
ARCHIVOS DE ECONOMÍA

Gastos de Inversión Pública para el financiamiento de la Gestión del Riesgo de Desastres en el orden nacional y subnacional para el periodo 2011-2019 en Colombia

Lina María GALLEGO SERNA
Carolina DÍAZ GIRALDO
Lina María IBATÁ MOLINA



Documento 523
Dirección de Estudios Económicos
30 de noviembre de 2020

La serie ARCHIVOS DE ECONOMÍA es un medio de divulgación de la Dirección de Estudios Económicos, no es un órgano oficial del Departamento Nacional de Planeación. Sus documentos son de carácter provisional, de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen a la institución.

Consultar otros **Archivos de economía** en:

<https://www.dnp.gov.co/estudios-y-publicaciones/estudios-economicos/Paginas/archivos-de-economia.aspx>

<http://www.dotec-colombia.org/index.php/series/118-departamento-nacional-de-planeacion/archivos-de-economia>

Gastos de Inversión Pública para el financiamiento de la Gestión del Riesgo de Desastres en el orden nacional y subnacional para el periodo 2011-2019 en Colombia¹

Lina María GALLEGO SERNA²;

lgallego@dnf.gov.co;

Carolina DÍAZ GIRALDO;

cardiaz@dnf.gov.co

Lina María IBATÁ MOLINA;

libata@dnf.gov.co

Resumen

En este trabajo se desarrolla la metodología de rastreo para el análisis de las inversiones públicas del orden nacional y subnacional en gestión del riesgo de desastres para el periodo 2011-2019. Asimismo, se analiza de manera detallada la participación de los recursos de gestión del riesgo de desastres en el presupuesto total, la ejecución presupuestal por procesos de la gestión del riesgo, las pérdidas de apropiación y fuentes de financiación del gasto de inversión, cuyos resultados indican que: (i) la Nación es la que más recursos ha aportado al financiamiento de la gestión del riesgo de desastres, comparado con el orden territorial, (ii) las apropiaciones autorizadas inicialmente son sensibles a adiciones o traslados presupuestales ante la ocurrencia de un evento catastrófico, (iii) los municipios son los que mayores recursos apropian para la gestión del riesgo de desastres en comparación con los departamentos, con una asignación anual del 1,8% con respecto a su presupuesto total, y (iv) la inversión de la Nación en gestión del riesgo de desastres discrepó del comportamiento de la inversión municipal, dado que el 92% de los recursos ejecutados se concentraron en el proceso de manejo de desastres; mientras que, en el ámbito municipal las inversiones se orientaron a la reducción del riesgo (47%).

Palabras claves: gasto de inversión, gestión del riesgo de desastres, presupuesto público, rastreo, ejecución presupuestal.

Clasificación JEL: H5, H54, H83

¹ En agradecimiento a todos los profesionales que hicieron parte del DNP y del equipo que desarrolló e implementó la metodología de rastreo de las inversiones públicas en gestión del riesgo de desastres, entre los que se encuentran: Alexander Martínez, Lucy González, Claudia Satizabal, Nilson Correa y Salomé Ruíz.

² Documento elaborado en el marco del contrato de prestación de servicios DNP 165 de 2020. E-mail: lgallego@dnf.gov.co.#

Introducción

El Gobierno de Colombia reconoce la importancia de reducir sus condiciones de riesgo y ha tomado medidas para incorporar la gestión del riesgo de desastres como un componente principal en sus políticas y programas, incluyéndola principalmente dentro de las apuestas de desarrollo; además, de realizar ajustes normativos y administrativos del sistema para fortalecer y priorizar su abordaje. Es así, como reestructuró el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres mediante la Ley 1523 de 2012.

Asimismo, para priorizar la gestión del riesgo de desastres en el presupuesto público, se establecieron en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, en la línea “Colombia resiliente: conocimiento y prevención para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático” del “Pacto por la Sostenibilidad: Producir conservando y conservar produciendo”, apuestas para aumentar el conocimiento y la prevención del riesgo, que se enmarcan en los siguientes objetivos: (i) avanzar en el conocimiento de escenarios de riesgos actuales y futuros para orientar la toma de decisiones en la planeación del desarrollo; (ii) asegurar la corresponsabilidad territorial y sectorial en la reducción del riesgo de desastres y la adaptación a la variabilidad y al cambio climático; (iii) movilizar el financiamiento para la gestión del riesgo y la adaptación e incentivar la protección financiera ante desastres y; (iv) garantizar un manejo efectivo de desastres y la reconstrucción adaptada y resiliente (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Conforme con lo anterior, es importante para el país llevar a cabo ejercicios orientados a conocer cuáles han sido los avances en materia de gestión del riesgo de desastres, y como parte de esta tarea, está el identificar de forma detallada la inversión histórica de cada uno de los gastos que se ejecutan para el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo, el fortalecimiento de la gobernanza y el manejo de desastres, en los diferentes niveles de gobierno.

Atendiendo esta necesidad, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha establecido apuestas estratégicas dentro de su plan de acción anual, entre las que se encuentran, la clasificación y monitoreo de las inversiones para el financiamiento climático y la gestión del riesgo de desastres. En este sentido, se ha venido realizando de manera periódica el rastreo de las inversiones públicas en gestión del riesgo, a través de una metodología elaborada por el equipo de la Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible³. Esta labor, ha permitido conocer las brechas y oportunidades existentes en el financiamiento de la gestión del riesgo de desastres e, identificar las tendencias y características de las inversiones públicas nacionales y subnacionales en los diferentes procesos misionales, definidos en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

³ El rastreo de las inversiones en materia de gestión del riesgo de desastres, se viene realizando por el DNP desde el año 2006. No obstante este artículo realiza el análisis a partir del 2011, en la medida que, gracias a la rigurosidad en los ejercicios, hasta ese año se logró incorporar con la entrada en vigencia del Formulario Único Territorial conceptos de gasto que respondieran específicamente a los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo, manejo de desastres y gobernabilidad.

Este documento, además de la introducción, contiene cuatro (4) secciones. La primera presenta el marco conceptual del sistema presupuestal del sector público y los sistemas de información que conforman el gasto público en gestión del riesgo de desastres. La segunda contiene la metodología de rastreo de las inversiones públicas en gestión del riesgo de desastre en el orden nacional y subnacional. La tercera presenta el análisis de las inversiones públicas nacionales y subnacionales en gestión del riesgo de desastre para el periodo 2011-2019. Finalmente, la cuarta contiene las conclusiones y recomendaciones.

1. Generalidades del gasto de inversión pública en el marco de la Gestión del Riesgo de Desastres

1.1. Sistema Presupuestal del Sector Público

El presupuesto público es un instrumento de manejo financiero de la política fiscal que se encuentra presente en los diferentes niveles de gobierno, donde se programa y se registra el gasto público⁴, su forma de financiación, y se establece las reglas para su ejecución. Éste le permite al Estado asegurar el cumplimiento de su función económica y, la coordinación y organización eficiente en la producción de bienes y servicios públicos (Departamento Nacional de Planeación, 2012) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018).

El régimen presupuestal funciona como un sistema que tiene como objetivo garantizar el equilibrio entre los ingresos y los gastos, para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo y, está constituido en el orden nacional y territorial por: *el Plan Financiero*, *el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)*, *el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)* y *el Presupuesto Anual* (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

En este sistema presupuestal se materializan las propuestas y metas de los gobiernos consignadas en el Plan de Desarrollo, el cual se ampara a través de un instrumento de planificación financiera denominado *Plan Financiero*, en el que se formula las previsiones de ingresos, gastos, excedentes, requerimientos y alternativas de financiamiento, necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y la ejecución presupuestal, en concordancia con la política monetaria y cambiaria. Esta planeación fiscal, económica y financiera es uno de los elementos fundamentales del MFMP⁵ (Ibíd., pág. 37).

Con base en las metas financieras previstas en el MFMP y las prioridades sectoriales definidas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)⁶, se elabora

⁴ Asignación de recursos que el Estado realiza para proveer, de manera directa o indirecta, bienes y servicios a la sociedad (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018).

⁵ Es una herramienta de planificación y de referencia con perspectiva de diez (10) años para la definición de políticas fiscales y financieras, orientadas a garantizar la viabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas y, soportar la toma de decisiones en la elaboración de los presupuestos anuales (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

⁶ Es un elemento de programación financiera a cuatro (4) años, el cual contiene las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación (PGN) (Departamento Nacional de Planeación, 2012).#

el POAI, que es un instrumento de programación anual donde se señala los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas, en concordancia con el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo (Ibíd., pág. 119).

Una vez definidos los programas y proyectos de inversión, se consolida el Presupuesto Anual, concebido como la estimación de los ingresos que se espera recaudar durante la vigencia fiscal⁷ y como una autorización de los gastos: de funcionamiento⁸, de deuda⁹ y de inversión¹⁰, los cuales se pueden comprometer de acuerdo con el monto apropiado. Asimismo, incluye la definición de las disposiciones necesarias para garantizar una ejecución eficiente de los recursos, sobre la base del Plan de Desarrollo (Ibíd., pág. 133).

En este sentido, los diferentes componentes del sistema presupuestal actúan como instrumentos que, en diferentes escalones o niveles y plazos, juegan un papel específico en el proceso de programación presupuestal, ya sea como instrumento de política o financiero y, en el corto plazo, funcionan como medios que permiten definir el monto y contenido del presupuesto mismo.

1.2. Gastos de Inversión pública en Gestión del Riesgo de Desastres

El gasto de inversión pública total en gestión del riesgo de desastres (ITGRD) está compuesto por tres grandes rubros (Figura 1):

1. La inversión nacional (IN),
2. La inversión subnacional (ISUB) y,
3. La inversión desde el Sistema General de Regalías (ISGR)¹¹.

Los datos de la **inversión nacional (IN)** se recolectan a partir de la información de la ejecución presupuestal y financiera de las entidades pertenecientes a la Administración Central Nacional y sus subunidades descentralizadas que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN), que es consolidada en el

⁷ Entre los que se encuentran, los ingresos corrientes no tributarios, que son empleados como fuentes de financiamiento de la gestión del riesgo de desastres, como son entre otras, las transferencias, que son recursos que se perciben de otros niveles del Estado y se pueden clasificar en el presupuesto según su origen: nacionales, departamentales o municipales. Estas están conformadas por: transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), cofinanciación nacional, departamental o municipal, transferencias para la ejecución de Programas Especiales de la Nación y Sistema General de Regalías (SGR) (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

⁸ Son aquellos recursos que se destinan para el correcto ejercicio del aparato estatal. Este gasto incluye los salarios de los funcionarios públicos, la adquisición de los bienes y servicios que el Gobierno necesita para su funcionamiento, las transferencias a los territorios, entre otros. Estos gastos deben financiarse con los ingresos corrientes de libre destinación (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

⁹ Se refieren a los recursos que tienen por objetivo el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital, los intereses y las comisiones originadas en operaciones de crédito público (crédito interno, externo y emisión de bonos) (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

¹⁰ Son los que contribuyen a mejorar el bienestar general y a satisfacer las necesidades de las personas o los territorios, conforme a la finalidad del Estado. Estos gastos están reflejados en el POAI y se deriva del Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo. Las principales fuentes de financiación de estos recursos son el SGP y el SGR (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

¹¹ Aunque el SGR hace parte de las fuentes de financiación de los proyectos de inversión territorial en gestión del riesgo de desastres, se decidió rastrear por separado para identificar los proyectos aprobados y ejecutados con rendimientos financieros y con regalías en general. #

Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)¹² Nación, en donde se seleccionan los proyectos directamente vinculados y/o que desarrollan acciones que contribuyen a la gestión del riesgo de desastres.

