

---

---

# Proyecto de Inversión Apoyo al fortalecimiento de las Políticas e Instrumentos Financieros del SNPAD de Colombia.

Informe de Ejecución Vigencia 2015

**Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres**

---

---



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA



## CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN .....	2
2. ANTECEDENTES .....	3
3. OBJETIVO DEL PROYECTO .....	4
3.1 Objetivo General .....	4
3.2 Objetivos Específicos .....	4
4. RESULTADOS REGISTRADOS VIGENCIA 2015 .....	4
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	11

## 1. INTRODUCCIÓN

La UNGRD en cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto 4147 de 2011, el Decreto 2672 de 2013 y de la Ley 1523 de 2012 coordina el desarrollo y la implementación de los instrumentos de *Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres* en el país, con el fin de generar directrices que fortalezcan el proceso social de la *Gestión del Riesgo de Desastres* y contribuir al bienestar, la calidad de vida de las personas y a la planificación del desarrollo seguro.

El proyecto de Fortalecimiento de Políticas e Instrumentos Financieros del SNPAD fue formulado y presentado en el Marco de Gasto de Mediano Plazo –MGMP, ante la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación y ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de dar continuidad al proyecto que venía ejecutándose desde el año 2009 con recursos del Crédito BIRF 7293-CO.

El presente documento presenta el informe de cierre, describe los resultados obtenidos durante su ejecución para la vigencia 2015, así mismo se plantean las conclusiones y unas recomendaciones derivadas del proceso de desarrollo del proyecto.

## 2. ANTECEDENTES

El Proyecto de *Fortalecimiento de Políticas e Instrumentos Financieros del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres SNPAD* fue formulado en el año 2009 en el marco del Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado ante Desastres Naturales APL-1 Crédito BIRF 7293-CO, en cabeza de la Dirección de Gestión de Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia (DGR), como un mecanismo para mejorar la capacidad y la estructura del SNPAD, definiendo las responsabilidades que debían asumir los diferentes actores del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, Así mismo la desarticulación institucional tanto en el nivel nacional como en el regional y local y la inexistencia de mecanismos financieros apropiados limitaba la ejecución de actividades que incidieran efectivamente en la reducción del riesgo. El proyecto buscaba entonces superar estas debilidades que habían sido identificadas y referidas en el CONPES 3318.

El Plazo de ejecución del proyecto con financiamiento de recursos derivados del Crédito BIRF 7293-CO, se proyectó hasta el 31 de agosto de la vigencia 2013, durante este periodo el proyecto se orientó en diagnosticar el SNPAD en torno a su operatividad y capacidad de llevar a cabo la implementación de la gestión del riesgo de desastres, y en obtener los insumos que permitieran actualizar el marco normativo del país en esta materia.

Las acciones ejecutadas en el proyecto, generaron insumos para la formulación del proyecto de Ley de Gestión del Riesgo, que se derivó posteriormente en la adopción de la Ley 1523 de 2012, y en la creación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD, a través del Decreto 4147 de 2011, así como la expedición del Decreto 1974 de 2013 por el cual se establece el procedimiento para la expedición y actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres PNGRD.

Durante la vigencia 2015, el proyecto se enfocó en el proceso de elaboración para la puesta en marcha de instrumentos de planificación derivados de la Ley 1523 , así como de lineamientos que permitan al país actuar de manera eficiente y eficaz ante situaciones de desastre nacional

### 3. OBJETIVO DEL PROYECTO

#### 3.1 Objetivo General

Fortalecer política y financieramente el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD teniendo en cuenta la definición de responsabilidades de los actores que lo integran y el establecimiento de mecanismos de financiamiento que le permitan incidir efectivamente en el proceso de gestión del riesgo, a partir de la construcción colectiva con entidades del Sistema.

#### 3.2 Objetivos Específicos

- Formular e Implementar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Fortalecer al SNGRD con el desarrollo de instrumentos para el proceso de manejo de desastres.

### 4. RESULTADOS REGISTRADOS VIGENCIA 2015

Para la vigencia 2015, el proyecto de Fortalecimiento de Políticas e Instrumentos Financieros del SNPAD, desarrolló las actividades propuestas en la cadena de valor con el fin de lograr la consecución de cada uno de los productos y el cumplimiento de los objetivos las cuales describen a continuación:

