



EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE RESULTADOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO, A PARTIR DE LA LEY 1523 DE 2012

Descripción de la intervención evaluada

La Ley 1523 de 2012 representó para el país la adopción del nuevo enfoque, la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), que concibe el riesgo como una construcción social que puede ser gestionada, a través de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, y el manejo de desastres. Con estos nuevos procesos se aleja del abordaje centrado en el desastre. Si bien desde hace más de 20 años Colombia había establecido un Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), que fue considerado modelo a nivel de América Latina, las nuevas realidades del contexto nacional, posteriores a la ocurrencia de La Niña 2010-2011, así como los requerimientos de armonización con la Constitución Política de 1991, los marcos del ordenamiento territorial, las estrategias de adaptación a la variabilidad climática y la evolución conceptual de la temática, condujeron a la actualización del Sistema, que hoy se conoce como Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD). La Ley 1523 de 2012 define la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el SNGRD, desde el enfoque de los tres (3) procesos para la gestión del riesgo: i) Conocimiento del riesgo, ii) Reducción del riesgo y iii) Manejo de desastres, organizados en razón de cuatro (4) componentes: i) Estructura organizacional, ii) Instrumentos de Planificación, iii) Sistemas de Información, y iv) Mecanismos de Financiación.

Puesto que la estructura institucional consolidada con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres cumple los primeros cinco (5) años de adopción y funcionamiento, se hizo necesario realizar un balance del funcionamiento este nuevo marco institucional para identificar las posibles mejoras que deban ser incorporadas. Con esto, se espera que pueda alcanzarse el objetivo trazado por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014 – 2018, “Todos por un Nuevo País”, que en el objetivo tres (3) del capítulo X, “Crecimiento Verde”, establece la necesidad de “lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático”.

Objetivo general de la Evaluación

Realizar una evaluación institucional y de resultados de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, a partir de la Ley 1523 de 2012.

Metodología de la evaluación

Fuentes de la información:

Para el desarrollo de los dos componentes de la evaluación, se utilizaron las siguientes fuentes de información primaria:

FUENTES DE INFORMACIÓN			
	Tipo de instrumento	Entidad	Total
Muestra general	Encuestas no presenciales	Municipios	671
		Departamentos	30
		CAR-CDS	21
		Entidades de orden nacional	25
	Entrevistas presenciales	Líderes comunitarios	12
		Municipios	13
Departamentos		6	



FUENTES DE INFORMACIÓN			
		CAR-CDS	2
		Entidades de orden nacional	29
	Grupos Focales	Comunidades	12
Estudios de caso	Encuestas presenciales	Hogares	1423
	Entrevistas presenciales	Líderes comunitarios	2
		Municipios	2
		Entidades de manejo de desastres	2
		Departamentos	2
		CAR-CDS	2
	Grupos Focales	Comunidades	2

Fuente: Economía Urbana

Componente 1: Evaluación institucional

El Componente Institucional pretende identificar la manera en que la ley 1523 de 2012 ha incidido en la organización asumida por las entidades que conforman el SNGRD para la implementación de los procesos de la gestión del riesgo, en función de los cuatro componentes de la Política. En particular se evaluó:

- Reconocimiento de mejoras, en relación con el SNPAD.
- El diseño operativo del SNGRD: (i) Diseño, organización y funcionamiento, (ii) roles y responsabilidad, (iii) acciones de coordinación y articulación.
- Recursos técnicos, financieros, tecnológicos para la implementación de la política.
- Fortalezas, debilidades y factores exógenos y endógenos que inciden en el desempeño institucional.
- Análisis comparativo internacional.

Componente 2: Evaluación de Resultados

El Componente de Resultados caracterizar e identificar los principales aspectos que han incidido en el desarrollo de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, tomando como referente la capacidad institucional de las entidades pertenecientes al SNGRD y los avances alcanzados en la implementación de la política. Como elemento adicional a la evaluación de resultados, se adelantó un análisis costo-beneficio para determinar si los beneficios (medidos como costos evitados) generados por la implementación de la Política, superan sus costos asociados.

A partir de la información presentada por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD) sobre las emergencias presentadas en Colombia, se construyó un indicador de recurrencia para municipios y departamentos. Para cada municipio se utilizó una variable indicativa de la presencia o no de al menos un reporte de emergencia semestral desagregado por tipos de evento. Las variables indicativas se agruparon para categorizar a cada municipio, según tres segmentos (alta, media y baja recurrencia). Los departamentos se agruparon en los mismos tres grupos, mediante la agregación de las variables indicativas de los municipios pertenecientes a cada departamento.