Las cifras de la **inversión subnacional (ISUB)** se capturan a través de la información sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos que las entidades departamentales y municipales reportan en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT)¹³, en la que se seleccionan los conceptos de gasto de inversión que tienen relación con los proyectos que hacen parte del sector prevención y atención de desastres, y de los demás sectores sobre los cuales, por la información que ofrece el nombre y la descripción, resultan acertados para afirmar que se trata efectivamente de inversiones en gestión del riesgo de desastres, por ejemplo: vivienda con el concepto “Subsidios para reubicación de viviendas asentadas en zonas alto riesgo” y ambiente con el concepto “Ejecución de obras de reducción del riesgo de desastres (mitigación) en cuencas hidrográficas”.

La información de la **inversión desde el Sistema General de Regalías (ISGR)** se recolecta mediante el aplicativo GESPROY del SGR¹⁴, donde se monitorea las apropiaciones y las ejecuciones presupuestales de los proyectos de inversión financiados con recursos de regalías. En esta herramienta, se revisan y se seleccionan los proyectos directamente vinculados y/o que desarrollan acciones que contribuyen a la gestión del riesgo de desastres, los cuales han sido financiados con recursos de regalías y sus diferentes fuentes, como son los rendimientos financieros destinados en el bienio 2017-2018 y para el bienio 2019-2020 para proyectos de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático¹⁵.

¹² Es un sistema que coordina, integra, centraliza y estandariza la gestión financiera pública nacional, con el fin de propiciar una mayor eficiencia y seguridad en el uso de los recursos del PGN y de brindar información oportuna y confiable (artículo 2, Decreto 2674 de 2012).

¹³ Herramienta de información desarrollada por el DNP, orientada a recolectar la información sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, y demás información oficial básica para efectos del monitoreo, seguimiento, evaluación y control de las entidades territoriales.

¹⁴ Plataforma tecnológica dispuesta para el reporte y seguimiento de información de los proyectos ejecutados con recursos del SGR.

¹⁵ En el bienio 2017-2018 a través del Decreto 2190 de 2016, artículo 8, se destinaron al Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías, 600 mil millones de pesos para financiar proyectos de impacto regional de desarrollo en las entidades territoriales con enfoque de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático. Para el bienio 2019-2020 se asignaron recursos de rendimientos financieros por valor de 522 mil millones de pesos a través de la Ley 1942 de 2018, para financiar proyectos de gestión del riesgo, adaptación al cambio climático o para situaciones de emergencia.

Figura 1. Rubros de la inversión total en gestión del riesgo de desastres



Fuente: Elaboración propia, 2020

Teniendo en cuenta que la información no se encuentra agregada en un solo sistema -como se describió anteriormente- y, que dichos sistemas presentan una estructura diferente, el abordaje del rastreo nacional, subnacional y del SGR se realiza de forma independiente.

2. Metodología

2.1. Rastreo del gasto de inversión pública nacional

El rastreo del gasto de inversión pública en gestión del riesgo de desastres en el ámbito nacional se desarrolló a partir de la recolección de información del SIIF Nación, donde se consolida la ejecución presupuestal y financiera de las entidades que conforman el PGN.

Una vez recolectada esta información, se eliminaron las tildes de los nombres de los proyectos¹⁶ y se aplicó un algoritmo basado en filtros, que con la ayuda de palabras claves¹⁷ permitieron seleccionar preliminarmente los proyectos relacionados con la gestión del riesgo de desastres y, por otro lado, se descartaron las palabras¹⁸ que podrían estar incluyendo proyectos que no son de utilidad para este análisis.

Como los resultados de la aplicación de los filtros no son en un 100% acertados, se procedió a refinar dicha selección. Para esto, fue preciso eliminar las ambigüedades que pudieron dar lugar a la selección errónea de proyectos, esto a partir de la implementación de criterios “ad hoc” para la identificación y selección manual de: (i) proyectos directamente vinculados con acciones de gestión del riesgo de desastres, cuya vinculación es explícita y puede verificarse por medio de palabras claves¹⁹,

¹⁶ Para que los filtros sean efectivos.

¹⁷ **Palabras claves (filtros positivos):** amenaza, alerta, calamidad, catástrofe, contingencia, desastre, emergencia, inundación, mitigación, prevención, reconstrucción, recuperación, reducción, respuesta, reubicación, riesgo, sequía, vulnerabilidad, SNPAD, FNGRD, entre otras.

¹⁸ **Filtros negativos:** forense, riesgos profesionales, catastral, competitividad, conflicto, convivencia, cultura, desplaza, discapacidad, solidaridad, prevención en salud, delito, entre otros.

¹⁹ Palabras claves tales como: “gestión del riesgo”, “desastre”, “emergencia”, y otras como “amenaza” y “vulnerabilidad”, y en donde es posible asociar estas palabras al riesgo de desastres.

actividades²⁰, unidad ejecutora²¹, tradición²² e instrumentos de planificación²³, y (ii) proyectos que desarrollan acciones que contribuyen a la gestión del riesgo de desastre. Se consideran dentro de esta categoría proyectos que, si bien contienen actividades de gestión del riesgo, las mismas constituyen apenas una parte de su presupuesto total.

De existir dudas sobre la relación entre un proyecto y la gestión del riesgo de desastres y, la estimación de dicho proyecto, se adelantó una labor de verificación a través de la evaluación del objetivo del proyecto en el Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) o se acudió a la información del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Publicas (SUIFP).

Revisadas las bases de datos correspondientes y aplicados los respectivos filtros, se realizó la sistematización de la información seleccionando las variables necesarias para el análisis (sector, entidad, tipo de gasto, nombre del proyecto, apropiaciones, compromisos y obligaciones, entre otros). Posteriormente, se clasificaron los proyectos según las siguientes categorías: (1) procesos de la gestión del riesgo (conocimiento del riesgo, reducción del riesgo, manejo de desastres y fortalecimiento de gobernabilidad) y (2) subprocesos que integran los procesos misionales de la gestión del riesgo de desastres (Tabla 1).

Tabla 1. Clasificación de los proyectos según criterios de análisis

Categorías	Subcategorías	Etiqueta
Procesos de la política nacional de gestión del riesgo de desastres (Ley 1523 de 2012)	Conocimiento del riesgo	Clasificación alternativa según procesos misionales de la gestión del riesgo de desastres
	Reducción del riesgo	
	Manejo de desastres	
	Fortalecimiento de la Gobernabilidad	

²⁰ Proyectos cuyo nombre se refiera a actividades tales como: conocimiento, reducción, manejo de los efectos de fenómenos amenazantes y fortalecimiento de la gobernabilidad, ejemplo: (i) caracterización y/o modelación de escenarios de riesgo por fenómenos amenazantes; (ii) incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de Ordenamiento Territorial; (iii) asistencia técnica en gestión del riesgo de desastres, entre otros.

²¹ Proyectos cuyos responsables son miembros del Sistema Nacional de Gestión del riesgo de Desastres (SNGRD) y cuya misión institucional les asigna la responsabilidad de desarrollar acciones concretas en relación con la gestión del riesgo de desastres.

²² Proyectos que han sido clasificados como de gestión del riesgo de desastres en vigencias anteriores y cuya implementación se mantiene en la vigencia actual.

²³ Proyectos asociados a programas de gestión del riesgo de desastres contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo o en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Subprocesos de la política nacional de gestión del riesgo de desastres (Ley 1523 de 2012)

Conocimiento del riesgo: Identificación del riesgo, análisis y evaluación del riesgo, monitoreo y seguimiento y comunicación del riesgo.

Reducción del riesgo: Intervención prospectiva, intervención correctiva y protección financiera.

Manejo de desastres: Preparación para la respuesta, preparación para la recuperación, respuesta frente al desastre y recuperación.

Fortalecimiento de la Gobernabilidad: Incremento de la capacidad técnica y operativa de las entidades nacionales y territoriales en gestión del riesgo de desastres

Clasificación alternativa según subprocesos misionales de la gestión del riesgo de desastres

Fuente: (Gallego Lina, 2018).

Para poder comparar las cifras de inversión para cada año por los procesos de la gestión del riesgo de desastres, se eliminó el efecto inflacionario aplicándose como deflactor el Índice de Precios al Consumidor (IPC), para convertir a valores constantes o actuales una serie de valores de precios corrientes (Figura 2).

Figura 2. Procedimiento de rastreo del gasto de inversión pública nacional



Fuente: Elaboración propia, 2020

2.2. Rastreo del gasto de inversión pública subnacional

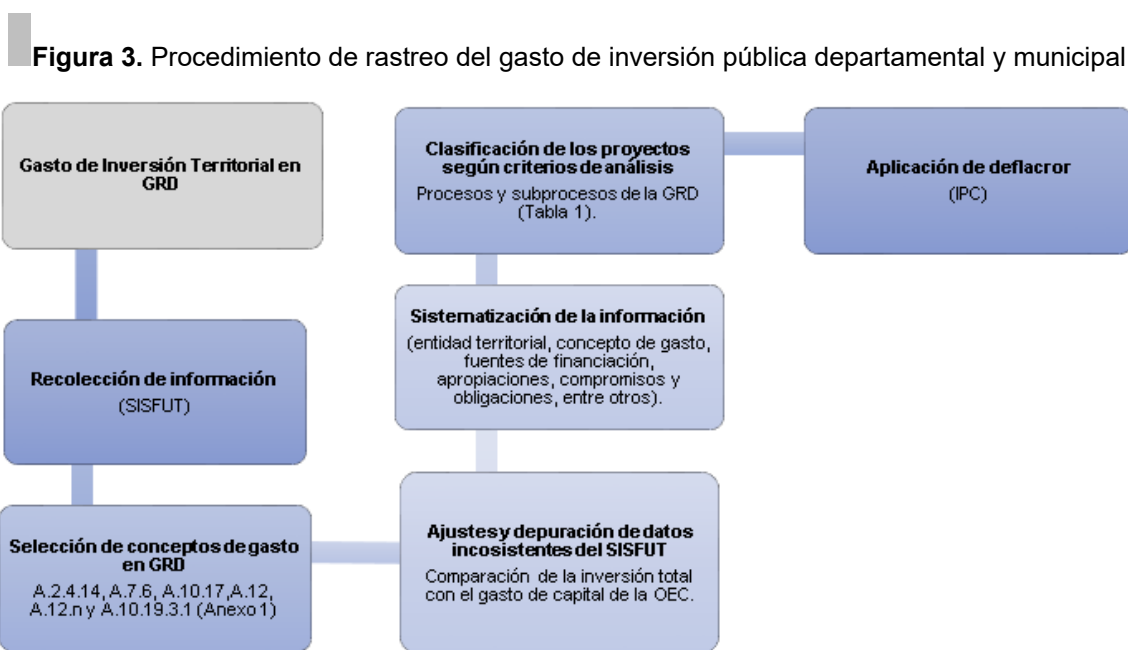
2.2.1. Rastreo del gasto de inversión pública departamental y municipal

El sistema de información para el rastreo del gasto de inversión pública departamental y municipal es el SISFUT, en donde se seleccionaron los gastos de inversión relacionados con la gestión del riesgo de desastres y de los sectores o componentes (salud, vivienda, ambiente y adaptación al cambio climático), en el

que el nombre y la descripción del concepto, están relacionados con la gestión del riesgo de desastres (Anexo 1).

Después de seleccionados estos conceptos de gastos, se ajustaron y depuraron las bases de datos de gasto de inversión, para lo cual, se compararon los gastos de inversión total de cada territorio con el gasto de capital (inversión) de las Operaciones Efectivas de Caja (OEC) reportadas en el SISFUT, con el fin de identificar los datos inconsistentes.