4

Objetivo específicos	Producto	Metas		Actividades	Resultados obtenidos vigencia 2015
		Unidad de Medida	2015	Actividades	
Formular e Implementar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	Agendas Estratégicas Sectoriales	Porcentaje	20%	Concertar con sectores de la administración pública del nivel nacional las acciones prioritarias del componente programático del PNGRD por medio de agendas sectoriales	Se logró la concertación del componente programático del PNGRD con 21 sectores de la administración. El PNGRD fue aprobado por el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo para un periodo de 10 años, una vez se llevó a cabo el proceso de validación y concertación sectorial.
				Diseñar un programa de acompañamiento sectorial para la implementación de las agendas sectoriales	Se elaboró el contenido de las agendas estratégicas como propuesta a ser discutida y puesta en consideración con cada uno de los sectores para llevar a cabo la implementación del PNGRD

Objetivo específicos	Producto	Metas		Actividades	Resultados obtenidos vigencia 2015
		Unidad de Medida	2015	Actividades	
	Sistema de seguimiento y evaluación al PNGRD	Porcentaje	25%	Diseñar la metodología para el seguimiento y evaluación al PNGRD	Se cuenta con una propuesta de planteamiento metodológico e indicadores para el seguimiento y evaluación del PNGRD, el cual deberá ser validado con los actores del SNGRD.
Fortalecer al SNGRD con el desarrollo de instrumentos para el proceso de manejo de desastres	Lineamientos de Política ante fenómenos recurrentes	Número	1	Realizar el diagnóstico de las lecciones aprendidas en el país ante fenómenos recurrentes	Se cuenta con un documento de análisis y caracterización de afectaciones por eventos recurrentes para el periodo 2010-2015.
				Elaborar los lineamientos de política ante fenómenos recurrentes	Se cuenta con un documento que contiene los insumos técnicos para la elaboración de lineamientos de política ante fenómenos recurrentes.

#### 4.1 Concertar con sectores de la administración pública del nivel nacional las acciones prioritarias del componente Programático del PNGRD.

5

Las agendas estratégicas sectoriales se proponen como un mecanismo para facilitar el desarrollo e implementación de los compromisos por parte de los sectores y sus entidades adscritas en relación con los objetivos y programas definidos en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Para ello se desarrollaron una serie de reuniones y mesas de trabajo con sectores de la administración pública en las que se logró la validación y formulación del componente programático del PNGRD.

De acuerdo a lo establecido en el Decreto 1974 de 2013, en el Componente Programático del Plan se definen los programas, proyectos, objetivos de proyecto, metas, responsables y recursos con los que se espera lograr los objetivos establecidos del PNGRD. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se estableció como meta el desarrollo de tres (3) agendas estratégicas sectoriales para la implementación del PNGRD, se priorizó llevar a cabo dichas agendas con los sectores de: vivienda, ciudad y Territorio, Transporte y Agricultura, por ser los sectores que tuvieron más afectaciones durante el periodo en que transcurrió el fenómeno de La Niña 2010-2011.

No obstante lo anterior, es preciso aclarar que la implementación de las agendas se dará una vez el PNGRD fuera aprobado por el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el cual fue aprobado el día 23 de noviembre de 2015 por parte del Consejo de Ministros, para un período de 10 años.

El siguiente cuadro presenta los sectores y las entidades adscritas con las que se llevó a cabo la concertación del componente programático:

SECTORES	ENTIDADES	FECHA REUNIONES
1	PRESIDENCIA	APC
		17 Julio de 2015
2	AMBIENTE	MinAmbiente
		Institutos Investigación
		UASPNN
		Autoridades Ambientales
		INVEMAR
		IDEAM
		Diciembre 12/2014
		Enero 20/2015
		Febrero 13/2015
		Febrero 16/2015
		Diciembre 12/2014
		Febrero 13/2015
		Diciembre 19/2014
		Mayo 11/2015
3	VIVIENDA	MinVivienda
		Diciembre 10/2014
		Febrero 27/2015
4	AGRICULTURA	MinAgricultura
		UPRA
		ICA
		Diciembre 17/2014
		Abril 14/2015
		Abril 20/2015
5	SALUD	MinSalud
		Instituto Nacional de Salud
		Diciembre 15/2014
		Marzo 18/2015
		Marzo 19/2015
6	TRANSPORTE	MinTransporte
		ANI
		AEROCIVIL
		INVIAS
		Diciembre 16/2014
7	DEFENSA	MinDefensa
		Defensa Civil
		Enero 30/2015
		Febrero 16/2015
8	CULTURA	MinCultura
		Febrero 13/2015
9	TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN	MinTic
		ANE
		Febrero 19/2015
		Mayo 8/2015
		Febrero 13/2015
		Abril 16/2015
10	R. EXTERIORES	MinExteriores
		Julio 23/2015
11	INTERIOR	MinInterior
		Marzo 25/2015
12	HACIENDA Y CRÉDITO P.	MinHacienda
		Marzo 20/2015
13	TRABAJO	Min. Trabajo
		Agosto 06/2015
14	MINAS Y ENERGÍA	Min. Minas
		ANM
		UPME
		SGC
		ANH
		Febrero 06/2015
		Febrero 20/2015
		Mayo 22/2015
		Mayo 26/2015
		Agosto 04/2015
		Septiembre 02/2015
		Diciembre 11/2015
		Febrero 18/2015
15	COMERCIO	Min. Comercio
		Febrero 13/2015
		Mayo 11/2015
16	EDUCACIÓN	Min. Educación
		Febrero 25/2015
17	PLANEACIÓN	DNP
		Abril 14/2015
		Abril 21/2015

