

Documento
Conpes

3318

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

**AUTORIZACIÓN A LA NACIÓN PARA CONTRATAR OPERACIONES
DE CRÉDITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA
POR US \$ 260 MILLONES PARA FINANCIAR PARCIALMENTE EL
PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD FISCAL
DEL ESTADO FRENTE A LOS DESASTRES NATURALES**

Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP
Ministerio del Interior y de Justicia – Dirección de Prevención y Atención de
Desastres - DPAD
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT
Departamento Nacional de Planeación - DNP: DDUPA - SC

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 29 de noviembre de 2004

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	2
I. ANTECEDENTES	2
II. SITUACIÓN ACTUAL.....	3
1. Frecuencia de desastres y niveles de riesgo.....	3
2. Costos de los desastres.....	6
III. EL PROGRAMA DE CRÉDITO	8
1. Objetivo General.....	8
2. Objetivos Específicos.....	8
3. Componentes.....	9
3.1 Componente A: Identificación y monitoreo del riesgo.....	10
3.2. Componente B: Reducción del riesgo.....	11
3.3. Componente C: Desarrollo de políticas y fortalecimiento institucional.....	11
3.4. Componente D: Información y sensibilización en gestión del riesgo.....	12
3.5. Componente E: Transferencia del riesgo y facilidad de rápido desembolso.....	12
IV. ESQUEMA INSTITUCIONAL	12
V. ESQUEMA DE EJECUCIÓN	13
1. Fases del Programa.....	13
2. APL-1 Modalidades de Ejecución y Desembolsos.....	14
VI. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE CRÉDITO	15
1. Costos del Programa.....	16
2. Cronograma preliminar desembolsos del crédito.....	17
VII. RECOMENDACIONES	17

INTRODUCCIÓN

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES-, la autorización a la Nación para contratar empréstitos externos con la Banca Multilateral hasta por US\$ 260 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado frente a los Desastres Naturales.

I. ANTECEDENTES

A raíz de eventos de alta repercusión en la vida nacional como el terremoto de Popayán en 1983 y la destrucción de Armero en 1985, el Gobierno Nacional creó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD- mediante la Ley 46 de 1988. Las responsabilidades, estructura organizativa, mecanismos de coordinación e instrumentos de planificación y financiación del Sistema a escala nacional, regional y local, fueron reglamentados mediante el Decreto Ley 919 de 1989.

El Decreto Ley 919 de 1989 estableció la necesidad de formular un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – PNPAD, el cual fue adoptado¹ bajo un esquema de gestión integral del riesgo, definiendo cuatro estrategias: 1) identificación y monitoreo del riesgo; 2) reducción del riesgo; 3) fortalecimiento institucional; y, 4) socialización de la prevención y atención de desastres.

De manera complementaria, el Gobierno Nacional expidió el documento CONPES No. 3146, aprobado el 20 de diciembre de 2001, para consolidar y desarrollar las estrategias y líneas programáticas del PNPAD mediante la definición de un conjunto de acciones prioritarias en el corto y mediano plazo.

¹ El PNPAD fue adoptado mediante el Decreto 93 de 1998

En concordancia con el PNPAD y el CONPES 3146, el Plan Nacional de Desarrollo - PND 2002 - 2006 “Hacia un Estado Comunitario”, en su capítulo III “Construir Equidad Social”, programa de “Prevención y Mitigación de Desastres Naturales” establece como objetivos: 1) la profundización del conocimiento sobre riesgos naturales y su divulgación; 2) la inclusión de la prevención y mitigación de riesgos en la planificación y la inversión territorial y sectorial; y, 3) la reducción de la vulnerabilidad financiera del Gobierno ante desastres.

II. SITUACIÓN ACTUAL

1. Frecuencia de desastres y niveles de riesgo

De acuerdo con la base de datos sobre desastres históricos de la Red Latinoamericana de Estudios Sociales en Prevención de Desastres – LA RED, el nivel de recurrencia y temporalidad de los eventos desastrosos en Colombia ubican al país como uno de los menos seguros en América Latina. En el Cuadro No. 1, se observa cómo de 8 países seleccionados con características geográficas y sociales similares, Colombia presenta el nivel de ocurrencia de desastres más alto durante los últimos 30 años, al registrar en promedio 597.7 eventos por año².

Cuadro No. 1. Promedio anual de eventos ocurridos que han originado desastres para ocho países de América Latina (1970-2000)

País	Promedio anual de eventos ocurridos
Colombia	597.7
Perú	585.5
México	241.9
Argentina	213.3
Costa Rica	168.6
Guatemala	83.3
Ecuador	74.5
República Dominicana	60.3

Fuente: Desinventar³ LA RED, en ERN Colombia (2004)

² Esto equivale a 17,931 eventos durante los 30 años, y en promedio a 1.66 eventos diarios. Se han denominado eventos generadores de desastres, aquellos que implicaron algún tipo de daño o pérdida, asociados con distintos tipos de fenómenos físicos (inundaciones, sequías, deslizamientos, sismos, lluvias intensas, incendios, etc).