Teniendo depuradas las bases e identificados los conceptos de gasto, se seleccionaron las variables necesarias para el análisis (entidad territorial, concepto de gasto, fuentes de financiación, apropiaciones, compromisos y obligaciones, entre otros). Luego, se clasificaron los conceptos de gasto según las mismas categorías del rastreo nacional (Tabla 1). Igualmente, se aplicó como deflactor el IPC (Figura 3).



Fuente: Elaboración propia, 2020

2.3.2. Rastreo del gasto de inversión pública de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR)

Para hacer seguimiento a los proyectos aprobados y ejecutados con recursos de regalías se revisó la base de datos de GESPROY-SGR. A partir de la información suministrada allí, se aplicó a la base de datos los mismos filtros empleados en el rastreo del gasto público nacional²⁴. Posteriormente, para refinar dicha selección, se revisó cada uno de los proyectos, de tal manera, que quedaran seleccionados solo aquellos proyectos que están vinculados directa o que contribuyen con la gestión del riesgo de desastres. No obstante, las dudas sobre la relación entre un

²⁴ Para lo cual se eliminó la totalidad de las tildes existentes en el nombre del proyecto para aumentar la efectividad del procedimiento.

proyecto y la gestión del riesgo de desastres y, la estimación de los recursos, se adelantaron a través de la evaluación del objetivo e indicadores del proyecto en GESPROY-SGR.

Adicionalmente, se revisaron y se identificaron los proyectos ejecutados a través de los rendimientos financieros destinados para la gestión del riesgo de desastres para el bienio 2017-2018 y 2019-2020, como se estableció en el Decreto 2190 de 2016 y la Ley 1942 de 2018.

Revisadas las bases de datos correspondientes y aplicados los respectivos filtros, se realizó la sistematización de la información seleccionando las variables necesarias para el análisis (BPIN, tipo de ejecutor, sector ajustado, subsector ajustado, nombre del proyecto, estado detalle, fecha de aprobación, año, valor SGR, total proyecto, fuentes de financiación, pagos a proyectos, entre otros).

Luego de contar con una base consolidada, se procedió a la clasificación de los proyectos de inversión según las categorías de análisis. Estas categorías corresponden a las establecidas en la metodología para la caracterización de las inversiones en los procesos de la gestión del riesgo de desastres del orden nacional (Tabla 1). Igualmente, para las cifras de apropiación y pagos, se aplicó como deflactor el IPC (Figura 4).

Figura 4. Procedimiento de rastreo del gasto de inversión pública – Sistema General de Regalías



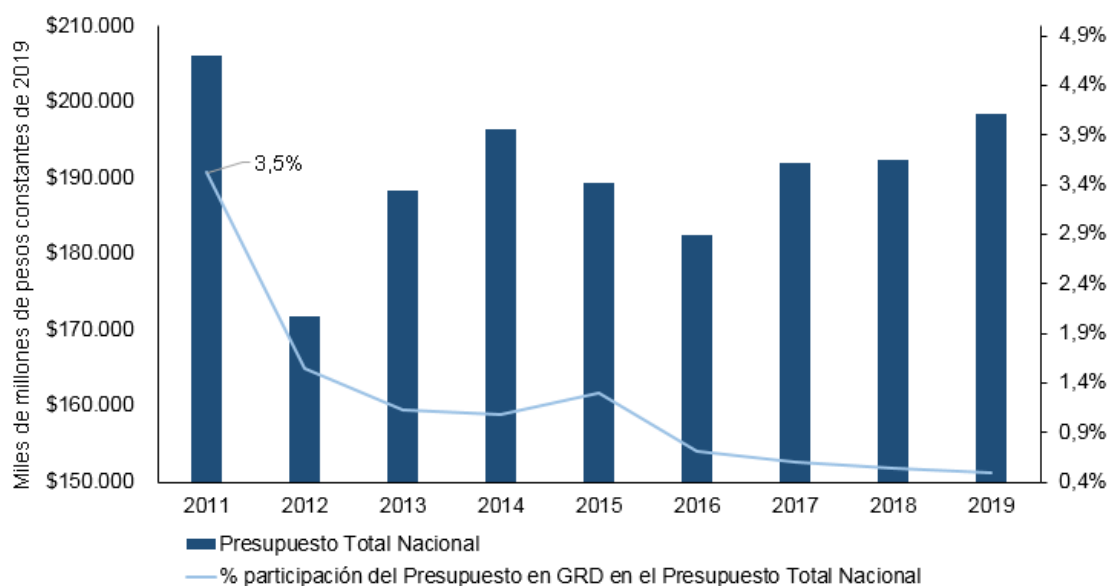
Fuente: Elaboración propia, 2020

3. Características y tendencias del gasto de inversión pública en Gestión del Riesgo de Desastres en el orden nacional y subnacional para el periodo 2011-2019

3.1. Las inversiones públicas de la Nación

La Nación es la que más recursos ha aportado al financiamiento de la gestión del riesgo de desastres, comparado con el orden territorial. En total se apropiaron²⁵ 21,1 billones de pesos entre 2011 y 2019 para la gestión del riesgo de desastres, cuya apropiación anual promedio fue del 1,2% con respecto al presupuesto nacional. En el 2011, se presentó un crecimiento atípico de las inversiones con relación al comportamiento de las demás vigencias, con una apropiación del 3,5%, lo cual se debe a la asignación presupuestal de 4,6 billones de pesos por parte del Gobierno Nacional para atender las fases de atención humanitaria y rehabilitación de las zonas afectadas por el fenómeno La Niña 2010-2011 (Gráfica 1).

Gráfica 1. Participación del Presupuesto en gestión del riesgo desastres en el Presupuesto Total Nacional, 2011-2019

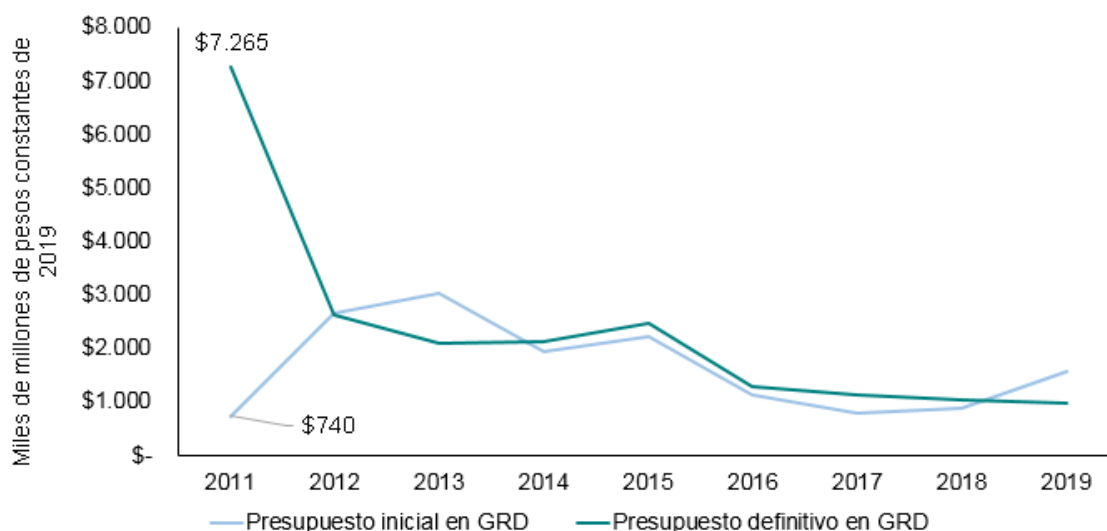


Fuente: Datos SIIF. Cálculos DNP – DADS, 2020

²⁵ Las apropiaciones son autorizaciones máximas de gasto incluida en el anexo del Decreto de liquidación presupuestal para una entidad durante una vigencia fiscal determinada para ser comprometidas. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y en consecuencia no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse (Departamento Nacional de Planeación, 2012)

El presupuesto nacional definitivo²⁶ fue 1,4 veces más que el presupuesto inicial asignado para la gestión del riesgo de desastres, durante el periodo 2011-2019. La mayor variación porcentual en las cuantías de las apropiaciones autorizadas inicialmente se presentó en el 2011, que fue el año en el que ocurrió el Fenómeno de La Niña 2010-2011, donde se pasó de una apropiación inicial por valor de 740 mil millones de pesos a una definitiva de 7,2 billones de pesos (Gráfica 2). Lo cual evidencia, que las apropiaciones autorizadas inicialmente son sensibles a adiciones o traslados presupuestales ante la ocurrencia de un evento catastrófico.

Gráfica 2. Presupuesto inicial y definitivo para la gestión del riesgo de desastres nacional, 2011-2019



Fuente: Datos SIIF. Cálculos DNP – DADS, 2020

En el periodo 2011-2019, la Nación dejó de comprometer²⁷ el 6% del presupuesto apropiado para gestionar el riesgo de desastres. En este periodo de análisis las apropiaciones para los gastos en gestión del riesgo de desastres fueron de 21,1 billones de pesos, de ese total, se comprometieron recursos por valor de 19,9 billones de pesos, que corresponden al 94% de las apropiaciones definitivas; igualmente, se obtuvieron obligaciones²⁸ por un valor de 12,2 billones de

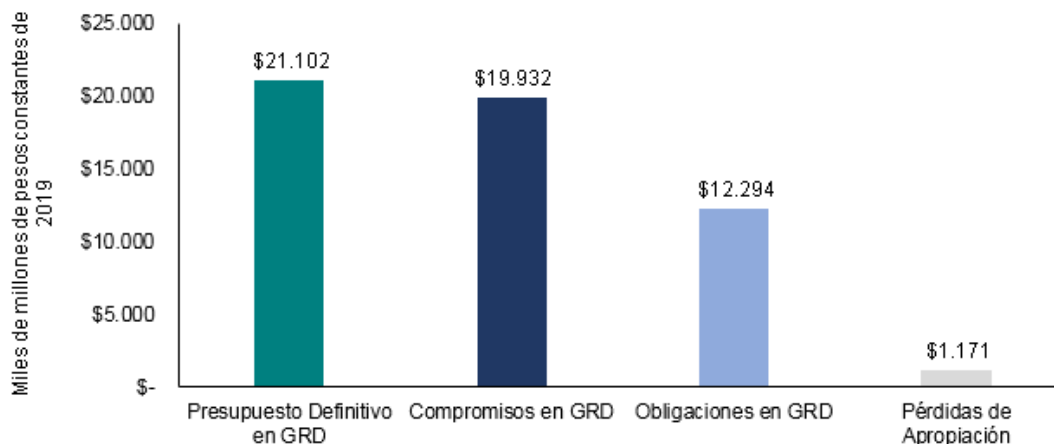
²⁶ Son las apropiaciones definitivas, que tiene incluidas las adiciones o traslados presupuestales. Entiéndase por *adiciones*, los incrementos en los montos de las apropiaciones o autorizaciones máximas de gasto para cada vigencia fiscal, y por *traslados*, los movimientos positivos o negativos de apropiación entre los rubros presupuestales de funcionamiento o de inversión que no alteran los valores inicialmente aprobados en la Ley de Presupuesto (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

²⁷ Son obligaciones adquiridas con cargo a una apropiación presupuestal, a través de un contrato, orden de compra, orden de prestación de servicio, convenio o cualquier otro acto administrativo legalmente constituido; dichos compromisos deben adquirirse entre el 1° de enero y 31 de diciembre de cada año, fecha en la cual los saldos no comprometidos expiran sin excepción alguna (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

²⁸ Indica los saldos de las obligaciones pendientes de autorización de pago para cada una de las apropiaciones incluidas en el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación, Ordenanza en el caso de Departamentos, Acuerdo en el caso de Municipios o su equivalente para las demás entidades del Sector Público (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

pesos, que equivalen al 62% del valor comprometido. En el proceso de la ejecución de presupuesto del gasto, se presentaron pérdidas de apropiación por valor de 1,1 billones de pesos (Gráfica 3).

