negociación, aceptando los costos de la cooperación para mitigar riesgos compartidos.

El inicio de un régimen requiere la presencia de ciertos impulsores clave, entre los que destacan el liderazgo, los incentivos consecuentes, la interdependencia y la incertidumbre (Emerson et al., 2011). En este sentido, el liderazgo facilitador es esencial para iniciar el proceso y asegurar el apoyo inicial de los participantes, actuando como un puente entre intereses divergentes (Emerson et al., 2011). La teoría indica que cuantos más impulsores estén presentes y sean reconocidos activamente por los actores involucrados, mayor es la probabilidad de que la

colaboración sea efectiva y duradera (Emerson et al., 2011). Estos catalizadores rompen la inercia institucional y justifican la inversión de recursos en un esfuerzo conjunto que trasciende las fronteras organizativas habituales.

El compromiso principista constituye una de las dinámicas centrales e implica interacciones básicas como el descubrimiento, la definición de problemas y la deliberación conjunta (Avoyan, 2022). Estos procesos permiten que los participantes construyan gradualmente confianza mutua y reconozcan la legitimidad interna del foro donde se encuentran (Avoyan, 2022). La eficacia de este componente depende directamente de la calidad y el rigor de las interacciones deliberativas, las cuales deben fomentar un lenguaje común sobre el desafío a resolver (Emerson et al., 2011). Mediante el compromiso principista, los actores no solo intercambian información, sino que alinean sus visiones para legitimar la toma de decisiones colectiva, reduciendo la probabilidad de comportamientos oportunistas que comprometan el éxito.

La motivación compartida se define como un ciclo de auto-refuerzo que consta de cuatro elementos: confianza mutua, entendimiento, legitimidad interna y compromiso (Emerson et al., 2011). Establecer y mantener este ciclo dinámico representa uno de los desafíos más complejos de la gobernanza, especialmente debido a las desconfianzas históricas que suelen existir entre los distintos actores involucrados (Avoyan, 2022). Una vez generada con éxito, la motivación compartida actúa como un motor interno que impulsa y sostiene las interacciones del compromiso principista (Emerson et al., 2011). Este círculo virtuoso permite que el régimen supere tensiones puntuales, fundamentándose en una base de reciprocidad y lealtad que fortalece la cohesión del grupo frente a presiones externas o cambios en el contexto.

La capacidad para la acción conjunta integra los arreglos institucionales, el liderazgo operativo y los recursos necesarios para alcanzar los resultados previstos (Emerson et al., 2011). Dentro de este marco, el conocimiento es concebido como la *moneda de la colaboración*, siendo fundamental compartirlo y generarlo de forma colectiva para fortalecer el régimen (Emerson et al., 2011). La disponibilidad de recursos técnicos y financieros suficientes se identifica como un

determinante crítico para que la colaboración trascienda el simple diálogo y se materialice en intervenciones concretas (Avoyan, 2022). Sin estas capacidades estructurales, el régimen corre el riesgo de estancarse en una fase puramente deliberativa, perdiendo la oportunidad de generar un impacto real en la gestión de los problemas públicos complejos.

Las acciones colaborativas representan los mecanismos de ejecución colectiva, tales como la movilización de personal especializado o la promulgación de nuevas políticas públicas (Tommy et al., 2025). Para que estas acciones sean efectivas, deben derivar de una teoría de acción compartida que haya sido identificada explícitamente por todos los socios de la red (Emerson et al., 2011). La implementación exitosa de estas estrategias depende de que las dinámicas internas del régimen hayan generado previamente la capacidad necesaria para actuar de manera coordinada (Emerson et al., 2011). De este modo, la acción colectiva no es un evento fortuito, sino el resultado lógico de un proceso de maduración institucional donde se han alineado los recursos y los objetivos bajo una dirección estratégica común.

Las acciones conjuntas producen impactos intencionales o no intencionales en el contexto del sistema, influyendo significativamente en dimensiones sociales, económicas o ambientales (Emerson et al., 2011). La creación de valor público depende en gran medida de la calidad de estas interacciones y de la transparencia mantenida durante la toma de decisiones (Medina Salgado, 2025). Los resultados positivos alcanzados no solo resuelven el problema inmediato, sino que contribuyen a consolidar la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas involucradas en el proceso (Santos-Vargas & Mantuano-Zambrano, 2025). La generación de beneficios tangibles para la comunidad legitima el esfuerzo colaborativo y refuerza la percepción de eficacia del sector público, promoviendo una cultura de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil.

El marco integrador enfatiza que el proceso de colaboración funciona como un ciclo dinámico e iterativo que permite el aprendizaje institucional continuo (Tommy et al., 2025). La adaptación ocurre de manera efectiva cuando el régimen logra transformarse en respuesta a la eficacia percibida de sus propias acciones e impactos previos (Emerson et al., 2011). Según los

autores, los regímenes de gobernanza colaborativa tienden a ser más sostenibles en el tiempo cuando logran ajustar sus estructuras y dinámicas a la naturaleza de los cambios que generan en su entorno (Emerson et al., 2011). Esta flexibilidad adaptativa es lo que permite que la colaboración perdure más allá de un proyecto específico, convirtiéndose en un modelo de gestión resiliente ante las fluctuaciones políticas o sociales.

El desempeño de la gobernanza debe evaluarse en tres niveles distintos: la organización participante, el régimen de gobernanza y los grupos objetivo-sociales (Avoyan, 2022). Los criterios de éxito en este modelo incluyen el fortalecimiento de la participación ciudadana y el diseño de políticas públicas basadas en el origen real del problema social (Santos-Vargas & Mantuano-Zambrano, 2025). Asimismo, la rendición de cuentas compartida surge como un elemento esencial para garantizar la legitimidad y la durabilidad de los acuerdos alcanzados entre los diversos actores (Santos-Vargas & Mantuano-Zambrano, 2025). Evaluar estos niveles permite diagnosticar si la colaboración está generando valor público de manera equitativa y si los beneficios organizacionales se traducen efectivamente en una mejora de las condiciones de vida.

1.3. Enfoque crítico de la gobernanza colaborativa: poder, justicia y captura de agenda

La gobernanza colaborativa parte de la idea de compartir decisiones, pero en la práctica enfrenta asimetrías de poder inevitables. Según Ran & Qi (2017) existe un desequilibrio entre los actores que genera dependencia y riesgo de manipulación, lo que suele amenazar la efectividad del proceso. En lugar de concebir el poder como una variable binaria, estos autores proponen entenderlo como un continuo dinámico. Esta perspectiva reconoce que los grados de poder compartido varían significativamente a lo largo de una misma colaboración y entre diferentes arreglos institucionales. Para que el acto de compartir poder sea viable, se argumenta que es indispensable la difusión de las fuentes de poder, como la autoridad y los recursos, entre los participantes. Sin este requisito estructural, la colaboración corre el riesgo de convertirse en una fachada para intereses dominantes (Ran & Qi, 2017).

Un riesgo crítico en la gestión pública es la captura de la decisión estatal por parte de las élites económicas. Castellani (2018) define los conflictos de interés explícitos como situaciones donde funcionarios con vínculos previos en empresas privadas toman decisiones que favorecen a estas de forma específica. Este fenómeno se manifiesta a menudo mediante la puerta giratoria de entrada, donde el paso por el sector público sirve para incidir en el accionar del Estado en favor de los sectores de procedencia (Castellani, 2018). Castellani (2018) distingue entre la captura regulatoria, un control directo de las instancias de decisión, y la captura cultural, basada en visiones pro-mercado compartidas por los funcionarios. Estas dinámicas consolidan una subélite que debilita la autonomía del Estado y prioriza agendas corporativas sobre el bienestar general.

Desde una perspectiva ética, la participación en temas ambientales no es opcional, sino un imperativo para la democracia y la justicia. Según Rodríguez & Vargas-Chaves (2018), esta práctica es necesaria para encontrar la solución óptima a los problemas del entorno, superando los meros discursos formales. Los autores anteriormente mencionados cuestionan la hegemonía de los expertos y las estructuras institucionales, argumentando que las decisiones deben involucrar activamente a las comunidades locales afectadas. Este enfoque se apoya en la responsabilidad hacia las futuras generaciones y la equidad social (Rodríguez & Vargas-Chaves, 2018). Al integrar las voces de los más vulnerables, se busca contrarrestar las asimetrías de poder que históricamente han excluido a los ciudadanos de la gestión de sus propios recursos naturales, promoviendo una gobernanza mucho más legítima y transparente.

El poder en las redes de respuesta se ejerce mediante la programación y la conmutación. La programación se define como la capacidad de constituir redes y decidir sobre la inclusión o exclusión de actores y fijar las reglas del juego (Boersma et al., 2021). Según Boersma et al. (2021), este poder se manifiesta en tres dimensiones: la coerción en la toma de decisiones, la manipulación de la agenda y la dominación mediante el enmarcado. Frente a esto, surge la conmutación como una forma de contrapoder. Boersma et al. (2021) explica que este mecanismo permite conectar redes alternativas para bloquear o reemplazar flujos que benefician a intereses dominantes. En la

práctica, esto implica que los actores menos poderosos pueden desafiar las agendas establecidas al combinar recursos y objetivos comunes fuera de los canales jerárquicos tradicionales.

La disposición a colaborar a menudo depende de un cálculo de costo-beneficio. Según Ran & Qi (2017), en ocasiones se acepta un *comportamiento manipulativo* si esto permite maximizar los beneficios generales de la colaboración. Sin embargo, para prevenir que este pragmatismo degrade la justicia ambiental, la discusión pública resulta vital. Rodríguez & Vargas-Chaves (2018) señala que el diálogo abierto permite filtrar preferencias irracionales y dificulta la manipulación de la agenda y la información técnica. No basta con establecer mecanismos participativos superficiales; se requiere una práctica democrática genuina en diferentes escenarios para garantizar resultados equitativos (Rodríguez & Vargas-Chaves, 2018). En última instancia, solo una gobernanza que trascienda lo formal y reconozca las tensiones de poder podrá asegurar una gestión del riesgo justa y evitar que los intereses particulares capturen el bien común.

1.4. La gobernanza colaborativa en la gestión del riesgo a nivel internacional

La investigación académica en torno a la gobernanza colaborativa para la gestión de crisis ha crecido sustancialmente desde 2015 y se ha convertido en la opción preferida para gestionar crisis que no pueden ser manejadas por una sola organización (Tommy et al., 2025). Los estudios están geográficamente concentrados en Estados Unidos e Indonesia, países propensos a desastres naturales (Tommy et al., 2025). Para diagnosticar la efectividad del proceso decisorio, los marcos desarrollados por Ansell y Gash en 2008 y por Emerson et al. en 2012 son los más comunes (Tommy et al., 2025). Estos modelos evalúan la gestión de crisis complejas de salud pública y desastres naturales basada en el diálogo y la transparencia (Tommy et al., 2025).

La respuesta ante el huracán Katrina en Estados Unidos muestra la falta de efectividad de los esquemas de mando y control de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA), cuya respuesta ante la crisis se apegó a una programación vertical con prioridades burocráticas y negó el acceso de recursos externos y la participación de actores no gubernamentales, lo que impidió que la ayuda federal llegara a las zonas locales en un tiempo oportuno (Boersma et al.,

2021). Esta inadecuada respuesta ante la crisis generó una pérdida de legitimidad de la FEMA ante el desastre.

Durante la crisis generada por este huracán, diversos actores no gubernamentales contrapusieron su poder de conmutación para conectar redes de ayuda alternativa (Boersma et al., 2021). La empresa privada Wal-Mart aprovechó su red logística para evitar la FEMA y entregar suministros a las comunidades más afectadas (Boersma et al., 2021), y los mercados de alimentos locales conectaron a las comunidades para reconstruir lazos sociales dañados (Boersma et al., 2021). Esta capacidad para conectar redes heterogéneas de manera flexible es una estrategia de supervivencia para el sistema cuando las jerarquías del Estado fallan en su función protectora.

A partir de las lecciones aprendidas tras el huracán Katrina, la FEMA cambió su estrategia hacia una cultura de comunidad completa para responder ante los desastres y fortalecer la resiliencia nacional (Boersma et al., 2021). Durante el huracán Sandy, esta cultura de comunidad completa permitió abrir la programación de la red federal a diversos actores públicos, privados e inclusive a grupos de ciudadanos emergentes como *Occupy Sandy* (Boersma et al., 2021). Esto permitió que el gobierno fuera solo un facilitador para aprovechar la inteligencia colectiva y la agilidad de la red social para ayudar en la evacuación y asistencia a las víctimas (Boersma et al., 2021), lo que resultó en una respuesta más empática y una mayor eficacia en la satisfacción de las necesidades de los sobrevivientes, en comparación con la primera experiencia.

El actual plan estratégico de la FEMA busca establecer una cultura de preparación en todos los niveles de la sociedad americana (Federal Emergency Management Agency, 2018). Los mejores resultados se obtienen cuando un sistema se apoya federalmente, pero es gestionado a nivel estatal y ejecutado por las autoridades locales (Federal Emergency Management Agency, 2018). Este carácter proactivo de la FEMA parte de un dato: por cada dólar gastado en la mitigación de desastres, se ahorran seis dólares en la recuperación (Federal Emergency Management Agency, 2018). Por ello, la gestión de emergencias es una responsabilidad que debe compartirse entre

agencias, el sector privado y las personas para disminuir la vulnerabilidad nacional ante los desastres (Federal Emergency Management Agency, 2018).

