

Efecto financiero de los programas de prevención en emergencia y desastres dentro de la
gestión pública.



Fernando Alarcón Baquiro

Código 44020160

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Dirección de Posgrados

Especialización en Finanzas y Administración pública

Bogotá D. C.

2021

Tabla de Contenido

Introducción	6
Pregunta Problema.....	10
Objetivo general.....	10
Objetivos específicos	10
Marco teórico.....	11
Conclusiones.....	28
Bibliografía.....	29

Índice de tablas

Tabla 1: Distribución porcentual del presupuesto 2011-2019 en gestión de riesgo.....	16
Tabla 2: Asignación porcentual departamental.....	22
Tabla 3: Distribución porcentual recursos gestión del riesgo municipios.....	24
Tabla 4: Porcentaje recursos del sistema general de regalías.....	25
Tabla 5: Porcentaje destinado en gestión del riesgo.....	25
Tabla 6: Destinación de recursos por rubro presupuestal y vigencia fiscal.....	27

Tabla de imágenes

Figura 1: Ejecución presupuestal nación 2011-2019.....	17
Figura 2: Presupuesto inicial y final departamental.....	20
Figura 3: Ejecución presupuestal departamental.....	21
Figura 4: Ejecución presupuestal municipal 2011-2019.....	23

Resumen

Día a día el fenómeno del cambio climático preocupa a los diferentes estados y en cabeza de sus gobernantes se generan diferentes estrategias para mitigar los efectos causados, siendo así que la Organización de las naciones unidas incluye dentro de sus objetivos de desarrollo sostenible, metas que instan a los diferentes gobiernos a mirar el cumplimiento de metas que afectan globalmente, Colombia es un país que tradicionalmente y por su ubicación geográfica en la zona ecuatorial o cinturón de fuego cuenta con volcanes que presentan actividad, al estar bañado por dos océanos y surcado por tres cordilleras, presenta fenómenos como el de la niña y el niño los cuales afectan no solo los cultivos de producción industrial si no de pan comer, así como incendios abrasivos que arrasan la fauna, la flora en extensos territorios, generando pérdidas grandes para el estado; dentro de este panorama es importante observar los recursos que el estado en sus diferentes niveles destina a la prevención de los riesgos asociados a estos fenómenos, riesgos presentes en la naturaleza (Deslizamientos, Avalanchas) Crecientes súbitas de los ríos a causa del clima que en un día p ha llegado a precipitar la lluvia que se da en un semestre y que afectan las condiciones existentes, aumentando el riesgo de desastre mediante la intervención prospectiva que los minimice a partir de su larga experiencia en desastres debe fortalecer la intervención prospectiva articulando y optimizando los recursos que para el fin son destinados.

Palabras clave: Riesgo, desastre, intervención prospectiva, intervención correctiva, sistema nacional de emergencia.

Abstract

Day by day the phenomenon of climate change worries the different states and, at the head of their governments, different strategies are generated to mitigate the effects caused, as the United Nations Organization includes within its sustainable development objectives, goals that urge To the different governments to look at the fulfillment of goals that affect globally, Colombia is a country that traditionally and due to its geographical location in the equatorial zone or belt of fire has volcanoes that present activity, being bathed by two oceans and crossed by three mountain ranges, presents phenomena such as the girl and the boy which affect not only the crops of industrial production but also bread to eat, as well as abrasive fires that destroy the fauna, the flora in extensive territories, generating large losses for the state; Within this panorama, it is important to observe the resources that the state at its different levels allocates to the prevention of the risks associated with these phenomena, risks present in nature (Landslides, Avalanches) Sudden floods of rivers due to the climate that in a p-day has come to precipitate the rain that occurs in a semester and that affects the existing conditions, increasing the risk of disaster through prospective intervention that minimizes them from its long experience in disasters should strengthen the prospective intervention articulating and optimizing the resources that are destined for the end.

Keywords: Risk, disaster, prospective intervention, corrective intervention, national emergency system.

Introducción

El cambio climático, puesto de presente en todas las actividades de la agenda mundial, genera una preocupación muy grande en los diferentes organismos multilaterales como la Organización de la Naciones Unidas, ya que los países miembros, en especial en aquellos con altos índices de pobreza y desigualdad, no cuentan con recursos que les permita afrontar adecuadamente este fenómeno.