Gráfica 3. Ejecución presupuestal nacional en gestión del riesgo de desastres, 2011-2019



Fuente: Datos SIIF. Cálculos DNP – DADS, 2020

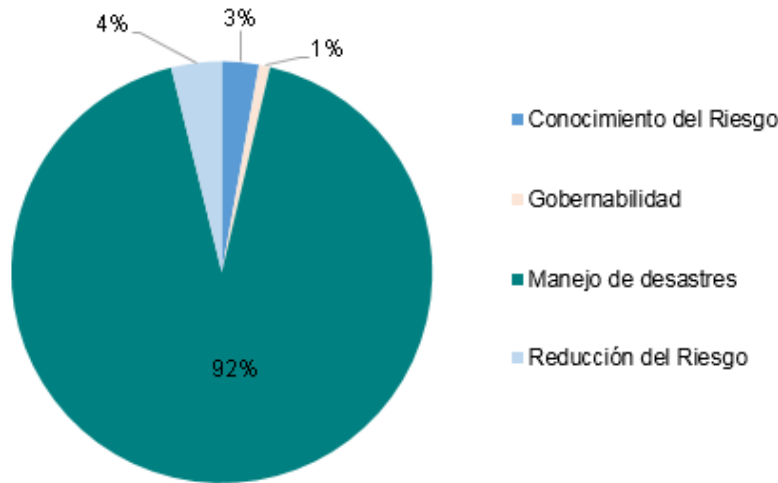
En el marco de los procesos de la gestión del riesgo de desastres, el 92% del presupuesto ejecutado²⁹ por la Nación entre 2011-2019 se destinó al manejo de desastres; la inversión en los demás procesos fue marginal, distribuyéndose con un 4% en reducción del riesgo, 3% en conocimiento del riesgo y 1% en gobernabilidad (Gráfica 4). Lo que demuestra, que se continua con la tendencia que se presentaba antes de expedida la Ley 1523 de 2012, donde la inversión en el manejo de desastres era mayor, comparada con los otros procesos. Según el Banco Mundial (2012), durante el periodo de 1998 a 2010 se invirtió del presupuesto ejecutado por la Nación el 82% para el manejo de desastres.

La designación presupuestal en el ámbito del manejo de desastres fue de 11,3 billones de pesos entre 2011 y 2019. Esta inversión la realizó principalmente el Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ) a través de la Dirección de Gestión del Riesgo (DGR)³⁰, el Fondo Adaptación y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, sumando el 73% de la inversión para el periodo de estudio.

²⁹ El presupuesto ejecutado hace alusión a las obligaciones.

³⁰ A través del Decreto 4147 de noviembre 3 de 2011 se creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que pasó ser adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.#

Gráfica 4. Ejecución nacional en los procesos de la gestión del riesgo de desastres, 2011-2019



Fuente: Datos SIIF. Cálculos DNP – DADS, 2020

3.2. Las inversiones públicas subnacionales

3.2.1. Las inversiones públicas departamentales

En el orden departamental, en promedio se apropió anualmente el **0,7%** del presupuesto total para los gastos de inversión en gestión del riesgo de desastres, durante el periodo **2011-2019**. En los últimos 9 años, las apropiaciones presupuestales para los gastos de inversión en gestión del riesgo de desastres no superaron el 1% (Gráfica 5), lo que evidencia que es uno de los componentes que menor apropiación tuvieron en el presupuesto departamental.

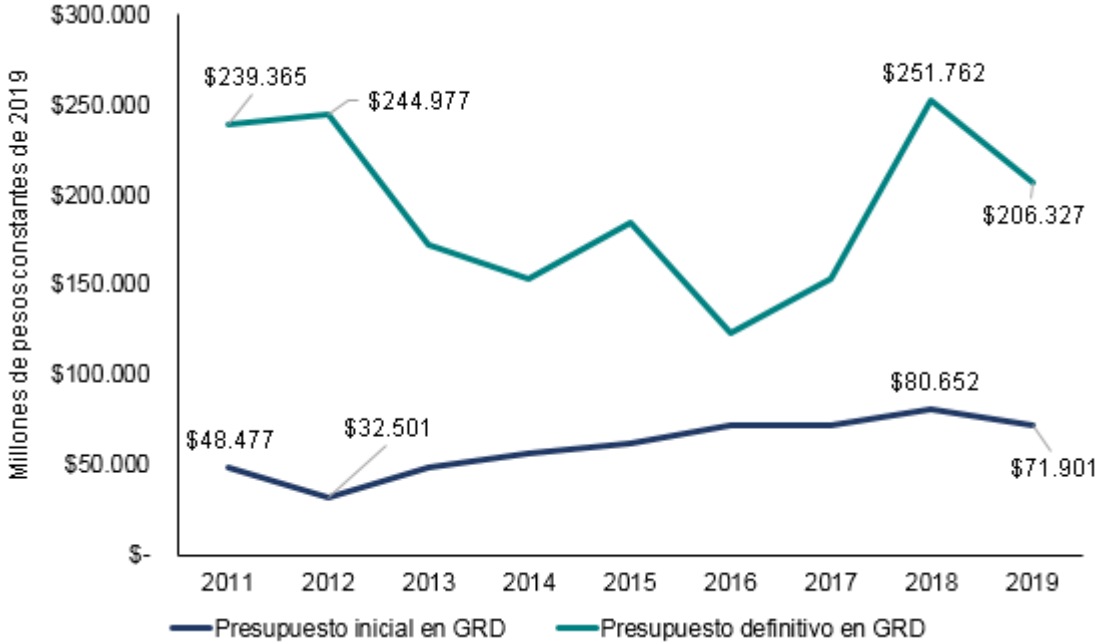
Gráfica 5. Participación del Presupuesto en gestión del riesgo desastres en el Presupuesto Total Departamental, 2011-2019



Fuente: Datos SISFUT. Cálculos DNP – DADS, 2020

El presupuesto departamental definitivo fue 3,2 veces más que el presupuesto inicial asignado anualmente para la gestión del riesgo de desastres (Gráfica 6). Esto evidenció una inadecuada planificación en el presupuesto general departamental, dado que durante el periodo 2011-2019 se aumentó significativamente las cuantías de las apropiaciones autorizadas inicialmente, con una variación porcentual promedio del 66% con respecto a las apropiaciones definitivas. Las mayores variaciones se presentaron en los años 2011, 2012, 2018 y 2019, lo que puede estar relacionado con adiciones o traslados presupuestales para atender las afectaciones ocasionadas por el segundo episodio del Fenómeno de La Niña con intensidad moderada, que ocurrió entre julio de 2011 y marzo de 2012, los eventos generados por las fuertes precipitaciones que se presentaron en el 2018 y 2019; además, de las afectaciones generadas por El Niño débil que se presentó a finales de 2018 e inicios de 2019.

Gráfica 6. Presupuesto inicial y definitivo para la gestión del riesgo de desastres departamental, 2011-2019

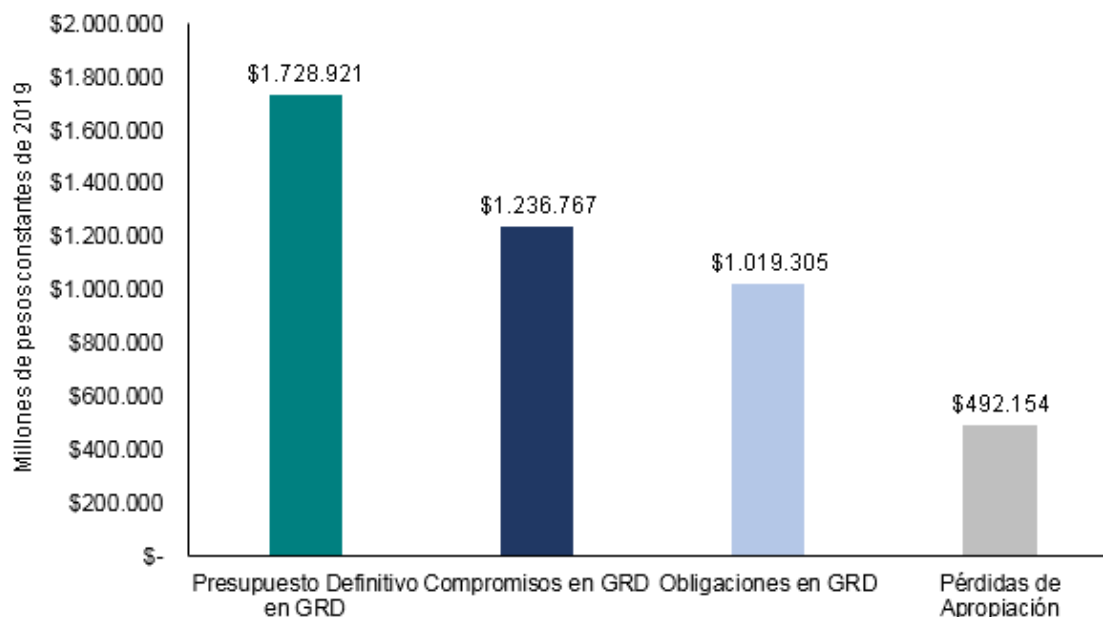


Datos SISFUT. Cálculos DNP – DADS, 2020

Los departamentos dejaron de comprometer el 28% del presupuesto apropiado para gestionar el riesgo de desastres entre 2011 y 2019. En el periodo de análisis, las apropiaciones para los gastos de inversión en materia de gestión del riesgo de desastres alcanzaron un monto de 1,7 billones de pesos, de ese total, se realizaron compromisos por valor de 1,2 billones de pesos, que equivale al 72% de las apropiaciones definitivas para este periodo; asimismo, se adquirieron obligaciones por un valor de 1 billón de pesos, que corresponde al 82% del valor comprometido para el periodo 2011-2019. En el proceso de la ejecución

de presupuesto del gasto de inversión, se presentaron pérdidas de apropiación por valor de 492 mil millones de pesos (Gráfica 7). Lo anterior, evidencia una baja efectividad en la gestión de los recursos apropiados; dado que, al no comprometerse las autorizaciones máximas de gasto aprobados, denota falta de gestión administrativa en la aplicación de recursos asignados para sus objetivos misionales.

Gráfica 7. Ejecución presupuestal departamental en gestión del riesgo de desastres, 2011-2019



Fuente: Datos SISFUT. Cálculos DNP – DADS, 2020

En el marco de los procesos misionales de la gestión del riesgo de desastres, el 46% del presupuesto ejecutado se concentró en el manejo de desastres, el 40% se destinó para la reducción del riesgo de desastres, el 9% para el fortalecimiento de la gobernanza o gobernabilidad y solo el 5% para el conocimiento del riesgo (Gráfica 8). Asimismo, en el orden municipal los procesos de reducción del riesgo y manejo de desastres lideran la inversión pública en la gestión del riesgo.