La guía de resiliencia nacional del gobierno americano establece un modelo de madurez en el que las organizaciones determinan su estado de resiliencia desde la acción informal hasta un sistema totalmente integrado (Federal Emergency Management Agency, 2024). Un esfuerzo colectivo de personas y sistemas interdependientes define la resiliencia como la capacidad de prepararse, adaptarse y recuperarse rápidamente ante las interrupciones (Federal Emergency Management Agency, 2024). Para aumentar la capacidad de resiliencia, es esencial fomentar una participación pública robusta y generar capital social y confianza entre los sectores público y privado (Federal Emergency Management Agency, 2024), así como establecer a la equidad y la justicia como principios guía para asegurar que las soluciones de resiliencia protejan primero a las comunidades vulnerables de la nación (Federal Emergency Management Agency, 2024).

En la Regencia de Karimun, en Indonesia, la coordinación de las agencias de salud, fuerzas de policía y líderes comunitarios ante el riesgo de inundaciones se organiza a través de un foro que permite que las agencias coordinen sus recursos y las personas se preparen ante el riesgo (Subiyakto et al., 2025). El caso muestra desafíos importantes como la burocracia, la superposición de funciones y la ausencia de suficientes recursos técnicos (Subiyakto et al., 2025), lo que ha exigido a las autoridades locales que promuevan innovaciones que mejoren la comunicación directa con los ciudadanos (Subiyakto et al., 2025), con lo que se confirma que el éxito de la gobernanza depende tanto del diseño institucional como de la adaptación a las condiciones locales.

Una innovación importante en la gestión de riesgos en Indonesia es *Petabencana.id*, una plataforma que utiliza el *crowdsourcing* para reportar inundaciones en tiempo real (Hidayat, 2020). Esto ha disminuido drásticamente el tiempo entre la inundación y la intervención del gobierno (Hidayat, 2020) a través del reporte de datos que se envían a través de redes sociales y son validados por las autoridades, lo que aumenta la calidad de la información y la confianza en el sistema de alerta temprana (Hidayat, 2020). A pesar de algunos retos en cuanto a la transparencia

del manejo de recursos, *Petabencana.id* es una herramienta de gobierno electrónico exitosa para incrementar la gobernanza colaborativa al activar la participación ciudadana para monitorear su entorno (Hidayat, 2020).

El análisis empírico de la gobernanza colaborativa en Indonesia ante crisis naturales y no naturales indica que, ante los desastres naturales, el liderazgo gubernamental es el factor determinante para la efectividad de la gobernanza colaborativa, pero también demuestra que las empresas están menos satisfechas con la efectividad de la respuesta debido a que la colaboración se enfoca más en la fase de recuperación después del desastre (Riadi & Erdiyansyah, 2021). En crisis no naturales como la pandemia de COVID-19, la confianza mutua y los incentivos compartidos resultan de mayor utilidad que el liderazgo gubernamental para sostener la colaboración entre los actores (Riadi & Erdiyansyah, 2021). En ambos tipos de crisis, el compromiso de los actores es un factor de efectividad de las políticas ante las emergencias más importante que los trámites burocráticos (Riadi & Erdiyansyah, 2021).

Los desastres transnacionales demuestran que la política de emergencias no es un problema que pueda ser abordado con un enfoque estatal clásico, por lo que es necesaria la coordinación entre las organizaciones de diferentes niveles de gobierno y la armonización de las prioridades de cada uno (Setiawati & Mahayani, 2025). La construcción de confianza y la existencia de un marco regulatorio claro y del liderazgo de un actor que coordine los intereses de las agencias que integran las redes son factores claves para el éxito de la respuesta transnacional ante las emergencias (Setiawati & Mahayani, 2025). La experiencia de MindLab en Europa muestra que la respuesta de las agencias colaborativas debe estar regida por “objetivos medibles y concretos, tareas, plazos, monitorización, comunicación, transferencia y evaluación” (Barandiaran Irastorza, 2021), lo que les confiere gran autonomía y prestigio, que debe estar respaldado por la sostenibilidad de su estructura económica (Barandiaran Irastorza, 2021).

2. Una mirada a la gestión del riesgo en Colombia

La reforma del marco normativo en Colombia tuvo origen en la Constitución Política de 1991, que transformó el papel del Estado de interventor a regulador y promotor de la descentralización (OCDE, 2014). Así pues, con la entrada en vigor de la Ley 1523 de 2012, se implementó una reforma estructural que buscó posicionar la resiliencia como política de Estado (OECD, 2019). Con el cambio de marco normativo, se busca pasar de la reacción, la respuesta y la asistencia ante eventos de riesgo a un esquema de gestión integral y multisectorial en donde participa toda la sociedad en la prevención de desastres (OECD, 2019).

El SNGRD está liderado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), adscrita a la Presidencia de la República (OECD, 2019), y su coordinación está a cargo del Consejo Nacional y tres comités técnicos especializados en el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres (OECD, 2019). Se trata de un sistema abierto que concibe responsabilidades compartidas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil (Calderón & Frey, 2016), cuya operatividad busca responder de manera coordinada en todo el territorio nacional, superando la jerarquía burocrática.

En materia de planificación, el PNGRD es el instrumento de planificación de mediano plazo con metas decenales en consonancia con los marcos internacionales, como el de Sendai (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2019). Para que estas directrices se cumplan, se requiere la formulación a nivel municipal del PMGRD, en donde se concreten los planes de acción específicos para cada municipio (Vargas Hernández, 2012). La instancia con capacidad de decidir e influir en el territorio municipal frente a la Gestión del Riesgo es el CMGRD, instancia multi-actor de articulación a nivel municipal con capacidad de direccionamiento de la gestión del desarrollo territorial (Vargas Hernández, 2012).

El instrumento técnico de planificación que opera para la reducción del riesgo a través de la regulación del uso del suelo es el POT (Vargas Hernández, 2012). Así pues, las entidades territoriales tienen la obligación de identificar las zonas de amenaza e incorporar las estrategias de

reasentamiento humano en la formulación de los POT (Vásquez Santamaría et al., 2017). Los municipios tuvieron la obligación de revisar y ajustar sus respectivos POT de acuerdo con la evaluación del riesgo realizada luego de la entrada en vigor de la Ley 1523 (Vásquez Santamaría et al., 2017). Sin embargo, la capacidad técnica local es el principal desafío para que se ejecuten de manera efectiva las restricciones para evitar la configuración de vulnerabilidad urbana descontrolada.

La LOOT permite establecer esquemas asociativos para la descentralización de la toma de decisiones y la prestación de servicios (OCDE, 2014). La asignación de competencias se rige por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, que buscan armonizar las capacidades de la Nación con la de los departamentos y municipios (Calderón & Frey, 2016). Dentro de estos esquemas asociativos territoriales, aparecen los Contratos-Plan como acuerdos contractuales para la financiación de proyectos de desarrollo estratégico con múltiples entidades territoriales (OCDE, 2014).

En materia financiera, el SNGRD tiene el FNGRD, patrimonio autónomo constituido para afrontar calamidades y desastres (Calderón & Frey, 2016). Con la reforma de 2012, se expandió la finalidad del FNGRD a través de cinco subcuentas para apalancar los objetivos preventivos del conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo, el manejo de desastres y la protección financiera (OECD, 2019). De igual manera, se busca asegurar financieramente los bienes públicos a través de instrumentos de transferencia y seguros contra terremotos, inundaciones y deslizamientos, con el apoyo del Ministerio de Hacienda (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2019). En cuanto al control del SNGRD, este se encuentra adscrito a las instituciones de control externo, como la Contraloría y la Procuraduría (OCDE, 2014). De igual manera, se realizan procesos de control preventivo para garantizar que la gestión pública cumpla con la normatividad aplicable (Portal Martínez, 2016).

A nivel local, la Red Riesgos en el Valle de Aburrá es un modelo de asociatividad territorial en Colombia que integra actores públicos, privados y sociales en los procesos de conocimiento y

prevención de desastres (Calderón & Frey, 2016). Esta red opera bajo los principios de la Red Comunitaria de Comités Ambientales, los cuales se basan en la reciprocidad, la sinergia y el amor por el territorio (Calderón & Frey, 2016). De acuerdo con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la asociatividad territorial es una forma de gestión multinivel que permite fortalecer las asociaciones entre municipios delegando competencias (Calderón & Frey, 2016).

La sostenibilidad de este tipo de arreglos institucionales requiere de la presencia de factores críticos como el liderazgo compartido y objetivos claros para lograr resultados positivos (Medina Salgado, 2025). El principal desafío de la gobernanza asociativa en estos escenarios es la desconfianza institucional y la dispersión de responsabilidades entre diferentes instituciones, lo que se puede evitar a través de la transparencia (Medina Salgado, 2025). La clave para la construcción de alianzas duraderas es el aprendizaje sobre el trabajo a largo plazo y la disposición a generar valor público (Medina Salgado, 2025; Vinasco-Hernández, 2019).

2.1. El plan municipal de gestión del riesgo de desastres del municipio de Sabaneta

El marco normativo e institucional que sustenta la gestión del riesgo en el municipio de Sabaneta está fundamentado en la Política Nacional de Gestión del Riesgo, establecida por la Ley 1523 de 2012, la cual obliga al Estado a proteger la vida y los bienes de las personas mediante acciones de prevención, atención y recuperación frente a desastres de origen natural o antrópico. En este contexto, el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD) se configura como el instrumento principal para articular y coordinar las acciones de todos los actores públicos y privados involucrados en la gestión del riesgo, buscando un desarrollo social, económico y ambiental sostenible para el territorio (Tamayo, 2023).

La estructura institucional está encabezada por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD), que actúa como la máxima instancia asesora del alcalde y es responsable de implementar la política pública en esta materia, conforme al decreto N° 262 de 2020. Este consejo integra a diversas secretarías y dependencias operativas del municipio, garantizando así

una gestión integral y multisectorial. Además, el marco normativo se complementa con decretos municipales específicos que regulan aspectos como la creación del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo, la asignación de subsidios en situaciones de calamidad, y la adopción de la Estrategia Municipal para la Respuesta a Emergencias (EMRE), entre otros. A nivel nacional y regional, Sabaneta se acoge a un conjunto de leyes, decretos y resoluciones que conforman un normograma consolidado por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y la Unidad Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (UMGRD), asegurando así la coherencia y articulación con los planes departamentales y nacionales de gestión del riesgo (Tamayo, 2023).

El PMGRD de Sabaneta se constituyó como una herramienta fundamental para la priorización, formulación, programación y ejecución de acciones orientadas a la gestión integral del riesgo en el territorio. Este plan no solo articula los esfuerzos de la administración municipal, sino que también integra a las diferentes entidades públicas, privadas y comunitarias, con el fin de abordar de manera coordinada los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de emergencias y desastres (Tamayo, 2023).

Este modelo está estructurado en cinco componentes, entre los cuales destacan tres esenciales: el componente institucional y normativo, que define la estructura organizacional y el marco legal que soporta la implementación de la política nacional de gestión del riesgo en el municipio, asegurando la participación activa del CMGRD y demás dependencias operativas; el componente estratégico, que establece la visión, misión y objetivos generales y específicos que guían la gestión del riesgo, orientando las acciones hacia un territorio seguro, sostenible y planificado; y el componente del contexto general, que describe las características geográficas, sociales, económicas y ambientales del municipio, permitiendo identificar y priorizar los escenarios de riesgo más relevantes para Sabaneta. Esta estructura integral facilita que el PMGRD no solo sea un documento técnico, sino un instrumento dinámico y articulador que promueve el desarrollo sostenible del territorio, al tiempo que fortalece la capacidad de respuesta y resiliencia frente a fenómenos naturales, antrópicos y tecnológicos (Tamayo, 2023).

La estructura y los protocolos para la respuesta inmediata ante emergencias en el municipio de Sabaneta están formalizados en la Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias (EMRE), que constituye el marco operativo fundamental para garantizar una actuación rápida, coordinada y eficiente ante cualquier situación de emergencia o desastre. Esta estrategia establece protocolos claros que definen las responsabilidades, procedimientos y niveles de respuesta según la magnitud y naturaleza del evento, asegurando la preparación y articulación de los diferentes actores involucrados, desde las dependencias municipales hasta los organismos de socorro y la comunidad. La coordinación interinstitucional es un pilar esencial dentro de la EMRE, promoviendo la integración de secretarías municipales, entidades de salud, seguridad, infraestructura, movilidad y hacienda, así como la participación activa del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) y la Unidad Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (UMGRD) (Tamayo, 2023).