Hoy en día, presenciamos transformaciones repentinas del clima que generan en cualquier región del mundo cambios inesperados a causa de sus variaciones, estos producen sequías extremas que dañan cultivos y altas temperaturas que originan incendios forestales, devastando regiones enteras y acabando con los bosques nativos y su fauna. Asimismo, surgen lluvias torrenciales que generan inundaciones y granizadas, destruyendo propiedades y cultivos.

Estos desastres ocasionados por factores climáticos afectan por igual a todas las zonas de la tierra, generando grandes pérdidas en la economía de todos los países y a sus gobiernos, quienes se ven desconcertados por falta de planeamiento y previsión ante estos cambios repentinos. Debemos sumar a esto, la desaceleración de la economía mundial por efectos de la pandemia del COVID -19, la cual ha aumentado los índices de pobreza en los países ricos y pobres, generando una brecha más amplia entre estos sectores y un estancamiento de las metas de los gobiernos en la reducción de los indicadores previamente mencionados.

La ONU ha establecido unos Objetivos de Desarrollo Sostenible, dentro de los cuales podemos destacar el objetivo 13 (Naciones Unidas, s.f.) “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos” y el objetivo 11 (Naciones Unidas, s.f.) “Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son de preocupación del gobierno de Colombia y en el Plan Nacional de Desarrollo. Estos se encuentran enmarcados como uno de los ejes fundamentales del país dentro de la meta del pacto por la sostenibilidad y se describe como: “Promover el conocimiento en la comunidad sobre los riesgos de desastres y el cambio climático para tomar mejores decisiones en el territorio” (Departamento nacional de planeación, 2018) Así, es la guía que trazó el gobierno actual para que los diferentes mandatarios departamentales y municipales sincronicen sus metas en sus territorios.

Colombia cuenta con un sin número de desastres a lo largo de su historia, encontrando dentro de ellos la pérdida de vidas y cuantiosos daños. Un ejemplo de esto es el terremoto de Armenia, la avalancha del nevado del Ruiz que desapareció al municipio de Armero, fenómenos climáticos de la Niña y el Niño, y la avalancha de Mocoa. Todos estos eventos se dieron a causa del alto grado de sismicidad, pluviosidad y falta de medidas de prevención y mitigación de fenómenos naturales.

El gobierno nacional expidió la ley 523 del 2012 (Congreso de la república, s.f.) por la cual sentó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y estableció el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, y dictó instrucciones en los artículos 38 al 51 de esta ley para afrontar desde el punto de vista financiero y presupuestal los efectos negativos de los desastres en Colombia,

Las finanzas públicas buscan proteger y mitigar los efectos generados por los diferentes desastres ocasionados por fuerzas de la naturaleza o de acciones humanas. Ninguna persona, ni rica ni pobre, ni siquiera el Estado se escapa de la influencia de estos, por lo cual es importante observar el efecto que los recursos destinados generan realmente en las finanzas estatales, sus

habitantes y la oportunidad de recuperación ante estos hechos inesperados que no solo acaban sueños, sino destruyen vidas, aumentan las desigualdades y aumentan las brechas sociales.

Cabe destacar para finalizar esta introducción que Colombia ha tenido una serie de eventos catastróficos y desastrosos (Cardona, 2004) de los cuales nos permitiremos enunciar los más importantes para que la memoria de estos haga eco de la necesidad de prever las incidencias financieras de los mismos para la sociedad y el Estado. Estos son:

1. Terremoto del eje Cafetero el 23 de noviembre de 1979.
2. Terremoto de Tumaco el 12 de diciembre de 1979.
3. Terremoto de Cúcuta en 1981.
4. Terremoto de Popayán el 31 de marzo de 1983.
5. Inundaciones del sur del Atlántico por ruptura del canal del Dique el 30 de noviembre de 1983 y 03 de enero de 1984.
6. Erupción del cráter Arenas del nevado del Ruiz y destrucción de Armero el 13 de noviembre de 1985.
7. Creciente del río Combeima en Ibagué el 4 de julio de 1987.
8. Deslizamiento de Villatina en Medellín el 27 de septiembre de 1987.
9. Emergencia invernal, inundaciones en la llanura del caribe de agosto a noviembre de 1988.
10. Paso del Huracán Joan por el Caribe Colombiano el 17 y 18 de octubre de 1988.
11. Reactivación del volcán Galeras 18 de febrero de 1989.
12. Terremoto del Atrato medio 17 y 18 de octubre de 1992.
13. Terremoto de Tierradentro 6 de junio de 1994.
14. Terremoto de Tauramena en 1995.