Principales resultados y conclusiones

Componente 1: Evaluación institucional

1. Aspectos organizacionales:

- a. La creación de las instancias de coordinación del SNGRD en los tres niveles ha permitido que más actores se involucren con la GRD. En el nivel nacional se identifican percepciones que cuestionan la utilidad de



estas instancias para la puesta en marcha de la Política. En el nivel territorial se identifica un avance positivo en el porcentaje de avance en la conformación de Consejos Territoriales de GRD que son considerados útiles para la implementación de la política.

- b. Falta claridad en la asignación de responsabilidades y competencias entre los actores del SNGRD. Especialmente, la Ley omite las responsabilidades explícitas de los líderes sectoriales, lo que repercute en el bajo nivel de recursos técnicos, financieros y humanos destinados a la implementación de la Política, así como la baja capacidad de liderazgo sobre las entidades adscritas, vinculadas y el nivel territorial.
- c. Se evidencia dificultad en la articulación de la comunidad con las acciones adelantadas por los municipios.
- d. La baja capacidad del personal encargado de la GRD en departamentos y municipios se suma a que estos funcionarios no cuentan con los recursos técnicos y financieros necesarios para desempeñar su labor.

2. Instrumentos de Planificación:

- a. Se ve un avance positivo en la formulación de Planes de Riesgo y Estrategias de Respuesta en los tres niveles, cuya construcción ha sido liderada por la UNGRD, a través de la producción de material informativo y el uso de las instancias de coordinación del SNGRD.
- b. La inclusión de la GRD en los planes municipales y departamentales de desarrollo es alta, entre el 70% y el 80% dependiendo del entorno de desarrollo. Hay dificultades para la incorporación de la GRD en los POT debido a que la baja capacidad de los municipios les impide desarrollar los insumos técnicos requeridos y no pueden articular adecuadamente los insumos de los POMCA a causa de la diferencia en las escalas de la información.

3. Mecanismos de financiación:

- a. FNGRD: El 80% de los departamentos que presentan proyectos ante el FNGRD tiene una percepción positiva del acceso y proceso de aprobación realizado por la UNGRD y el 88% considera que es un proceso ágil y eficiente. El 42% de los municipios tiene una percepción positiva sobre el acceso y proceso de aprobación de proyectos realizado por la UNGRD y el 39% considera que es ágil y eficiente.
- b. FONDOS DEPARTAMENTALES PARA LA GRD: De los 30 departamentos que contestaron la encuesta todos crearon el FDGRD manejados en un 74% en cuentas de ahorros o corrientes, 23 de ellos cuentan con fuentes estables y 3 tienen más de una fuente de recursos.
- c. FONDOS MUNICIPALES PARA LA GRD: El 85% de los municipios encuestados ha constituido FMGRD casi todos manejados (93%) a través de cuentas de ahorro y corrientes. El 41% se creó en el 2012 y a razón de 65 Fondos en promedio durante cada vigencia. Hoy no tienen Fondo 101 municipios.

4. Sistemas de información:

- a. Desde el año 2015, el SNGRD cuenta con un diseño lógico y marco conceptual, los cuales se han venido implementando hasta la fecha. También se han logrado formalizar de intercambio de información con varios institutos técnico-científicos. Sin embargo, debido a recortes presupuestales, las metas planteadas en un comienzo tuvieron que ser reducidas y, actualmente, el SINGRD no ha tenido el grado de avance previsto en el momento de expedición de la Política.
- b. De los sistemas de monitoreo del nivel nacional el del IDEAM resulta ser el más usado por todos los municipios (78,1% de los municipios con nivel de recurrencia alta), lo que apoya las debilidades de los niveles municipal y departamental, que en un 50% carecen de sistemas propios de monitoreo del riesgo.
- c. El 51,4% de los municipios dijeron no llevan un registro sistematizado de eventos y emergencias (58,9% en municipios con alta recurrencia de eventos).