La articulación planteada se extiende más allá del ámbito local, vinculándose estrechamente con el Plan Metropolitano de Gestión del Riesgo (PMetGR) y el Plan Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres (PDGRD), lo que permite una respuesta escalonada y coordinada en escenarios que superen la capacidad municipal, facilitando la cooperación, el intercambio de recursos y la activación conjunta de protocolos de emergencia. Además, la EMRE contempla la implementación de simulacros y capacitaciones continuas para fortalecer la capacidad operativa y la resiliencia de la comunidad, garantizando que los procedimientos sean conocidos y aplicados eficazmente en el momento de la emergencia. Esta estructura integral y articulada busca minimizar el impacto de los desastres, proteger la vida y los bienes de los habitantes de Sabaneta, y asegurar una recuperación ágil y ordenada posterior a la emergencia (Tamayo, 2023).

En el EMRE establece que las medidas específicas de mitigación y preparación para los deslizamientos de tierra en el municipio de Sabaneta se fundamentan en un enfoque integral que combina acciones técnicas, institucionales y comunitarias para reducir la vulnerabilidad y aumentar la capacidad de respuesta ante estos eventos. En primer lugar, se implementa la instalación de instrumentos de monitoreo como inclinómetros, acelerómetros y piezómetros en los

puntos críticos identificados con alta amenaza por movimientos en masa, lo que permite un seguimiento constante y oportuno de las condiciones del terreno y la detección temprana de posibles deslizamientos. Paralelamente, se desarrollan campañas de capacitación dirigidas a la comunidad para fomentar la cultura de prevención y la adopción de medidas de autoprotección que faciliten la evacuación segura en caso de emergencia. En el ámbito institucional, se mantiene una comunicación permanente con el Sistema de Alerta Temprana de Medellín y el Valle de Aburrá (SIATA), lo que garantiza el acceso a información hidrometeorológica relevante para anticipar episodios de riesgo asociados a fuertes precipitaciones. Además, el Comité Técnico del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) se reúne periódicamente para concertar y ejecutar obras de mitigación correctiva, preventiva y prospectiva, tales como estabilización de taludes, drenajes adecuados y reforestación de laderas, que contribuyen a disminuir la probabilidad y el impacto de los deslizamientos. Finalmente, se socializan los resultados de estudios técnicos y se remiten informes de seguimiento a las comunidades en riesgo y a las entidades responsables de intervenir en los escenarios críticos, fortaleciendo así la articulación interinstitucional y la participación ciudadana en la gestión del riesgo por movimientos en masa (Tamayo, 2023).

Asimismo, este documento plantea que cuando ocurren deslizamientos en el municipio de Sabaneta, el manejo de la emergencia se activa de manera inmediata a partir de la llamada de la comunidad afectada a la Central de Monitoreo Municipal, que funciona como el primer punto de contacto para la recepción de reportes y la coordinación inicial de la respuesta. A partir de esta notificación, el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Sabaneta (CBVS) es movilizado como primer respondedor para realizar labores de rescate, atención prehospitalaria y evaluación preliminar de daños. Simultáneamente, la Unidad Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (UMGRD) despliega a sus profesionales para realizar una evaluación técnica detallada de la situación, determinando la magnitud del evento, las áreas afectadas y los riesgos asociados a posibles movimientos secundarios. En función de esta evaluación, el jefe de la UMGRD convoca al Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD), que en sesión extraordinaria define

el nivel de emergencia, activa los protocolos de respuesta correspondientes y coordina la articulación interinstitucional necesaria para la atención integral, involucrando entidades municipales, regionales y nacionales según la complejidad del evento.

Esta coordinación permite la implementación de acciones de mitigación inmediata, como la evacuación de personas en riesgo, la instalación de albergues temporales y la gestión de recursos para la atención humanitaria. Además, se establece una cadena de comunicación permanente con la comunidad afectada y con los organismos de socorro para garantizar la actualización constante de la información y la toma de decisiones oportunas. Posteriormente, se inicia el proceso de recuperación y rehabilitación de las zonas afectadas, que incluye la evaluación de daños estructurales, la estabilización de taludes y la implementación de obras de mitigación para prevenir futuros deslizamientos. Este manejo integral busca minimizar el impacto social, económico y ambiental de los deslizamientos, protegiendo la vida y los bienes de los habitantes y facilitando una recuperación ordenada y sostenible del territorio (Tamayo, 2023).

3. Caso: Sabaneta en el mes mayo del 2025

3.1 Contexto y descripción del caso

El evento de lluvias extremas y deslizamientos ocurrido el 8 de mayo de 2025 en el municipio de Sabaneta se enmarca dentro de un contexto climático influenciado por el fenómeno de "La Niña". Este fenómeno, atribuido a una variación en la temperatura superficial del océano Pacífico, genera un aumento significativo en las precipitaciones en varias regiones de Colombia, incluyendo el valle de Aburrá, donde se encuentra Sabaneta. Según datos del Sistema de Alerta Temprana del Valle de Aburrá (SIATA), durante la semana del 28 de abril al 4 de mayo de 2025, es decir, justo una semana antes de la emergencia, se registraron ocho eventos de precipitación, de los cuales tres superaron los 45 mm de acumulado máximo. En general, durante esa semana se presentaron acumulados de lluvia entre 60 y 100 mm, niveles considerados medios a altos para la región (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

Esta situación de lluvias persistentes y acumuladas generó un régimen hidrometeorológico que incrementó la saturación del suelo y la probabilidad de movimientos en masa. De hecho, en municipios vecinos y en Sabaneta, la probabilidad de ocurrencia de deslizamientos fue catalogada como alta, lo que evidenciaba un riesgo latente para la población y la infraestructura local. El SIATA reportó que, específicamente en Sabaneta, la probabilidad alta de movimientos en masa se mantuvo durante la semana previa a la tragedia, lo que indicaba condiciones críticas para la estabilidad de las laderas y zonas vulnerables (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

Además del fenómeno climático, el informe señala que el mal manejo de las aguas lluvias y residuales en las laderas del municipio contribuyó a agravar la situación. La acumulación y el drenaje inadecuado de estas aguas incrementaron la saturación del terreno, facilitando la ocurrencia de deslizamientos y afectaciones en vías, viviendas y redes de alcantarillado. Este factor humano, sumado a las condiciones naturales, fue determinante para la magnitud del desastre ocurrido (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

El fenómeno de "La Niña" no solo afectó a Sabaneta, sino que impactó a todo el valle de Aburrá y otras regiones del país, generando condiciones climáticas adversas que pusieron a prueba la capacidad de respuesta de los organismos de gestión del riesgo y atención de emergencias. La acumulación de lluvias intensas y prolongadas, junto con la vulnerabilidad del territorio, fueron la combinación que desencadenó los múltiples incidentes reportados, incluyendo deslizamientos, crecientes súbitas en quebradas, caídas de árboles, saturación y obstrucción de redes de alcantarillado, así como inundaciones en vías y viviendas (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

El 8 de mayo de 2025, a partir de las 3:40 p.m., el municipio de Sabaneta fue impactado por un evento de lluvias extremas que desencadenó una serie de incidentes relacionados con movimientos en masa, crecientes súbitas en afluentes, caídas de árboles, saturación y obstrucción

de redes de alcantarillado, así como inundaciones y bloqueos en la vía pública. Estos fenómenos afectaron tanto la zona rural como urbana del municipio, incluyendo veredas como La Doctora, Pan de Azúcar, Cañaveralejo, San José, Las Lomitas y María Auxiliadora, y sectores urbanos como San Isidro, Los Capitanes, Las Brisas, Playas Placer y Pan de Azúcar, entre otros (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

Durante el evento se registraron 114 incidentes relacionados con estos fenómenos, lo que representa el mayor número de emergencias de esta naturaleza reportadas en Sabaneta en los últimos años. La Central de Monitoreo municipal recibió más de 150 llamadas de emergencia en las primeras horas tras el inicio de las lluvias, evidenciando la magnitud y rapidez con la que se desarrolló la crisis (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

Las afectaciones fueron múltiples y de gran impacto social y estructural. En términos humanos, se reportaron cinco personas fallecidas, todas en el sector de San Isidro, cuyos cuerpos fueron recuperados y trasladados a la morgue del hospital Venancio Díaz Díaz. Además, tres personas resultaron heridas y fueron remitidas a centros asistenciales, incluyendo una que fue trasladada a la Clínica Sagrado Corazón. También se reportaron personas desaparecidas, entre ellas una mujer de 77 años, lo que aumentó la preocupación y la urgencia en las labores de búsqueda y rescate (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

En cuanto a la población afectada, aproximadamente 2.500 familias sufrieron impactos directos, sumando cerca de 10.000 personas afectadas en total. De estas, 122 familias quedaron damnificadas, perdiendo sus viviendas o viéndose obligadas a evacuar debido a los daños estructurales y el riesgo inminente. Las viviendas afectadas se distribuyeron entre zonas rurales y urbanas, con un total de 29 viviendas destruidas y un número mayor de viviendas averiadas, lo que generó una crisis habitacional y la necesidad de albergues temporales y asistencia humanitaria (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

Las infraestructuras públicas y privadas también sufrieron daños significativos. Se reportaron pérdidas en puentes y vías, afectaciones en redes de servicios públicos como alcantarillado y acueducto, y daños en bienes y enseres de las familias afectadas. La saturación y obstrucción de las redes de alcantarillado contribuyeron a las inundaciones en vías y viviendas, complicando aún más la movilidad y la respuesta de emergencia (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

El sector económico local también se vio impactado, especialmente el comercio informal y las micro, pequeñas y medianas empresas, que enfrentaron pérdidas debido al cierre de vías, inundaciones y la interrupción de actividades productivas. Esta situación agravó la vulnerabilidad socioeconómica de la población afectada y requirió la implementación de medidas de apoyo y recuperación. Adicionalmente, se presentaron afectaciones en la fauna doméstica, como la evacuación de 46 equinos pertenecientes a un criadero, lo que refleja la amplitud del impacto del evento más allá de la población humana (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

La cobertura mediática del deslizamiento se centró en la relación directa entre las lluvias intensas y la inestabilidad del terreno, destacando este fenómeno como causa inmediata del evento. Los medios nacionales y regionales construyeron su relato en torno a tres ejes fundamentales: (1) el saldo humano inicial, con cifras de fallecidos y desaparecidos que se actualizaron progresivamente; (2) la respuesta institucional, incluyendo labores de búsqueda y rescate; y (3) las medidas posteriores, como evacuaciones preventivas, habilitación de albergues y gestión de ayudas humanitarias. Esta dinámica explicaría las variaciones en las cifras reportadas durante las primeras horas de la emergencia, reflejando la naturaleza cambiante de la situación y la confirmación gradual de datos (El Colombiano, 2025a, 2025b; Caracol Radio, 2025; CNN Español, 2025; Infobae, 2025; El Marinillo, 2025).

A lo largo del jueves 8 de mayo de 2025, según los reportes de prensa, inicialmente se reportan las fuertes lluvias en el sur del Valle de Aburrá las cuales desencadenaron

un deslizamiento en el sector El Hoyo de la vereda San Isidro, Sabaneta, con afectaciones a viviendas. Posteriormente, (6:20 p. m. aprox.) se habría logrado ubicar el primer cuerpo sin vida en el lugar donde estaba ocurriendo el deslizamiento. En horas de la noche (8:30 p.m aprox.), las autoridades reportaron inicialmente cinco personas fallecidas y la búsqueda de dos personas adicionales, mientras se activaban organismos de socorro y labores de atención y evacuación del sector (El Colombiano, 2025a, 2025b).

Asimismo, durante el transcurso de esta emergencia circularon diversos rumores que generaron caos y angustia en habitantes, como lo fueron la información falsa sobre un “taponamiento” de un cuerpo de agua en la quebrada posterior al deslizamiento, lo que provocó caos porque algunos habitantes huyeron de sus viviendas (Infobae, 2025a). Por otro lado, se menciona que durante la noche circularon rumores de una posible avalancha, lo cual generó intentos de evacuación desordenada (Infobae, 2025b). Frente a esta situación, las autoridades, según reportó la prensa, pidieron tranquilidad a la población y aclararon que se contaba con un monitoreo técnico constante a través de un Puesto de Mando Unificado (PMU), con personal especializado y apoyo institucional para responder ante cualquier nueva emergencia (Infobae, 2025a).

En respuesta, el municipio activó un plan de contingencia que incluyó la remoción y limpieza de vías y quebradas, así como la ejecución de obras complementarias para mitigar los daños y prevenir futuros eventos similares. Estas acciones fueron fundamentales para restablecer la movilidad, garantizar la seguridad de la población y comenzar el proceso de recuperación (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

3.2 Factores causales y condiciones del terreno

La emergencia ocurrida en el municipio estuvo motivada por una serie de factores causales relacionados tanto con las condiciones naturales del terreno como con intervenciones humanas que afectaron la estabilidad del mismo. En primer lugar, las condiciones climáticas jugaron un papel fundamental. Durante el periodo previo a la emergencia, se presentó una fuerte ola invernal

asociada al fenómeno de La Niña, que incrementó significativamente las precipitaciones en la región. Según datos del SIATA, en la semana anterior a la tragedia se registraron múltiples eventos de lluvia, algunos con acumulados superiores a 45 mm, alcanzando totales entre 60 y 100 mm en varios días. Esta situación generó una saturación progresiva de los suelos, aumentando la probabilidad de movimientos en masa en varios sectores del municipio, incluido el área donde ocurrió la emergencia que lamentablemente cobró la vida de siete personas (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025; Cóncavas Ingenieros y Arquitectos, 2025).