³ *Desinventar*, Base de datos sobre Desastres Históricos de La Red Latinoamericana de Estudios Sociales en Prevención de Desastres – LA RED. Procesado por Evaluación de Riesgos Naturales – ERN Colombia para DNP “ Estudio sobre desastres ocurridos en Colombia: estimación de pérdidas y cuantificación de costos” (2004)

La situación de las amenazas por fenómenos naturales en Colombia se puede explicar por la ubicación del país en la región andina y en el cinturón de fuego del Pacífico⁴, donde existe una alta actividad sísmica y volcánica. Adicionalmente, las condiciones climáticas que caracterizan al trópico, tales como vientos, lluvias y cambios frecuentes de temperatura hacen que el país esté expuesto a fenómenos como las inundaciones, erosión, deslizamientos de tierras y sequías.

Los fenómenos detonantes de desastres de mayor recurrencia para Colombia son: 1) las inundaciones, representando el 36,8% del total; 2) los deslizamientos de tierra con el 25,5%; y, 3) los incendios urbanos con el 7,6%. Estadísticamente, estos fenómenos han disparado aproximadamente el 70% de todos los desastres registrados durante las últimas tres décadas. Estos tres fenómenos detonantes no son de origen exclusivamente natural⁵, por el contrario se incrementan en severidad y recurrencia como respuesta a las actividades humanas que generan patrones de degradación de los ambientes natural y construido que sustentan y restringen el desarrollo urbano del país.

No sólo los fenómenos amenazantes se han exacerbado debido a los patrones de desarrollo imperantes en el país, facilitando la ocurrencia de un mayor número de desastres y magnificando su impacto, sino que además estos mismos procesos de desarrollo, han incrementado la vulnerabilidad como resultado del aumento de la población y su concentración en centros urbanos sin una adecuada planificación⁶.

⁴ Se denomina así la zona de confluencia de la placa oceánica del Pacífico con las placas tectónicas continentales, tanto en la región Asiática y Americana, ya que en esta se origina una gran actividad sísmica y volcánica.

⁵ Las amenazas se clasifican de acuerdo con su origen en: naturales, socio-naturales, y antrópicas. Las naturales hacen referencia a los fenómenos de formación y transformación del planeta y se caracterizan porque el ser humano no puede influir ni en su ocurrencia ni en su magnitud, y teóricamente tampoco en su control; se subdividen en geológicas como sismos, erupciones volcánicas y tsunamis; hidrológicas como inundaciones y avalanchas; y climáticas como huracanes, tormentas y sequías. Las amenazas socio-naturales hacen referencia a fenómenos que comúnmente se asocian a la naturaleza pero que en su ocurrencia y/o magnitud tienen una connotación humana debido a los procesos de uso y ocupación del territorio que generan degradación ambiental y por lo tanto, potencian las amenazas, por ejemplo la tala de bosques muy frecuentemente incrementa la probabilidad de ocurrencia de inundaciones y deslizamientos en las cuencas hidrográficas. Finalmente las amenazas antrópicas, hacen referencia a fenómenos claramente identificados como desequilibrios y contradicciones sociales, el terrorismo, accidentes tecnológicos y problemas de contaminación.

⁶ De acuerdo con los estudios que dieron origen a la Norma Colombiana de Construcciones Sismo Resistentes, Ley 400 de 1997, el 85% de la población Colombiana se encuentra expuesta a amenaza sísmica alta o intermedia.

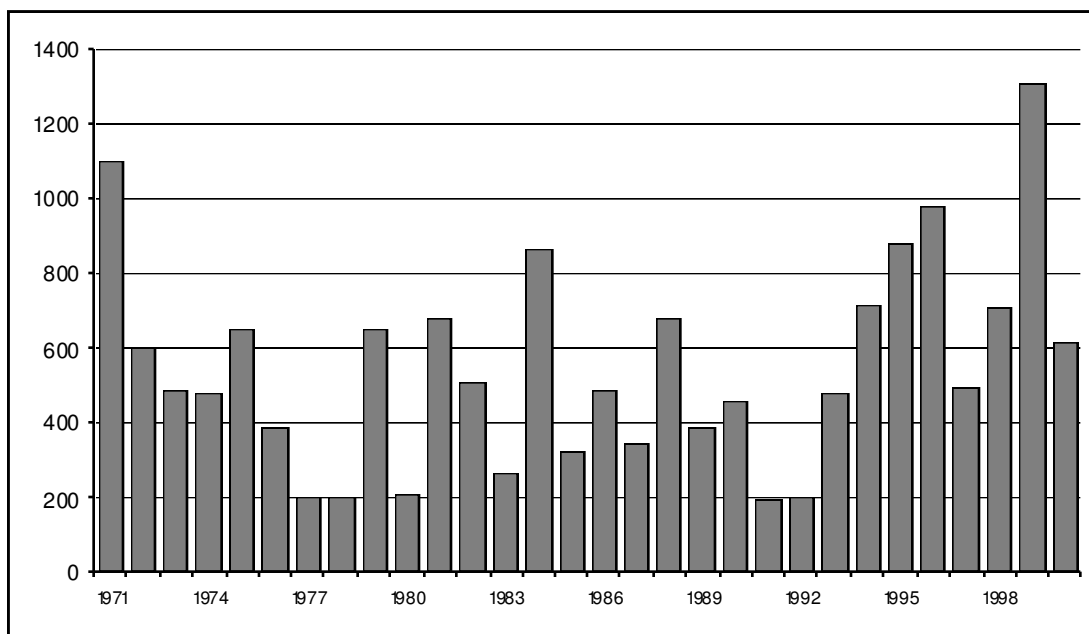
Adicionalmente, las políticas públicas en materia de riesgos y desastres han presentado debilidades en la tarea de prevenir y mitigar el riesgo y de evitar su generación en el futuro, haciendo mayor énfasis en los preparativos para las emergencias y en las inversiones ex post en rehabilitación y reconstrucción. Lo anterior, coincide con la presencia de una mayor ocurrencia de eventos generadores de desastres durante los últimos 10 años⁷ (Ver cuadro No. 2 y el Gráfico No 1) y se hace aún más significativo si se toma en cuenta que durante la década de los noventa (aquella con mayor número de desastres reportados) no se presentó en el país un incremento en el número de fenómenos climáticos o eventos de origen geológico extremos que justifiquen esta especial concentración de desastres.

