

VULNERABILIDAD INSTITUCIONAL Y RESILIENCIA COMUNITARIA EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: ESTUDIO DE CASO COMPARADO EN ANTIOQUIA, COLOMBIA

Milton Andrés Rojas-Betancur^{1*}, Natalia Posada-Pérez² y Gloria Esperanza Londoño Torres²

1. Universidad de Medellín, Medellín, Colombia..

2. Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, Medellín, Colombia.

*Autor de correspondencia: marojas@udemedellin.edu.co

DOI:

<https://doi.org/10.55467/reder.v10i1.206>

RECIBIDO

1 de abril de 2025

ACEPTADO

16 de julio de 2025

PUBLICADO

1 de enero de 2026

RESUMEN

El artículo presenta un estudio de caso comparado para analizar la vulnerabilidad institucional y la resiliencia comunitaria en la gestión del riesgo de desastres, a partir de dos experiencias pre y post desastre en el departamento de Antioquia (Colombia): El asentamiento La Primavera -municipio de Barbosa- (ex-ante), y el municipio de Salgar (ex-post). La investigación es de carácter mixto, mediante el marco comprensivo de los sistemas socioecológicos. En esta se analizan los atributos mencionados que varían según los modos e intensidad de las relaciones entre comunidad, Estado y sector privado. Se concluye que contextos de cambio climático, con baja capacidad institucional, débil articulación entre actores y bajos niveles de confianza institucional, devienen en mayor vulnerabilidad y baja resiliencia comunitaria, todo lo cual está mediado por las políticas públicas, con repercusiones en la gobernanza.

PALABRAS CLAVES

Gestión del riesgo de desastres; Cambio climático; Resiliencia comunitaria; Vulnerabilidad institucional; Colombia

INSTITUTIONAL VULNERABILITY AND COMMUNITY RESILIENCE IN DISASTER RISK MANAGEMENT: A COMPARATIVE CASE STUDY IN ANTIOQUIA, COLOMBIA

ABSTRACT

The article presents a comparative case study to analyze institutional vulnerability and community resilience in disaster risk management, based on two pre- and post-disaster experiences in the department of Antioquia (Colombia): the La Primavera settlement -Barbosa municipality- (ex-ante), and the municipality of Salgar (ex-post). The research is of a mixed nature, through the comprehensive framework of socio-ecological systems. The research analyzes the aforementioned attributes that vary according to the modes and intensity of the relationships between the community, the State and the private sector. It is concluded that contexts of climate change, with low institutional capacity, weak articulation between actors and low levels of institutional trust, result in greater vulnerability and low community resilience, all of which is mediated by public policies, with repercussions on governance.

KEYWORDS

Disaster risk management; Climate change; Community resilience; Institutional vulnerability; Colombia

Formato cita

Recomendada (APA):

Rojas-Betancur, M.A., Posada-Pérez, N. & Londoño Torres, G.E. (2026). Vulnerabilidad Institucional y Resiliencia Comunitaria en la Gestión del Riesgo de Desastres: Estudio de Caso Comparado en Antioquia, Colombia. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 10(1), 40-58. <https://doi.org/10.55467/reder.v10i1.206>



Todos los artículos publicados en REDER siguen una política de Acceso Abierto y se respaldan en una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres (REDER)

INTRODUCCIÓN

Las ciencias de la tierra, ambientales y sociales han avanzado significativamente en la comprensión de los factores de riesgo asociados al cambio climático, con el fin de anticipar escenarios que permitan la reducción, mitigación y atención efectiva de desastres. Este avance implica valorar tanto las capacidades como las dificultades territoriales, enfatizando la vulnerabilidad institucional (VI) y la resiliencia comunitaria (RC) como elementos centrales en la gestión del riesgo de desastres (GRD). No obstante, pese a estos avances científicos y normativos, los territorios siguen experimentando dificultades significativas en la implementación práctica de estrategias preventivas efectivas, debido principalmente a la debilidad institucional, la desconfianza comunitaria y la insuficiente articulación entre actores clave. Este artículo aporta información relevante para entender dichas limitaciones y propone elementos para fortalecer la prevención ante desastres.

En Colombia se creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (artículo 1° Ley 1523 de 2012), bajo los principios de intervención prospectiva, participación y concurrencia, en virtud de la construcción de estrategias coordinadas para la prevención, reducción y atención del riesgo que a su vez desarrolla el marco de Sendai 2015-2030 (Organización de las Naciones Unidas, 2015), de donde surge la inquietud por analizar la VI y la RC a la luz de la GRD.

El énfasis en los factores político-institucionales resulta crucial, dado que estos influyen significativamente en la vulnerabilidad frente a desastres. Dichos factores se reflejan en cómo el Estado—en particular el nivel local—organiza y coordina la interacción con la comunidad para gestionar riesgos y emergencias. La calidad e intensidad de la relación entre autoridades locales y ciudadanos constituye un indicador clave de dicha vulnerabilidad (Acuña, 2016; Completa, 2017).

Para realizar un análisis de la VI y de la RC en la GRD, es importante reconocer que las instituciones gubernamentales son el nexo entre la ciudadanía y las autoridades, y que el funcionamiento y alcance de las instituciones está condicionado por las redes sociales, donde las actitudes permiten advertir la confianza social y el apoyo institucional. Partiendo del presupuesto entre la relación de los niveles de confianza y el grado de articulación entre actores con interés e incidencia en la gestión del riesgo, este artículo presenta un estudio comparado para el análisis de la VI y la RC en la GRD, en contextos de cambio climático. La metodología emplea los instrumentos de lectura de las capacidades de afrontamiento colectivo en una esfera de responsabilidad multiescalar que contribuya a la coproducción de territorios seguros.

El trabajo se situó en dos comunidades con diferentes grados de exposición y afectación ante fenómenos desencadenados por movimientos en masa por afluentes hídricos. La comunidad con experiencia previa al evento o *ex ante* es el asentamiento La Primavera; y la comunidad con experiencia *ex post* es el municipio de Salgar, ambos en el departamento de Antioquia, Colombia (Figura 1).

El municipio de Salgar se encuentra ubicado al suroeste del departamento de Antioquia, en una de las vertientes de la cordillera occidental asentado en una zona de relieve montañoso y pendientes escarpadas. La quebrada la Liboriana, principal red hídrica del municipio, desciende de las montañas, cruza el casco urbano, dividiendo algunos sectores y barrios del municipio y desemboca en el río San Juan, afluente del río Cauca. Estas condiciones topográficas, con altas pendientes, el aumento gradual del caudal por múltiples afluentes y los altos niveles de precipitación, especialmente en épocas de lluvias intensas, favorece el arrastre de sedimentos, rocas y árboles que logran desbordar las riberas de la quebrada.

La explotación forestal en la parte alta de la cuenca se suma a prácticas inadecuadas de construcción que modifican el cauce natural y estabilización de la quebrada, reduciendo la capacidad de fluidez y retención, y, por el contrario, aumentando rápidamente la velocidad y la fuerza con la que transita el agua, siendo este fenómeno natural un riesgo inminente para la población. Esta situación no es hipotética, puesto que ya sucedió el 18 de mayo de 2015, con el desbordamiento de la quebrada La Liboriana, ocasionando grandes pérdidas humanas y materiales, y evidenciando la vulnerabilidad del sistema territorial e institucional.

Para la revisión y levantamiento de la información en Salgar, estudio de caso *ex-post*, se trabajó con población afectada por el evento ocurrido en el 2015 y que actualmente reside en los territorios de reasentamiento: en zona urbana se tuvieron en cuenta los sectores de La Florida y La Habana, y en zona rural, La Aldea en el corregimiento La Margarita (Figura 2-5).

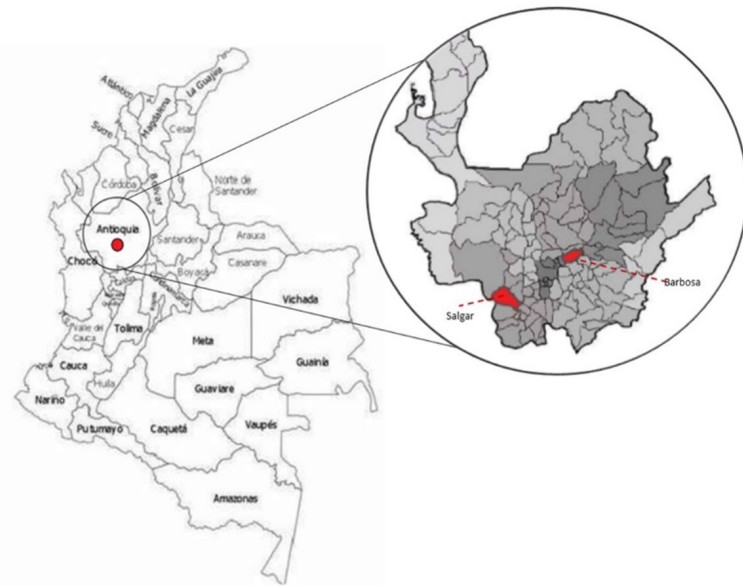


Figura 1. Ubicación de Barbosa y Salgar
Fuente: Autores, 2026.



Figura 2. Municipio de Salgar, y ubicación de las comunidades La Habana, La Florida y La Margarita
Fuente: Captura de pantalla de Google Earth elaborada por los autores a partir de Google Earth (2025).