La topografía del terreno también fue un factor determinante. El área afectada presenta taludes de alta pendiente, con espesores de suelo que oscilan entre 0.5 y 2.0 metros, lo que favorece la inestabilidad cuando se combina con la saturación por lluvias. La exposición directa de edificaciones en estas zonas de riesgo incrementó la vulnerabilidad de la población y la gravedad de los daños ocasionados por el movimiento de masa (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025; Cóncavas Ingenieros y Arquitectos, 2025).

Además, las condiciones hidráulicas del terreno contribuyeron a agravar la emergencia. Se identificó un caño o quebrada con un caudal alto, que desde años atrás ha sufrido intervenciones inadecuadas, como canalizaciones en tuberías de diámetro insuficiente y estructuras de conexión con capacidad hidráulica limitada. Estas deficiencias provocaron que, tras el desplazamiento de la masa de suelo, el material mezclado con el agua incrementara el flujo y generara una avenida torrencial que afectó viviendas y vías aguas abajo, complicando aún más la situación (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025; Cóncavas Ingenieros y Arquitectos, 2025).

Por otro lado, las actividades antrópicas han influido negativamente en la estabilidad del terreno. La sustitución de la vegetación natural por cultivos, pastos y la construcción de terrazas para edificaciones y vías han alterado la capacidad de retención del suelo, facilitando el desplazamiento de masas superficiales. Estas intervenciones, sumadas a la falta de mantenimiento

adecuado de las infraestructuras hidráulicas, aumentaron el riesgo de deslizamientos y avenidas torrenciales. Asimismo, las condiciones del terreno dificultaron las labores de mitigación y atención de la emergencia. La presencia de árboles y la topografía accidentada obligaron a realizar trabajos manuales y a utilizar maquinaria especializada para la remoción de tierra y escombros, lo que ralentizó la respuesta inmediata y la estabilización de los taludes afectados (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025; Cóncavas Ingenieros y Arquitectos, 2025).

3.3 Respuesta inmediata y medidas tomadas durante la emergencia

La coordinación institucional para la atención de la emergencia en Sabaneta se estructuró bajo el liderazgo del Alcalde, quien como jefe de la administración local y presidente del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD), asumió la responsabilidad directa de implementar los procesos de gestión del riesgo en el municipio. Esta coordinación permitió articular las acciones entre las diferentes entidades territoriales y organismos involucrados, garantizando una respuesta oportuna y eficiente frente a los deslizamientos y afectaciones causadas por la ola invernal (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

Se establecieron mecanismos de comunicación y trabajo conjunto entre la Secretaría de Infraestructura, la Secretaría de Salud, el área ambiental, y los equipos técnicos encargados de la evaluación y mitigación de riesgos. Además, se contó con la participación activa de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), que apoyó en la verificación, aprobación y seguimiento de las acciones implementadas, así como en la socialización de las obras y medidas con la comunidad para generar confianza y promover la prevención (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

El proceso incluyó la elaboración de actas de entorno y vecindad, realizadas por los contratistas y supervisadas por la interventoría, para documentar el estado de las edificaciones y la infraestructura pública antes y después de las intervenciones, facilitando así la gestión de posibles

reclamaciones y el seguimiento técnico de las obras. Esta coordinación interinstitucional fue fundamental para garantizar la articulación de esfuerzos, la optimización de recursos y la protección de la población afectada durante y después de la emergencia (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

Por otro lado, desde el momento de la tragedia se activaron los protocolos de emergencia para la evacuación preventiva y el traslado de los heridos a centros asistenciales, como el hospital Venancio Díaz Díaz y la Clínica Sagrado Corazón. Paralelamente, se habilitaron albergues temporales para las familias cuyas viviendas resultaron destruidas o averiadas, garantizando condiciones mínimas de habitabilidad y acceso a servicios básicos (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

Además, se implementaron acciones de apoyo psicosocial y acompañamiento comunitario para mitigar el impacto emocional generado por la emergencia. La administración municipal coordinó la entrega de ayudas humanitarias, incluyendo alimentos, ropa y elementos de primera necesidad, en conjunto con organismos de socorro y la comunidad. Estas medidas se complementaron con la evaluación técnica de las viviendas afectadas para priorizar reparaciones y reconstrucción, buscando restablecer la normalidad en el menor tiempo posible (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

Las intervenciones técnicas y obras de emergencia en el municipio de Sabaneta se centraron en mitigar el riesgo de nuevos deslizamientos y estabilizar las zonas afectadas por la ola invernal. Desde el mismo día de la emergencia, se dispuso maquinaria pesada como retroexcavadoras y volquetas para la remoción de tierra, escombros y limpieza de vías y fuentes hídricas, con el fin de restablecer la movilidad y evitar el incremento de los daños. Se ejecutaron trabajos de acondicionamiento y perfilación de taludes en puntos críticos identificados, así como la instalación de plásticos para cubrir las superficies expuestas y evitar la erosión adicional. El material removido fue trasladado a escombreras autorizadas, garantizando una disposición segura conforme a la normativa vigente (Compi S.A.S., 2025).

Adicionalmente, se realizaron labores de tala controlada de árboles y guaduas que representaban un riesgo para la comunidad, limpieza y despeje de cauces de quebradas para restablecer el flujo natural del agua, y la construcción de muros de protección con costales en zonas vulnerables. Estas obras se llevaron a cabo en varios sectores del municipio, incluyendo Parque Eratos, El Santo, Las Brisas, El Tobogán, entre otros, donde también se implementaron acciones de terraceo y recolección de material para estabilizar los taludes (Compi S.A.S., 2025).

La participación comunitaria y la comunicación efectiva fueron pilares fundamentales en la gestión de la emergencia generada por la ola invernal en el municipio de Sabaneta. Desde el inicio de la contingencia, la administración municipal implementó estrategias orientadas a involucrar activamente a la comunidad en los procesos de atención, mitigación y recuperación, reconociendo que la colaboración ciudadana es clave para fortalecer la resiliencia y garantizar la sostenibilidad de las intervenciones realizadas (Compi S.A.S., 2025).

Uno de los principales mecanismos utilizados fue la socialización constante de las acciones y obras de mitigación con los habitantes de las zonas afectadas. Esta socialización se llevó a cabo a través de reuniones comunitarias, donde se explicó detalladamente el alcance de las obras, los riesgos identificados y las medidas preventivas que debían adoptar los residentes para proteger su integridad y la de sus bienes. La transparencia en la información permitió generar confianza entre la población y facilitó la aceptación y cooperación en las labores de recuperación (Compi S.A.S., 2025).

Además, se estableció un canal de comunicación permanente entre la Secretaría de Infraestructura, los contratistas y la comunidad, con el fin de atender inquietudes, recibir sugerencias y reportar cualquier situación que pudiera poner en riesgo la seguridad de los habitantes. Este diálogo abierto contribuyó a identificar necesidades específicas y ajustar las intervenciones técnicas de acuerdo con las condiciones reales del territorio y las expectativas de la población (Compi S.A.S., 2025).

La labor social también incluyó la realización de actas de entorno y de vecindad, elaboradas por los contratistas y supervisadas por la interventoría, que documentaron el estado de las edificaciones e infraestructura pública antes y después de las obras. Este proceso no solo permitió un control técnico riguroso, sino que también involucró a los vecinos en la vigilancia y seguimiento de las intervenciones, promoviendo un sentido de corresponsabilidad y cuidado colectivo (Compi S.A.S., 2025).

Paralelamente, se desarrollaron campañas de sensibilización y educación sobre la gestión del riesgo, enfocadas en informar a la comunidad sobre los fenómenos naturales asociados al fenómeno de La Niña, las causas de los deslizamientos y las acciones preventivas que pueden adoptar para minimizar su vulnerabilidad. Estas campañas se difundieron mediante medios locales, encuentros presenciales y materiales informativos, fortaleciendo la cultura de prevención y la capacidad de respuesta ante futuras emergencias (Compi S.A.S., 2025).

Finalmente, la participación comunitaria se extendió a la fase de atención a la población afectada, donde se promovió la organización de líderes y grupos comunitarios para facilitar la entrega de ayudas humanitarias, la identificación de familias en situación crítica y el acompañamiento psicosocial. Este enfoque integral permitió no solo atender las necesidades inmediatas, sino también construir redes de apoyo y solidaridad que contribuyen a la recuperación social y emocional de los habitantes (Compi S.A.S., 2025).

3.4 Impacto social y económico en la zona afectada

La pérdida de viviendas y enseres esenciales afectó directamente la calidad de vida de estas familias, generando desplazamientos temporales y una alta vulnerabilidad social. La emergencia también impactó la cohesión comunitaria, pues muchas de las zonas afectadas, tanto rurales como urbanas, vieron alteradas sus dinámicas cotidianas debido a la interrupción de servicios básicos y la inseguridad generada por el riesgo latente de nuevos deslizamientos (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

En cuanto al impacto económico, los daños fueron significativos y abarcaron desde la destrucción y obstrucción de vías, puentes y redes de alcantarillado, hasta la afectación de actividades productivas locales. La interrupción de la movilidad por el cierre de vías y la pérdida de infraestructura vial afectó el comercio informal, microempresas y pequeñas y medianas empresas, generando pérdidas económicas considerables y dificultando la recuperación inmediata del municipio. La inversión requerida para la remoción de escombros, estabilización de taludes y ejecución de obras complementarias para mitigar futuros riesgos representó un desafío financiero importante para la administración municipal, que debió destinar recursos para atender la emergencia y planificar la reconstrucción. Además, la afectación a las redes de servicios públicos incrementó los costos operativos y la complejidad de la recuperación, afectando la prestación de servicios básicos a la población y ralentizando la reactivación económica local (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

Este conjunto de impactos sociales y económicos subraya la necesidad de fortalecer las estrategias de gestión del riesgo y la resiliencia comunitaria, incorporando medidas preventivas y de mitigación que reduzcan la vulnerabilidad ante futuros eventos climáticos extremos, especialmente en un contexto marcado por fenómenos como La Niña que incrementan la probabilidad de lluvias intensas y movimientos en masa (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia, 2025b; Compi S.A.S., 2025).

3.5 Medidas y planificación posterior a la emergencia

Tras la ocurrencia de los deslizamientos que afectaron múltiples sectores del municipio de Sabaneta, la administración local implementó un plan integral de respuesta y recuperación, orientado a atender la emergencia inmediata y a establecer acciones de mitigación para prevenir futuros eventos similares (Compi S.A.S., 2025; Cóncavas Ingenieros y Arquitectos, 2025).

En primera instancia, se realizó una intervención urgente para la remoción y limpieza de vías, quebradas y zonas afectadas por los deslizamientos. Se dispuso maquinaria pesada, como

retroexcavadoras y volquetas, para retirar tierra, escombros y material orgánico que obstruían las vías y cauces naturales, con el fin de restablecer la movilidad y el flujo hídrico. El material removido fue trasladado a escombreras autorizadas, garantizando una disposición segura y conforme a la normativa vigente, en lugares como las instalaciones de las empresas Mincivil y Conasfaltos. Además, se llevó a cabo la tala controlada de árboles y guaduas que representaban un riesgo para la comunidad, especialmente en zonas como el parque Eratos, donde se buscó reducir la carga sobre los taludes para facilitar la ejecución de obras civiles de estabilización (Compi S.A.S., 2025; Cóncavas Ingenieros y Arquitectos, 2025).

Paralelamente, se implementaron obras complementarias de estabilización y mitigación. Estas incluyeron la reconfiguración de taludes mediante la construcción de bermas con pendientes adecuadas (entre 0.5:1 y 0.75:1) y la instalación de muros de protección tipo gavión en la base de los taludes para evitar nuevos deslizamientos. Se recomendó además la revegetación de las áreas intervenidas con especies como brachiaria y vetiver, utilizando agro mantos de fique o coco para mejorar la estabilidad del suelo y reducir la erosión. Estas acciones fueron acompañadas de inspecciones detalladas a las edificaciones afectadas para evaluar daños y determinar reparaciones necesarias, así como la evacuación preventiva de viviendas en zonas de alto riesgo (Compi S.A.S., 2025; Cóncavas Ingenieros y Arquitectos, 2025).

La administración municipal, en cumplimiento con la Ley 1523 de 2012 y los decretos de calamidad pública y urgencia manifiesta emitidos tras el desastre, ha desarrollado un plan de gestión del riesgo que contempla no solo la atención inmediata, sino también la prevención a largo plazo. Este plan incluye la socialización de las obras y medidas con la comunidad para generar conciencia sobre la importancia del manejo adecuado de las aguas lluvias y residuales, factores que contribuyeron a la emergencia. Asimismo, se han realizado estudios técnicos para identificar puntos

críticos y definir frentes de trabajo prioritarios, con el objetivo de estabilizar los terrenos y evitar la progresión de nuevos derrumbes (Compi S.A.S., 2025; Cóncavas Ingenieros y Arquitectos, 2025).