Cuadro No. 2. Ocurrencia de eventos por periodos

Periodo	Total de eventos ocurridos	% Del total
1971-1980	5,325	29.7
1981-1990	5,464	30.5
1991-2000	7,142	39.8
1971-2000	17,931	100.0

Fuente: Desinventar. LA RED en ERN Colombia, 2004

Gráfico No. 1. Distribución temporal de desastres ocurridos en Colombia (1971-2000)



Fuente: Desinventar. LA RED en ERN Colombia, 2004

⁷ Es necesario reconocer que en los últimos años ha aumentado el volumen de información reportado sobre eventos debido a los avances en los medios de comunicación.

2. Costos de los desastres

Al analizar los costos de los desastres en Colombia es necesario reconocer que independientemente de su intensidad⁸, éstos han generado un impacto negativo en el desarrollo económico y social del país. Los desastres de gran intensidad, han generado pérdidas cuantiosas en muy pocos segundos, como el caso del Terremoto del Eje Cafetero (1999) con más de 1.100 víctimas fatales y pérdidas directas superiores a los 1,500 millones de dólares⁹ y la avalancha que arrasó Armero (1985) causando la pérdida de más de 23.000 vidas y daños por valor superior a los 246 millones de dólares. Por otro lado, los desastres menores disparados por eventos de baja intensidad o “normales y recurrentes” (ver Cuadro No. 3), durante los últimos 30 años han ocasionado de manera acumulativa pérdidas equivalentes a los 2,227 millones de dólares, más de 9 mil muertos, 14.8 millones de personas afectadas, 89 mil viviendas destruidas y 185 mil viviendas afectadas, y cerca de 3 millones de hectáreas de cultivos dañados.

Cuadro No. 3. Comparativo de daños y pérdidas de los desastres grandes y de baja intensidad ocurridos en Colombia entre 1970 y el 2000

Clasificación intensidad	Desastre	Muertes	Viviendas destruidas (D) o afectadas (A)	Personas afectadas	Daños estimados en millones de dólares	Daños estimados % PIB
Eventos de gran intensidad	Tsunami en la costa nariñense (1979)	672	3.081 (D) 2.119 (A)	1.011	16,7	0,06%
	Sismo de Popayán (1983)	300	2.470(D) 11.722 (A)	20.000	377,8	0,98%
	Erupción volcán del Ruíz y avalancha de Armero (1985)	Entre 23.500 y 28.000	4.700 (D) 5.150 (A)	200.000	246,1	0,70%
	Sismo y avalancha en Cauca- Río Páez (1994)	1.100	No Disponible	8.000	150,2	0,18%
	Terremoto en el Eje Cafetero (1999)	1.186	35.949 (D) 43.422 (A)	166.336	1.558,3	1,84%
	Subtotal	28.258	46.200 (D) 62.413 (A)	395.347	2.349	
Eventos de baja y mediana intensidad	Acumulación de deslizamientos, inundaciones y otros fenómenos	9.954	89.337 (D) 185.364 (A)	14,8 millones	2.226,7	2,66% del PIB del 2000
Total	Eventos grandes y eventos menores	38.212	135.537 (D) 247.777 (A)	15' 195.347	4.576	

Fuente: Evaluación de Riesgos Naturales – ERN Colombia (2004)

⁸ Se consideran eventos de gran intensidad y de baja recurrencia los sismos y erupciones volcánicas, y como eventos menores o de baja intensidad pero alta recurrencia las inundaciones, deslizamientos, entre otros.