Figura 3. Comunidad La Florida, Salgar, Antioquia
Fuente: Captura de pantalla de Google Earth elaborada por los autores a partir de Google Earth (2025).



Figura 4. Comunidad La Habana, Salgar, Antioquia

Fuente: Captura de pantalla de Google Earth elaborada por los autores a partir de Google Earth (2025).



Figura 5. Comunidad La Margarita, Salgar, Antioquia

Fuente: Captura de pantalla de Google Earth elaborada por los autores a partir de Google Earth (2025).

Por su parte, La Primavera es un asentamiento humano de origen informal en el corregimiento El Hatillo del municipio de Barbosa, autoconstruido por familias víctimas del desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado en diferentes lugares del país. Su localización sobre los antiguos rieles del Ferrocarril de Antioquia y al margen izquierdo del río Aburrá (también conocido como Río Medellín), lo convierte en un territorio de alta exposición a amenazas por avenidas torrenciales, desbordamientos e inundaciones. Esta condición se intensifica especialmente en temporadas de lluvias donde el caudal proveniente de la cuenca sur del río puede aumentar repentinamente, superando la capacidad de contención y comprometiendo seriamente la seguridad de la comunidad (Figura 6). Esta situación, ejemplifica un patrón frecuente en contextos de vulnerabilidad territorial: asentamientos informales en áreas de riesgo de ocurrencia de desastre, generalmente sin planificación urbana ni cobertura institucional efectiva.

La extracción de materiales de arrastre y autoconstrucción a la orilla del río ha cambiado la forma natural de los meandros, erosionando la ribera y reduciendo el movimiento dinámico del caudal. La inadecuada gestión de residuos sólidos y aguas residuales domésticas no solo incrementan de manera significativa la vulnerabilidad de sus poblaciones ante un riesgo sanitario, sino que aumenta el riesgo de desbordamiento e inundación frente a una creciente súbita. Finalmente, es importante indicar que las viviendas se ubican sobre el trazado subterráneo de gas propano y de la red de poliducto de Ecopetrol, ampliando así la exposición de riesgo por eventos de desastre de origen natural, social y tecnológico (Rendón, 2016).

En síntesis, si bien la quebrada La Liboriana y el río Aburrá no son comparables en términos de caudal ni dimensión, ambos tienen similitudes que los presenta como casos relevantes para un análisis investigativo comparado tipo *ex post* y *ex ante*. En ambos territorios se presentan dinámicas de ocupación y asentamiento humano en las riberas del cauce hídrico y en territorios montañosos de alta pendiente y drenaje denso que favorece la ocurrencia de avenidas torrenciales, especialmente en época de lluvias. Aunque La Primavera (*ex ante*) cuenta con un sistema de alerta temprana que permite anticipar, prevenir y activar rutas de acción, ambos territorios presentan una condición de alta vulnerabilidad territorial, ambiental y política dada la relación inadecuada que se tiene con los cuerpos de agua, esto se ve reflejado en las condiciones precarias de construcción de las viviendas, servicios básicos inadecuados y malas prácticas en la gestión de residuos sólidos, pero también, en respuesta a una débil articulación entre la comunidad y las entidades del sector público y a unos bajos niveles de confianza y presencia institucional.



Figura 6. Comunidad La Primavera, Barbosa, Antioquia
Fuente: Adaptado de Google Earth por los autores (2025).

Pese a que en la agenda pública se intenta fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres mediante alianzas estratégicas entre países (Nuñez & Ocampo-Salazar, 2025), no es habitual encontrar herramientas analíticas de mapeamiento de actores para identificar y caracterizar niveles de confianza institucional en el territorio. Por este motivo, la investigación avanza hacia una comprensión de escenarios de confianza y corresponsabilidad en el marco de acciones conjuntas para la adaptación, mitigación, gestión del riesgo y fortalecimiento de la RC.

En este orden, la RC refiere a las capacidades que tiene un sistema social para afrontar las adversidades de origen natural o antrópico, adaptarse y acumular recursos para mejorar sus funciones y estructura (Maturana, 1995; Uriarte, 2010), como en el caso de México, Chile y Colombia en el marco de la GRD (González-Muzzio, 2013; López & Limón, 2017; López, 2007; Maldonado & González, 2013).

Desde inicios del siglo XIX, Grinnell (1917) hablaba de la interdependencia entre el entorno ecológico y las especies, retomado por la perspectiva psicobiológica de la resiliencia acerca de las relaciones interpersonales para afrontar la adversidad (Rojas, 2018), o la dupla entorno-comunidad, a la luz de los sistemas complejos (Rosnay, 1978).

En la década de los noventa del siglo XX el concepto de RC se posicionó en Latinoamérica, priorizando en la escala comunitaria la solidaridad y las capacidades organizativas (Werner, 1995), a la par de la acción institucional “a través de una eficiente gestión territorial” (Rojas, 2018, p. 52).

Por su lado, recientes publicaciones sobre VI como parte de la GRD (Borrego, 2023; Rojas-Betancur & Hidalgo, 2023; Shah & Rana, 2023; Ziga-Abortta & Kruse, 2023), evidencian la necesidad de enfoques multicriterio para la toma de decisiones (Khan et al., 2023; Suárez Ramos et al., 2022), en medio de la relación bidireccional entre VI y RC (Tinoco, 2023).

Sobre América Latina y El Caribe es escasa la literatura que conjugue la RC, la VI y la GRD, aunque sobresalen publicaciones en torno a las contribuciones de la psicología para abordar la

dimensión humana del cambio climático (Sapiains Arrué & Ugarte Caviedes, 2017); la relación entre la capacidad del Estado y la democracia para la distribución de la vulnerabilidad humana en los desastres de origen natural (Lin, 2015); y la oferta institucional latinoamericana para la GRD y la adaptación al cambio climático (Lucatello, 2021).

Pese a que se identificaron publicaciones en torno a la VI y la RC, la primera es un concepto poco explorado en la GRD (Acuña, 2016), y más infrecuente aún es la literatura sobre ambas dimensiones en conjunto. De aquí el interés por contrastar experiencias que permitan dimensionar la VI y la RC en la GRD, en contextos de cambio climático, que en esta investigación se abordan desde el marco comprensivo de los sistemas socioecológicos, entendidos como el estudio de la naturaleza en interconexión con los sistemas humanos y biofísicos (Cote & Nightingale, 2012). En este sentido, dicen Goto y Lőrincz (2025) que los ámbitos social y ecológico son interdependientes y tienen mecanismos de retroalimentación entre ellos, de suerte que el subsistema humano es parte del subsistema ecológico, por lo cual lo altera, y a la inversa.

Con el anterior contexto, lo que sigue es la presentación de la metodología de trabajo, la descripción del test diseñado en la investigación y la discusión de los resultados de su implementación que, en conjunto con los valores de la Medición del Desempeño Municipal (MDM) y el Índice Municipal de Riesgo de Desastres ajustado por Capacidades (IRAC), permiten comprender las dimensiones políticas que resultan de articular la VI y la RC en contextos de cambio climático, y el papel decisivo de la confianza institucional para la gobernanza resiliente en la GRD.

METODOLOGÍA

Esta investigación fue de carácter mixto con herramientas de análisis de redes sociales. Para recoger los datos se aplicó una encuesta que permitiera obtener información estadística definida (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2024), y se utilizaron técnicas de estadística descriptiva y medidas de tendencia central (Moreno, 2017). En el asentamiento La Primavera se aplicaron 183 cuestionarios -entre el 17 y 21 de agosto de 2022- distribuidos así: Sector La Primavera parte alta 132 (72,13 % del total) y Sector La Primavera parte baja 51 (27,87 % del total). En Salgar se logró un total de 178 encuestas efectivas -del 28 al 29 de junio de 2022-: 25 (14,0 % del total) en el sector La Habana, 56 (31,5 % del total) en el sector La Aldea del corregimiento La Margarita y 97 (54,5 % del total) en el sector La Florida.

En concreto, se aplicó lo que se definió como “Test de confianza institucional y resiliencia comunitaria” (en adelante el test), bajo los siguientes presupuestos: i) las instituciones gubernamentales son el nexo entre la ciudadanía y las autoridades, y operan como enlaces, aunque no únicos, para que aquellos interactúen; ii) el funcionamiento de las instituciones depende en gran medida de las redes, cumplimiento de normas (en marcos de restricciones) y de la confianza social, que permiten la acción y la cooperación entre ciudadanía y autoridades; y, iii) para advertir la confianza social y el apoyo institucional, es preciso observar respaldos hacia la gestión de las autoridades.

Este test busca captar el Capital Social Cognitivo (CSC), o los valores sociales expresados por el ciudadano en términos de confianza y reciprocidad frente al entorno, compromiso con lo público y el bien común (Yamagishi & Yamagishi, 1994); y el Capital Social Estructural (CSE) que alude a las diferentes relaciones y redes de las cuales dispone el ciudadano, así mismo, involucra las relaciones basadas en las normas y las relaciones verticales entre personas y organizaciones (Cabrera, 2017). Adicionalmente, también se formulan preguntas para analizar la Confianza Institucional y Social (CIS), que evalúa la ausencia de normativa política, lo cual implica que las reglas y normas que deberían estar rigiendo el funcionamiento político, no lo hacen (Beramendi et al., 2016).