15. Terremoto de Calima en 1995.

16. Inundaciones en la costa norte en 1995.

17. Terremoto del eje cafetero el 25 de enero de 1999.

Y Otras mas recientes

18. Avalancha de Mocoa.

19. Emergencia Hidro Ituango.

20. Emergencia cierre de la vía al llano por deslizamientos.

21. Paso del huracán Eta por la Isla de San Andrés.

22. Paso del Huracán IOTA sobre el archipiélago de providencia.

Pregunta problema

¿Qué nivel de desarrollo tienen los objetivos de prevención en las políticas públicas de desastres?

Objetivo general

Determinar si las actividades de prevención y mitigación de emergencia a desastres generan un efecto financiero positivo en las finanzas públicas.

Objetivos específicos

1. Determinar que incidencia presupuestal tienen los programas de la Gestión de riesgo en los presupuestos de los entes departamentales y municipales.
2. Cuantificar la inversión destinada por la nación en prevención y mitigación del riesgo de desastres.
3. Determinar si las actividades de prevención y mitigación de riesgos se hacen coordinadamente en una estrategia nacional.

Marco Teórico

La Organización de las Naciones Unidas dentro de sus Objetivos Desarrollo Sostenible, establece en su objetivo 13 (Naciones Unidas, s.f.) la necesidad de implementar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Este tiene dos metas específicas que buscan generar una cultura, respecto de las acciones que se requieren ante este fenómeno.

La primera meta busca que dentro de las políticas, estrategias y planes nacionales se incorporen medidas con respecto al cambio climático. En este sentido, el gobierno de Colombia incluyó dentro de su Plan de Desarrollo para el periodo 2018 – 2022 una meta específica respecto a los desastres, dirigida a las comunidades y que busca promover en ellas el conocimiento en dos aspectos:

- a. Los riesgos que se ocasionan por los desastres.
- b. Los riesgos que ocasiona el cambio climático.

Acá encontramos una palabra que en adelante va a ser primordial para establecer su alcance: El riesgo. Esta se define como la contingencia o proximidad de un daño. (Real Academia Española, s.f., definición 1)

De la misma manera, en el objetivo 11 (Naciones Unidas, s.f.) de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se busca lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Así, se traza como meta para el 2030 reducir la mortalidad causada por los desastres y la afectación de personas por estos. Es importante destacar que en este también se habla de disminuir las cuantiosas cifras por pérdidas económicas las cuales se comparan con el producto interno bruto mundial.

Debemos revisar qué tan cuantiosas pueden ser estas pérdidas o lo han sido para Colombia, y también qué recursos se destinan por parte del gobierno nacional desde el nivel central, así como los diferentes mandatarios a nivel departamental y municipal, dentro de sus planes de gobierno. Sobre todo, la cantidad de recursos que se destina realmente en la prevención y mitigación de desastres, así como la efectividad de estas medidas de mitigación.

En Colombia existe una reglamentación respecto al tema de desastres, esto no es nuevo, pues se plasmó en la ley 523/2012 (Congreso de la república, s.f.). En ella, el Estado adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres, lo cual lo determina como una política pública. Asimismo, esta ley establece lo relacionado con temas financieros en sus artículos 38 al 51 y con estos se conoce la complejidad del tema de las finanzas en lo relativo a desastres y la provisión de los recursos para hacer frente a los mismos.

Primero vamos a detenernos en la ley y desde allí entender el significado de la palabra desastre la cual se cita dentro de este contexto como:

“Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción” (Congreso de la república, s.f.)

Esta definición dada por la ley nos enfoca en que la misma no determina una actividad de prevención, pero sí detalla las condiciones propicias. Así, se establecen que estas condiciones son un detonante de la incidencia tanto en la afectación que puede causar en las personas como en los diferentes bienes (Edificaciones, Infraestructura, recursos ambientales) y en general del funcionamiento de los diferentes grupos sociales. Estas condiciones propicias se deben atenuar a fin de reducir el riesgo.

La ley 1523 de 2012 en su artículo 1 párrafo segundo establece: “Para todos los efectos legales, la gestión del riesgo incorpora lo que hasta ahora se ha denominado en normas anteriores prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos” (Congreso de la república, s.f.)