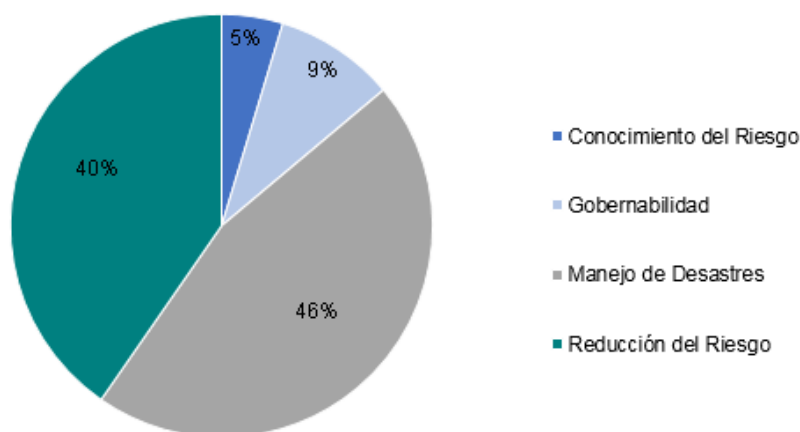
De 1 billón de pesos del presupuesto ejecutado entre 2011 y 2019 para la gestión del riesgo de desastres, se destinaron 466 mil millones de pesos para el manejo de desastres. Estos recursos se orientaron principalmente para las cuentas de: “atención de desastres” (155 mil millones de pesos), “gastos de salud en emergencias y desastres” (139 mil millones de pesos) y “elaboración, desarrollo y actualización de planes de emergencia y contingencia” (88 mil millones de pesos). En los años 2011 y 2015, se evidenció un crecimiento de las inversiones para la atención de desastres, que coinciden con los periodos del fenómeno La Niña 2010-2011 y El Niño 2015-2016; asimismo, para los años 2018 y 2019 se presenta

incrementos en las inversiones de la cuenta de gastos de la salud en emergencias y desastres (Gráfica 9).

La ejecución presupuestal para la reducción del riesgo tuvo un monto de 411 mil millones de pesos para el periodo 2011-2019. Esta inversión estuvo liderada por los gastos en las cuentas de: “prevención, protección y contingencia en obras de infraestructura estratégica” (181 mil millones de pesos), “inversiones en infraestructura física para prevención y reforzamiento estructural” (85 mil millones de pesos) y “plan para la gestión del riesgo de desastres” (77 mil millones de pesos). En el 2012 se observó un crecimiento en la inversión de la cuenta de protección de infraestructura estratégica con un monto de 115 mil millones de pesos, que corresponde al 63% de los recursos ejecutados en dicho concepto de gasto durante el periodo de análisis (Gráfica 9).

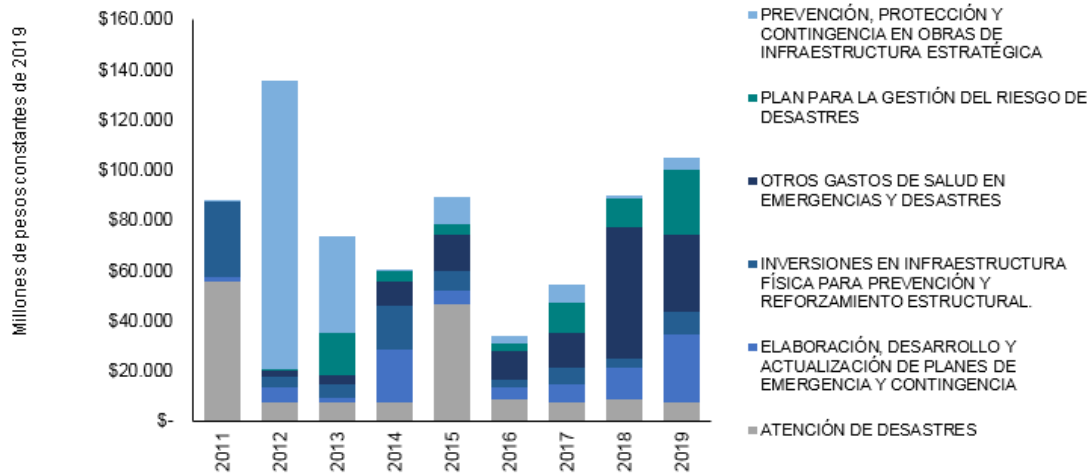
Las cifras según las fuentes de financiación mostraron que los recursos propios son los que tuvieron mayor participación en la inversión departamental en gestión del riesgo de desastres, seguido por las regalías directas. De esta forma, los recursos propios (60%) y las regalías (18%) representan aproximadamente el 78% del presupuesto empleado por los departamentos para la gestión del riesgo (Gráfica 10).

Gráfica 8. Ejecución departamental en los procesos de la gestión del riesgo de desastres, 2011-2019



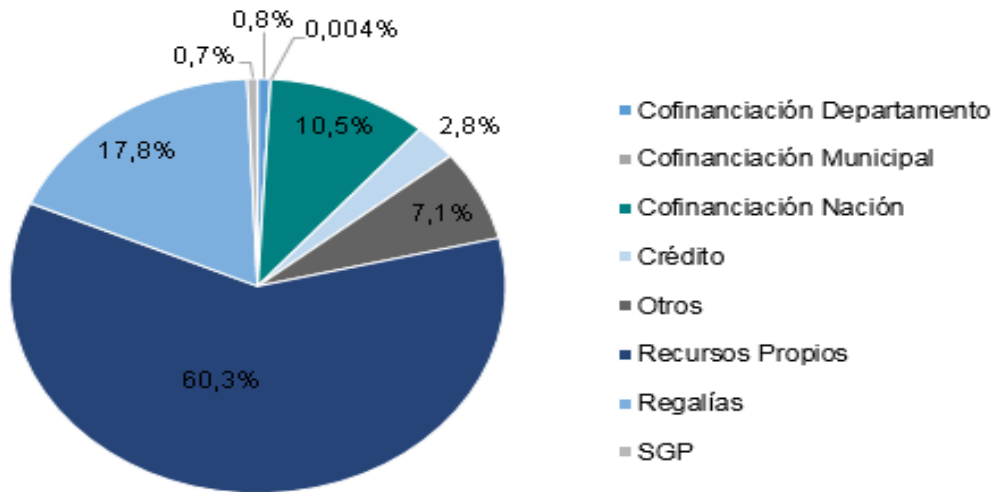
Fuente: Datos SISFUT. Cálculos DNP – DADS, 2020

Gráfica 9. Ejecución departamental en las principales cuentas de gasto de gestión del riesgo de desastres, 2011-2019



Fuente: Datos SISFUT. Cálculos DNP – DADS, 2020

Gráfica 10. Ejecución departamental en gestión del riesgo de desastres por fuentes de financiación, 2011-2019



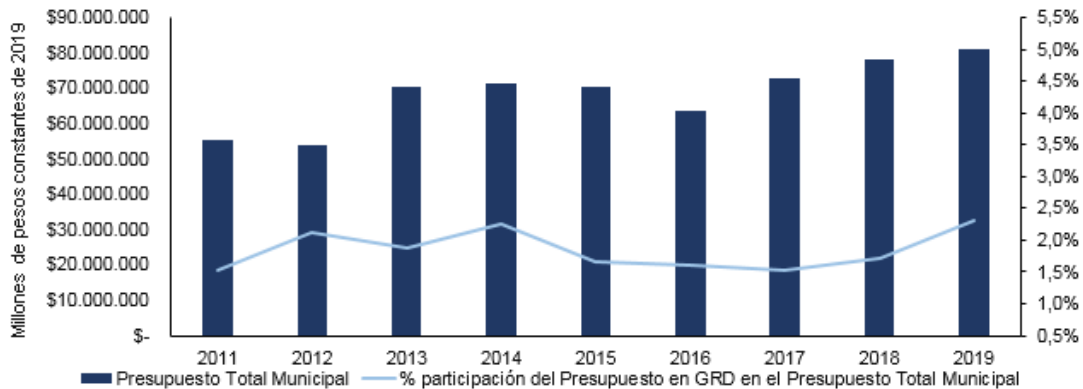
Fuente: Datos SISFUT. Cálculos DNP – DADS, 2020

3.2.2. Las inversiones públicas municipales

El presupuesto municipal para la gestión del riesgo de desastres ha tenido una apropiación promedio anual del 1,8% con respecto al presupuesto total, durante el período 2011-2019. En este periodo de análisis la asignación municipal al componente de gestión del riesgo de desastres tuvo un monto promedio anual de 1,2 billones de pesos; lo que evidenció que los municipios asignan mayor porcentaje

de recursos para gestionar su riesgo que los departamentos, dado que la apropiación promedio anual departamental es del 0,7% (Gráfica 11).

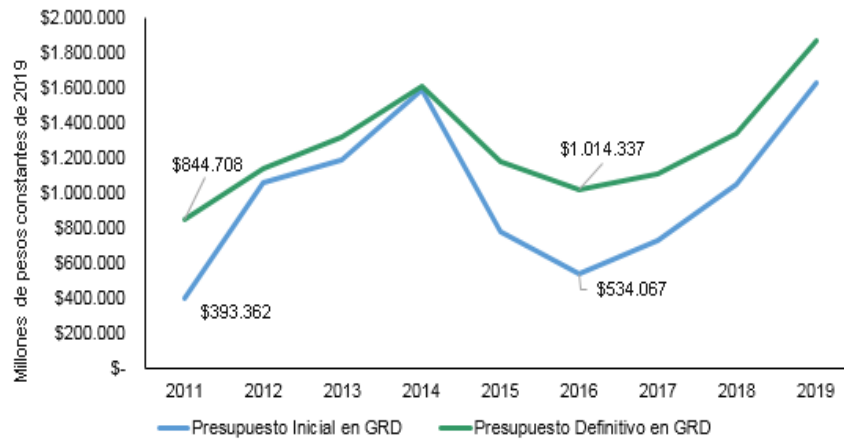
Gráfica 11. Participación del Presupuesto en gestión del riesgo desastres en el Presupuesto Total Municipal, 2011-2019



Fuente: Datos SISFUT. Cálculos DNP – DADS, 2020

El presupuesto municipal definitivo para la gestión del riesgo de desastres fue 1,4 veces más que el presupuesto inicial anual asignado. En las vigencias 2011 y 2016 el presupuesto definitivo para la gestión del riesgo de desastres superó el promedio anual (Gráfica 12). En el 2011, fue 2,1 veces mayor que el presupuesto inicial apropiado, destinándose principalmente para la atención de desastres, a causa del Fenómeno de La Niña 2010-2011; mientras que, en el 2016 el presupuesto definitivo fue 1,9 veces mayor que el presupuesto inicial, el cual se orientó principalmente para la prevención, protección y contingencia de obras de infraestructura estratégica y la celebración de contratos con el Cuerpo de Bomberos para la prevención y control de incendios, esto considerando que durante esta vigencia se presentó el Fenómeno El Niño 2015-2016.