⁹ Evaluación de Riesgos Naturales – ERN Colombia para DNP “ Estudio sobre desastres ocurridos en Colombia: estimación de pérdidas y cuantificación de costos” (2004)

Lo anterior permite concluir que los desastres de baja y mediana intensidad, aunque son menos visibles, de forma acumulativa representan grandes pérdidas y afectan la calidad de vida de miles de familias. Paralelamente, los desastres naturales de gran magnitud, afectan de manera adversa el desarrollo económico del país e impactan variables de carácter económico como la balanza de pagos, el nivel de endeudamiento, el equilibrio fiscal y los índices de inversión.

Las finanzas y crecimiento económico del país no sólo se pueden ver seriamente amenazadas por los efectos de los fenómenos naturales adversos de diferente intensidad debido a la alta exposición de la población, sus activos y medios de producción, sino porque sus consecuencias se hacen más críticas debido a la vulnerabilidad fiscal del país expresada en su fragilidad socio económica reflejada a través de altos índices de pobreza, inseguridad, disparidad social y desempleo, y la baja capacidad de enfrentar los desastres con solvencia producto del déficit fiscal acumulado¹⁰ y la inadecuada protección financiera¹¹.

La vulnerabilidad fiscal frente a los fenómenos naturales adversos puede ser reducida a través de estrategias enfocadas a reservar recursos económicos para atender desastres y/o a reducir el nivel esperado de pérdidas (medidas de mitigación y prevención) a fin de garantizar que la magnitud del desastre y sus pérdidas asociadas puedan ser absorbidas sin mayores traumatismos económicos para el Estado en su conjunto. Estas dos estrategias no son excluyentes, no obstante las inversiones bien ejecutadas en mitigación y prevención disminuyen considerablemente la demanda de recursos económicos para la atención de desastres.

¹⁰ Según un estudio reciente sobre Indicadores para la Gestión del Riesgo del Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional Sede Manizales BID-IDEA, la relación entre la pérdida económica potencial del país en el caso de presentarse el Evento Máximo Considerado, EMC, y la resiliencia económica presente de dicho sector, correspondiente a la disponibilidad o acceso a fondos internos o externos del país para restituir el inventario físico afectado conocida como Índice Déficit por Desastre - IDD, para Colombia es de 5.4 ante una pérdida de US\$ 20,166 millones de dólares para el EMC de 500 años de período de retorno (probabilidad del 2% de ocurrencia en 10 años). Un IDD mayor que 1.0 significa incapacidad económica del país para hacer frente a desastres extremos, aun cuando aumente al máximo su deuda. A mayor IDD mayor es el déficit. Si existen restricciones para el endeudamiento adicional esta situación implicaría la imposibilidad de recuperarse. Colombia tiene el índice más alto entre 12 países analizados de América Latina y el Caribe.

¹¹ Representada por la baja cobertura de seguros y falta de disponibilidad de reservas económicas.

Una forma eficiente de reducir el nivel de vulnerabilidad fiscal del Estado consiste en implementar medidas que cubran ambos frentes de forma integral, lo cual implica no sólo conocer el nivel de exposición, sino además el costo de reducir el riesgo hasta su nivel aceptable¹², y el de asumir el nivel de riesgo remanente¹³, buscando por un lado, la reducción del nivel de exposición de los bienes del estado y la transferencia del riesgo a través del mercado de los seguros y por el otro, reservando recursos para atender el desastre esperado que sobrepase los niveles de riesgo aceptable previamente definidos.

En este contexto se ha desarrollado un Programa de amplia visión para la Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal, teniendo en cuenta las políticas en prevención y mitigación de riesgos naturales plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006 “Hacia un Estado Comunitario”, la recurrencia de los desastres en Colombia, la necesidad de involucrar de una manera más eficiente la gestión del riesgo dentro de los procesos de desarrollo y la situación fiscal del país.

III. EL PROGRAMA DE CRÉDITO

1. Objetivo General

El objetivo general del programa es fortalecer la capacidad nacional para reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a fenómenos naturales adversos.

2. Objetivos Específicos

1. Mejorar el conocimiento sobre los riesgos mediante su evaluación, monitoreo y el fortalecimiento de sistemas integrados de información.
2. Fortalecer los procesos de planificación del desarrollo, sectorial y territorial.

¹² Posibles consecuencias sociales, económicas y ambientales que, implícitamente o explícitamente, una sociedad asume o tolera por considerar innecesario, inoportuno o imposible una intervención para su reducción dado el contexto social, económico, político y cultural existente. Este concepto se usa para determinar las exigencias mínimas de seguridad ante fenómenos peligrosos con fines de protección o planificación.

¹³ Riesgo que está más allá de los niveles aceptables

3. Apoyar las acciones de reducción del riesgo desarrolladas por las diferentes entidades del Estado.
4. Fortalecer la capacidad institucional y financiera del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD).
5. Promover instrumentos de transferencia de riesgo para proveer protección financiera al Estado a través del aumento en la cobertura de seguros en el sector público y privado y otros mecanismos de manejo financiero del riesgo.
6. Garantizar la estabilidad macroeconómica después de un desastre de carácter nacional, mediante un fondo de rápido desembolso.