Componente 2: Evaluación de Resultados

5. A nivel nacional se ha fortalecido el conocimiento de amenazas de origen geológico, hidrológico y marino, pero hay debilidades en la estimación de vulnerabilidad y del riesgo. En el nivel territorial se identificaron debilidades de capacidad institucional para la implementación del proceso de conocimiento.
6. En los niveles territoriales se identifican dificultades en las acciones de reducción correctiva, en algunas ocasiones por una falta de visión integral en la elaboración de obras de reducción o por la falta de lineamientos en materia de intervención de asentamientos ubicados en zonas de riesgo.
7. Se encuentra que la situación actual en términos de la capacidad institucional para la gestión del riesgo y los avances de implementación de la política, están relacionados con el desempeño integral de los municipios, la capacidad institucional tanto municipal como departamental resulta relevante para explicar los avances de implementación de la política en los municipios.
8. La capacidad institucional para la gestión del riesgo y los avances de implementación de la política no están ligados a la recurrencia de eventos en los territorios, es decir, los municipios no han realizado avance en estos aspectos basándose en sus necesidades particulares puesto que aquellos que cuentan con altos niveles de recurrencia han avanzado de manera muy similar a los que cuentan con baja recurrencia.
9. La comparación de los costos totales asociados a los eventos analizados en los estudios de caso desarrollados en Villavicencio y Fundación se encontró que la política evitó que se afectaran aproximadamente 483.000 familias durante el periodo 2013-2016 en estos municipios para eventos de inundación.

Recomendaciones

- R1: Ajustar la exigencia de instrumentos organizacionales y de planificación a municipios de acuerdo sus capacidades y niveles de riesgo, y desarrollar una estrategia de focalización del apoyo técnico y financiero a municipios con alto riesgo y baja capacidad institucional, mediante un fortalecimiento real de los departamentos.
- R2: Incorporar dentro de la política nacional de vivienda y desarrollo territorial un componente de intervención de asentamientos en riesgo, bajo un esquema de incentivos a municipios de menor capacidad, partiendo del desarrollo del conocimiento y teniendo en cuenta una línea base histórica.
- R3: Reforma institucional de la UNGRD para fortalecer la ejecución de los componentes de conocimiento y reducción del riesgo.
- R4: Fortalecer y enfocar el apoyo de las CAR en la GRD en municipios de baja capacidad, especializar su gestión en el proceso de conocimiento y permitir la evaluación de los POT más allá de los asuntos ambientales asumiendo también la evaluación de aspectos relacionados con gestión del riesgo asociado a fenómenos hidrometeorológicos.
- R5: Promover el reconocimiento de responsabilidades de los sectores con respecto a la GRD y hacer más explícitas las competencias sectoriales para desarrollar los procesos de conocimiento, reducción y manejo. Desarrollar un proceso de consensos, concertaciones y acuerdos por parte de la UNGRD, en su calidad de coordinador del SNGRD, con las entidades líderes de sectores administrativos, con el fin de que estas potencien su papel con respecto a la GRD, considerando que son los que diseñan la política, la ejecutan y posibilitan su adopción a nivel territorial.
- R6: Fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades del SNGRD, mediante el diseño e implementación una norma de gestión de calidad que permita garantizar la competencia de las entidades frente a la gestión del riesgo de desastres.



Evaluación institucional y de resultados

Ley 1523 de 2012

Componentes del SNGRD

Procesos para la gestión del riesgo

Mecanismos de financiación

Sistemas de información

Estructura organizacional

Instrumentos de planificación

Niveles para la gestión del riesgo:



Entidades que participan en la gestión del riesgo:



Proceso	Icono	Nombre	Subproceso	Icono	Nombre	Icono	Nombre	Icono	Nombre
Proceso 1	👁️	Conocimiento del riesgo	Subproceso	🔍	Identificación y caracterización de escenarios de riesgo	📢	Comunicación del riesgo	📊	Monitoreo del riesgo
Proceso 2	⚠️	Reducción del riesgo	Subproceso	⚙️	Preparación para la respuesta	🎯	Ejecución para la respuesta	🔄	Preparación para la recuperación
Proceso 3	🛑	Manejo de desastres	Subproceso	📍	Intervención prospectiva del riesgo	🚧	Intervención correctiva del riesgo	💰	Protección financiera

Información

Información cuantitativa: Visitas a 12 municipios y dos estudios de caso (Fundación y Villavicencio).

Enfoque diferencial población vulnerable



Encuesta a hogares: 1423 encuestas en 2 municipios: Fundación y Villavicencio.