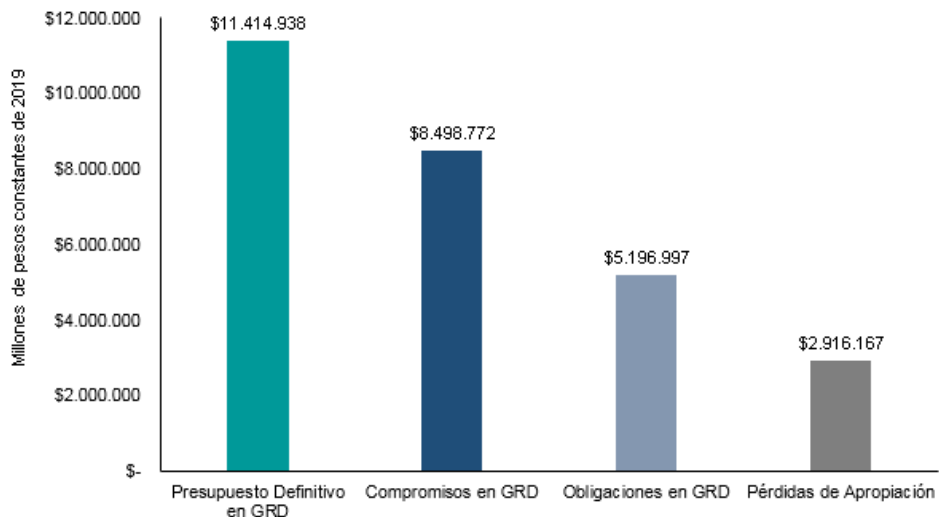
Gráfica 12. Presupuesto inicial y definitivo para la gestión del riesgo de desastres municipal, 2011-2019



Fuente: Datos SISFUT. Cálculos DNP – DADS, 2020

Entre 2011-2019, se dejó de comprometer el 26% del presupuesto apropiado para gestionar el riesgo de desastres en el ámbito municipal. De los 11,4 billones de pesos que se asignaron para los gastos de inversión en gestión del riesgo de desastres en el periodo de análisis, se adquirieron compromisos por valor de 8,4 billones de pesos, correspondientes al 74% de las apropiaciones definitivas entre 2011 y 2019; mientras que, se obligaron recursos por el monto de 5,1 billones de pesos, que equivalen al 61% del valor comprometido en el periodo en mención. Como resultado de la ejecución presupuestal, se presentaron pérdidas de apropiación por 2,9 billones de pesos (Gráfica 13).

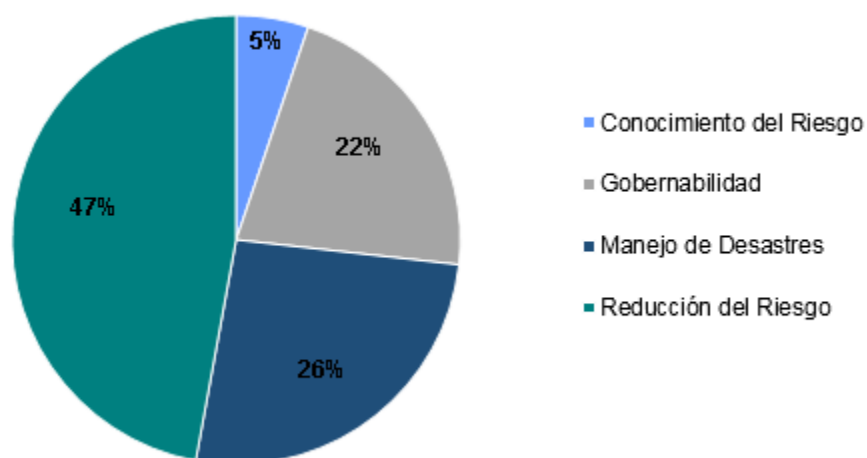
Gráfica 13. Ejecución presupuestal municipal en gestión del riesgo de desastres, 2011-2019



Fuente: Datos SISFUT. Cálculos DNP – DADS, 2020

La inversión municipal se concentró en la reducción del riesgo (47%), y de manera secundaria y terciaria en el manejo de desastres (26%) y el fortalecimiento de la gobernanza o gobernabilidad (22%); mientras que, el proceso de conocimiento del riesgo presentó una inversión marginal (5%), durante el periodo 2011-2019 (Gráfica 14). Siendo este comportamiento un común denominador de las inversiones territoriales, puesto que, desde 2002 a 2008 los dineros orientados a la reducción del riesgo han sobrepasado a los dirigidos a los demás procesos de la gestión del riesgo, adquiriendo mayor importancia en términos relativos (Banco Mundial, 2012).

Gráfica 14. Ejecución municipal en los procesos de la gestión del riesgo de desastres, 2011-2019



Fuente: Datos SISFUT. Cálculos DNP – DADS, 2020

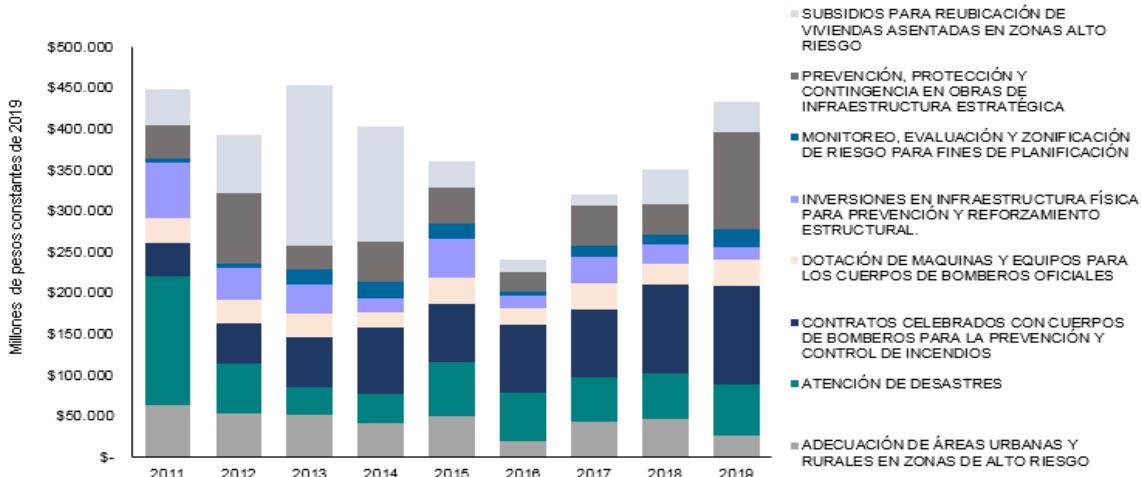
De los 5,1 billones de pesos obligados entre 2011 y 2019 para la gestión del riesgo de desastres, se destinaron 2,4 billones de pesos para la reducción del riesgo de desastres. Esta inversión estuvo liderada principalmente por los gastos relacionados con las cuentas de: (i) “subsidios para reubicación de viviendas asentadas en zonas de alto riesgo” (588 mil millones de pesos), (ii) “prevención, protección y contingencia en obras de infraestructura estratégica” (476 mil millones de pesos), (iii) “adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo” (403 mil millones de pesos) e (iv) “inversiones en infraestructura física para prevención y reforzamiento estructural” (293 mil millones de pesos). Gastos que representan el 72% de las inversiones en reducción del riesgo para el periodo de análisis. En las vigencias 2013 y 2014 se evidencia un crecimiento en la inversión de 195 mil millones de pesos y 139 mil millones de pesos respectivamente en la cuenta “subsidios para reubicación de viviendas”, lo que permite identificar en el orden municipal, las acciones priorizadas en materia de mitigación del riesgo después del desastre ocasionado por La Niña 2010-2011 (Gráfica 15).

La inversión en el manejo de desastres fue de 1,3 billones de pesos para el periodo 2011-2019. Estos gastos de inversión se han destinado primordialmente para la “atención de desastres” (581 mil millones de pesos) y la “dotación de máquinas y equipos para los cuerpos de bomberos oficiales” (245 mil millones de pesos). En el 2011 -siendo el año en que se presentó el fenómeno La Niña- se destinaron mayores recursos municipales para la atención de desastres³¹ con un monto de 156 mil millones de pesos, que equivale al 26% de la inversión total en la gestión del riesgo para esta vigencia (Gráfica 15).

Los gastos de inversión para el fortalecimiento de la gobernabilidad tuvieron un presupuesto de ejecución de 1,1 billones de pesos para el 2011-2019. Esta inversión se ha concentrado en los gastos relacionados con: (i) “contratos celebrados con cuerpos de bomberos para la prevención y control de incendios (697 mil millones de pesos) y (ii) “fortalecimiento de los Comités de Prevención y Atención de Desastres” (218 mil millones de pesos). En los años 2018 y 2019 se observó un crecimiento en la inversión realizada a la cuenta “contratos celebrados con cuerpos de bomberos” con un monto de ejecución de 108 mil millones de pesos y 119 mil millones de pesos respectivamente (Gráfica 15).

Las fuentes de financiamiento más importantes para la gestión del riesgo de desastres en el orden municipal son los recursos propios o ingresos corrientes (67%), seguido por las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) (14%) (Gráfica 16). En tercer lugar, se encuentran las inversiones por cofinanciación de entidades departamentales y nacionales (8%), como un instrumento para financiar la gestión del riesgo de desastres.

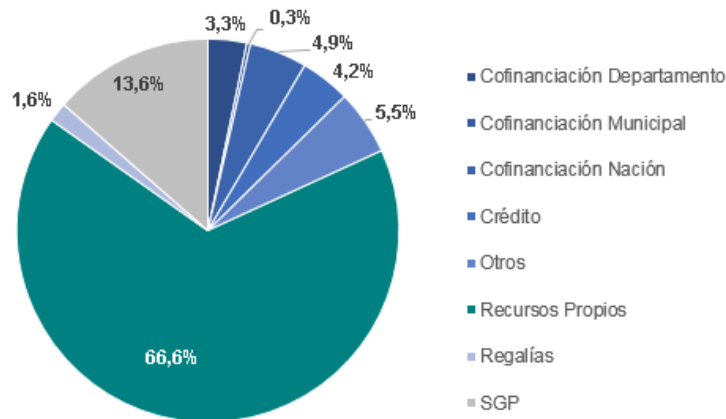
Gráfica 15. Ejecución municipal en las principales cuentas de gasto de gestión del riesgo de desastres, 2011-2019



Fuente: Datos SISFUT. Cálculos DNP – DADS, 2020

³¹ Esto comparado con los años siguientes.

Gráfica 16. Ejecución municipal en gestión del riesgo de desastres por fuentes de financiación, 2011-2019



Fuente: Datos SISFUT. Cálculos DNP – DADS, 2020

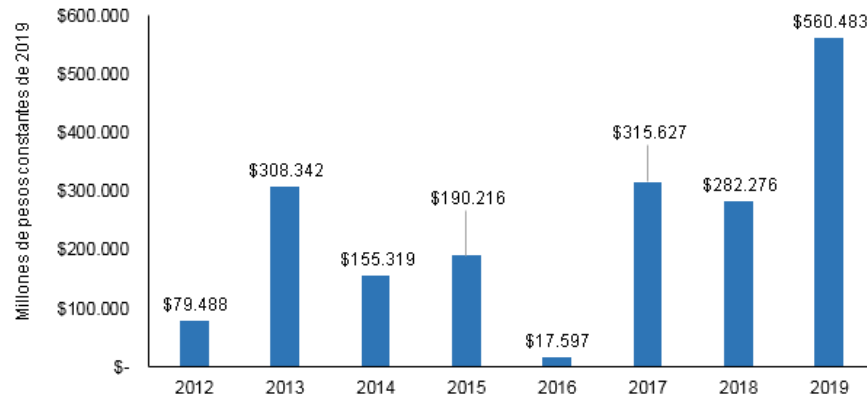
3.2.3. Las inversiones públicas de los recursos del Sistema General de Regalías

Entre 2012 y 2019³², se han apropiado recursos del Sistema General de Regalías en 565 proyectos de gestión del riesgo de desastres por un monto de 1,9 billones de pesos³³. Los mayores recursos apropiados se presentaron en los años 2013 (16%), 2017 (17%), 2018 (15%) y 2019 (29%), lo cual se debió principalmente a la asignación de recursos de rendimientos financieros de regalías para la formulación y ejecución de proyectos territoriales para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático para los bienios 2017-2018 y 2019-2020, a través del Decreto 2190 de 2016 y Ley 1942 de 2018. Igualmente, el incremento en el 2013 se pudo deber a la adopción de la Ley 1523 de 2012 (Gráfica 17).

³² La información del SGR se encuentra desde el 2012.