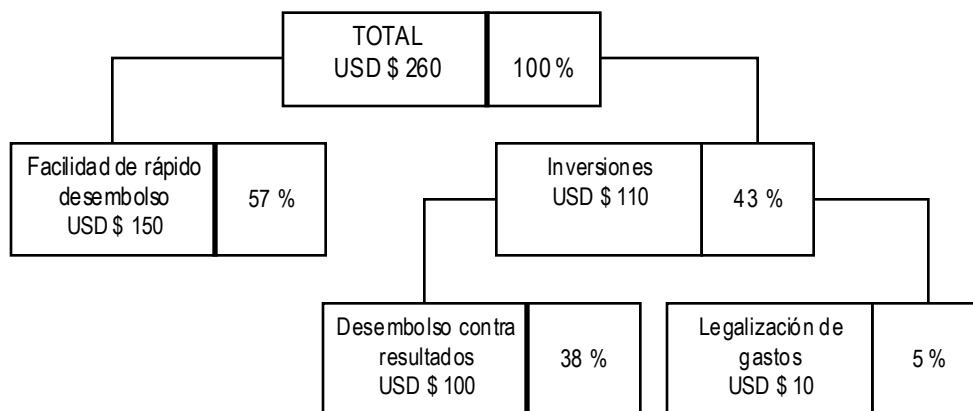
3. Componentes

El Programa está estructurado en 5 componentes básicos: (1) identificación y monitoreo del riesgo; (2) reducción del riesgo; (3) desarrollo de políticas y fortalecimiento institucional; (4) información y sensibilización en gestión de riesgos; y, (5) transferencia financiera del riesgo residual. Estos componentes guardan relación y han sido identificados en concordancia con las cuatro estrategias principales del PNPAD y la estrategia para el manejo financiero del riesgo establecida en el PND.

Adicionalmente, se establece una estrategia de desembolso de los recursos a través de tres modalidades, cuya diferencia fundamental está en el momento en que se hacen efectivos los mismos por parte del Banco: (1) legalización de gastos a través de la reposición de fondos en una cuenta especial; (2) desembolsos contra resultados por inversiones efectuadas; y, (3) la facilidad de rápido desembolso ante la ocurrencia de un desastre. Los mecanismos de operatividad serán explicados en mayor detalle en la sección del esquema de ejecución.

Gráfico No. 2. Modalidades de ejecución

COSTOS DEL PROGRAMA - VALORES EN MILLONES DE DÓLARES



3.1 Componente A: Identificación y monitoreo del riesgo

El objetivo de este componente es el de profundizar y avanzar en el conocimiento de las diferentes amenazas naturales, la vulnerabilidad y el riesgo. El conocimiento sobre riesgos constituye la base para la toma de decisiones, así como para incorporar la prevención y la mitigación en los procesos de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial y sectorial.

Bajo este componente se apoyará el desarrollo de un Sistema Integrado de Información de Riesgo, que incorpore la evaluación de la vulnerabilidad, las amenazas y el riesgo relacionado con los fenómenos naturales detonantes más significativos del país. El sistema brindará una plataforma común al SNPAD que no solo permitirá compartir información entre las instituciones que lo conforman, en un formato estándar, sino que además facilitará la formulación de todo tipo de planes para la prevención y atención de desastres. Se hará accesible a las entidades de planificación, gestión de riesgos, la comunidad científica y el público en general como parte de la estrategia de Gobierno en Línea.

Adicionalmente, se pretende complementar y actualizar los sistemas de observación y alerta temprana manejados por el Instituto Colombiano de Geología y Minería - INGEOMINAS y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM para el monitoreo de fenómenos sísmicos, vulcanológicos, hidrometeorológicos, entre otros.

De igual manera, se apoyarán las investigaciones para la evaluación de amenazas con fines de zonificación, reglamentación y planificación.

3.2. Componente B: Reducción del riesgo

El objetivo de este componente es la prevención y mitigación de riesgos y su incorporación como criterio de planificación con el fin de que esté presente en los procesos de toma de decisiones sobre el futuro económico y social de la nación y los entes territoriales.

Este componente apoyará un programa de asistencia técnica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, a través de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR, que tendrá como propósito promover la reglamentación de usos del suelo con fines preventivos y de mitigación de riesgos y acompañar a los entes territoriales en la incorporación del riesgo en los planes de desarrollo y de inversión, en el control, monitoreo y seguimiento de inversiones públicas en materia de gestión del riesgo y en la identificación y difusión de prácticas exitosas para la reducción del riesgo.

Se reconocerán por parte del Banco a la nación, los resultados y esfuerzos en reducción del riesgo de las entidades territoriales y en infraestructura indispensable y líneas vitales, desde el punto de vista físico y funcional, entre éstas podrían estar las de ECOPETROL y las redes de transporte vial, férreo, fluvial y puertos a cargo de INVIAS.