Con estas tres dimensiones es posible analizar la creencia acerca de cuán necesario es el contacto personal para resolver cuestiones cotidianas, y las diferentes relaciones y redes de las que dispone el ciudadano (CSC), así mismo, involucra las relaciones basadas en el reconocimiento de las normas y las relaciones verticales entre personas y organizaciones (CSE) y, finalmente, para observar el grado en que las personas perciben que el sistema político no sigue normas claras, justas o legítimas (CIS).

Previo a la implementación del test, se generaron grupos focales para la identificación de actores en diferentes ámbitos, con el fin de develar el tipo de relación y práctica espacial ejercida, la cual influye en la variabilidad del sistema socioecológico. La información sistematizada permitió avanzar en la ideación del test.

Los resultados se codificaron con base en el sistema categorial GRD, cambio climático, RC y VI. La información se sistematizó a través del software NVivo, a cargo del equipo de investigación. Todo el proceso se desarrolló bajo protocolos de consentimiento informado para salvaguardar la identidad de las personas que participaron en calidad de informantes, entre ellas, habitantes de las zonas de influencia, funcionarios públicos y privados, activistas de los territorios y expertos temáticos. Al final de la investigación, se concertaron espacios de socialización de resultados y asesoría con las comunidades, en aras de fortalecer procesos territoriales de GRD.

RESULTADOS

Para presentar los resultados se agrupan los ítems del test acorde con la cualidad que se busca aprehender, comenzando por los ítems de Confianza Institucional y Social (CIS), cuatro en total, que buscan captar el nivel en el que las comunidades perciben que las normas rigen el funcionamiento político. Luego, el ítem de CSC y se continúa con el tercer grupo de ítems, de CSE, compuesto a su vez por dos ítems. Finalmente, los últimos dos ítems, de forma conjunta, tratan de aprehender el CSE y el CSC (Tabla 1).

Nº	Pregunta del test
1	¿Considera que la comunidad confía en las instituciones? (CIS)
2	Imagine que tiene que hacer una consulta en una institución del Estado, por ejemplo, hacer una pregunta sobre impuestos, rentas, documentación o subsidio ¿Cree que va a recibir un buen trato? (CIS).
3	Es frecuente escuchar que hay personas que tienen tanta influencia sobre las autoridades que conducen el país, que el interés por las personas comunes es ignorado, y solamente reciben atención las personas con poder ¿Cree que esto es verdad? (CIS).
4	¿Una autoridad considera mejor a un ciudadano o más cuidadosamente que lo normal, si el ciudadano fue recomendado por un amigo personal de ambos? (CIS).
5	Si una autoridad, en alguna ocasión, argumentada razón de seguridad por la inminencia o la amenaza de un desastre, le ordenara dejar su hogar, ¿lo haría? (CSC).
6	¿Cree que ante un eventual desastre o emergencia las autoridades van a tomar las mejores decisiones posibles? (CSE).
7	¿Considera que las relaciones entre las instituciones del Estado/autoridades y la comunidad en momentos de desastres o eventuales emergencias son concertadas? (CSC-CSE).
8	¿Qué tan satisfecho se encuentra con las respuestas que han dado las instituciones del Estado/autoridades a la comunidad en momentos de desastres o eventuales emergencias? (CSC-CSE).
9	¿En caso de que tuviera que creer la valoración de una autoridad sobre un potencial riesgo en el lugar que vive, ¿a cuál autoridad le creería más? (CSE)
Nº	Preguntas de control
10	¿En quién confía para generar soluciones frente a las amenazas de origen natural y humanas que se presentan en el asentamiento (en el marco de la GRD)?
11	¿Con quién trabaja para generar soluciones frente a las amenazas de origen natural y humanas que se presentan en el asentamiento (en el marco de la GRD)?

Tabla 1. Ítems del test agrupados por dimensiones de confianza institucional, social y en emergencias
Fuente: Autores, 2026.

Para la descripción e interpretación de las respuestas, se adopta un esquema de agrupación que facilita la comparación y el análisis, sin perder el rigor y advertencia de matices. En primer lugar, se consolidan las respuestas afirmativas —“Totalmente de acuerdo” y “De acuerdo”—, que permiten identificar los niveles de confianza, aceptación o alineación con las instituciones y autoridades locales. En segundo lugar, se agrupan las respuestas negativas —“Totalmente en desacuerdo” y “En desacuerdo”—, que reflejan rechazo, ambigüedad, desconfianza o distancia frente a las mismas. Finalmente, se conserva la respuesta neutra —“Ni de acuerdo ni en desacuerdo”—, que es de especial interés analítico, puesto que expresa ambivalencia, incertidumbre o reserva frente

al vínculo institucional y, además, puede interpretarse como una forma de vulnerabilidad relacional, en la medida en que indica la ausencia de certezas sobre la capacidad estatal para gestionar adecuadamente el riesgo a emergencia.

La primera pregunta aborda si la comunidad confía en las instituciones, especialmente en las instancias de gobierno local y otras entidades oficiales. Mientras que en La Primavera, comunidad *ex ante*, el 48,1% expresó confiar en ellas —agrupando las categorías “Totalmente de acuerdo” y “De acuerdo”—, en Salgar, comunidad *ex post*, este porcentaje fue apenas menor, con un 45,5%. Sin embargo, y un hallazgo esencial del análisis, es que en la comunidad *ex ante* la respuesta mayoritaria fue la neutra —“Ni de acuerdo ni en desacuerdo”—, con un 35%, mientras que en Salgar, *ex post*, esta misma categoría alcanzó el 30%, siendo la segunda en frecuencia de respuesta, después de la opción totalmente de acuerdo con un 30%. En cuanto a las respuestas negativas —“Totalmente en desacuerdo” y “En desacuerdo”—, en Salgar representaron el 24% de las frecuencias, frente al 17% reportado en La Primavera.

La alta frecuencia de respuestas neutras indica una sensación de incertidumbre ciudadana, que puede interpretarse como distancia o reserva frente a las instituciones, asociada a experiencias previas de limitada presencia estatal o de respuestas fragmentadas y discontinuas en situaciones de emergencia. Este resultado indica un nivel moderado-bajo¹ de CIS, indicando un desafío significativo en términos de confianza social hacia las instituciones. Este nivel de confianza puede incidir negativamente en la cooperación y articulación entre actores claves en la gestión del riesgo. Aunque como se observa más adelante, esta respuesta no concuerda con otra similar frente a la CIS.

El segundo ítem de CIS, indaga por la expectativa de buen trato por parte de los servidores públicos. A diferencia del anterior ítem, acá existe una similitud entre los porcentajes en las respuestas positivas: mientras que en Salgar el 68,5% expresa que recibirán un buen trato, en La Primavera el 63,9 % lo cree. Sin embargo, existe diferencias notables en la frecuencia de repuestas neutras: en Salgar fue del 19%, mientras que en La Primavera aumento al 26,2 %, siendo en ambos casos la segunda respuesta con mayor frecuencia. En cuanto a las respuestas negativas, en Salgar representaron el 10%, y en La Primavera, el 9,8%.

La diferencia en la frecuencia de respuestas neutras refleja que en La Primavera hay mayor ambigüedad en la valoración de buen trato, que en Salgar que parece más definida la percepción. Aunque la expectativa de buen trato es alta, los hallazgos indican un CIS frágil, particularmente por la elevada frecuencia de respuestas neutras; sin embargo, la prevalencia de la percepción positiva hacia el buen trato institucional constituye un punto favorable para fortalecer el CIS mediante acciones que refuercen la calidad en la atención al ciudadano en la gestión de riesgo.

Luego está el ítem sobre si se considera que las instituciones son sensibles para atender el interés general o, por el contrario, solo se atiende a las personas con poder. En Salgar el 71,9% expresa que las autoridades atienden solamente a las personas con poder, mientras que en La Primavera el 67,8 % tiene esta misma creencia. Ambos porcentajes tienen correspondencia con la respuesta dada en el primer ítem, en el cual, se advierte baja confianza. En cuanto a las respuestas neutras, en Salgar representa el 16%, la segunda en frecuencia después de “Totalmente de acuerdo” (58%). Por otro lado, en La Primavera las respuestas neutras representaron el 18,6%, estando en el tercer lugar en frecuencia, después de “Totalmente de acuerdo” (37,2%) y “De acuerdo” (30,6%).

Este alto porcentaje en respuestas afirmativas representan una señal de VI al revelar percepciones arraigadas de inequidad y prácticas de atención selectiva, limitando significativamente la confianza institucional y aumentando la percepción de ausencia de normativa política efectiva. Sin embargo, no tiene plena correspondencia con la respuesta mayoritaria del segundo ítem, donde de forma mayoritariamente positiva, demostrando confianza, ambas comunidades esperaban recibir buen trato y confiaban en las instancias de gobierno local y otras entidades oficiales. Un elemento a destacar, es la elevada presencia de respuestas neutras, especialmente en La Primavera, que reafirman la persistente ambigüedad de percepción de la comunidad hacia la institucionalidad. Esta ambivalencia, sin embargo, también representa un espacio para construir legitimidad institucional mediante acciones concretas, continuas e inclusivas en la gestión del riesgo.

1. Se utiliza la siguiente escala categórica: Muy baja (0-20), Baja (21-40), Moderado (41-60), Alta (61-80) y Muy alta (81-100).