³³ Solo se incluyeron los proyectos en estado de: cerrado, contratado en ejecución, contratado sin acta, en proceso de contratación, para cierre, sin contratar y terminado.##

Gráfica 17. Recursos apropiados del SGR para la gestión del riesgo de desastres, 2012-2019

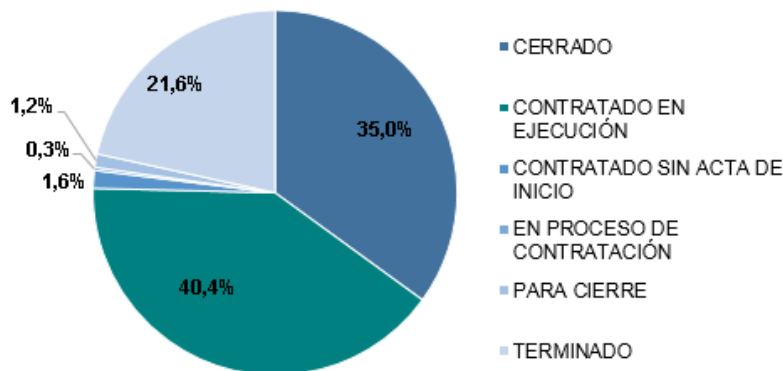


Fuente: Datos GESPROY -SGR. Cálculos DNP – DADS, 2020

Con respecto a los recursos de rendimientos financieros para el bienio 2019-2020, se apropiaron 179 mil millones de pesos en el año 2019 para proyectos de gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, quedando un saldo de 343 mil millones de pesos para ser distribuidos y apropiados en el 2020.

De los 1,9 billones de pesos apropiados para proyectos de gestión del riesgo de desastres con recursos del Sistema General de Regalías entre 2012 y 2019, se realizaron pagos³⁴ por valor de 1 billón de pesos, que equivale al 74% de los recursos apropiados. Esto se debe a que el 40% de los proyectos se encuentran en ejecución (Gráfica 18).

Gráfica 18. Estado de los proyectos de gestión del riesgo de desastres en GESPROY-SGR, 2012-2019

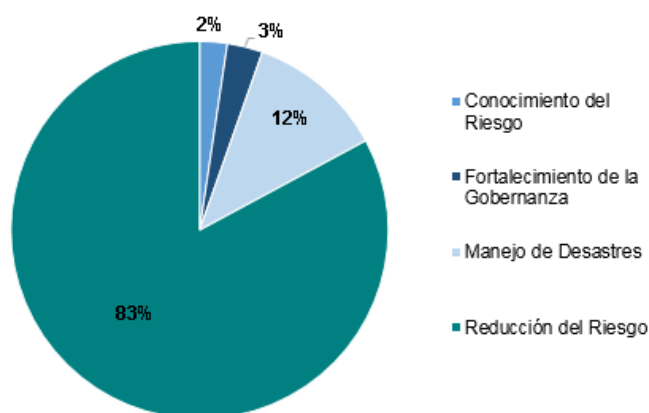


Fuente: Datos GESPROY -SGR. Cálculos DNP – DADS, 2020

³⁴ Se consideraron los pagos acumulados entre 2012 y 2019. Se está a la espera de la información que brindará la Dirección de Vigilancia de las Regalías del DNP, para tener desagregados los pagos anuales de cada proyecto de inversión financiado con recursos del SGR, con el fin de armonizar la información con las bases del SIF y SISFUT.

Del total de pagos del SGR realizados entre 2012-2019, el 83% de la inversión se centró en la reducción de riesgo; mientras que, el 12% se destinó para el manejo de desastres. El tercero y cuarto lugar de priorización de la inversión se encontraron en el fortalecimiento de la gobernanza (3%) y el conocimiento del riesgo (2%), respectivamente (Gráfica 19). La inversión para la reducción del riesgo se destinó principalmente para la ejecución de proyectos de intervención correctiva; es decir, para reducir el riesgo existente mediante acciones de mitigación, por ejemplo: construcción de obras hidráulicas para control de crecimiento y socavación de las márgenes de los afluentes, obras de estabilización de taludes, construcción de espolones para la protección de las orillas de ríos, entre otros.

Gráfica 19. Ejecución del SGR en los procesos de la gestión del riesgo de desastres, 2012-2019



Fuente: Datos GESPROY -SGR. Cálculos DNP – DADS, 2020

Conclusiones

- La inversión de la Nación en gestión del riesgo de desastres discrepó del comportamiento de la inversión municipal, dado que en el ámbito nacional la mayoría de los recursos que se ejecutaron se concentraron en el proceso de manejo de desastres; mientras que, en el ámbito municipal las inversiones se orientaron a la reducción del riesgo y, en segundo lugar, al manejo de desastres.
- Tanto en el orden Nacional como municipal, el presupuesto definitivo fue 1,4 veces más que el presupuesto inicial asignado para la gestión del riesgo de desastres, durante el periodo 2011-2019; mientras que, en el orden departamental fue 3,2 veces más que el presupuesto inicial asignado anualmente, lo que evidenció una inadecuada planificación en el presupuesto general departamental para gestionar el riesgo de desastres.
- Entre 2011 y 2019, la apropiación promedio nacional para la gestión del riesgo de desastres fue del 1,2% con respecto al presupuesto total; mientras que, en el orden departamental y municipal fue del 0,7% y 1,8%

respectivamente. Lo que evidenció que los municipios son los que mayores recursos apropian para la gestión del riesgo de desastres.

- Las fuentes de financiamiento más importantes para la gestión del riesgo de desastres en el orden municipal son los recursos propios o ingresos corrientes, seguido por las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP); asimismo, los recursos propios son los que tuvieron mayor participación en la inversión departamental en gestión del riesgo de desastres, seguido por las regalías directas.
- Las apropiaciones autorizadas inicialmente son sensibles a adiciones o traslados presupuestales ante la ocurrencia de un evento catastrófico, lo cual se observó principalmente en las variaciones porcentuales de las cuantías de las apropiaciones autorizadas inicialmente en el 2011, que fue el año en el que ocurrió el Fenómeno de La Niña 2010-2011.
- El orden territorial es el que mayor porcentaje de recursos dejó de comprometer del presupuesto apropiado para gestionar el riesgo de desastres, siendo del 28% en el ámbito departamental y del 26% en el ámbito municipal, lo que demostró una baja efectividad en la gestión de los recursos apropiados, dado que al no comprometerse las autorizaciones máximas de gasto aprobados denota falta de gestión administrativa en la aplicación de recursos asignados para sus objetivos misionales.

Recomendaciones

- A nivel metodológico, es importante establecer una clasificación de los criterios de análisis que permitan evaluar de una manera más objetiva los proyectos que abordan dos o más procesos misionales de la gestión del riesgo de desastres, como el caso del Fondo Adaptación y la Corporación Nasa Kiwe.
- La metodología y el análisis de las inversiones de gestión del riesgo de desastres debe migrar a una plataforma como la del Sistema de Medición, Reporte y Verificación de financiamiento del clima, con el fin de hacer públicos los resultados y sean empleados para la toma de decisiones en la planificación del desarrollo, el ordenamiento del territorio y la priorización de las inversiones públicas.
- Es importante que más allá de rastrear los gastos de inversión pública en gestión del riesgo de desastres, se diseñe e implemente una metodología que permita realizar un análisis cualitativo y cuantitativo de la efectividad del gasto público en la materia; así como, elaborar una metodología para evaluar los resultados a largo plazo y el impacto de los proyectos de inversión pública. Para esto último, se requiere desarrollar un conjunto de indicadores pertinentes y estandarizados a lo largo del ciclo de inversión, que provean información sobre los avances de la implementación de proyectos a través de insumos, actividades y productos; los resultados intermedios y finales y sus impactos.

- Con respecto a los conceptos de gasto de SISFUT, requieren ser armonizados con los procesos y subprocesos de la gestión del riesgo de desastres, definidos en la Ley 1523 de 2012, dado que todavía se hace alusión a los términos empleados en el Decreto-Ley 919 de 1989, por medio del cual se estructuró el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), y se determinó, las responsabilidades, estructura organizativa, mecanismos de coordinación e instrumentos de planificación y financiación a escala nacional, regional y local.
- Para fortalecer el mecanismo de rastreo del gasto público en gestión del riesgo, se requiere promover la implementación y difusión de trazadores presupuestales para focalizar los proyectos de inversión y funcionamiento en la política transversal de gestión del riesgo de desastres, que sean sostenibles en el tiempo y que estén armonizados con los catálogos presupuestales sectoriales y territoriales, para fortalecer el monitoreo y seguimiento del gasto en la materia.
- La metodología de rastreo de las inversiones de gestión del riesgo de desastres debe ampliar su alcance considerando los gastos de funcionamiento del presupuesto público; además, de los proyectos financiados con cooperación internacional, a través de CICLOPE³⁵; así como, por el sector privado. Sin embargo, se requiere de un trabajo articulado con Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para realizar de manera eficiente este proceso.
- Por otro lado, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) adolecen de mecanismos a través de los cuales reporten la información de su gasto en gestión del riesgo de desastres, salvo lo referido a los proyectos de inversión viabilizados y ejecutados con recursos del PGN reportados en el SUIFP. Pese a lo positivo que significa el uso de instrumentos “alternativos” de financiación para la gestión del riesgo, o mejor para la gestión ambiental, que por su estrecha relación genera un doble impacto desde el punto de vista de las inversiones realizadas; dichos presupuestos son poco visibles y no se permite un control nacional o territorial de los mismos. Esto también genera desarticulación entre la gestión del riesgo de desastres que realizan las CAR y los diferentes ámbitos del gobierno.

³⁵ Herramienta de consulta que permite visualizar información detallada de los compromisos de programas y proyectos con recursos de Cooperación Internacional No Reembolsable en Colombia.

Bibliografía

Banco Mundial. (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogotá D.C.

Correa, Nilson. (2015). *Actualización y análisis de inversión en gestión del riesgo de desastres en Colombia*. Metodología. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial 2012*. Bogotá D.C: Autor.

Gallego Lina. (2018). *Análisis de las inversiones en los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres a nivel nacional, territorial y del Sistema General de Regalías para las vigencias 2012-2016 y 2014-2017*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Presupuesto Ciudadano 2019*. Bogotá D.C: Autor.