SECTORES	ENTIDADES	FECHA REUNIONES	
18	CIENCIA Y TECNOLOGÍA	COLCIENCIAS	Febrero 13/2015 Septiembre 17/2015
19	JUSTICIA Y DEL DERECHO	Min. Justicia	Diciembre 7/2015
20	ESTADÍSTICAS	IGAC	Mayo 28/2015
		DANE	27 de Octubre de 2015

Resultados obtenidos:

- Se logró la concertación con 20 sectores.
- Plan Nacional de Gestión del Riesgo formulado y aprobado para una vigencia de 10 años.

#### 4.2 Diseñar un programa de acompañamiento para la implementación de las agendas estratégicas sectoriales

El objetivo de las Agendas Sectoriales será: “Apoyar el proceso de planificación del sector, promoviendo la implementación de programas, proyectos y acciones definidos en el PNGRD, para reducir la vulnerabilidad del sector e incrementar su resiliencia frente a los desastres”.

Se elaboró el contenido de las agendas estratégicas las cuales deben ser puestas a consideración con cada uno de los sectores para llevar a cabo la implementación del componente programático del PNGRD. El Plan debía ser aprobado por el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo tal como lo establece el Decreto 1974 de 2013, requisito alcanzado en reunión de Consejo de Ministros el 23 de noviembre de 2015.

7

Las agendas estratégicas deberán seguir el siguiente derrotero:

- a) Apuestas del Plan Nacional de La Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2025 para el sector. Se deberán describir las metas y los alcances concertados en el proceso de formulación del componente programático con cada uno de los sectores.
- b) Diagnóstico General. Se deberá incluir un diagnóstico general de cada sector
- c) Proyectos definidos en el PNGRD para el sector. Los proyectos que fueron concertados con cada sector.
- d) Roles y Funciones. De acuerdo a las competencias de cada sector se deberá describir el rol de cada sector en la implementación de la agenda sectorial.
- e) Estructura institucional para la Ejecución de la Agenda. Se define la estructura de acuerdo a las entidades adscritas de cada sector para el desarrollo y ejecución de la agenda.
- f) Plan de Acción. Descripción de una hoja de ruta de las Acciones y Recursos Necesarios para la Ejecución de los Proyectos del PNGRD del Sector.
- g) Mecanismos para el seguimiento y evaluación.



- h) Acuerdo intersectorial para la implementación de la agenda estratégica. Se propondrá un Acuerdo Intersectorial el cual deberá ser firmado por las partes UNGRD - Sector.

#### 4.3. Diseñar la metodología para el seguimiento y evaluación al PNGRD

La UNGRD de acuerdo a lo establecido en el párrafo del Artículo 34 de la Ley 1523 de 2012, debe realizar el seguimiento y la evaluación del PNGRD con los insumos provenientes de la los tres Comités Nacionales de Gestión del Riesgo y de los Consejos Territoriales. Para la vigencia 2015 se avanzó en el proceso de diseño e implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación al PNGRD, definiendo el planteamiento metodológico y los indicadores para llevar a cabo este fortalecimiento en los sistemas de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

El seguimiento a la Gestión del Riesgo de Desastres, es el instrumento mediante el cual se busca establecer el grado de avance en la ejecución de los proyectos tanto de las entidades del orden nacional como de las entidades territoriales que contribuyen al logro de las metas y objetivos previstos en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. El siguiente esquema ilustra el modelo propuesto.



Los indicadores propuestos para el seguimiento y evaluación del PNGRD son tres: Situación Actual, Escenarios de Riesgo y Gobernanza.