Continuando con la cuarta pregunta sobre la CIS, acerca de si existen tratos preferentes de las autoridades por razones de cercanía personal, el porcentaje de respuesta entre ambas comunidades es esencialmente igual. Por su parte, en Salgar el 66,3 % considera que una persona tendrá mejor trato de la autoridad por recomendación o amistad, mientras que en La Primavera este porcentaje es del 66,6 %. Respecto a las respuestas neutras, en Salgar fueron el 15%, siendo la tercera opción en frecuencia después de “Totalmente de acuerdo” (50%) y “De acuerdo” (16%). De forma similar, en La Primavera el 19,7% respondió de forma neutra, siendo la tercera opción, luego de “Totalmente de acuerdo” y “De acuerdo”, cada una con un 33%.

Este resultado revela que la comunidad tiene una percepción arraigada sobre prácticas clientelares o personalización de las relaciones de poder, una notable presencia de VI, lo que podría incidir en el criterio de equidad en la atención y afecta la CIS, reduciendo con ello la efectividad en la articulación entre la institucionalidad y la ciudadana. La frecuencia significativa de respuestas neutras, aunque menor, indica una ambigüedad que se puede transformar en un espacio para construir confianza mediante acciones más inclusivas.

Por otra parte, la pregunta sobre CSC busca captar la confianza de la comunidad en un escenario específico: la valoración de la inminencia o la amenaza de un desastre. Se halla una diferencia entre los porcentajes de ambas comunidades: mientras que la comunidad *ex ante*, La Primavera, tiene menos confianza, pues el 66,1% afirmó que dejaría su hogar si una autoridad se lo ordenara, argumentando razones de seguridad por la inminencia o la amenaza de un desastre. En tanto que en Salgar, *ex post*, el 73,1% abandonaría su hogar por las mismas razones. Cabe destacar que en esta última localidad la opción de mayor frecuencia fue “Totalmente de acuerdo” (61%), seguida por “Totalmente en desacuerdo” (13%), y finalmente las respuestas “De acuerdo” y neutra con un 12% cada una. En contraste, en La Primavera las respuestas se distribuyeron de forma más equilibrada: la mayoría correspondió a “De acuerdo” (33,9%) y “Totalmente de acuerdo” (32,2%), seguidas por la opción neutra con un 21,9%.

Este resultado, a pesar de la diferencia porcentual, sugiere que ambas comunidades tienen un nivel alto de aceptación de las autoridades de gobierno en situaciones críticas, aunque en Salgar se aprecia una mayor confianza cognitiva hacia las autoridades en emergencias, lo que se constituye en un elemento esencial para la gestión del riesgo. Además de la diferencia entre estos porcentajes, otro aspecto para resaltar es que los porcentajes de respuesta en este ítem no coinciden con los valores de otro, acerca de si las comunidades confían en las instituciones, en este punto la comunidad *ex ante* expresaba confiar más en las instituciones de gobierno local, que la comunidad *ex post*.

Ahora bien, en los valores que arrojó la encuesta sobre el primer ítem de CSE, se encuentra diferencia, y discute con las respuestas dadas en los ítems de CSC y en los de CIS, en los cuales la tendencia es a que las comunidades no confían en las instancias de gobierno y en que las normas no están rigiendo plenamente el funcionamiento político. Similar a lo anterior, en los porcentajes de respuesta afirmativa (de acuerdo y totalmente de acuerdo) hay diferencias entre ambas comunidades: mientras que en La Primavera, el 66,1% cree que las autoridades tomarán las mejores decisiones posibles ante un eventual desastre, la comunidad de Salgar cree hasta en un 71,4% que las autoridades tomarán las mejores decisiones posibles ante aquellos escenarios de emergencia. En lo que respecta a la respuesta neutra, en La Primavera el 21,3% la seleccionó, mientras que en Salgar el resultado fue ligeramente menor, con un 20%. En ambas comunidades, esta fue la tercera opción más frecuente, luego de que en Salgar la categoría “Totalmente de acuerdo”, con un 46 %, fuera la mayoritaria, y en La Primavera lo fuera la categoría “De acuerdo”, con un 39,3%.

Estos resultados reflejan diferencias en la percepción de la efectividad institucional entre las comunidades, probablemente ligadas a experiencias previas positivas (caso Salgar) que fortalecen el CSE.

El principal punto para destacar de los resultados es que hay un contraste entre las respuestas del ítem de CSE y las de CSC y CIS, presentándose una aparente contradicción. Aunque hay un bajo nivel de confianza en las instituciones políticas y en la aplicación efectiva de las normas en ambas comunidades, también se observa en ellas una expectativa moderadamente alta de que las autoridades adoptarán decisiones acertadas en contextos de desastre.

Este hallazgo puede interpretarse como una diferenciación entre la valoración cotidiana que hacen los ciudadanos de las instituciones y la expectativa que tienen sobre el desempeño de las autoridades en contextos de desastre. Además, de que la ligera ventaja de Salgar refleja diferencias en la percepción de la efectividad institucional entre las comunidades, encontrando posible explicación en experiencias previas positivas (caso Salgar) que fortalecen el CSE.

En el segundo ítem del CSE se continúa observando la diferencia entre las respuestas. Para esta pregunta se empleó información obtenida en grupos focales realizados previamente en ambas localidades, cuyo propósito fue identificar actores relevantes dentro de cada comunidad. En estos espacios se utilizaron metodologías apropiadas, como la técnica de “bola de nieve” (Ramos-Vidal, 2015), con el fin de visibilizar actores significativos en las redes comunitarias para la gestión del riesgo. Entre los actores que emergieron con mayor frecuencia destacan: la Alcaldía, la Personería, la Policía, los líderes comunitarios y las autoridades religiosas. En Salgar, tres autoridades públicas, Alcaldía, Personería y Policía, representan el 78.1% de a quién le creerían una valoración sobre un potencial riesgo en el lugar que vive. Mientras que, en La Primavera, la misma tríada de actores institucionales, suma el 67,8 % de la respuesta mayoritaria, y las mismas personas resaltan que los líderes de la comunidad, con un 24,6%, siendo la segunda opción de respuesta, luego de la Alcaldía. Esto podría entenderse como un reconocimiento de confianza institucional hacia las autoridades públicas, especialmente en Salgar (*ex-post*), y concuerda con las respuestas afirmativas que dieron las comunidades de La Primavera y de Salgar en el anterior ítem.

En el primer ítem que observa conjuntamente el CSE y el CSC, y aunque continúa la diferencia entre los porcentajes de respuestas afirmativas (de acuerdo y totalmente de acuerdo) entre las comunidades, en esta ocasión es La Primavera que en un 60,7% está de acuerdo con la afirmación según la cual las relaciones entre las instituciones del Estado y la comunidad en momentos de desastres son concertadas, mientras que para el caso de Salgar el 68% tiene esta misma consideración. En lo que respecta a la frecuencia de respuestas neutras, en Salgar esta categoría ocupó el segundo lugar con un 19,1%, después de la opción “Totalmente de acuerdo” (57,9%) y antes de la opción “De acuerdo” (10,1%). Mientras que en La Primavera la respuesta neutra alcanzó un 23%, ubicándose en la tercera posición, precedida por la opción “De acuerdo” (35,0%) y “Totalmente de acuerdo” (25,7 %).

Aunque la percepción es positiva en ambas comunidades, la diferencia resalta posibles desafíos en la articulación efectiva entre instituciones y actores comunitarios en La Primavera, indicando vulnerabilidades estructurales que deben gestionarse. De igual forma, y como puede observarse, los porcentajes de respuesta en este ítem tienen correspondencia con los resultados obtenidos en los dos anteriores ítems, pero discute con la tendencia de respuestas de los ítems de CIS. Por otra parte, la frecuencia de las respuestas neutras, ligeramente mayor en La Primavera que en Salgar, reafirma la ambigüedad y la fragilidad de la relación entre la comunidad y la institucionalidad, en este caso sobre la valoración de las relaciones concertadas. Este hallazgo, la persistente ambigüedad, desconfianza o distancia entre las comunidades y las instituciones, se constituyen como un desafío y un espacio para fortalecer vínculos de confianza y concertación entre las autoridades locales y las comunidades en la gestión del riesgo.

Para el segundo ítem que observa conjuntamente el CSE y el CSC, las comunidades no concuerdan: mientras que en Salgar el 60.6 %, en La Primavera solo el 37,2 % está satisfecho con las respuestas que han dado las instituciones del Estado a la comunidad en momentos de desastres o emergencias. En cuanto a las respuestas neutras, en Salgar fue del 25%, siendo la segunda opción en frecuencia, después de “Totalmente de acuerdo” (40,4%) y antes de “De acuerdo” (22,2%). En contraste, en La Primavera la respuesta neutra ocupó el primer lugar con un 36,1%, seguida por la opción “De acuerdo” (20,2%) y, en tercer lugar, la opción “Totalmente en desacuerdo” (17,5%).

Este resultado refleja un hallazgo sobre una brecha entre la percepción de las comunidades, además de importantes carencias de confianza cognitiva y estructural en La Primavera, indicando una VI crítica y menor RC frente a eventos extremos. Mientras en Salgar existe una percepción más favorable sobre las respuestas estatales en contextos de emergencia, en La Primavera, se observa una tendencia a la percepción neutral, indicando desconfianza persistente o la ausencia

de experiencias claras frente a la acción institucional, reforzando la interpretación de una relación frágil entre la comunidad y las entidades locales, que no favorecen la gestión del riesgo.