En sectores específicos como Los Capi y Reversadero La Doctora, donde se presentaron avalanchas y desprendimientos que afectaron infraestructura como muros de gaviones, puentes peatonales y viviendas, se ejecutaron labores de remoción de material y limpieza exhaustiva para recuperar la funcionalidad de las zonas afectadas. También se implementaron sistemas de terraceo y protección con hidrosiembra y plántulas para controlar la erosión en áreas vulnerables (Compi S.A.S., 2025; Cóncavas Ingenieros y Arquitectos, 2025).

3.6 Proceso Participativo y Gestión Comunitaria del Riesgo posterior a los deslizamientos en los diversos puntos críticos

El proceso participativo posterior a los deslizamientos en las diferentes zonas de Sabaneta permitió a las comunidades de los sectores San Isidro, Las Brisas y Los Capitanes identificar y analizar las principales amenazas naturales y sociales que afectan su territorio. Entre los riesgos más significativos se destacan los movimientos en masa, especialmente los deslizamientos, debido a la topografía accidentada y las fuertes lluvias torrenciales que caracterizan la región. Asimismo, las inundaciones causadas por el desbordamiento de quebradas locales como "Doña Ana" y "La Doctora" representan una amenaza constante para la población (Municipio de Sabaneta, 2025).

Además de estos riesgos primarios, la comunidad reconoció la presencia de amenazas secundarias como incendios estructurales y sismos, que aunque menos frecuentes, pueden agravar la vulnerabilidad local. La caracterización sectorial reveló diferencias importantes: San Isidro, el sector más grande, se organizó en tres grupos de trabajo para abordar sus necesidades específicas; Las Brisas cuenta con una población aproximada de 90 habitantes; y Los Capitanes agrupa a 117 familias, incluyendo personas con movilidad reducida, lo que implica retos adicionales para la evacuación y atención en emergencias (Municipio de Sabaneta, 2025).

Este diagnóstico participativo fue fundamental para la formulación de planes de acción adaptados a las particularidades de cada sector, permitiendo que las estrategias de mitigación y respuesta fueran pertinentes y efectivas. La identificación clara de amenazas y vulnerabilidades sentó las bases para fortalecer la resiliencia comunitaria y mejorar la capacidad de respuesta ante futuros eventos adversos (Municipio de Sabaneta, 2025).

Por otro lado, los habitantes del sector manifestaron una profunda desconfianza hacia la administración municipal, debido a la percepción de abandono y falta de apoyo efectivo en situaciones de emergencia. Esta desconfianza se refleja en la sensación de que deben "defenderse solos" ante los riesgos, ya que no sienten respaldo ni credibilidad en las promesas o acciones de las autoridades. Esta situación genera miedo, indefensión y fatalismo, afectando la capacidad de la comunidad para responder y recuperarse ante futuros eventos adversos, lo que hace urgente un acompañamiento psicosocial y una articulación efectiva entre la administración y la comunidad para reconstruir la confianza perdida (Municipio de Sabaneta, 2025).

4. Análisis de caso: el manejo de emergencias a nivel municipal desde la perspectiva de la gobernanza colaborativa

Uno de los principales problemas detectados en la gestión municipal del riesgo de desastres es la brecha significativa entre la normativa vigente y su implementación real en los territorios. Aunque la Ley 1523 y otros marcos regulatorios establecen lineamientos claros para la reducción del riesgo, en la práctica se observa que estos no se traducen en acciones efectivas y sostenibles. Esta desconexión se debe, en gran medida, a la falta de compromiso y entendimiento compartido entre los actores involucrados, lo que genera una gestión fragmentada y poco coordinada.

Además, la rotación frecuente del personal político y técnico en las administraciones locales afecta la continuidad y la institucionalización de las políticas de gestión del riesgo. Cada cambio en la administración suele implicar la pérdida de conocimiento acumulado y la interrupción de procesos, lo que dificulta la consolidación de una cultura organizacional orientada a la prevención

y la resiliencia. Esta situación se agrava por la ausencia de mecanismos efectivos para la transferencia de conocimiento y la capacitación permanente del personal.

Otro problema relevante es la asimetría de poder y la desconfianza histórica entre las diferentes instituciones y entre estas y las comunidades locales. Estas tensiones limitan la colaboración genuina y la construcción de acuerdos sólidos, pues muchas veces los procesos se perciben como meros trámites burocráticos o como espacios donde prevalecen intereses particulares por encima del bien común. Esta falta de legitimidad y transparencia en la gestión genera desmotivación y baja participación ciudadana, elementos esenciales para una gobernanza colaborativa exitosa.

Asimismo, se identifican deficiencias en el diseño institucional que afectan la articulación intersectorial e interinstitucional. La gestión del riesgo requiere la integración de múltiples sectores —como agricultura, vivienda, infraestructura y medio ambiente—, pero en la práctica prevalecen silos administrativos que dificultan la coordinación y el uso eficiente de recursos. La ausencia de protocolos claros para la participación y la toma de decisiones conjuntas limita la capacidad de respuesta ante emergencias y la implementación de medidas preventivas.

Asimismo, la falta de recursos financieros y técnicos adecuados en los municipios representa una barrera crítica. Muchos territorios carecen de presupuesto suficiente para ejecutar planes de reducción del riesgo, y los gestores locales enfrentan limitaciones en cuanto a formación, acceso a información y herramientas tecnológicas. Esta situación se traduce en una gestión reactiva más que preventiva, donde las acciones se concentran en atender emergencias en lugar de reducir vulnerabilidades de manera estructural.

4.1. Condiciones Iniciales

Ansell y Gash consideran que la categoría de *condiciones iniciales* es fundamental para el éxito o fracaso de un proceso de gobernanza colaborativa, ya que estas condiciones configuran el contexto en el que se desarrolla la colaboración. Según su teoría, las condiciones iniciales incluyen factores como las asimetrías de poder y recursos, el historial de cooperación o conflicto, y la

confianza o desconfianza entre los actores, los cuales influyen directamente en la disposición y capacidad de los participantes para comprometerse en un proceso colectivo de toma de decisiones (Ansell & Gash, 2008).

Ellos argumentan que las asimetrías de poder pueden dificultar la colaboración efectiva si no se gestionan adecuadamente, ya que pueden generar desconfianza y resistencia a ceder control. Asimismo, un historial previo de conflicto o desconfianza puede obstaculizar la construcción de relaciones colaborativas sólidas, mientras que un historial de cooperación facilita la generación de confianza y compromiso mutuo. Por otro lado, la brecha de capacidades y la falta de recursos locales limitan la capacidad operativa de los actores para participar plenamente y aportar al proceso colaborativo (Ansell & Gash, 2008).

En suma, estos autores sostienen que estas condiciones iniciales no son estáticas, sino que deben ser reconocidas y abordadas desde el inicio para crear un ambiente propicio para la gobernanza colaborativa, donde el gobierno actúe como facilitador y se promueva la inclusión y el consenso entre actores públicos y no estatales (Ansell & Gash, 2008).

El caso de Sabaneta revela importantes asimetrías de poder y recursos que afectan la gestión municipal de emergencias. Existe una brecha significativa en capacidades técnicas y presupuestales a nivel local, lo que limita la capacidad de respuesta y prevención ante desastres. Además, hay un historial de desconfianza profunda entre la comunidad y la administración municipal, derivado de percepciones de abandono y falta de apoyo efectivo en emergencias, lo que genera un sentimiento de indefensión y fatalismo en la población afectada. Esta desconfianza histórica dificulta la cooperación y la construcción de confianza necesaria para una gobernanza colaborativa efectiva. También se evidencian antecedentes de desastres que no han sido abordados de manera integral, lo que agrava la vulnerabilidad local y la percepción de riesgo entre los habitantes (Ansell & Gash, 2008).

Al contemplar más afondo esta categoría podríamos abordar en primer lugar, las asimetrías de poder y recursos constituyen un factor estructural que influye directamente en la capacidad de

los actores locales para participar de manera equitativa en los procesos de gestión del riesgo. En el contexto municipal, estas asimetrías se manifiestan en la concentración de recursos técnicos, financieros y de información en ciertas instituciones o niveles de gobierno, mientras que otros actores, especialmente las comunidades y organizaciones locales, enfrentan limitaciones significativas para acceder a estos recursos. Esta desigualdad genera una relación de dependencia y, en muchos casos, una posición subordinada de los actores menos favorecidos, lo que dificulta la construcción de acuerdos colaborativos basados en la confianza y el entendimiento mutuo. La falta de recursos locales, tanto económicos como humanos, limita la capacidad de planificación, prevención y respuesta ante emergencias, perpetuando una gestión reactiva y fragmentada (Ansell & Gash, 2008).

El historial de cooperación y conflicto entre los actores es otro elemento clave que condiciona la gobernanza colaborativa. En el caso analizado, se observa una desconfianza histórica entre la administración municipal y las comunidades, derivada de experiencias previas donde las promesas de apoyo y las acciones concretas en situaciones de emergencia fueron percibidas como insuficientes o inexistentes. Esta desconfianza se traduce en una sensación de abandono y en la percepción de que las comunidades deben "defenderse solas" frente a los riesgos, lo que genera miedo, indefensión y fatalismo. Estos sentimientos afectan negativamente la disposición de los actores para participar activamente en procesos colaborativos y para compartir información o recursos, elementos esenciales para una gestión efectiva del riesgo. La ausencia de un historial positivo de cooperación dificulta la construcción de confianza y la creación de espacios inclusivos y transparentes donde se puedan negociar intereses y responsabilidades (Ansell & Gash, 2008).

La brecha de capacidades es otro problema estructural que limita la efectividad de la gestión municipal del riesgo. Esta brecha se refiere tanto a la falta de formación técnica y experiencia en gestión del riesgo entre el personal municipal, como a la ausencia de mecanismos para la transferencia de conocimiento y la capacitación continua. La rotación frecuente del personal político y técnico agrava esta situación, ya que impide la consolidación de procesos institucionales

y la acumulación de experiencia. Sin capacidades adecuadas, los municipios enfrentan dificultades para diseñar, implementar y evaluar planes de gestión del riesgo, lo que reduce la resiliencia de las comunidades frente a eventos adversos (Ansell & Gash, 2008).

La falta de presupuesto local es una limitante crítica que afecta la sostenibilidad y alcance de las acciones de reducción del riesgo. Los recursos financieros insuficientes impiden la ejecución de obras de mitigación, la implementación de sistemas de alerta temprana y la realización de actividades de sensibilización y capacitación comunitaria. Esta carencia presupuestal también limita la posibilidad de establecer mesas técnicas permanentes y protocolos claros de participación, elementos que facilitan la gobernanza colaborativa. La dependencia de recursos externos o de niveles superiores de gobierno puede generar retrasos y condicionamientos que afectan la autonomía y capacidad de respuesta local (Ansell & Gash, 2008).

Finalmente, los antecedentes de desastres en el territorio constituyen un factor que, aunque potencialmente movilizador, también puede profundizar las tensiones y la desconfianza si no se gestionan adecuadamente. La experiencia de eventos adversos recurrentes debería incentivar la cooperación y la construcción de resiliencia, pero en el caso presentado, la falta de acompañamiento efectivo y la percepción de abandono han generado un impacto psicosocial negativo en la comunidad, dificultando su participación activa y su confianza en las instituciones. Esto evidencia la necesidad de un enfoque integral que no solo atienda las dimensiones técnicas y administrativas, sino que también considere el acompañamiento psicosocial y la reconstrucción de la confianza como elementos centrales para fortalecer la gobernanza colaborativa (Ansell & Gash, 2008).

4.2. Diseño Institucional

Ansell y Gash postulan que esta categoría, relacionada con el diseño institucional y las reglas claras de participación, transparencia e inclusividad, es fundamental para el éxito de la gobernanza colaborativa. Según su teoría, un marco institucional robusto que establezca reglas del juego claras asegura la inclusividad y transparencia durante todo el proceso, lo que cultiva confianza sistémica

y reduce comportamientos oportunistas entre los participantes. Además, la formalidad y exclusividad del foro motivan a los actores a comprometerse de manera sostenida en la negociación colectiva, facilitando la toma de decisiones conjunta y orientada al consenso, elementos clave para la gobernanza colaborativa efectiva (Ansell & Gash, 2008).

Según Ansell y Gash, el diseño institucional establece las "reglas del juego" que garantizan la inclusividad y la transparencia durante todo el proceso colaborativo. Estas reglas son esenciales para crear un marco en el que los actores se sientan legitimados y motivados a participar activamente. En el caso analizado, la existencia de reglas claras de participación permite que los diferentes actores —públicos, privados y sociales— conozcan sus derechos, deberes y el alcance de su influencia dentro del proceso. Esto reduce la incertidumbre y los posibles conflictos derivados de la ambigüedad o la exclusión (Ansell & Gash, 2008).

Los protocolos de transparencia, por su parte, son mecanismos que aseguran que la información relevante esté disponible y accesible para todos los participantes, lo que fomenta la confianza sistémica y disminuye comportamientos oportunistas. La transparencia también contribuye a que las decisiones sean percibidas como legítimas y justas, lo que es crucial para mantener el compromiso a largo plazo de los actores involucrados. En este sentido, la implementación de protocolos claros para el acceso a datos y la comunicación abierta fortalece la gobernanza colaborativa, ya que permite un entendimiento común y facilita la resolución conjunta de problemas complejos (Ansell & Gash, 2008).