ANEXOS

ANEXO 1. Conceptos de gasto de inversión relacionados con la gestión del riesgo de desastres

Código	Nombre	Definición
A.2.4.14	Otros gastos de salud en emergencias y desastres	Recursos orientados a la atención de emergencias y desastres en el sector salud.
A.7.6	Subsidios para reubicación de viviendas asentadas en zonas alto riesgo	Prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada, para promover y apoyar programas de reubicación de viviendas, ubicadas en zonas de alto riesgo atendiendo a criterios de focalización.
A.10.17	Ejecución de obras de Reducción del Riesgo de desastres (mitigación) en cuencas hidrográficas	Inversión orientada a las obras de reducción del riesgo de desastres en cuencas hidrográficas (Decreto 1729 de 2002).
A.12	Prevención y atención de desastres	Inversiones orientadas a dar solución a los problemas de seguridad de la población, presentadas en su entorno físico por la eventual ocurrencia de fenómenos naturales o tecnológicos.
A.12.1	Elaboración, desarrollo y actualización de planes de emergencia y contingencia	Recursos orientados a las acciones de elaboración, desarrollo y actualización de planes de emergencia y contingencia de la prevención y atención de desastres.
A.12.2	Pre-inversión en infraestructura	Etapas en la que se realizan los estudios necesarios para tomar la decisión de realizar un proyecto de infraestructura en el sector.
A.12.3	Adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo	Inversiones orientadas a proporcionar, acomodar y adecuar las áreas urbanas y rurales clasificadas como zonas de alto riesgo para prevenir desastres en los asentamientos.
A.12.4	Asentamientos establecidos en zonas de alto riesgo	Recursos orientados a la protección de la población ubicada en los asentamientos establecidos en zonas de alto riesgo por medio de su reubicación.
A.12.4.1	Recuperación de áreas desalojadas en procesos de reubicación de asentamientos humanos	Inversión orientada a la recuperación de áreas desalojadas en proceso de reubicación de asentamientos humanos (decreto ley 919 de 1989, ley 388 de 1997).
A.12.4.2	Reubicación de asentamientos humanos clasificados en condición de alto riesgo de desastre	Recursos destinados a la reubicación de asentamientos humanos clasificados en condición de alto riesgo de desastre (ley 388 de 1997).
A.12.5	Monitoreo, evaluación y zonificación de riesgo para fines de planificación	Acciones encaminadas a la recolección, consolidación, análisis y evaluación de información necesaria para la elaboración de planes, programas y proyectos de prevención y atención de desastres.
A.12.5.1	Instalación y operación de sistemas de monitoreo y alerta ante amenazas	Recursos orientados a la instalación y operación de sistemas de monitoreo y alerta ante amenazas.

A.12.5.2	Inversión destinada al desarrollo de estudios de evaluación y zonificación de amenazas para fines de planificación	Inversión destinada al desarrollo de estudios de evaluación y zonificación de amenazas para fines de planificación (planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo territorial, planes maestros).
A.12.6	Atención de desastres	Inversiones orientadas a todas las actividades administrativas y operativas indispensables para resolver las situaciones de desastres.
A.12.6.1	Ayuda humanitaria en situaciones declaradas de desastres	Recursos destinados a la ayuda humanitaria en situaciones de declaratoria de desastres.
A.12.6.2	Recursos dedicados al pago arriendos o a la provisión de albergues temporales	Inversión orientada al pago de arriendos o la provisión de albergues temporales en situaciones de declaratoria de desastres.
A.12.7	Fortalecimiento de los comités de prevención y atención de desastres	Inversión destinada al fortalecimiento de los comités de prevención y atención de desastres en la entidad territorial.
A.12.8	Prevención, protección y contingencia en obras de infraestructura estratégica	Inversiones orientadas a la prevención y protección como respuesta al riesgo en que se encuentre la infraestructura física que la entidad territorial considere estratégica.
A.12.9	Educación para la prevención y atención de desastres con fines de capacitación y preparación.	Inversión orientada a la promoción, divulgación y formación en prevención y atención de desastres de la población de la entidad territorial.
A.12.10	Inversiones en infraestructura física para prevención y reforzamiento estructural	Inversiones orientadas a la prevención y el reforzamiento de infraestructura física que está en riesgo de la ocurrencia de fenómenos naturales.
A.12.11	Dotación de máquinas y equipos para los cuerpos de bomberos oficiales	Compras de equipos requeridos para la prevención y control de incendios y calamidades externas.
A.12.12	Contratos celebrados con cuerpos de bomberos para la prevención y control de incendios	Recursos orientados a la prevención y el control de incendios por medio de un contrato con el cuerpo de bomberos.
A.12.15	Pago de déficit de inversión en prevención y atención de desastres	Recursos destinados al pago de déficit de inversión en prevención y atención de desastres.
A.12.16	Adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres	Inversión destinada a la adquisición de bienes e insumos para la atención de la población damnificada de desastres.
A.12.17	Infraestructura de defensa contra las inundaciones	Recursos orientados a la inversión en infraestructura de defensa contra las inundaciones (muros de contención, barreras, etc.).
A.12.18	Plan para la gestión del riesgo de desastres	Gasto destinado a la formulación del plan para la gestión del riesgo de desastres.
A.12.19	Sistemas integrados de información para la gestión del riesgo de desastres	Inversión orientada a la implementación y operación de sistemas integrados de información para la gestión del riesgo de desastres.
A.12.20	Capacidades comunitarias para la gestión del riesgo de desastres	Recurso orientado al desarrollo de proyectos orientados a mejorar las capacidades

		comunitarias y a diferentes niveles para la gestión del riesgo de desastres.
A.12.21	Aseguramiento de bienes públicos contra desastres	Inversión orientada al aseguramiento de bienes públicos contra desastres.

Fuente: a partir de los conceptos de gasto del Formulario Único Territorial.

A partir del año 2015, se adiciona el concepto de gasto A.10.19.3.1. “Análisis de impacto y/o riesgo y/o vulnerabilidad a sequías, inundaciones o ascenso del nivel del mar con escenarios de cambio climático para planificación del territorio”, que se encuentra en el componente de Adaptación al Cambio Climático.

Código	Nombre	Definición
A.10.19.3.1	Análisis de impacto y/o riesgo y/o vulnerabilidad a sequías, inundaciones o ascenso del nivel del mar con escenarios de cambio climático para planificación del territorio	Estudios que permitan identificar amenazas de origen hidrometeorológico, consolidar la información de exposición, estimar la vulnerabilidad, evaluar riesgo derivado de eventos meteorológicos y climáticos amenazantes (art. 2 Ley 1753 de 2015 y Conpes 3700 de 2011).

Fuente: a partir de la actualización de los conceptos de gasto del Formulario Único Territorial, (Gallego Lina, 2018).

ARCHIVOS DE ECONOMÍA

No	Título	Autores	Fecha	
Silvia CALDERON				
2019				
492	Forests and Conflict in Colombia	Rafael Isidro PARRA-PEÑA S. Barry REILLY	Julio	2019
493	la dinámica espacial de la coca en Colombia: ¿cómo una hidra?	Ricardo ROCHA GARCÍA	Julio	2019
494	Lineamientos y recomendaciones para el escalamiento de los servicios de extensión tecnológica en Colombia	Juan Pablo GARCÍA María Camila PATIÑO Oscar SALAZAR Edwin RAMIREZ	Julio	2019
495	Cadena Productiva de Azúcar, Confeitería y Chocolatería Estructura, Comercio Internacional y Protección	Víctor Manuel NIETO GALINDO	Julio	2019
496	Determinantes socioeconómicos y nutricionales del sobrepeso y la obesidad en la población adulta del departamento del Guaviare	Carlos Fernando RINCON ROJAS Jineth Alejandra NIETO VANEGAS	Julio	2019
497	Actualización de la estimación de los indicadores "Razón Precio-Cuenta"	Gustavo HERNANDEZ DIAZ Mariana MATAMOROS CARDENAS Andres Felipe SANCHEZ SEGURA	Agosto	2019
498	Estimación del precio – cuenta de la mano de obra	Mariana MATAMOROS-CARDENAS Tania LAMPREA BARRAGAN Gustavo Adolfo HERNANDEZ DIAZ	Agosto	2019
499	El valor social del tiempo en Colombia	Gustavo HERNANDEZ DIAZ	Agosto	2019
500	Determinantes de la productividad agrícola	Norberto ROJAS DELGADILLO	Agosto	2019
501	Educación en Colombia: Un análisis regional	Norberto ROJAS DELGADILLO	Agosto	2019
502	La estructura sectorial de Colombia: Un análisis insumo-producto	Julian Andres VILLAMIL Luis Felipe QUINTERO Gustavo Adolfo HERNANDEZ-DIAZ	Septiembre	2019
503	Generación de empleos y clústeres	Julian Andres VILLAMIL Luis Felipe QUINTERO Gustavo Adolfo HERNANDEZ-DIAZ	Septiembre	2019
504	Estimación de impactos del cambio climático en el sector agricultura y seguridad alimentaria	Sioux F. MELO L. Leidy RIVEROS Germán ROMERO Juan Camilo FARFÁN Andrés ÁLVAREZ-ESPINOSA Carolina DÍAZ	Diciembre	2019
2020				
505	Modelo de Gravedad para los flujos de comercio internacional de Colombia	Andres Felipe SANCHEZ SEGURA Gustavo Adolfo HERNANDEZ-DIAZ	Enero	2020
506	Impacto de las regalías: Un análisis insumo - producto	Gustavo Adolfo HERNANDEZ-DIAZ	Enero	2020
507	Brecha Salarial De Género: Estudio De Caso De Los Contratistas Independientes Del Estado En Colombia	Carlos Alberto BARRETO NIETO Agustín JIMENEZ OSPINA Diego Fernando LEMUS POLANÍA Pablo MONTENEGRO HELFER Diana Paola RAMÍREZ	Mayo	2020
508	Una medida de los efectos potenciales del Covid-19 en el empleo: el caso de la política de aislamiento preventivo obligatorio en Colombia	Tania LAMPREA BARRAGAN Vanessa OSPINA-CARTAGENA Gustavo Adolfo HERNANDEZ DIAZ Ana RIVERA-MORENO	Mayo	2020
509	Compensación del IVA para los hogares más vulnerables: cuantificación y efectos distributivos.	Javier AVILA MAHECHA Tania LAMPREA BARRAGAN Gabriel Armando PIRAQUIVE GALEANO	Mayo	2020
510	Brechas de Género en el trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado en Colombia	Vanessa OSPINA-CARTAGENA Andrés GARCÍA-SUAZA	Junio	2020
511	Matrices insumo-producto en un análisis regional Aplicación: efectos de política económica frente Covid-19	Erick CESPEDES-RANGEL Gabriel Armando PIRAQUIVE-GALEANO	Junio	2020
512	Diferencias regionales del impacto del confinamiento en Colombia	Gustavo Adolfo HERNANDEZ-DIAZ Luis Felipe QUINTERO	Junio	2020
513	Potencialidades y obstáculos del sector turismo en Colombia	Natalia MORERA-UBAQUE	Agosto	2020

ARCHIVOS DE ECONOMÍA

No	Título	Autores	Fecha
2020			
514	Nueva Medición de Desempeño Fiscal Territorial	Andrés Felipe URREA Jose Lenin GALINDO María Victoria OSORIO David Ricardo JIMENEZ Laura Elena SALAS	Septiembre 2020
516	cuantificación de la Brecha de Financiación en Adaptación al Cambio Climático en Colombia	Juan C. FARFÁN R	Septiembre 2020
517	Medida de la Disponibilidad de Trámites en Colombia (MDT)	Luis Vidal BEJARANO BEJARANO Lorena PÉREZ RINCONES Harold Enrique VELANDIA ZARATE	Septiembre 2020
518	Un Análisis Espacial Del Contagio Del Covid-19: El Comienzo	Ricardo ROCHA GARCÍA	Septiembre 2020
519	"Dinámica de la pandemia COVID 19 en Colombia: ¿Se alcanzará el pico de contagio?"	Álvaro CHAVES	Septiembre 2020
520	Estimación De Una Renta Básica Para Colombia	Jhonathan RODRIGUEZ Juliana CAMARGO Valentina CARDONA	Septiembre 2020
521	Relación entre la acumulación regulatoria y el Producto Interno Bruto en Colombia	José Libardo MEJÍA CIRO	Septiembre 2020
522	¿Qué factores inciden en la demanda de crédito de la microempresa en Colombia?	Freddy CASTRO Daniela LONDOÑO Álvaro José PARGA CRUZ Camilo PEÑA GÓMEZ	Noviembre 2020
523	Gastos de Inversión Pública para el financiamiento de la Gestión del Riesgo de Desastres en el orden nacional y subnacional para el periodo 2011-2019 en Colombia	Lina María GALLEGRO SERNA Carolina DÍAZ GIRALDO Lina María IBATÁ MOLINA	Noviembre 2020