La encuesta realizada también incluyó dos preguntas extra que se usaron para contrastar los resultados del test: ¿Con quién trabaja para generar soluciones frente a las amenazas de origen natural y humanas que se presentan en el asentamiento (en el marco de la GRD)? En Salgar, el 46,1% trabajaba con la comunidad, 34,8% respondió no saber con quién trabajar, y únicamente el 9,0% respondió que con las autoridades. Esto concuerda con las respuestas dadas por esta misma comunidad en el test, especialmente en los ítems CIS, pero discute con las respuestas dadas para los ítems de CSE y genera preguntas cómo: ¿Por qué trabajan tan poco la comunidad y autoridad local, siendo que la primera confía en las decisiones de la segunda?, quizás la respuesta a esta incógnita está en la percepción que la comunidad tiene sobre la limitada capacidad técnica y administrativa local, como se expondrá en el siguiente apartado.

Por su parte, La Primavera respondió al cuestionársele con quién trabaja para generar soluciones, de la siguiente forma: Autoridad, 33,33%; la misma comunidad, 13,11% y no sabe el 44,81%. Este porcentaje respecto a la comunidad, que es significativamente menor en comparación con Salgar, sugiere debilidades en la cohesión social, así como vulnerabilidades importantes en el tejido comunitario necesario para la gestión efectiva del riesgo. Lo descrito permite formular una respuesta a la pregunta sobre por qué esta comunidad tiene dificultades para trabajar conjuntamente en la búsqueda de soluciones a las amenazas de origen natural y humano que se presentan en el asentamiento, y los resultados evidencian que los obstáculos están asociados a la débil estructura de redes comunitarias internas y poco desarrollo del CSE, que dificulta la cooperación efectiva entre los habitantes; además, hay incertidumbre respecto a con quién trabajar, por la ausencia de claridad sobre los actores clave para la coordinación efectiva entre instituciones y comunidad.

La otra pregunta de control realizada por fuera del test fue: ¿En quién confía para generar soluciones frente a las amenazas de origen natural y humano que se presentan en el asentamiento (en el marco de la GRD)? En Salgar, 72,5% dice confiar en las autoridades, y 18,5% responde no saber en quién confiar. Siendo estas las dos respuestas mayoritarias. Por su parte en La Primavera, las dos respuestas de mayor frecuencia fueron: Autoridades con el 42,1%, y no sabe en quién confiar con el 45,4%. Estos valores, especialmente los dados por La Primavera no concuerdan con las respuestas dadas en las preguntas del test sobre la confianza institucional. Esto sugiere que la comunidad tiene una posición ambigua respecto a la confianza hacia las autoridades locales para solucionar las amenazas de origen natural y humano, y que a veces puede estar supeditada a los beneficios transitorios/temporales asignados. Esta ambigüedad quizás obedece a la limitada capacidad de las instituciones locales para establecer canales claros y efectivos de comunicación con la comunidad, a baja cohesión social interna y pocas redes formales establecidas, lo que dificulta la cooperación y acción colectiva y, finalmente, a la percepción de favoritismos y la desconfianza en la capacidad institucional que reducen significativamente la motivación y el compromiso comunitario para articular esfuerzos colectivos.

DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos tras la aplicación piloto del test en las comunidades de Salgar (*ex post*) y La Primavera (*ex ante*) permiten establecer relaciones importantes al contrastarlos con los indicadores institucionales proporcionados por la Medición del Desempeño Municipal (MDM) y el Índice Municipal de Riesgo de Desastres ajustado por Capacidades (IRAC). El IRAC y el MDM ilustran la capacidad institucional, mientras que el test agrega una perspectiva subjetiva desde las comunidades, revelando paralelos importantes entre percepción y realidad institucional. Este análisis comparado permite identificar áreas específicas que requieren fortalecimiento institucional, ya que los resultados del test revelan la percepción comunitaria sobre el cumplimiento normativo, la calidad del trato institucional y la equidad en la distribución de recursos públicos, aspectos esenciales para la gobernanza resiliente en contextos de riesgo climático, y los resultados de la MDM y el IRAC complementan esta visión. Por lo tanto, esta comparación es clave para comprender mejor las dimensiones políticas que afectan la VI y la RC, aspectos centrales en la GRD.

El IRAC mide el riesgo que tiene la población de los municipios ante eventos relacionados con inundaciones, flujos torrenciales y movimientos en masa -impulsores biofísicos-, y las

capacidades de las entidades territoriales para gestionarlo (Departamento Nacional de Planeación, 2018). El índice asigna un valor de riesgo a cada municipio, en un rango de cero (0) a cien (100), donde cero indica un municipio con riesgo bajo, la vulnerabilidad social de los habitantes es muy baja y no están expuestos a las condiciones más críticas de inundaciones, flujos torrenciales y movimientos en masa; y, cien, corresponde, por el contrario, a un municipio donde sus habitantes son altamente vulnerables y están expuestos a condiciones críticas de los tres tipos de fenómenos considerados. El IRAC está conformado por dos componentes: el primero mide el Riesgo y el segundo la Capacidad (Departamento Nacional de Planeación, 2021a).

Por otra parte, y para asociar la MDM con dimensiones de los impulsores políticos, es necesario precisar que se entiende por capacidad estatal la posibilidad de esperar los alcances planteados de la acción del Estado, entre otras, la capacidad técnica, que es la habilidad para administrar políticas económicas y analizar opciones de política pública; y la capacidad administrativa, o habilidad de los Estados para proveer bienes y servicios (Completa, 2017). Ambas capacidades las evalúa en Colombia el DNP mediante la MDM desde 2017 que mide dos componentes: Gestión (capacidad técnica) y Resultados (capacidad administrativa). El primero, “incluye las acciones y decisiones que adelanta la administración local que buscan transformar los recursos en un mayor bienestar de la población y desarrollo”. Por su parte, los Resultados “mide(n) los elementos constitutivos del bienestar de la población” (Departamento Nacional de Planeación, 2021b, p. 11).

Los resultados disponibles (DNP, 2024) establecen que una calificación es baja en el desempeño municipal si está por debajo de 45 puntos, media si está entre 45-55, y alta si es mayor a 55. También diferencia los municipios a partir de sus capacidades. En este sentido, los clasifica en cinco grupos comparables de capacidades iniciales, cada grupo de 218 municipios aproximadamente. En el grupo 1 están los municipios que cuentan con mayores recursos y mayor nivel de desarrollo urbano y económico. Por su parte, en el grupo 5 están aquellos con menores recursos y más rurales. Adicionalmente a estos, se definió un grupo especial que aglutina las 13 ciudades principales, que por sus cualidades tienen dinámicas de desarrollo distintas a la mayoría de los municipios del país. Estos grupos conforman los siguientes niveles: Grupo 1 (Nivel alto de capacidades) Grupo 2 (Medio alto) Grupo 3 (Nivel medio) Grupo 4 (Medio bajo) y Grupo 5 (Nivel bajo) (DNP, 2021a). Lo anterior son valores importantes, para estimar la capacidad institucional de Barbosa y Salgar.

Según esta clasificación, hasta 2018² el municipio de Barbosa obtuvo una medición de 44,7 en el IRAC, lo que se interpreta como un riesgo medio bajo (DNP, 2018). En la versión reciente del MDM con resultados de 2022, obtuvo un puntaje de 40,40 (DNP, 2024) frente a 67,64 de la medición anterior (DNP, 2021a), lo que muestra un descenso en la clasificación, equivalente a un bajo desempeño municipal, aunque siga ubicado en el grupo 1. Este resultado, coincide con el del test, que evidencia el motivo de las mayores incertidumbres y menor confianza institucional en Barbosa. Esto se debe posiblemente a condiciones objetivas de alto riesgo, incluyendo factores ambientales, como la proximidad a infraestructuras vulnerables y la incertidumbre ante un potencial desalojo por proyectos de desarrollo regional.

Por su parte Salgar obtuvo una medición de 70,9 en el IRAC, o un nivel de riesgo medio alto (DNP, 2018), distinto a lo que sucede en Barbosa; y un MDM de 55,49 (DNP, 2024) versus 62,26 en la medición anterior (DNP, 2021a). Aunque el municipio sigue ubicado en un nivel alto de desempeño, al igual que en Barbosa, en Salgar también hay un descenso en la clasificación respecto a la capacidad técnica y administrativa, si bien permanece en el grupo 3, pero con valores inferiores al promedio del conjunto³. Esta evaluación coincide parcialmente con la percepción comunitaria registrada en el test, donde se evidencia ambigüedad: aunque una parte significativa de la comunidad (73,1%, nivel alto) indica confianza en las decisiones institucionales durante emergencias, también se expresan dudas considerables sobre la capacidad local de gestionar riesgos sin intervención externa, resaltando vulnerabilidades estructurales persistentes.

En este sentido, de acuerdo con Bonfanti et al. (2023),

La confianza institucional cobra especial importancia cuando los riesgos y sus posibles efectos negativos en la ciudadanía provienen principalmente de fuentes que escapan al control individual, así como cuando se confía a la institución la responsabilidad de prever y abordar daños que, en gran medida, escapan al control de la ciudadanía, como en

2. El informe del IRAC se publicó en 2018, con resultados de 2016. A la fecha, este instrumento no se ha vuelto a aplicar.