Es acá donde vamos a detenernos en la palabra prevención que se entiende desde la definición del diccionario de la Real Academia de la Lengua como la acción y efecto de prevenir, preparar y disponer que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo. (Real Academia Española. s.f., definición 2)

De la misma manera, la ley determina de donde se provisionan los recursos de presupuesto necesarios, estos están determinados en los artículos 47 al 51 de la ley 1523 de 2012, pero de allí es necesario prestarle atención a qué cantidad de estos recursos se destinan para la prevención.

Es importante observar que la prevención se encuentra incluida de lleno en la ley y la encontramos en varias definiciones del artículo 4 de la misma. La primera de ellas establece la intervención prospectiva, donde su principal fin es el de evitar nuevos riesgos y la necesidad de hacer intervenciones correctivas en el futuro, así garantizando que en el mismo no surjan o se

presenten situaciones de riesgo haciendo uso de la prevención. Esto nos indica que el tipo de intervención prospectiva mencionado es sinónimo de prevención y es necesario para evitar, reducir y lograr la mitigación del riesgo de afectación de vidas y bienes.

Es en la prevención del riesgo donde encontramos que las herramientas o pilares esenciales de la prevención son aquellos que se prevén en:

- a. La Planificación
- b. La inversión pública
- c. El ordenamiento ambiental territorial.

En la mitigación del riesgo encontramos dos tipos de actividades: las prescriptivas y las correctivas, con las cuales se quiere disminuir los daños y pérdidas tanto humanas como materiales. Esto se consigue a partir de dos actividades esenciales ligadas a la prevención, siendo ellas:

- a. Reglamentación en seguridad
- b. Proyectos de inversión pública y privada cuya finalidad es reducir las condiciones de riesgo (Amenaza) y las condiciones propicias que existan.

La reducción del riesgo implementa medidas para mitigar y prevenir anticipándonos a la amenaza, reduciendo la afectación de vidas humanas, medios de subsistencia (cultivos, acueductos y cursos de agua), bienes e infraestructura y los recursos ambientales con el fin de evitar, o llevar los daños y pérdidas a su mínimo. Esto se logra con intervenciones correctivas de lo que ya existe, intervención prospectiva (a futuro) enfocada en nuevas amenazas o riesgos, pero colocando énfasis en la protección financiera mediante la transferencia de este riesgo.

Podemos ver que, durante la presente ola invernal, la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres informa con su sala de crisis que:

“a la fecha se ha presentado 254 eventos, los cuales han generado afectaciones a 8034 familias. En estos, han fallecido 11 personas, 21 han resultado heridas, y dos se encuentran desaparecidas. Añadido a esto, se suman los daños a bienes de los cuales podemos mencionar 87 viviendas destruidas, 5898 averiadas, la afectación a 71 vías, 21 puentes vehiculares, 14 puentes peatonales, 17 acueductos, 03 alcantarillados, 07 centros de salud, 28 centros educativos y nueve centros comunitarios. Esta ola invernal ha generado daños en 187 municipios del territorio nacional y 27 departamentos” (Perez Godoy, 2021)

Esta situación se presenta durante la época invernal, que en Colombia se da dos veces durante el año, es acá quizás donde el Estado debe realizar diferentes acciones y obras de mitigación para evitar o disminuir los efectos causados por las fuertes lluvias. Aunque sería imposible determinar si con estas acciones es suficiente, es claro que no se realizan actividades de prevención necesarias y solo nos ocupamos de la atención a las víctimas de manera posterior, en la mayoría de los casos declarando la calamidad pública a fin de actuar en forma rápida y expedita con los recursos del fondo de mitigación de emergencias, solucionando mediante ayudas parciales que en su mayoría se van en reubicación temporal de las víctimas, ayudas para que se ubiquen en viviendas en arriendo, mercados, elementos como colchones, carpas, frazadas y ropa. Esto no deja de generar, por el tipo de contratación de urgencia manifiesta, sobrecostos que no se denotan ante la magnitud de la tragedia humanitaria que se atiende.