Encuestas no presenciales a instituciones (auto-diligenciada):
 25 - Entidades del Gobierno nacional
 671 - Municipios
 30 - Departamentos
 21 - Autoridades ambientales

Información cualitativa

Información documental

Análisis comparativo internacional de la institucionalidad con 5 países.

25 Entrevistas a entidades nacionales

14 Grupos focales con comunidades

12 Entrevistas a líderes comunitarios

6 Departamentos

3 CAR

14 Municipios

Evaluación institucional



Evaluación de resultados

Grado de implementación de la Política Nacional a nivel nacional, sectorial y territorial.

Análisis de las metas en GRD (PNGRD; PND 2010-2014 y 2014-2018, compromisos internacionales).

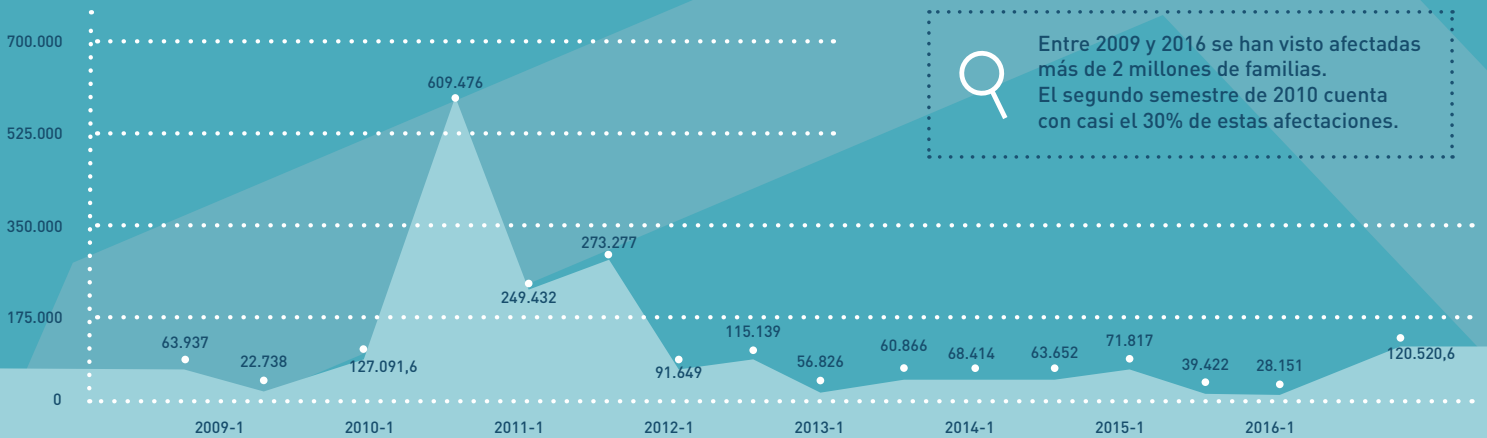
Análisis costo-beneficio / Metodología de costos evitados.



Conclusiones y recomendaciones



Afectaciones: Familias afectadas desde 2009 hasta 2016 (todos los eventos)



Elaboración propia con datos UNGRD

Recurrencia de eventos

“Antes” es el periodo comprendido entre 2009 y 2012, “Después” el comprendido entre 2013 a 2016.

Los municipios de alta recurrencia* aumentaron en un 101%.



*Corresponde a los eventos registrados en los municipios para el periodo comprendido entre 2009 y 2016.

Clasificación de municipios por su entorno de desarrollo	Indicador de recurrencia					
	Baja		Media		Alta	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Más de 250.000	0	1	8	2	19	24
Robusto	12	10	29	24	9	16
Intermedio	293	258	340	290	72	157
Temprano	170	179	136	108	14	33
No clasificados	20	20	0	0	0	0

Indicador de capacidad institucional en GRD

Mide los avances institucionales de los municipios en la GRD en temas como:



La capacidad de su capital humano.



Suficiencia de recursos físicos y financieros.



La participación de la gestión del riesgo dentro de los diferentes instrumentos de planificación.



La capacidad de implementar los diferentes programas dentro de las comunidades.



Indicador de avance de implementación de la política

Muestra los avances que los municipios han tenido en el cumplimiento de la ley 1523 de 2012. El cual contempla aspectos tales como:



Inclusión de la GRD en los proyectos.



Avance en los instrumentos de planificación.



Identificación de los escenarios de riesgo.



Sistemas de protección financiera.