3. El Test de confianza institucional y resiliencia comunitaria se aplicó en 2022, año evaluado en la publicación MDM de 2024, cuando se presentó el descenso en la medición del desempeño municipal con relación a la medición anterior.

situaciones de desastres (de origen natural), donde la ciudadanía no puede predecir la magnitud de los daños y tiene escaso control sobre los procesos de recuperación. La importancia de la confianza para reducir la complejidad y los costos de los riesgos reside en fomentar un sólido sentido de preocupación, solidaridad y participación activa en la comunidad. Esto, a su vez, puede conducir a una respuesta más eficiente ante las emergencias. (p. 2. Original en inglés. Traducción propia)

Ahora bien, y de acuerdo con los resultados del test, ambas comunidades presentan niveles moderados a bajos de confianza institucional y social (CIS). Esta situación es coincidente con los valores reflejados por el IRAC y la MDM, que evidencian un descenso en la calificación institucional en ambos municipios, indicando desafíos considerables en la capacidad administrativa y técnica de las entidades locales para gestionar efectivamente riesgos relacionados con inundaciones, flujos torrenciales y movimientos en masa. Desde la perspectiva de los sistemas socioecológicos (Cote & Nightingale, 2012; Goto & Lőrincz, 2025; Balvanera et al., 2017; De la Peña & Velásquez, 2018), se advierten disonancias entre los subsistemas sociales, encarnados por la institucionalidad y sus repertorios de acción “inestables” en el marco de la GRD; y la acción humana en ambos territorios, relacionadas con las formas de habitabilidad, que dan cuenta de prácticas inadecuadas de construcción, aprovechamiento insostenible de la naturaleza, asentamientos informales en áreas de riesgo de ocurrencia de desastres, falta de planificación urbana y de cobertura institucional efectiva, todo lo cual altera negativamente el subsistema ecológico, asociado con las fuentes hídricas.

Igualmente, como se observa con los resultados del test, ambas comunidades, Salgar y La Primavera, tienen posiciones ambiguas respecto a la confianza en las instituciones para aportar a la solución de amenazas, lo cual con frecuencia obedece a la consecución o no de beneficios inmediatos o transitorios que se les asigna. Sin embargo, pese a la inconsistencia entre algunas de las respuestas, se advierte mayor confianza institucional en Salgar (*ex post*) que en La Primavera (*ex ante*). Aunque la reconstrucción de Salgar se llevó a cabo en tiempo récord, dos años después de la avalancha (La razón.co, 2017), la población lo reconoce, pero también expresa que no hubiera sido posible, sin la intervención del gobierno nacional y otras instancias por fuera del municipio⁴, lo que evidencia cierto grado de escepticismo sobre la acción de la institucionalidad local por sí sola, y la capacidad de gestión.

Teniendo en cuenta además que en Salgar ya hubo un evento desastroso, se presume que el mayor nivel de confianza institucional en este territorio -frente a lo expresado por los habitantes de La Primavera-, también se debe a los resultados alcanzados desde la institucionalidad local, que aunque requirió de bastante apoyo externo para ofrecer soluciones a los afectados, en definitiva se logró solventar la crisis relativamente rápido, considerando la gravedad de lo sucedido. Por el contrario, en el caso de La Primavera, el menor nivel de confianza institucional puede asociarse con las bajas expectativas que tiene la comunidad en las autoridades del Estado respecto a la acción ante eventuales desastres, especialmente en la escala local, porque como lo manifiestan algunos habitantes del asentamiento, a menudo se sienten invisibles para la administración, excepto en época electoral, cuando abunda la presencia en el territorio de los candidatos para ocupar cargos de elección popular⁵.

Recuérdese que la valoración del IRAC (DNP, 2018) ubica a Salgar en un rango medio alto de riesgo, y que la última medición del MDM (DNP, 2024) descendió en la clasificación, aunque sigue en el grupo 3, con un nivel alto de desempeño. Esto muestra la cierta consistencia entre la autopercepción de la institucionalidad en cuanto a la capacidad técnica y administrativa del Estado en la GRD, versus la visión ambigua que tiene la población de este desempeño, sobre lo que se expresan dudas respecto a la capacidad de respuesta en caso de que se repitiera una tragedia en el municipio. En lo sucesivo, esta incertidumbre puede relacionarse con mayores niveles de VI porque no se presume una acción concertada y clara entre la gente y las instituciones, con lo que estas rupturas pueden significar para la eficacia de las políticas públicas. Esto a su vez, conlleva afectaciones para la RC y genera incertidumbre ya que en estas circunstancias la comunidad duda del respaldo institucional, por lo que no se entiende como un recurso acumulado que tiene la gente para afrontar adversidades y que se puede fortalecer; situación que a su vez refuerza el trabajo fragmentado en la GRD, por un lado a cargo de la institucionalidad, frente a comunidades que no se sienten recogidas en estos procesos, más allá de la atención de emergencia que esperarían, en caso de desastres.

4. Estimaciones generales de habitantes de La Habana, Florida y La Aldea (Salgar), en medio de conversaciones llevadas a cabo con investigadores del proyecto, junio y julio de 2022.

5. Estimaciones generales de habitantes de La Primavera, en medio de conversaciones llevadas a cabo con investigadores del proyecto, 2022.

En estas circunstancias, se comprometen los alcances de la GRD porque cuando las estrategias de acción no dan lugar a un acervo replicable de medidas de prevención, mitigación y preparación de las comunidades para la reducción de las probabilidades de ocurrencia de los eventos desastrosos y el impacto de los mismos; o al menos cuando las comunidades no lo apropian y se perciben ajenas a este, quedan solo como actores pasivos a la espera de las decisiones inconsultas de las autoridades, con las consecuentes afectaciones en términos de RC. En estos escenarios, poco se fortalece la capacidad comunitaria para recuperarse de los desastres, además de desperdiciar los conocimientos y recursos propios, que paulatinamente forjan las personas tras años de habitar y coproducir el territorio, lo que a la postre induce a un círculo vicioso de (des)confianza institucional. Así las cosas, las interacciones fragmentadas entre ciudadanos e instituciones, contrario a los principios de la confianza institucional y como se observa en Salgar, alimenta la percepción ciudadana de que las autoridades no están plenamente capacitadas para la GRD, lo que favorece la sensación de angustia prolongada entre las comunidades (Bonfanti et al., 2024), y que en el caso de Salgar, erosiona el trabajo colectivo, o lo desestimula, porque las personas no se sienten como parte activa en la toma de decisiones sobre el territorio.

Por su parte, La Primavera también es ambigua respecto a la confianza depositada en las instituciones, aunque esta parece ser más incrédula. Los resultados del IRAC para Barbosa (DNP, 2018) clasifican al municipio en riesgo medio bajo -44,7-, mientras la última versión del MDM (DNP, 2024) evidencia un descenso en la medición del desempeño municipal, a pesar de que continúa en el grupo 1. Aunque en el asentamiento no se han presentado desastres, hay condiciones objetivas relacionadas con altos niveles de exposición y amenazas tangibles esbozadas en la introducción, a lo que se suma la continua amenaza de desalojo porque en el largo plazo, se espera repotenciar las vías del antiguo ferrocarril de Antioquia que cruzan La Primavera, para la construcción del Tren de Cercanías defendido por la Gobernación Departamental. Dada la inestabilidad de la relación entre la comunidad y las autoridades locales, la confianza de aquella en la capacidad de GRD de estas es igualmente ambigua y supeditada a los beneficios transitorios recibidos por la gente en momentos coyunturales. El posible desenlace sería semejante al de Salgar, con el agravante de que la comunidad de La Primavera no tiene certezas sobre qué pasará con ellos a futuro ni a qué le apuntan las diferentes administraciones de turno. De allí los menores niveles de confianza institucional que se aprecian en este territorio, pues a la inestable relación entre la comunidad y las autoridades, se suma el potencial desarraigo de aquella, que en lo inmediato puede incrementar la apatía de las personas frente a la institucionalidad, reforzando con ello la percepción ciudadana del Estado asistencialista (Lapalma, 2001), por un lado, o el Estado indiferente, por el otro.

Ante situaciones de este tipo, actualmente se viene fortaleciendo la Gestión del Riesgo de Desastres basada en Comunidad (GRDBC), entendida como un proceso que integra la capacidad organizativa de las comunidades, habilidades de autogestión y la cogestión de los gobiernos locales, que devienen en la consolidación de redes participativas (Sandoval-Díaz & Martínez-Labrin, 2021), caracterizadas por la identificación, evaluación y planificación de acciones conjuntas para prevenir, mitigar y fortalecer la capacidad de respuesta ante eventos de desastre. El objetivo es alentar la RC, en la que, según Rojas (2018), se afianza la capacidad colectiva de solventar adversidades a través de procesos grupales que incluyen el apoyo del gobierno local y/o nacional, redundando en una gestión territorial eficiente. En los casos estudiados, se observa que los “enfoques comunitarios (...) rara vez se amplían ni se integran sistemáticamente en las políticas y prácticas nacionales (y locales)” (Global Network Society Organisations for Disaster Reduction, s.f., párr. 2), propiciando con ello contextos de VI, que la ciudadanía experimenta con niveles medio bajos de percepción comunitaria acerca de la eficacia normativa, la calidad del trato institucional y la equidad en la distribución de recursos públicos.