3.3. Componente C: Desarrollo de políticas y fortalecimiento institucional

El objetivo de este componente es fortalecer la capacidad institucional y organizacional del SNPAD y garantizar su sostenibilidad y efectividad a través de la generación de una propuesta factible para su mejoramiento a partir de la revisión de sus instrumentos legales y financieros. Incluye la formulación de políticas públicas del sector, la revisión de los instrumentos legales y financieros del SNPAD y del Fondo Nacional de Calamidades - FNC de forma que sea posible su fortalecimiento y sostenibilidad, principalmente desde el punto de vista financiero.

Complementariamente, se realizará el manejo técnico y administrativo del proyecto y se soportará la asistencia técnica y financiera con el fin de consolidar la capacidad nacional para coordinar, supervisar y evaluar el proyecto para la reducción del riesgo.

3.4. Componente D: Información y sensibilización en gestión del riesgo

El objetivo de este componente es trabajar por la difusión de información y el incremento de la conciencia ciudadana sobre la mitigación, prevención, preparación y respuesta ante desastres disparados por fenómenos naturales. Busca viabilizar la incorporación de los conceptos básicos de la gestión del riesgo en la educación para el desarrollo sostenible.

3.5. Componente E: Transferencia del riesgo y facilidad de rápido desembolso

Este componente busca promover el diseño e implementación de una estrategia financiera para el manejo integral del riesgo residual¹⁴. Incluye la ejecución de mecanismos de transferencia para mitigar la vulnerabilidad financiera a través del mercado de los seguros y los bonos de catástrofe, y una facilidad de rápido desembolso que permite al gobierno acceder rápidamente a recursos del crédito y mitigar el impacto en la economía nacional en el caso de ocurrir un desastre nacional disparado por un fenómeno natural, declarado de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 19 del Decreto 919 de 1989.

IV. ESQUEMA INSTITUCIONAL

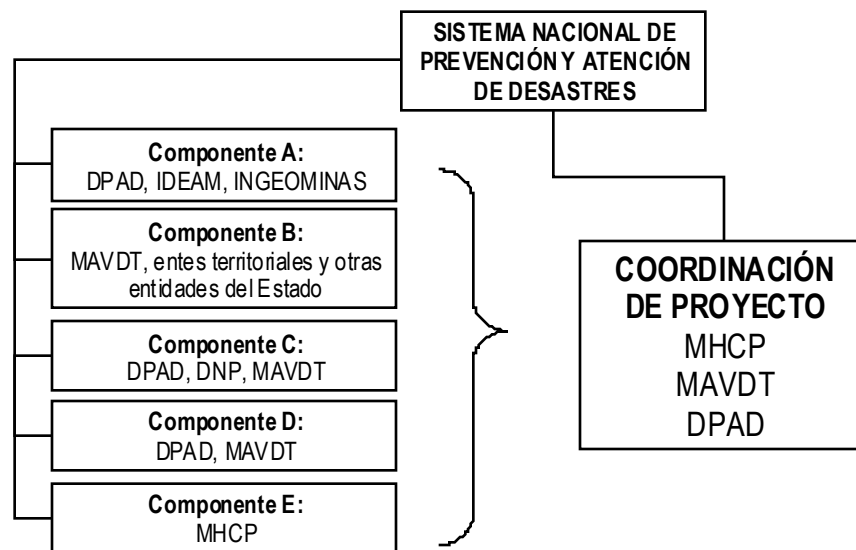
Dada la transversalidad del proyecto su ejecución es multisectorial. En este sentido las entidades involucradas denominadas Unidades Ejecutoras – UE, son: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, el MAVDT, la DPAD, el IDEAM, INGEOMINAS, y las entidades que hagan inversiones en reducción del riesgo.

¹⁴ Riesgo que no se ha intervenido

El MHCP y el MAVDT serán los encargados de la coordinación del Proyecto. Para efectos de una adecuada ejecución de las actividades se deberán suscribir convenios interadministrativos, los cuales, incluyen, entre otras obligaciones: 1) garantizar el cumplimiento de los objetivos, teniendo en cuenta la normatividad exigida por los organismos de control y el Banco Mundial; 2) ejecutar las actividades que sean de su responsabilidad; 3) gestionar y garantizar el espacio fiscal necesario; y, 4) rendir informes y hacer monitoreo.

El esquema institucional propuesto considera dos objetivos principales: 1) articular con las entidades involucradas en cada uno de los cinco componentes y que éstos a su vez respondan a los objetivos del proyecto; y 2) el manejo administrativo y financiero del Proyecto.