Municipios según Entorno de desarrollo	Indicador de capacidad institucional en GRD	Indicador de avance de implementación de la política
Desarrollo temprano	43,8	46,9
Desarrollo intermedio	46,9	51,1
Desarrollo robusto	50,4	56,6
Más de 250.000 habitantes	57,4	61,1
Total	46,4	50,4

* Valores entre 0 y 100



El avance de implementación de la política esta relacionado directamente con el desarrollo del municipio. Los municipios de más de 250 mil habitantes tienen un puntaje 30% más alto que aquellos de desarrollo temprano.



Las CAR han apoyado la construcción de 783 obras estructurales en el país.





Aspectos organizacionales

Más del 99% de los consejos territoriales están constituidos



El 100% de los departamentos evaluados tienen instancias exclusivas para la gestión del riesgo de desastres (GRD) frente al 36,6% de los municipios.

Instrumentos de planificación

el 96% de los municipios evaluados cuenta con su plan municipal de gestión del riesgo de desastres.



Problemas en la articulación entre los PMGRD y los demás instrumentos de planificación: 44% de los municipios evaluados han incorporado estudios de riesgo en los POT.

Mecanismos de financiación

Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD):

Durante el 2017 el FNGRD financió actividades de GRD por \$361 mil millones de pesos.



De los departamentos evaluados que presentaron proyectos en el FNGRD, el 80% considera que el proceso es fácil.



85% de los municipios evaluados cuenta con fondo municipal para la gestión del riesgo.

el 100% de los departamentos cuenta con fondo departamental para la gestión del riesgo de desastres.

Entidades territoriales que han tomado medidas para disminuir la vulnerabilidad fiscal:

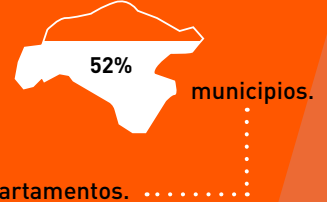


Protección financiera:

Departamentos:



Municipios:



Han tomado medidas para proteger sus territorios.

Sistemas de Información



Desde el año 2015, el Sistema Nacional de Información de Gestión del Riesgo de Desastres (SNIGRD) cuenta con un diseño lógico y marco conceptual que ha venido en proceso de implementación.

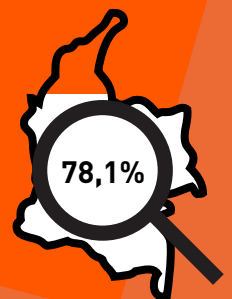


Se han formalizado acuerdos para el intercambio de información con IDEAM*, DIMAR*, UNGRD, PNN* y UARIV*.

*IDEAM: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.
*DIMAR: Dirección General Marítima.
*PNN: Parques Nacionales Naturales de Colombia.
*UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.



El 58,4% de los municipios afirmaron tener un sistema de información municipal para la GRD.



78,1% de los municipios encuestados que tienen una alta recurrencia de eventos dicen usar el sistema de monitoreo del IDEAM.



Recomendaciones

1. Ajustar las exigencias en GRD según las capacidades y los niveles de riesgo de los municipios:



✓ Instrumentos de planificación



✓ Apoyo técnico y financiero por parte de los departamentos



2. Incorporar dentro de la política nacional de vivienda y desarrollo territorial un componente de intervención de asentamientos en riesgo*:



✓ Incentivos a los municipios de menor capacidad.



✓ Establecimiento de una línea histórica para evitar la propagación del problema.

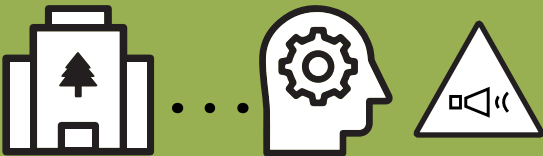


5. Promover el reconocimiento de responsabilidades de los sectores con respecto a la GRD y hacer más explícitas las competencias sectoriales para desarrollar los procesos de conocimiento, reducción y manejo.



*Todo esto a partir del conocimiento del territorio.

3. Reforma institucional de la UNGRD para fortalecer la GRD en los componentes de conocimiento y reducción del riesgo, considerando las siguientes alternativas:



✓ Separación institucional de los procesos de conocimiento y reducción y manejo de la respuesta a emergencias

4. Fortalecer y enfocar el apoyo de las CAR en la gestión del riesgo en municipios de baja capacidad, especializar su gestión en el proceso de conocimiento.