La inclusividad es otro pilar del diseño institucional que asegura que todos los actores relevantes, especialmente aquellos tradicionalmente marginados o con menor poder, tengan voz y voto en el proceso. Esto no solo enriquece la deliberación con diversas perspectivas, sino que también contribuye a la equidad y a la sostenibilidad de los acuerdos alcanzados. En el caso de la gestión municipal de emergencias, la inclusividad puede traducirse en la participación activa de comunidades vulnerables, organizaciones civiles y sectores privados, lo que amplía la base de recursos y conocimientos disponibles para la toma de decisiones (Ansell & Gash, 2008).

Otro punto importante a considerar en este caso son las mesas técnicas, las cuales funcionan como espacios formales de diálogo y negociación donde se reúnen los actores clave para discutir temas específicos relacionados con la gestión de emergencias. Estas mesas permiten un enfoque especializado y técnico que facilita la identificación de problemas, la generación de soluciones y la coordinación de acciones. Su formalidad y estructura contribuyen a que el proceso sea sistemático y orientado a resultados, evitando improvisaciones o decisiones unilaterales (Ansell & Gash, 2008).

Los protocolos de acceso a datos son esenciales para garantizar que la información utilizada en las mesas técnicas y en el proceso general sea confiable, actualizada y compartida equitativamente. Esto evita asimetrías informativas que podrían generar desconfianza o ventajas indebidas para ciertos actores. Además, el acceso transparente a datos permite una evaluación objetiva de las situaciones de emergencia y la planificación basada en evidencia. Las reglas de juego, entendidas como normas explícitas que regulan la interacción entre los participantes, son vitales para mantener el orden, la equidad y la efectividad del proceso. Estas reglas definen cómo se toman las decisiones, cómo se resuelven los conflictos y cómo se distribuyen responsabilidades, lo que contribuye a la estabilidad y continuidad del proceso colaborativo (Ansell & Gash, 2008).

El foro exclusivo, aunque puede parecer restrictivo, cumple una función importante al garantizar que los participantes sean aquellos con capacidad y legitimidad para contribuir al proceso. Sin embargo, para evitar la exclusión injustificada, este foro debe complementarse con mecanismos de convocatoria abierta que permitan la incorporación de nuevos actores o la participación de interesados que puedan aportar valor al proceso. La combinación de un foro exclusivo con convocatoria abierta equilibra la necesidad de especialización y control con la apertura y la inclusividad (Ansell & Gash, 2008).

El diseño institucional descrito en el caso refleja una estructura robusta que promueve la gobernanza colaborativa efectiva. Las reglas claras de participación, los protocolos de transparencia y la inclusividad aseguran que el proceso sea legítimo, equitativo y sostenible. Las mesas técnicas, junto con los protocolos de acceso a datos y las reglas de juego, proporcionan un

marco operativo que facilita la coordinación y la toma de decisiones informadas. Finalmente, el equilibrio entre foro exclusivo y convocatoria abierta permite mantener la calidad del diálogo sin sacrificar la apertura y la diversidad de actores (Ansell & Gash, 2008).

Si bien el caso de Sabaneta muestra avances en la articulación interinstitucional, persiste una brecha significativa en la operatividad y en la integración real de los procesos colaborativos en la rutina administrativa. Esto genera desconfianza en la comunidad y limita la efectividad del modelo, ya que la burocracia puede percibir la colaboración como una carga adicional sin impacto real en la toma de decisiones, lo que dificulta la construcción de confianza y compromiso sostenido entre actores. Además, la falta de un acompañamiento psicosocial y una articulación efectiva con la comunidad evidencia que las reglas y espacios formales no siempre garantizan una participación genuina ni la superación de barreras institucionales. Por tanto, el diseño institucional debe ir acompañado de transformaciones organizacionales que permitan adaptar las rutinas burocráticas y fortalecer la confianza mutua para que la gobernanza colaborativa sea realmente eficaz en la gestión municipal de emergencias (Ansell & Gash, 2008).

4.3. Liderazgo Facilitador

Para Ansell y Gash se trata de una categoría fundamental para el éxito de los procesos colaborativos. Enfatizan que el liderazgo facilitador no se basa en el control jerárquico sino en la capacidad de convocar a los actores, mediar entre intereses diversos y guiar el proceso hacia el consenso y la acción conjunta. Este tipo de liderazgo es clave para superar tensiones iniciales, construir confianza y mantener el compromiso de los participantes, elementos esenciales para que la colaboración sea efectiva y sostenible en el tiempo (Ansell & Gash, 2008).

Además, Ansell y Gash destacan que la gobernanza colaborativa debe involucrar directamente a actores públicos y no estatales en la toma de decisiones colectivas, con un enfoque deliberativo y orientado a políticas públicas. El liderazgo facilitador actúa como un catalizador que permite que estos actores se empoderen y participen activamente, transformando la colaboración

de un mero trámite consultivo a una herramienta estratégica para la resolución compartida de problemas complejos (Ansell & Gash, 2008).

Al abordar el caso del municipio de Sabaneta se debe considerar, en primer lugar que el liderazgo facilitador se presenta como un componente central en la coordinación y articulación de los diferentes actores involucrados en la gestión del riesgo. Según Ansell y Gash, este tipo de liderazgo no se basa en el mando unilateral sino en la capacidad de convocar, mediar y guiar a los participantes hacia objetivos comunes, protegiendo la integridad del proceso colaborativo y asegurando la participación equitativa. En el caso de Sabaneta, el alcalde, como jefe de la administración local y presidente del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (CDGRD), asumió un rol activo y facilitador, liderando la respuesta inmediata y la coordinación interinstitucional. Este liderazgo permitió articular las acciones de las diferentes entidades territoriales y organismos involucrados, garantizando una respuesta oportuna y eficiente frente a los deslizamientos y afectaciones causadas por la ola invernal (Ansell & Gash, 2008).

La mediación, como parte del liderazgo facilitador, fue clave para resolver conflictos y superar barreras institucionales y políticas que podrían haber limitado la colaboración. La emergencia en Sabaneta implicó la necesidad de integrar a múltiples actores con intereses y capacidades diversas, desde entidades públicas hasta comunidades afectadas. La mediación facilitó el diálogo cara a cara, la construcción de confianza y el entendimiento compartido, elementos esenciales para la gobernanza colaborativa y la gestión eficaz del riesgo. Este proceso de mediación contribuyó a reducir la fragmentación administrativa y a fortalecer la coordinación, evitando duplicidades y conflictos que podrían haber entorpecido la respuesta (Ansell & Gash, 2008).

El empoderamiento de actores es otro aspecto fundamental en este contexto. La convocatoria de la UNGRD y la participación activa de las secretarías técnicas y el gerente de crisis permitieron que los diferentes actores tuvieran un rol claro y definido en el proceso. Este empoderamiento no solo se tradujo en la asignación de responsabilidades, sino también en la capacidad de tomar decisiones informadas y oportunas, lo que fortaleció la resiliencia del

municipio frente a la emergencia. La inclusión de actores técnicos y comunitarios en espacios de diálogo y toma de decisiones contribuyó a que las acciones fueran pertinentes y adaptadas a las necesidades reales del territorio (Ansell & Gash, 2008).

La catalización de procesos, entendida como la capacidad de dinamizar y acelerar las acciones necesarias para la gestión de la emergencia, fue evidente en la implementación rápida de medidas de mitigación, evacuación y atención humanitaria. El liderazgo facilitador, junto con la coordinación técnica y la mediación, permitió que los procesos no se estancaran en burocracias o conflictos, sino que avanzaran hacia resultados concretos, como la remoción de material, la estabilización de taludes y la recuperación de infraestructura afectada. Este dinamismo fue posible gracias a la estructura organizacional establecida en el Plan Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD), que articula esfuerzos y define roles claros para cada actor (Ansell & Gash, 2008).

Asimismo, la convocatoria de la UNGRD fue un factor catalizador que fortaleció la gobernanza colaborativa en Sabaneta. Su rol no solo fue técnico, sino también político y facilitador, convocando a los actores clave y asegurando que el proceso contara con los recursos y el respaldo institucional necesarios para su éxito. Esta convocatoria contribuyó a legitimar el proceso y a generar confianza entre los participantes, lo que es fundamental para mantener el compromiso y la colaboración a largo plazo (Ansell & Gash, 2008).

Sin embargo, en este caso se evidencia una falta de equilibrio en la participación de los actores, especialmente si existen asimetrías de poder que no son adecuadamente gestionadas. Si el liderazgo no logra proteger la integridad del proceso y garantizar una participación equitativa, el proceso colaborativo puede verse afectado por la manipulación de actores más fuertes, lo que debilita la legitimidad y efectividad del acuerdo alcanzado. Además, si el liderazgo facilitador no actúa como un verdadero gestor que ayuda a otros a lograr resultados colectivos y en cambio se convierte en un actor dominante o unilateral, se pierde el enfoque colaborativo que propone el modelo de Ansell y Gash (Ansell & Gash, 2008).

4.4. Dinámicas del Proceso

El diálogo cara a cara es una condición indispensable para que los procesos colaborativos superen las barreras iniciales de desconfianza y estereotipos negativos entre los actores involucrados. Según Ansell y Gash, este tipo de interacción directa permite que los participantes exploren oportunidades de beneficio mutuo que no son evidentes al inicio, facilitando un compromiso genuino y la identificación de ganancias compartidas. En el caso presentado, la implementación de espacios de diálogo presencial habría sido clave para romper con la comunicación fragmentada o superficial, permitiendo que los actores construyan una base sólida de confianza mutua (Ansell & Gash, 2008).

La confianza, a su vez, funciona tanto como insumo inicial como producto del proceso colaborativo. Es decir, sin un mínimo de confianza previa, el diálogo puede ser limitado o superficial, pero a medida que se desarrollan interacciones reiteradas y de calidad, la confianza se fortalece y se convierte en un motor que sostiene la colaboración a largo plazo. En el caso, la construcción de confianza probablemente se vio reforzada por la continuidad de las reuniones y la transparencia en la comunicación, elementos que permiten que los actores perciban el proceso como legítimo y efectivo (Ansell & Gash, 2008).

El entendimiento compartido implica que los actores logren un acuerdo sólido sobre el propósito del proceso y la definición técnica del problema a resolver. Esto requiere desarrollar un lenguaje común y una misión compartida, superando visiones divergentes que podrían limitar la efectividad de la colaboración. En el contexto de la gestión de emergencias, donde los riesgos y las responsabilidades son complejos y multidimensionales, alcanzar este entendimiento es fundamental para coordinar acciones coherentes y efectivas. El caso muestra que, mediante talleres participativos y espacios de diálogo, se pudo avanzar hacia esta alineación de visiones, evitando que la colaboración se reduzca a un mero trámite burocrático (Ansell & Gash, 2008).

El compromiso principista es una dinámica central en la gobernanza colaborativa, que implica interacciones básicas como el descubrimiento conjunto de problemas, la deliberación y la

construcción gradual de confianza y legitimidad interna del foro. En el caso, este compromiso se manifestó en la disposición de los actores para participar activamente en la definición de problemas y en la búsqueda conjunta de soluciones, lo que permitió alinear sus visiones y reducir comportamientos oportunistas que podrían haber comprometido el éxito del proceso (Ansell & Gash, 2008).

La visión común es un resultado directo del compromiso principista y del diálogo efectivo. Al compartir una misión y objetivos claros, los actores pueden coordinar mejor sus esfuerzos y mantener el foco en los resultados colectivos, lo que es especialmente relevante en situaciones de emergencia donde la rapidez y la coherencia son vitales. Los talleres participativos jugaron un papel crucial en este sentido, ya que facilitaron espacios estructurados para la interacción, el intercambio de conocimientos y la construcción conjunta de soluciones, fortaleciendo la cohesión del grupo y la legitimidad del proceso (Ansell & Gash, 2008).

Los acuerdos de buena fe son otro componente esencial que refleja la confianza y el compromiso de los actores para respetar las decisiones tomadas colectivamente, incluso en ausencia de mecanismos coercitivos formales. En el caso, estos acuerdos permitieron avanzar en la implementación de medidas concretas, como obras de mitigación y sistemas de alerta temprana, que impactaron positivamente en la población vulnerable. La legitimidad del proceso, por su parte, se construyó a través de la transparencia, la inclusión y la formalización de las reglas del juego, lo que motivó a los actores a mantenerse comprometidos y a negociar de buena fe (Ansell & Gash, 2008).

Asimismo, desde esta categoría se puede destacar la persistente desconfianza entre la comunidad y la administración municipal, que limita la efectividad del diálogo cara a cara y la construcción de confianza genuina. Aunque se implementaron espacios de participación y talleres, la percepción de abandono y falta de apoyo efectivo genera un ambiente de miedo e indefensión que dificulta el compromiso principista y la consolidación de una visión común sólida. Esta brecha emocional y de legitimidad puede obstaculizar la sostenibilidad del proceso colaborativo, ya que

sin una confianza real y profunda, los acuerdos de buena fe y la legitimidad del proceso corren el riesgo de ser vistos como meros formalismos sin impacto tangible para la comunidad. Por tanto, es necesario fortalecer el acompañamiento psicosocial y la articulación efectiva entre actores para superar estas barreras y garantizar que las dinámicas del proceso no solo sean formales, sino también auténticas y transformadoras (Ansell & Gash, 2008).