El anterior análisis comparativo permite establecer relaciones del siguiente tipo: i) cuando se presente simultáneamente inapropiada capacidad institucional, débil articulación de actores con interés y capacidad en gestión del riesgo, y baja confianza institucional, habrá mayor VI y menor RC; y viceversa, un escenario contrario se traduce en gobernanza resiliente para la GRD en medio del cambio climático (ver Figura 7).

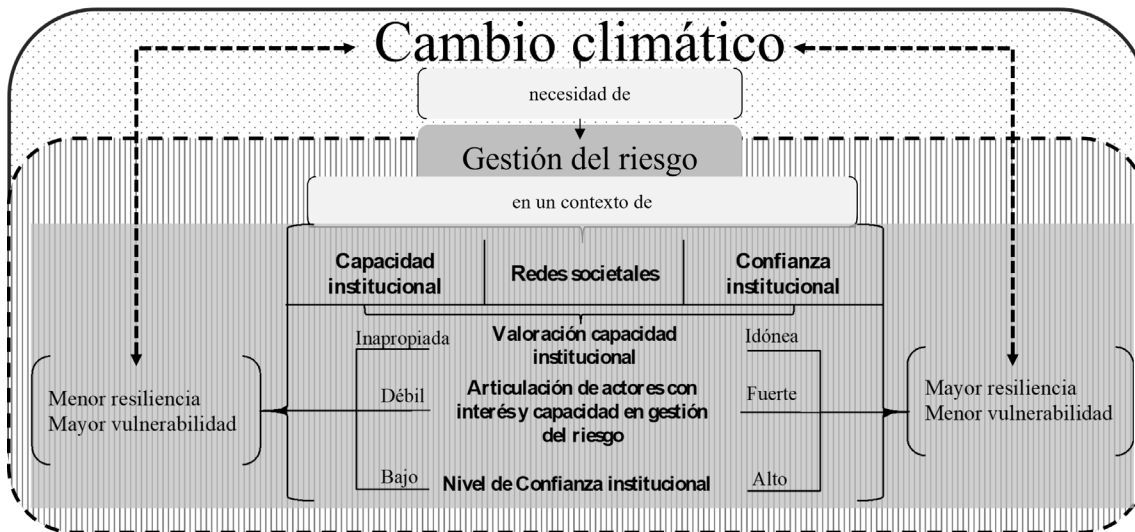


Figura 7. Relaciones y predictores entre capacidad institucional, redes sociales, confianza institucional, vulnerabilidad y resiliencia comunitaria
Fuente: Autores, 2026.

La presente investigación se alinea con la GRDBC, desde la perspectiva de los sistemas socioecológicos, ampliamente abordada en los estudios del riesgo (Torres et al., 2021; Castillo-Villanueva & Velázquez-Torres, 2015; Balvanera et al., 2017). Aunque la RC es una categoría frecuente en el campo de la GRD desde la perspectiva comunitaria, no se encontraron publicaciones que integren simultáneamente la pregunta por la VI y la confianza institucional, lo que constituye un aporte novedoso del presente trabajo, especialmente en comunidades con vulnerabilidades profundas como las de Salgar y La Primavera, en las que hace falta fortalecer las redes para gestionar el riesgo, con base en los principios de participación ciudadana; corresponsabilidad entre comunidades y autoridades locales; fortalecimiento técnico e interdisciplinar; priorización de recursos y mecanismos permanentes de monitoreo, evaluación colectiva de amenazas, vulnerabilidades y capacidades (Conferencia de Estadísticas de las Américas, 2019); y la retroalimentación oportuna que coadyuve al fortalecimiento de estrategias de acción.

De igual manera, a nivel metodológico, este trabajo aporta con la construcción de una herramienta (el test) que se puede replicar en investigaciones de este tipo, en las que interese contrastar la postura y evaluación institucional frente a la percepción y experiencia de las comunidades sobre la GRD, lo cual permite advertir niveles de confianza institucional para identificar dificultades y/o fortalezas, de cara al establecimiento de redes de trabajo intersectoriales y horizontales.

CONCLUSIONES

Partiendo del presupuesto de que a mayores niveles de confianza mayores serán las implicaciones y maneras de relacionamiento entre la ciudadanía y las autoridades, la investigación analizó de forma comparada en dos territorios, la VI y la RC en el marco de la GRD. Lo anterior se hizo a partir de la lectura de las relaciones entre actores tanto públicos como privados, con base en el levantamiento de información sobre tipologías de VI, en referencia a los indicadores de medición de gobernabilidad municipal y, finalmente, la capacidad de generación de confianza como determinante de la RC de cara a las medidas internacionales y locales para la prevención, reducción, atención y respuesta del riesgo.

El instrumento aplicado muestra que, contextos de cambio climático con baja capacidad institucional, escasa articulación entre actores con interés e incidencia en la GRD, y bajos niveles de confianza institucional, conduce a mayor VI y menor RC. Esto a su vez entorpece las posibilidades de gobernanza resiliente en los territorios, porque las comunidades no se perciben como parte estable e importante en los procesos de planificación en torno al riesgo, afectando con ello la creación de redes y alianzas de trabajo sólidas y duraderas.

Finalmente, se observa que la confianza no solo depende de la presencia institucional sino de las soluciones inmediatas y expectativas que generan las autoridades. Por eso, parte de la

construcción de esas expectativas depende de los impulsores políticos, en este caso de las políticas públicas que en ocasiones no son realistas, porque no están respaldadas por capacidad institucional, deviniendo en ineficacia y desconfianza hacia las instituciones. En Salgar, lo anterior se observa en la percepción ciudadana acerca de la limitada capacidad que tienen las autoridades locales para afrontar las crisis, y aunque en el territorio hay antecedentes de la acción institucional tras la emergencia, las personas consideran que esto se debió más al apoyo externo (público, privado y de la sociedad civil organizada), que a la efectividad del gobierno local. Por su parte, en La Primavera, los impulsores políticos devienen en (des)confianza institucional, en virtud de la inexistencia de canales de comunicación efectivos entre las instituciones locales y la comunidad, la escasez de redes formales establecidas y la percepción de favoritismos que condicionan la acción de las autoridades, todo lo cual desmotiva a las personas para realizar esfuerzos colectivos sostenidos en el tiempo.

Cuando las políticas públicas no se basan en la solvencia institucional, técnica y administrativa, suelen ser ineficaces, o al menos, no satisfacen las expectativas ciudadanas, afectando de este modo la legitimidad de las decisiones públicas. Lo anterior repercute en la RC porque en contextos de amplia vulnerabilidad, es importante que la capacidad organizativa de la gente se acompañe con la acción del Estado para la planificación colaborativa, el acompañamiento técnico y la priorización de recursos.

Actualmente, Salgar es un referente nacional de reconstrucción postdesastre, aunque en menor medida de RC por las dificultades mencionadas para articular y sostener el trabajo en red. Por su parte La Primavera de cuenta de una experiencia inestable en la GRD, si bien en ambos casos las personas han forjado habilidades de preparación e identificación del riesgo. Este conocimiento situado puede nutrir las políticas institucionales a futuro, máxime cuando el elemento comunitario es hoy un imperativo en la gestión del riesgo, una apuesta por políticas públicas horizontales que deparan del conocimiento profundo de los territorios, de la confianza en la toma de decisiones y de la fortaleza institucional.

REFERENCIAS

- Acuña, J. (2016). Análisis de la vulnerabilidad institucional en el distrito metropolitano de Caracas. *Terra Nueva Etapa*, 32(52), 151-175. <https://www.redalyc.org/pdf/721/72148468007.pdf>
- Balvanera, P., Astier, M., Gurri, F. D., & Zermeno, I. (2017). Resiliencia, vulnerabilidad y sustentabilidad de sistemas socioecológicos en México. *Revista Mexicana de Biodiversidad*, 88, 141-149. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-34532017000500141
- Beramendi, M., Delfino, G., & Zubieta, E. (2016). Confianza Institucional y Social: Una Relación Insoslayable. *Psychological Research Records*, 6(1), 2286-2301. <https://www.redalyc.org/pdf/3589/358945983005.pdf>
- Bonfanti, R.C., Oberti, B., Ravazzoli, E., Rinaldi, A., Ruggieri, S., & Schimmenti, A. (2023). The Role of Trust in Disaster Risk Reduction: A Critical Review. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 21(1), 29. <https://doi.org/10.3390/ijerph21010029>
- Borrego, J. B. (2023). Outdated regulations and institutional vulnerability: Hydrological risk management in Málaga's municipal planning. *Heliyon*, 9(8), e18691. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e18691>
- Cabrera, M. F. (2017). *Capital social y desarrollo humano en Bogotá, D.C.: Una aproximación desde las localidades* [Tesis doctoral, Universidad Externado de Colombia]. Repositorio institucional de la Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.57998/bdigital.handle.001.413>
- Castillo-Villanueva, L. & Velázquez-Torres, D. (2015). Sistemas complejos adaptativos, sistemas socio-ecológicos y resiliencia. *Quivera*, 17(2), 11-32. <https://www.redalyc.org/journal/401/40143424002/html/>
- Completa, E. R. (2017). Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140. <https://www.redalyc.org/pdf/522/52251158004.pdf>
- Conferencia de Estadísticas de las Américas (2019). *Grupo de Trabajo sobre la Medición y Registro de Indicadores Relativos a la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD)*. https://www.undrr.org/sites/default/files/inline-files/Marco-teórico-datos-estadísticas-desastres_o.pdf?startDownload=true