Gráfico No. 3. Organigrama funcional del proyecto



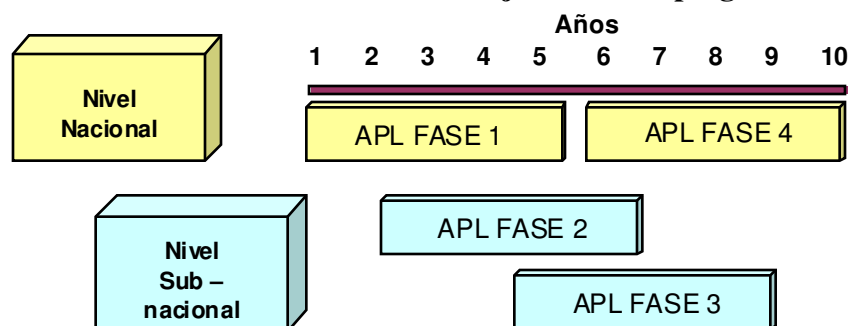
V. ESQUEMA DE EJECUCIÓN

1. Fases del Programa

El Programa de Crédito Adaptable (APL) para la Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado ante Desastres Naturales con un período de implementación de 10 años, está dividido en cuatro fases: una primera fase denominada APL-1, la cual corresponde al nivel nacional y será desarrollada durante el período 2005-2009, la segunda fase nacional APL - 4

dependerá de la evaluación y resultados del APL -1 y se implementará a partir del 2010 y hasta el 2014. Las fases APL-2 y APL-3 corresponden a la ejecución sub-nacional y podrán ejecutarse de manera simultánea o independiente de la fase nacional. En este documento, se está solicitando autorización de endeudamiento para la primera fase APL 1.

Gráfico No. 4. Fases de ejecución del programa



El crédito se ejecutará mediante el instrumento de préstamo APL, el cual apoya un programa de mediano plazo, que exige en cada fase un nuevo programa de crédito, nuevo acuerdo legal y documento Project Appraisal Document - PAD, sin comprometer a las partes a una siguiente fase. Como se mencionó anteriormente en este documento, se está solicitando autorización de endeudamiento para la primera fase APL 1. Este instrumento conlleva: 1) la preparación de una carta de política de desarrollo sectorial; 2) la revisión (appraisal) del programa anual de inversiones del proyecto por parte del Banco; y, 3) la preparación de un manual de operaciones.

2. APL-1 Modalidades de Ejecución y Desembolsos

El proyecto establece un esquema de ejecución de los cinco componentes bajo tres modalidades:

La primera modalidad denominada “legalización de gastos”, se refiere a los proyectos de inversión que siguen los lineamientos establecidos por el DNP y la viabilización de su financiación, previa inscripción en el Banco de Proyectos de Inversión y aprobación sectorial. Las entidades ejecutoras serán responsables de la asignación del espacio fiscal para cada

proyecto dentro de su presupuesto y de su ejecución, seguimiento y monitoreo y se apoyarán en el MAVDT y el MHCP para la aplicación de procedimientos del Banco Mundial.

La segunda modalidad se refiere a los desembolsos realizados por el Banco Mundial como reconocimiento a inversiones en prevención y atención de desastres efectuados en : 1) empresas estatales; 2) entidades del orden nacional o municipios y departamentos. Las inversiones en los municipios y departamentos se enmarcan dentro de los Planes de Desarrollo Territoriales. Dichas inversiones son reportadas a la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP, estos informes serán evaluados por la Contraloría General de la República y enviados posteriormente al Banco Mundial como evidencia de los resultados en inversión para el respectivo desembolso.

La tercera modalidad se ha denominado rápido desembolso, la cual proporcionará recursos hasta por 150 millones de dólares para el financiamiento de acciones de atención y rehabilitación inmediatamente después de un desastre natural de carácter nacional. Se activará al declararse un desastre natural de carácter nacional según lo establecido en el Artículo 19 del Decreto 919 de 1989, contra solicitudes de desembolso al Banco Mundial por parte del MHCP que a su vez trasladará los recursos al FNC o a otras entidades responsables del manejo del desastre.

VI. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE CRÉDITO

El crédito para el cual se pide autorización en este documento, sigue los lineamientos definidos por el CONPES No. 3119 del 4 de junio de 2001 “Estrategia de Endeudamiento con la Banca Multilateral y Bilateral”, y se enmarca dentro del cupo de endeudamiento que permite la Ley 781 de Diciembre de 2002.

La operación se ajusta a la programación del Gobierno Nacional con las entidades multilaterales de préstamo y cuenta con espacio presupuestal asegurado en el marco de las metas de déficit fiscal definidas en el acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional.

El Gobierno solicitó la estructuración del nuevo programa bajo la modalidad de financiación del 100% de los gastos elegibles.

En el marco de preparación del programa, el Gobierno Japonés, a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), otorgó al Gobierno de Colombia una donación por US \$1'060.000 para trabajar en temas que sirvieran de insumo para la operación, como: 1) la definición de la responsabilidad del Estado y su exposición ante desastres naturales y el diseño de mecanismos para la cobertura de los riesgos residuales del Estado; 2) el diseño de productos de transferencia de riesgos en el sector público; 3) el diseño de productos de transferencia de riesgos para incentivar el aseguramiento en el sector privado; 4) el diseño y desarrollo de estrategias para la no generación de nuevos riesgos; y, 5) el diseño de mecanismos para la mitigación de los riesgos ya existentes.