4.5. Resultados de Resiliencia

Al analizar lo sucedido en el municipio de Sabaneta se puede evidenciar que existen tanto avances significativos como limitaciones estructurales que condicionan la sostenibilidad y profundidad de los logros alcanzados. En primer lugar, es importante reconocer los pequeños triunfos o logros intermedios que se evidencian en la reducción de vulnerabilidad y en la implementación de obras de mitigación, así como en la instalación de sistemas de alerta temprana (SAT). Estos avances representan un paso fundamental para fortalecer la capacidad de respuesta y adaptación de la comunidad frente a emergencias, especialmente en un contexto de alta exposición a riesgos naturales y sociales (Ansell & Gash, 2008).

Los logros intermedios, como la construcción de obras de mitigación y la puesta en marcha de SAT, son indicadores claros de que la gestión municipal ha logrado traducir parte de la planificación en acciones concretas que impactan directamente en la seguridad de la población vulnerable. Estas medidas contribuyen a disminuir la exposición y la susceptibilidad de las comunidades frente a eventos adversos, lo que es un componente esencial para la resiliencia. Además, la existencia de estos sistemas permite una respuesta más rápida y coordinada, reduciendo potencialmente las pérdidas humanas y materiales (Ansell & Gash, 2008).

Sin embargo, un análisis crítico debe ir más allá de la mera constatación de estos logros y examinar las condiciones que limitan su efectividad y sostenibilidad. En este sentido, uno de los principales desafíos identificados es la falta de apropiación comunitaria y la insuficiente articulación entre los diferentes actores involucrados en la gestión del riesgo. Aunque se han cumplido metas y se han instalado sistemas técnicos, la resiliencia no solo depende de la

infraestructura física o tecnológica, sino también de la capacidad de la comunidad para mantener y operar estos sistemas, así como de la confianza y el compromiso que se genere entre los actores institucionales y sociales (Ansell & Gash, 2008).

Además, la reducción de vulnerabilidad observada puede ser parcial o temporal si no se abordan las causas estructurales que generan dicha vulnerabilidad, como la pobreza, la desigualdad social, la falta de educación y la exclusión política. En el caso analizado, la vulnerabilidad de la población no solo está relacionada con la exposición a amenazas naturales, sino también con factores sociales y económicos que limitan la capacidad de recuperación y adaptación a largo plazo. Por ejemplo, la presencia de grupos con movilidad reducida y la dispersión poblacional en sectores como Los Capitanes implican retos adicionales que requieren soluciones integrales y adaptadas a las particularidades locales (Ansell & Gash, 2008).

Otro aspecto crítico es la sostenibilidad financiera y técnica de las obras y sistemas implementados. La experiencia muestra que sin un mantenimiento adecuado, capacitación continua y recursos suficientes, las obras de mitigación y los SAT pueden perder eficacia con el tiempo, lo que pone en riesgo la continuidad de los beneficios alcanzados. Esto se relaciona con la necesidad de fortalecer la gobernanza colaborativa, asegurando que exista un liderazgo facilitador que promueva la participación activa, la rendición de cuentas y la articulación interinstitucional para garantizar la continuidad y mejora de las acciones (Ansell & Gash, 2008).

Finalmente, el impacto en la población vulnerable debe evaluarse no solo en términos de reducción de daños físicos, sino también en la mejora de la calidad de vida, la cohesión social y la capacidad de autogestión comunitaria. En el caso, aunque se han logrado avances en la atención inmediata y en la reducción de riesgos, persisten desafíos en la recuperación social y emocional, así como en la construcción de redes de apoyo que fortalezcan la resiliencia comunitaria a largo plazo (Ansell & Gash, 2008).

Conclusiones y recomendaciones

Colombia ha iniciado desde 2012 una serie de “*reformas ambiciosas*” para mejorar su resiliencia frente a desastres y riesgos interconectados. A pesar de la alta vulnerabilidad a amenazas naturales, la urbanización acelerada y los riesgos relacionados al cambio climático, el país ha establecido leyes que permiten integrar la reducción de riesgo en su agenda política, pero aun así los resultados demuestran que no es suficiente el punto de partida frente a los eventos recurrentes.

Lo que se buscó con este trabajo fue evidenciar la brecha existente en la operatividad del concepto resiliencia, puesto que no hay una apropiación en su funcionamiento y se cometen errores que cuestan vidas. La razón principal es la poca comprensión de los modelos teóricos por parte de los ejecutores. En la literatura se evidencia que la corrupción y la falta de articulación entre sectores dificultan el progreso en la construcción de territorios resilientes. Asimismo, se encontró que, para hacer frente a estos desafíos, no bastan los ajustes técnicos, sino que se requieren reformas sistémicas profundas que fortalezcan a la ciudadanía y su lucha contra la impunidad mediante el trabajo comunitario. Si los responsables con capacidad de decisión y gestión del riesgo son vigilados por la sociedad civil para hacer la rendición de cuentas de los recursos que se dirigen a la mitigación del riesgo, se evitará que los intereses particulares capturen la agenda de riesgo y que el país realice inversiones más efectivas, asegurando que los ciudadanos tengan voz en las decisiones que impactan sus vidas.

Frente a este caso, se considera que fortalecer la gestión municipal del riesgo desde la gobernanza colaborativa implica contemplar un enfoque integral que combine la formación técnica, la articulación interinstitucional, la participación ciudadana, la inversión en sectores estratégicos y la adaptación territorial. Solo así será posible transitar de una gestión reactiva a una resiliencia proactiva y sostenible, donde los desastres dejen de ser eventos inevitables para convertirse en riesgos gestionados colectivamente bajo principios de justicia, eficacia y transparencia.

Para este fin es indispensable partir de un reconocimiento profundo de las limitaciones actuales en la operatividad de los planes y políticas existentes. Aunque Colombia ha avanzado en la creación de un marco normativo robusto que integra la reducción del riesgo en la agenda política nacional, la realidad muestra que estos esfuerzos no son suficientes para enfrentar la recurrencia y complejidad de los desastres naturales, especialmente en contextos locales con alta vulnerabilidad y condiciones socioambientales particulares.

En este sentido, una recomendación clave es fortalecer las capacidades técnicas y operativas de los gestores municipales encargados de la gestión del riesgo. No basta con contar con planes y protocolos; es necesario que los funcionarios y actores involucrados tengan la formación adecuada para interpretar y aplicar estos instrumentos en la práctica, adaptándolos a las realidades específicas de sus territorios. Esto implica promover procesos de capacitación continua, intercambio de experiencias y actualización constante frente a nuevas amenazas y metodologías.

Asimismo, la gobernanza colaborativa debe ser entendida como un mecanismo para articular de manera efectiva a todos los actores relevantes: entidades públicas de diferentes niveles, sector privado, organizaciones sociales y comunidades locales. La colaboración institucionalizada permite superar los modelos jerárquicos tradicionales que limitan la capacidad de respuesta y adaptación, favoreciendo una gestión más integrada y estratégica que aprovecha recursos y conocimientos diversos.

Otro aspecto fundamental es la inclusión activa de la sociedad civil en la formulación y ejecución de políticas públicas relacionadas con la gestión del riesgo. La transparencia en estos procesos y la participación ciudadana generan confianza entre el Estado y la comunidad, lo cual es indispensable para consolidar una cultura de prevención y resiliencia. Cuando las personas se sienten parte de la gestión, contribuyen de manera proactiva a la vigilancia y reducción de sus propias vulnerabilidades, lo que fortalece la sostenibilidad de las acciones a largo plazo.

Además, se recomienda que las estrategias de gestión del riesgo se enfoquen en sectores clave como la agricultura, la vivienda y la infraestructura, que son especialmente vulnerables a los

impactos de fenómenos naturales y al cambio climático. La inversión en infraestructuras resilientes y en la adaptación de prácticas productivas debe ser prioritaria, entendiendo estas acciones no como gastos, sino como inversiones que protegen vidas, medios de subsistencia y el desarrollo económico local.

Del mismo modo, es crucial que las metodologías y planes de gestión del riesgo se adapten a las condiciones específicas de cada territorio, considerando factores como el contexto de postconflicto, las características socioeconómicas y ambientales, y las particularidades culturales. Esta adaptación territorial permite que las acciones sean pertinentes y efectivas, evitando enfoques genéricos que no responden a las necesidades reales de las comunidades.

Para fortalecer la capacidad de reacción en general, se debe robustecer la gestión de riesgo en sectores gubernamentales relevantes como la agricultura y la vivienda tomando en cuenta las necesidades y las capacidades que posee la comunidad a la que se va a intervenir. La reducción del riesgo debe interpretarse como una inversión sin remordimientos que protege vidas, medios de subsistencia, escuelas y puestos de trabajo. Por lo tanto, se deben implementar metodologías adecuadas que se ajusten a la realidad de cada territorio, tomando en cuenta las complejidades y particularidades del contexto de postconflicto, vulnerabilidades locales, entre otras. Cada ministerio debe tener su responsabilidad preventiva en la construcción de una infraestructura resiliente para soportar los impactos económicos y sociales de la variabilidad climática.

La transparencia en la formulación de las políticas públicas y la inclusión de la sociedad civil permiten crear la confianza necesaria. La gestión del riesgo solo es exitosa en el largo plazo si se incorpora a la cultura de todos los ciudadanos, en el cual todos contribuyen a la vigilancia y a la reducción de riesgos propios. Así, la gobernanza colaborativa se presenta como una vía para transformar y lograr transitar de la respuesta a la resiliencia.

Por último es importante resaltar que la transparencia y la inclusión en la creación de políticas públicas resultan determinantes para generar la confianza necesaria entre el Estado y la sociedad civil. El éxito de la gestión del riesgo en el largo plazo depende de consolidar una verdadera

cultura compartida, donde todos los actores sociales participen activamente en la vigilancia y reducción de sus propias vulnerabilidades. La gobernanza colaborativa se presenta como un camino viable para que la gestión de riesgo en nuestro país logre transitar de una respuesta meramente reactiva ante las emergencias hacia una resiliencia proactiva y sostenible. Al integrar la voz de la ciudadanía y fortalecer la integridad institucional, el país podrá asegurar que los desastres dejen de ser eventos inevitables para convertirse en riesgos gestionados colectivamente bajo principios de justicia y eficacia técnica.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar* [Informe de investigación]. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. https://fundacionices.org/wp-content/uploads/2023/03/10-Aguilar-Luis_Gobernar-el-nuevo-proceso-de-gobernar.pdf
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, Article 4. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Arrona, A., & Larrea, M. (2022). Marcos para la construcción de una gobernanza colaborativa. En *Cuadernos Orkestra* (Informe de investigación 08). Orkestra. <https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/cuadernos-orkestra/220079-Marcos-construcción-gobernanza-colaborativa.pdf>
- Avoyan, E. (2022). *Understanding the performance of collaborative governance: An analysis of conditions for successful collaboration in Dutch flood risk management* [Doctoral dissertation, Radboud University Nijmegen]. <https://hdl.handle.net/2066/285121>
- Barandiaran, X. (2021). Gobernanza Colaborativa para la Innovación Pública y Social: El caso de Gipuzkoa, País Vasco: Collaborative Governance for Public and Social Innovation: The case of Gipuzkoa, Basque Country. *European Public & Social Innovation Review*, 6(2), 78-96. <https://epsir.net/index.php/epsir/article/view/164>

- Boersma, K., Ferguson, J., Groenewegen, P., & Wolbers, J. (2021). The dynamics of power in disaster response networks. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 1, 1-16.
<https://doi.org/10.1002/rhc3.12218>
- Campos, A., Holm-Nielsen, N., Díaz, C., Rubiano, D., Costa, C., Ramírez, F., y Dickson, E. (2012). Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. *Banco Mundial - GFDRR*.
https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/Colombia_Estrategia_de_Política_de_Gestión_Financiera_Pública_ante_el_Riesgo_de_Desastres_por_Fenómenos_de_la_Naturaleza.pdf
- Castellani, A. (2025, septiembre 25). Gobernanza colaborativa en la Administración Pública. *IV Simpósio Ibero-americano de Inovação Pública*. https://web-api-backend.clad.org/uploads/ivsimplad-acastellani_ppt.pdf
- Calderón, D. R., & Frey, K. (2016). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres naturales en Colombia. *Proyección. Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, Article 20.
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4795>
- Caracol Radio. (2025, 9 de mayo). *Confirman la muerte de cinco personas y dos desaparecidas en Sabaneta*. <https://caracol.com.co/2025/05/09/confirman-la-muerte-de-cinco-personas-y-dos-desaparecidas-en-sabaneta/>
- CNN Español. (2025, 8 de mayo). *Al menos siete personas mueren por un deslizamiento de tierra en Sabaneta, Colombia*. <https://cnnespanol.cnn.com/2025/05/08/colombia/personas-mueren-deslizamiento-tierra-sabaneta-orix>
- Compi S.A.S. (2025). *Calamidad pública 20250063 de 2025 y urgencia manifiesta 20250064 de 2025: Informe técnico y actividades relacionadas*.
- Cóncavas Ingenieros y Arquitectos. (2025). *Informe técnico visita técnica en puntos críticos afectados por las lluvias en Sabaneta*. Itagüí, Colombia.