- **Situación Actual:** Es el indicador de seguimiento que permite cualificar las metas, en relación con el registro de los eventos que ocurren en los sistemas naturales, con impacto en las actividades económicas y sociales. Este indicador busca profundizar en el detalle de la información, elevar la capacidad de registro y la confianza en dicha información
- **Indicador de Escenarios de riesgo:** Recoge el esfuerzo institucional del orden nacional y territorial en el conocimiento de la información relacionada con las posibles causas de ocurrencia de eventos y la capacidad de prever las acciones que mitiguen el riesgo en las actividades económicas y sociales.
- **Indicador de Gobernanza:** Recoge la información del seguimiento de las actividades que se realizan desde las instancias nacionales y territoriales con las comunidades, orientadas a elevar la capacidad de reacción oportuna tanto preventiva como de atención en caso de desastres

#### 4.4 Realizar el diagnóstico de las lecciones aprendidas en el país ante fenómenos recurrentes

Se elaboró el documento: Análisis de las Afectaciones por Eventos Recurrentes 2010-2015, en el que se analiza la información de los daños y pérdidas por eventos asociados a inundaciones, deslizamientos y avenidas torrenciales, y los recursos desembolsados por el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) para la respuesta; tomando como período de análisis 2010 – 2015, con el fin de brindar insumos técnicos para la caracterización y análisis de las lecciones aprendidas ante fenómenos recurrentes, en el marco del proyecto de Fortalecimiento de Políticas e Instrumentos Financieros del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

9

Así mismo se llevó a cabo un análisis cuantitativo de las afectaciones por eventos recurrentes en materia de pérdidas de vidas humanas, familias afectadas, viviendas destruidas y averiadas, y líneas vitales (vías, puentes vehiculares y peatonales, acueductos y centros educativos); y se hizo una aproximación al estudio de los costos generados por procesos de atención prioritaria a la población afectada y a los avances y falencias de los procesos de Gestión del Riesgo de Desastres a la luz de la Ley 1523 de 2012.

Los resultados de este análisis pueden ampliarse en el documento. Ver Anexo 3. Análisis de las Afectaciones por Eventos Recurrentes 2010-2015.

#### 4.5 Elaborar los lineamientos de política ante fenómenos recurrentes

En el desarrollo de esta actividad se logró consolidar en un documento los insumos técnicos para la elaboración de los lineamientos de política ante fenómenos recurrentes. El siguiente cuadro resume las actividades desarrolladas y los resultados obtenidos.

Actividades	Resultados
-------------	------------

Actividades	Resultados
Búsqueda y revisión de información sobre iniciativas ante eventos recurrentes tanto del contexto nacional como internacional de países con amenazas similares.	Documento con resultados de la revisión de la literatura encontrada.
Identificación de algunos elementos necesarios para la política de eventos recurrentes, a partir de la revisión de experiencias en otros contextos y la normatividad existente en el país.	Documento que sistematiza experiencias de política pública en otros contextos.
Elaboración de un documento propuesta para estructurar lineamientos de política ante eventos recurrentes	Documento con análisis de los elementos normativos e históricos del SNGRD en Colombia y demás países con amenazas similares y propuesta para estructurar lineamientos de política ante eventos recurrentes.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El proceso de validación y concertación sectorial del componente programático del PNGRD permitió la construcción colectiva de una hoja de ruta para el quehacer institucional y de todos los actores del SNGRD con miras a optimizar y enfocar los recursos sectoriales.
2. La concertación con los sectores para definir los alcances del PNGRD partió del reconocimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, lo que sirvió de punto de partida para definir los compromisos de cada sector.
3. El proceso de formulación de PNGRD coordinado por la UNGRD cumplió con lo establecido en el procedimiento definido en el Decreto 1974 de 2013, el desarrollo de las mesas de trabajo con cada sector para lograr la concertación y validación implicó un trabajo de intercambio de información y de socialización de experiencias que enriquecieron la identificación de los alcances para cada sector en relación con los compromisos adquiridos para la implementación del PNGRD.
4. El cronograma propuesto para llevar a cabo la concertación con cada sector tuvo que ser re considerado, toda vez que si bien existen sectores que tienen avances significativos en la incorporación de la gestión del riesgo, la mayoría requieren de una socialización amplia de los retos planteados en la Ley 1523 de 2015.
5. Se dispone de un marco conceptual y un planteamiento metodológico y de indicadores para el seguimiento y evaluación del PNGRD el cual deberá ser socializado y validado con actores del SNGRD con el fin de poner a prueba el modelo propuesto de seguimiento y evaluación del PNGRD.
6. Los resultados obtenidos en el tema de eventos recurrentes deben ser vistos como insumos que permitan a la UNGRD fortalecer su visión y su accionar para enfrentar no sólo los impactos de los desastres asociados a los eventos recurrentes sino los retos que en materia de fortalecimiento institucional se requiere para hacer del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres un sistema que trabaje coordinadamente en pro de reducir el riesgo de desastres en el país.
7. El desarrollo e implementación de las agendas sectoriales deberá llevarse a cabo a través de un proceso concertado con cada sector, evaluando las condiciones y particularidades para la implementación de los compromisos del PNGRD.