- Cote, M., & Nightingale, A. J. (2012). Resilience thinking meets social theory: Situating social change in socio-ecological systems (SES) research. *Progress in Human Geography*, 36(4), 475-489. <https://doi.org/10.1177/0309132511425708>
- De la Peña, G. & Velázquez, R. M. (2018). Algunas reflexiones sobre la teoría general de sistemas y el enfoque sistémico en las investigaciones científicas. *Revista Cubana de Educación Superior*, 37(2), 31-44. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=So257-43142018000200003&lng=es&nrm=iso&tlng=en
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2024). *Glosario*. <https://www.dane.gov.co/files/Glosario.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2018). *Índice Municipal de Riesgo de Desastres ajustado por Capacidades*.
- Departamento Nacional de Planeación (2021a). *Resultados desempeños municipal 2021. Medición de desempeño municipal 2021*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/2021/Visor_MDM_2021.xlsx
- Departamento Nacional de Planeación (2021b). *Resultados desempeños municipal. Medición de desempeño municipal*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/2021/Informe%20MDM%20-%202021.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2024). *Medición de desempeño municipal*. <https://2022.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>
- Global Network Society Organisations for Disaster Reduction (S.F.). *Gestión del riesgo de catástrofes basada en la comunidad*. <https://www.gndr.org/es/project/community-based-disaster-risk-management/#:-:text=El%20reto,las%20pol%C3%ADticas%20y%20opr%C3%A1cticas%20nacionales>
- Google. (2025). Ubicación de las comunidades La Habana, La Florida y La Margarita en el municipio de Salgar, Antioquia [Captura de pantallas]. Google Earth. <https://earth.google.com/web/search/Salgar,+Antioquia/@5.96456664,-75.97469521,1376.22359352a,3059.83602215d,35y,oh,ot,or/data=CiwijgokCX-8pxDoxzhAEX-8pxDoxzjAGTwYfU8TjUpAITJB2d7VQkvAQgIIAToDCgEwQgIIAEoNCPwEQAA>
- Google. (2025). Ubicación de la comunidad La Primavera, Barbosa, Antioquia [Captura de pantalla]. Google Earth. https://earth.google.com/web/search/Finca+la+primavera+%F0%6F%A6%8B,+Barbosa,+Antioquia/@6.41322082,-75.4081215,1341.39778201a,405.87735886d,35y,208.11754536h,ot,or/data=CiwijgokCZIFix-Z6BdAEeXY2FzVzhdAGWT_oMUK_VLAIZY3sGLf_1LAQgIIAToDCgEwQgIIAEoNCP_____wEQAA
- González-Muzzio, C. (2013). El rol del lugar y el capital social en la resiliencia comunitaria posdesastre: Aproximaciones mediante un estudio de caso después del terremoto del 27/F. *EURE (Santiago)*, 39(117), 25-48. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612013000200002>
- Goto, E., & Lőrincz, V. O. (2025). Resilience Thinking: Emergence, Conceptualisations, and Applicability in Social Systems and Law. En F. Gárdos-Orosz (Ed.), *The Resilience of the Hungarian Legal System since 2010* (pp. 209-224). Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-70451-2_13
- Grinnell, J. (1917). The Niche-Relationships of the California Thrasher. *The Auk*, 34(4), 427-433. <https://doi.org/10.2307/4072271>
- Khan, A., Gong, Z., Shah, A. A., & Haq, M. (2023). A multi-criteria decision-making approach to vulnerability assessment of rural flooding in Khyber Pakhtunkhwa Province, Pakistan. *Environmental Science and Pollution Research*, 30(19), 56786-56801. <https://doi.org/10.1007/s11356-023-25609-1>
- Lapalma, A. (2001). El escenario de la intervención comunitaria. *Revista de Psicología*, X(2), 61-70. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26410206>
- La razón.co. (2017). *Terminó reconstrucción de Salgar después de dos años de trágica avalancha*. <https://larazon.co/nacion/termino-reconstruccion-de-salgar-despues-de-dos-anos-de-tragica-avalancha/>
- Lin, T.-H. (2015). Governing Natural Disasters: State Capacity, Democracy, and Human Vulnerability. *Social Forces*, 93(3), 1267-1300. <https://doi.org/10.1093/sf/sou104>

- López, F. M., & Limón, F. (2017). Componentes del proceso de resiliencia comunitaria: Conocimientos culturales, capacidades sociales y estrategias organizativas. *PSIENCIA*, 9(3), 1-13. <https://doi.org/doi:10.5872/psiencia/9.3.61>
- López, O. L. (2007). La resiliencia de las familias en el desplazamiento forzado. En Y. Puyana & M. H. Ramírez (Eds.), *Familia, Cambios y Estrategias* (pp. 227-252). Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas; Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Integración Social.
- Lucatello, S. (2021). Managing Climate Change Adaptation (CCA) and Disaster Risk Reduction (DRR) in Latin America and the Caribbean: Institutions, Challenges, and Opportunities. En J. M. Luetz & D. Ayala (Eds.), *Handbook of Climate Change Management* (pp. 4741-4763). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-57281-5_135
- Maldonado, A. L., & González, E. F. (2013). De la resiliencia comunitaria a la ciudadanía ambiental. El caso de tres localidades en Veracruz, México. *Integra Educativa*, 6, 13-28. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1997-40432013000300002
- Maturana, H. (1995). *El Sentido de lo Humano*. Dolmen.
- Moreno, J. F. (2017). *Estadística para ciencias sociales*. Universidad Externado de Colombia.
- Nuñez, M. A., & Ocampo-Salazar, C. (2025). Dimensiones de la gobernanza del riesgo de desastres: Una revisión sistemática. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 9(1), 51. <https://doi.org/10.55467/reder.v9i1.177>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.unisdr.org/files/43291spanishsendaiframeforasterri.pdf>
- Ramos-Vidal, I. (2015). Estrategias de análisis estructural aplicadas a la evaluación de Políticas Públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 55-71. <https://doi.org/10.24965/gapp.voi14.1028>
- Rendón, B. (2016). *El reasentamiento de La Primavera, una población en situación de riesgos múltiples*. Corporación Región.
- Rojas, Y. (2018). Estado del arte de la resiliencia comunitaria como un componente esencial en la prevención de riesgos de desastres (1995-2015). En N. Novillo, P. Olmedo, Y. Pérez, & Y. Rojas, *Aproximaciones a la relación entre ciudades y cambio climático* (pp. 43-83). Flacso. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/58030.pdf#page=44>
- Rojas-Betancur, M. A., & Hidalgo, C. A. (2023). Impulsores políticos y económicos, políticas públicas, población vulnerable y confianza institucional. En *Vulnerabilidad, Resiliencia y Riesgo de Desastres* (pp. 289-320). Sello editorial Universidad de Medellín.
- Rosnay, J. (1978). *El Macroscopio*. Ediciones AC.
- Sandoval-Díaz, J., & Martínez-Labrin, S. (2021). Gestión comunitaria del riesgo de desastre: Una propuesta metodológica-reflexiva desde las metodologías participativas. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 5(2), 75-90. <http://revistareder.com/handle-0719-8477-2021-097>
- Sapiains Arrué, R., & Ugarte Caviedes, A. M. (2017). Contribuciones de la Psicología al abordaje de la dimensión humana del cambio climático en Chile (segunda parte). *Interdisciplinaria*, 34(2), 259-274. <https://www.redalyc.org/journal/180/18052925006/>
- Shah, S. S., & Rana, I. A. (2023). Institutional challenges in reducing disaster risks in the remote city of Hindukush-Karakorum-Himalayan (HKH) region, Pakistan. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 88, 103581. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2023.103581>
- Suárez Ramos, V., López Vázquez, E., & Merino Soto, C. (2022). Construcción y validación de una Escala de Resiliencia Comunitaria Frente a Amenazas Naturales. *Ciencias Psicológicas*. <https://doi.org/10.22235/cp.v16i2.2723>
- Tinoco, N. (2023). Post-disaster (im)mobility aspiration and capability formation: Case study of Southern California wildfire. *Population and Environment*, 45(2), 4. <https://doi.org/10.1007/s11111-023-00416-5>
- Torres, P., Castro, G., & Torres, P. (2021). Asentamientos informales y resiliencia comunitaria. Itinerarios para su evaluación ante riesgos de desastres. *Revista ciudades, estados y política*, 8(1), 129-146. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/91947/79588>

- Uriarte, J. de D. (2010). La resiliencia comunitaria en situaciones catastróficas y de emergencia. *International Journal of Developmental and Educational Psychology*, 1(1), 687-693. <https://www.redalyc.org/pdf/3498/349832324073.pdf>
- Werner, E. E. (1995). Resilience in Development. *Current Directions in Psychological Science*, 4(3), 81-84. <https://doi.org/10.1111/1467-8721.ep10772327>
- Yamagishi, T., & Yamagishi, M. (1994). Trust and commitment in the United States and Japan. *Motivation and Emotion*, 18(2), 129-166. <https://doi.org/10.1007/BF02249397>
- Ziga-Abortta, F. R., & Kruse, S. (2023). What drives vulnerability? Explaining the institutional context of flood disaster risk management in Sub-Saharan Africa. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 97, 104054. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2023.104054>