1. Costos del Programa

El costo total del programa se estima en US\$ 260 millones. El cuadro No. 4 ilustra los costos del programa según los diferentes componentes y modalidad de ejecución y desembolso del Programa.

**Cuadro No. 4. Costos del programa por componentes y modalidad del gasto
(en millones de dólares)**

Componente	Modalidad	Facilidad de rápido desembolso	Desembolso contra resultados	Legalización de gastos	Costo total
A. Identificación y monitoreo del riesgo				\$ 5,6	\$ 5,6
B. Reducción del riesgo			\$ 100,0	\$ 3,1	\$ 103,1
C. Políticas y fortalecimiento institucional				\$ 0,8	\$ 0,8
D. Información y sensibilización en gestión del riesgo				\$ 0,2	\$ 0,2
E. Transferencia del riesgo y mecanismo de rápido desembolso		\$ 150,0		\$ 0,3	\$ 150,3
TOTALES		\$ 150,0	\$ 100,0	\$ 10	\$ 260

2. Cronograma preliminar desembolsos del crédito

El siguiente cuadro ilustra la programación de desembolsos del crédito, que obedece a las necesidades de financiación por vigencia, coherente con los presupuestos programados. Se plantean cinco años de desembolsos según la apropiación presupuestal vigente del programa.

Cuadro No. 5. Programación preliminar de desembolsos (en millones de dólares)

NOMBRE	2005	2006	2007	2008	2009	Rápido desembolso	Total general
A. Identificación y monitoreo del riesgo	\$ 1,5	\$ 1,8	\$ 1,7	\$ 0,3	\$ 0,3	\$ -	\$ 5,6
B. Reducción del riesgo	\$ 20,2	\$ 20,9	\$ 20,9	\$ 20,6	\$ 20,6	\$ -	\$ 103,1
C. Políticas y fortalecimiento institucional	\$ 0,1	\$ 0,2	\$ 0,2	\$ 0,15	\$ 0,15	\$ -	\$ 0,8
D. Información y sensibilización en gestión del riesgo	\$ -	\$ 0,1	\$ 0,1	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 0,2
E. Transferencia del riesgo y mecanismo de rápido desembolso	\$ 0,06	\$ 0,06	\$ 0,06	\$ 0,06	\$ 0,06	\$ 150,0	\$ 150,3
Total	\$ 21,8	\$ 23,0	\$ 23,0	\$ 21,1	\$ 21,1	\$ 150,0	\$ 260,0

VII. RECOMENDACIONES

Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Autorizar a la Nación para contratar uno o varios créditos externos con la banca multilateral hasta por US \$260 millones o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el programa descrito en el presente documento, de acuerdo con las condiciones financieras que defina la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del MHCP.
2. Solicitar al MHCP, al DNP, al MAVDT y a la DPAD adelantar los trámites necesarios para la ejecución de la operación de crédito.

3. Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial:
 - Destinar los recursos necesarios para la preparación de esta solicitud de crédito y el montaje de la Coordinación del Programa dentro de la estructura del ministerio.
 - Programar en el presupuesto los recursos necesarios para la adecuada coordinación y ejecución de sus proyectos dentro de este Programa.
 - Designar a los profesionales de la entidad que tendrán relación directa con el Proyecto.
 - Acordar los términos y firmar los convenios interadministrativos con las diferentes entidades para la ejecución de este Proyecto.

4. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
 - Destinar los recursos necesarios para la preparación de esta solicitud de crédito y el montaje de la Coordinación del Programa dentro de la estructura del ministerio.
 - Adelantar las negociaciones oficiales y apoyar el cumplimiento de condiciones de efectividad del crédito, de manera coordinada con el DNP y MAVDT.
 - Realizar las acciones necesarias para la correcta ejecución de la modalidad de rápido desembolso y designar a la Subdirección de Administración de Deuda y Registro de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional para la ejecución.

5. Solicitar a las Entidades Ejecutoras:
 - Programar en el presupuesto los recursos necesarios para la adecuada ejecución de los proyectos
 - Designar a los profesionales de la entidad que tendrán relación directa con el Proyecto.
 - Firmar los acuerdos interadministrativos y comprometerse a rendir los informes necesarios, respectivamente

6. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación
 - Apoyar la formulación, seguimiento y acompañamiento del Programa.
 - Velar porque el programa se ajuste y cumpla las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006.

- Gestionar el cambio oportuno de recurso actual, apropiado en la Ley de Presupuesto de la vigencia 2005, a recurso de préstamo de destinación específica autorizado (18), con el fin de asegurar la ejecución de los proyectos que inician en el año 2005.
 - Garantizar la presentación oportuna de la información sobre las inversiones territoriales.
7. Solicitar al Ministerio del Interior y de Justicia a través de la Dirección de Prevención y Atención de Desastres
- Apoyar la formulación, seguimiento y acompañamiento del Programa.
 - Velar porque el programa se ajuste y cumpla las estrategias definidas en el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres.
 - Designar a los profesionales de la entidad que tendrán relación directa con el Proyecto.