- El Colombiano. (2025a, 8 de mayo). *Emergencia en Sabaneta | Lluvias causaron grave deslizamiento en San Isidro: hay cinco muertos y dos desaparecidos*. <https://m.elcolombiano.com/antioquia/sabaneta-inundaciones-lluvias-desborde-quebrada-la-doctora-sabaneta-ID27356680>
- El Colombiano. (2025b, 9 de mayo). *Grave emergencia en Sabaneta por las lluvias: confirman cinco muertos y buscan dos personas más*. <https://m.elcolombiano.com/antioquia/tragedia-por-deslizamiento-en-sabaneta-deja-muertos-y-desaparecidos-OD27357678>
- El Marinillo. (2025, 9 de mayo). *Al menos 5 fallecidos y 2 desaparecidos deja derrumbe en barrio de Sabaneta*. <https://elmarinillo.co/antioquia/al-menos-5-fallecidos-y-2-desaparecidos-deja-derrumbe-en-barrio-de-sabaneta.html>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, Article 1. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Federal Emergency Management Agency. (2018). *2018-2022 Strategic Plan* [Strategic plan]. Federal Emergency Management Agency. <https://www.preventionweb.net/publication/usa-fema-2018-2022-strategic-plan>
- Federal Emergency Management Agency. (2024). *National Resilience Guidance: A Collaborative Approach to Building Resilience* [Guidance]. Federal Emergency Management Agency. https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_national-resilience-guidance_august2024.pdf
- Grajales, L. F. (2024). Resiliencia climática: El papel del sector privado en la adaptación al cambio climático. *Revista CEA*, 10, Article 22. <https://doi.org/10.22430/24223182.3042>
- Hidayat, H. Y. (2020). Petabencana.id in Flood Disaster Management: An Innovation in Collaborative Governance-based Early Warning System in Indonesia. *JKAP (Jurnal*

- Kebijakan Dan Administrasi Publik*), 24, Article 1.
<https://pdfs.semanticscholar.org/991e/8000e668c8836fdb666bdfc37068e4d694ab.pdf>
- Infobae. (2025a, 9 de mayo). *Caos por falsa alerta en Sabaneta (Antioquia), en medio del deslizamiento que mató a 5 personas*. <https://www.infobae.com/colombia/2025/05/09/caos-por-falsa-alerta-en-sabaneta-antioquia-en-medio-del-deslizamiento-que-mato-a-5-personas/>
- Infobae. (2025b, 9 de mayo). *Sigue la búsqueda de dos ancianos desaparecidos en deslizamiento en Sabaneta y se conocen testimonios e identidades de las víctimas: “Nunca nos había tocado algo así”*. <https://www.infobae.com/colombia/2025/05/09/se-conocen-primeras-declaraciones-oficiales-testimonios-e-identidades-de-las-victimas-de-la-tragedia-en-sabaneta-antioquia-nunca-nos-habia-tocado-algo-asi/>
- Medina Salgado, A. B. (2025). Gobernanza Colaborativa y Creación de Valor Público: Un Análisis de las Interacciones entre Estado y Sociedad Civil en la Gestión de Políticas Sociales a Nivel Subnacional. *Revista de Ciencias Sociales*, 6, Article 1.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.15802687>
- Michel, C. L. (2017). Collaborative governance: beyond mere participation. *Third International Public Policy Conference*, 1-34.
<https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/594b2070b72f6.pdf>
- Municipio de Sabaneta. (2025). *Plan Comunitario de Gestión del Riesgo y Desastres 2025* (PCGRD-1-2025).
- Portal Martínez, J. M. (2016). Control interno e integridad: elementos necesarios para la gobernanza pública. *El Cotidiano*, Article 198. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32546809002>
- OCDE. (2014). Colombia: La implementación del buen gobierno (S. Losada, Trad.). En *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública* [Informe]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264202351-es>

- OECD. (2019). *Evaluación de la gobernanza del riesgo en Colombia* [Informe de evaluación]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f4ff1a69-es>
- Rahmah, M., Rahayu, A. Y. S., & Maksum, I. R. (2025). New Trends of Ideal Type: Addressing Wicked Problems Through Collaborative Governance. *Public Policy and Administration*, 24, Article 2. <https://doi.org/10.13165/VPA-25-24-2-01>
- Ran, B., & Qi, H. (2017). Gobernanza colaborativa: las contingencias del poder compartido (O. Oszlak, Trad.). *Estado abierto*, 2, Article 3. <http://181.209.22.113/index.php/EA/article/view/61>
- Riadi, S., & Erdiyansyah. (2021). Collaborative governance in handling natural and non-natural disasters based on the perspective of public administration: Evidence from Indonesia. *Problems and Perspectives in Management*, 19, Article 2. [https://doi.org/10.21511/ppm.19\(2\).2021.37](https://doi.org/10.21511/ppm.19(2).2021.37)
- Rodríguez, G. A., & Vargas-Chaves, I. (2018). Participation in Environmental Decision Making as an Imperative for Democracy and Environmental Justice in Colombia. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 9, Article 6. <https://doi.org/10.2478/mjss-2018-0170>
- Santos-Vargas, C. N., & Mantuano-Zambrano, Y. F. (2025). Revisión documental sobre las teorías de la gobernanza colaborativa. Una oportunidad para nuevos constructos en la gestión pública. *Revista Científica Multidisciplinaria Arbitrada YACHASUN*, 9, Article 17. <https://doi.org/10.46296/yc.v9i17.0754>
- Setiawati, N. P. A., & Mahayani, N. M. H. (2025). The Role of Collaborative Governance in Disaster Response: Insights from Transnational Emergency Management. *International Journal of Society Reviews (INJOSER)*, 2, Article 9. <https://injoqast.net/index.php/INJOSER/article/view/338>
- Subiyakto, R., Pujiyono, B., Akhyary, E., & Poti, J. (2025). Collaborative Governance in Natural Disaster Mitigation in Karimun District, Kepulauan Riau Province, Indonesia.

<https://doi.org/10.13189/eer.2025.130210>

Tamayo, D. S. (2023). *Estrategia municipal de respuesta a emergencias (EMRE). Consejo municipal de gestión del riesgo de desastres. Municipio de Sabaneta.*
<https://sabaneta.gov.co/files/allfiles/2024-09-12-07-14-17.pdf>

Torres, M. (2025, 8 de mayo). Al menos siete personas mueren por un deslizamiento de tierra en Sabaneta, Antioquia. *CNN Español*.
<https://cnnespanol.cnn.com/2025/05/08/colombia/personas-mueren-deslizamiento-tierra-sabaneta-orix>

Tommy, S., Rusli, Z., Sujianto, Herianto, M., & Saputra, T. (2025). Collaborative governance in public policy studies: A systematic literature review. *VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION*, 24, Article 2.
<https://doi.org/10.13165/VPA-25-24-2-02>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2019). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: Sexto informe de seguimiento y evaluación* (Informe de seguimiento y evaluación 6; 6.^a ed.). Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Rendicion-de-cuentas/IG2019_web.pdf

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2025a). *Más de 100 mil familias afectadas por lluvias: UNGRD urge recursos y activa plan de preparación para el segundo semestre.* <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2025/Mas-de-100-mil-familias-afectadas-por-lluvias-UNGRD-urge-recursos-y-activa-plan-de-preparacion-para-el-segundo-semester.aspx>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - Colombia. (2025b). *Formato para consolidar la información sobre daños y afectaciones* (Versión 01). Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Vargas Hernández, R. A. (2012). *Guía para la Formulación del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres* (Guía 1; 1.^a ed.). Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

https://www.gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/archivos/FormulariosPMGRD2012/Guia_P MGRD_2012_v1.pdf

Vásquez Santamaría, J. E., Gómez Vélez, M. I., & Martínez Hincapié, H. D. (2017). *Gestión del riesgo de desastres, ordenamiento territorial, reasentamiento y reubicación: correlación desequilibrada para el ejercicio de derechos humanos desde retrospectivas jurídicas en Colombia* [Informe]. Universidad Autónoma Latinoamericana.

<https://pdfs.semanticscholar.org/obb2/634bbbd81440044c45521fd65661641ffdoe.pdf>

Vesga Rojas, H. F. (2018). Nuevas formas para optimizar la gestión del riesgo desde la perspectiva de territorios resilientes en Colombia. *REVISTA ESPACIOS*, 39, Article 08.

<https://revistaespacios.com/a18v39n08/a18v39n08p10.pdf>

Vinasco-Hernández, J. L. (2019). Gobernanza y participación: la lucha por el territorio y las acciones comunitarias desde las metodologías participativas en la vereda Granizal, Municipio de Bello. *Equidad y Desarrollo*, 1, Article 34. <https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss34.4>

Anexos

Anexo 1. Protocolo de análisis documental

Protocolo de Análisis Documental: Gobernanza Colaborativa y Gestión del Riesgo de Desastres (2014-2025)

1. Criterios de Selección del Corpus Documental.

Para asegurar la validez y pertinencia de los datos, cada documento debe cumplir con los siguientes criterios antes de ser integrado en la matriz de análisis:

- **Criterios de Inclusión:**

- **Temporalidad:** Documentos publicados entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2025.
- **Autoría Institucional:** Informes generados por entidades oficiales (UNGRD, DNP, Ministerios), organismos multilaterales (OCDE, Banco Mundial, CEPAL) o entes territoriales (Gobernaciones/Alcaldías).
- **Temática Específica:** Presencia de secciones dedicadas a la coordinación interinstitucional, participación de la sociedad civil, alianzas público-privadas o mecanismos de toma de decisiones compartida.
- **Extensión:** Documentos con un mínimo de 10 páginas para garantizar profundidad en el detalle de los mecanismos.

- **Criterios de Exclusión:**

- Documentos de opinión, blogs o artículos de prensa sin respaldo técnico institucional.
- Informes estrictamente científicos o meteorológicos que se limiten a la amenaza física sin abordar la dimensión administrativa.
- Leyes o decretos sin sus respectivos informes de seguimiento o evaluación de implementación.

2. Dimensiones y Categorías de Análisis (Basadas en Ansell & Gash, 2008).

La extracción de información se realizará siguiendo estas cinco dimensiones predefinidas:

Dimensión	Categorías de Codificación	Indicadores Documentales (Palabras clave)
D1: Condiciones Iniciales	Asimetrías de poder y recursos; Historial de cooperación/conflicto.	Brecha de capacidades, falta de presupuesto local, desconfianza histórica, antecedentes de desastres.
D2: Diseño Institucional	Reglas de participación; Protocolos de transparencia; Inclusividad.	Mesas técnicas, protocolos de acceso a datos, reglas de juego, foro exclusivo, convocatoria abierta.
D3: Liderazgo Facilitador	Mediación; Empoderamiento de actores; Catalización de procesos.	Secretarías técnicas, gerente de crisis, liderazgo facilitador, convocatoria de la UNGRD, mediación de conflictos.
D4: Dinámicas del Proceso	Diálogo cara a cara; Construcción de confianza; Entendimiento compartido.	Compromiso principista, visión común, talleres participativos, acuerdos de buena fe, legitimidad del proceso.
D5: Resultados de Resiliencia	Logros intermedios (pequeños triunfos); Reducción de vulnerabilidad.	Metas cumplidas, obras de mitigación, sistemas de alerta temprana (SAT), impacto en población vulnerable.

3. Matriz de Extracción de Datos (Ficha de Registro)

Cada documento analizado deberá contar con una ficha diligenciada con los siguientes campos:

- **ID del Documento:** [Ej: COL-UNGRD-01]
- **Título Completo:**
- **Año de Publicación:**
- **Entidad Emisora:**
- **Tipo de Documento:** [Informe técnico / Plan de acción / Evaluación de seguimiento]
- **Fragmentos de Texto Clave:** (Citas textuales que evidencien barreras o facilitadores de la colaboración).
- **Observaciones del Investigador:** (Notas sobre contradicciones detectadas o hallazgos no previstos).

4. Procedimiento de Codificación y Categorización

El análisis seguirá un orden riguroso para garantizar la fiabilidad inter-documental:

1. **Fase de Preamálisis:** Lectura rápida del índice y resumen ejecutivo para verificar cumplimiento de criterios de selección.
2. **Codificación Deductiva:** Marcación de fragmentos de texto que correspondan a las dimensiones de Ansell & Gash.
3. **Identificación de Categorías Emergentes:** Registro sistemático de temas recurrentes que no están en el modelo inicial (ej. el impacto de la corrupción o la rotación de personal político).
4. **Triangulación:** Cruce de información entre la normativa (lo que dice la Ley 1523) y los informes de resultados (lo que se ejecutó realmente).
5. **Síntesis Comparativa:** Contraste de las barreras operativas colombianas frente a las soluciones reportadas en los casos de Indonesia y Estados Unidos.