Cuando hablamos del Estado, el presidente de la república es la cabeza visible de la política de riesgo y desastres, pero también los mandatarios locales tienen una gran

responsabilidad en cada municipio y departamento. Dentro del estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación podemos observar los siguientes datos (Gallego Serna, Diaz Giraldo, & Ibatá Molina, 2020) y cifras respecto de los recursos destinados entre el 2011 y 2019 para riesgo y desastres así:

Durante este periodo se apropiaron un total de recursos por 21.1 billones de pesos, por parte de la nación, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

Tabla 1

Distribución Porcentual del Presupuesto 2011-2019 en Gestión de Riesgo

Manejo de desastres	Reducción del riesgo	Conocimiento del riesgo	Gobernabilidad
92%	04%	03%	01%

Fuente: Elaboración Propia (Gallego Serna, Diaz Giraldo, & Ibatá Molina, 2020)

Observamos entonces en la tabla 1 a partir de esta asignación porcentual, que los recursos destinados en su gran mayoría se destinan al manejo de desastres, recursos que son invertidos para mitigar la emergencia y necesidades que produce en la población afectada. También se puede observar que, en su gran mayoría, corresponden a ayudas, esto conserva la tendencia a actuar de manera posterior y no a anticiparnos, dejando de lado una de las principales funciones que el Sistema Nacional Emergencia tiene y que corresponde a:

“ 2.2. Desarrollar y mantener el proceso de reducción del riesgo mediante acciones como: a). Intervención prospectiva mediante acciones de prevención que eviten la generación de nuevas condiciones de riesgo. b). Intervención correctiva mediante acciones de mitigación de las condiciones de riesgo existente .c). Protección financiera

mediante instrumentos de retención y transferencia del riesgo” (Congreso de la república, s.f.)

Los recursos que el Gobierno nacional destina, además, adolecen de pérdidas de apropiación, lo que afecta los programas a desarrollar. Si bien la nación destina los recursos, por su ausencia de ejecución observamos que un alto porcentaje se deja de obligar como se puede observar en la siguiente gráfica.

Figura 1

Ejecución Presupuestal Nación 2011-2019



Fuente: Elaboración Propia (Gallego Serna, Diaz Giraldo, & Ibatá Molina, 2020)

La pérdida de apropiación corresponde a \$1.171 millones de pesos y acá nos vamos a detener a hacer un comparativo entre lo que se destina para prevención que equivale al 3% es

decir \$633,06 millones de pesos, en tanto las pérdidas de apropiación corresponden al 5,54% es decir 184% más de lo que se destina en prevención.

Esto, en lo relacionado a pérdidas de apropiación, si efectuamos el comparativo con lo que se deja de obligar esta cifra asciende a \$7.638 que corresponde al 8,28% de los recursos y que corresponde a 1.206% de los recursos que se han destinado a prevención.

Es muy claro que los fines determinados en la ley (Congreso de la república, s.f.) en su artículo 6 numeral 2, donde se busca:

- a. Intervención prospectiva mediante acciones de prevención que eviten la generación de nuevas condiciones de riesgo.
- b. Esta intervención no se está generando de la manera adecuada, ni siquiera con el porcentaje de recursos destinado para la misma, es decir, no estamos observando dentro del principio de planificación obras y acciones que realmente eviten la segunda acción que es:
- c. Intervención correctiva mediante acciones de mitigación de las condiciones de riesgo existente.

La que se da exiguamente y genera, como en el caso de la actual emergencia invernal, una ejecución deficiente. De manera similar se observa que no se está haciendo un buen uso de las ayudas que permiten determinar que las lluvias van a darse de manera que desborda la capacidad de los sistemas de desagüe y drenaje. Esto nos indica que las acciones tomadas por parte de las administraciones respecto a los planes de ordenamiento territorial y que, en el mismo documento, las condiciones seguras que eviten esto, no se están dando, ya sea porque las

administraciones no las presentan o por que el debate de su aprobación no es tan rápido como se necesita.

Aunado a esto hace falta un componente de prevención que corresponde a la cultura ciudadana, donde los pobladores de las regiones no solo desechan en el alcantarillado elementos que se encargan de taponar los desagües existentes, sino que además desechan en las corrientes de agua todo tipo de elementos que no solo contaminan los cursos de agua sino también los obstruyen. Así se generan en las lluvias torrenciales represamientos que terminan en avalanchas las cuales producen mayores daños. Se calcula que, para el caso de Bogotá, los afluentes reciben 1329 toneladas de desechos sólidos por día, (El Tiempo, 1994) lo cual nos da una dimensión de lo que ocurre en cuanto al taponamiento del alcantarillado. Esto, en época de lluvias genera emergencias y también desastres como los que en el departamento de Cundinamarca se producen a causa de la ola invernal, siendo necesario que el gobernador del departamento sancionara la calamidad pública para hacer uso de recursos que permitan solventar la emergencia en 100 de los 116 municipios que tiene el departamento. (El Espectador, 2021). Pasamos precisamente a analizar los recursos destinado por las administraciones departamentales durante el periodo 2011-2019 ilustrados en la figura 2 a continuación:

Figura 2

Presupuesto Inicial y Final Departamental



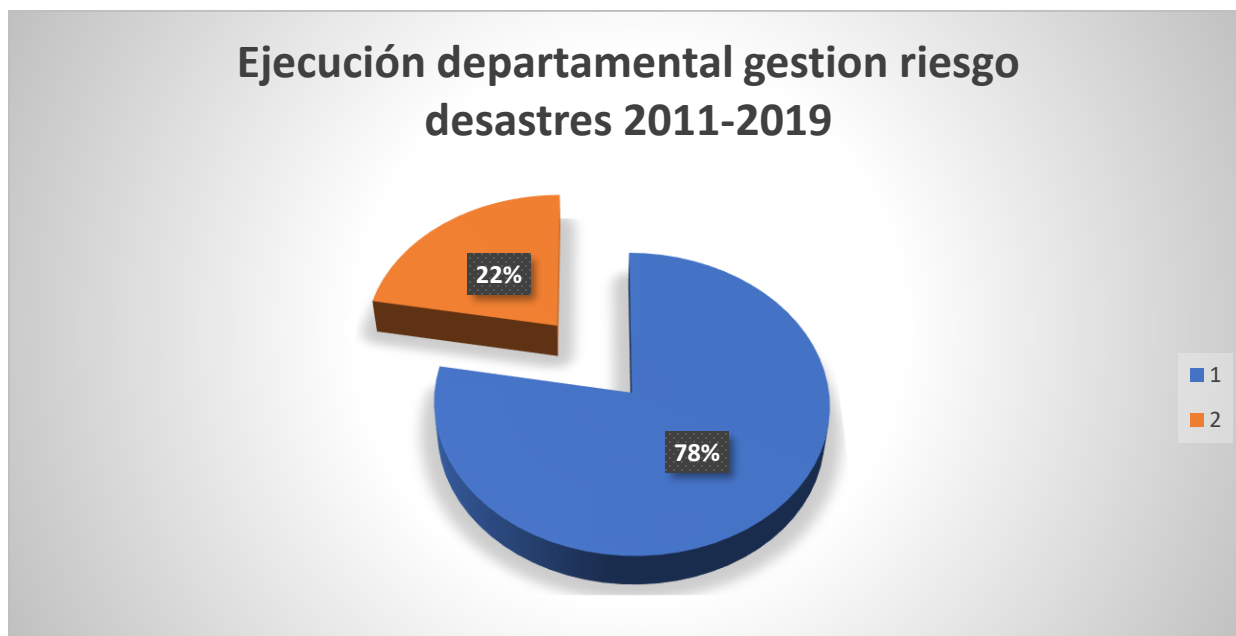
Fuente: (Gallego Serna, Diaz Giraldo, & Ibatá Molina, 2020)

La figura 2 anterior nos permite ver que, a nivel departamental, se planearon unos recursos, pero realmente se apropiaron más de lo previsto inicialmente, presentándose una variación porcentual positiva de los recursos aumentado un 3,2 veces más de lo previsto, lo cual nos deja ver que la planificación de este no fue la adecuada.

De estos recursos al igual que en los destinados por la nación se presenta que lo apropiado en presupuesto, no es lo que se compromete, ni lo que se obliga, generando perdidas de presupuesto por un valor de \$492 mil millones de pesos, tal como se puede ver en la figura 3 a continuación y de allí haremos el análisis de estos recursos.

Figura 3

Ejecución presupuestal Departamentos 2011-2019



Fuente: Elaboración Propia (Gallego Serna, Diaz Giraldo, & Ibatá Molina, 2020)

Lo primero que podemos observar es que del total apropiado un total del 28,46% no se utilizó, dejando programas sin realizarse.

De estos recursos que se comprometió podemos observar en la tabla 2 que su asignación porcentual fue:

Tabla 2*Asignación porcentual departamental*

Manejo de desastres	Reducción del riesgo	Conocimiento del riesgo	Gobernabilidad
46%	40%	05%	09%

Fuente: Elaboración Propia (Gallego Serna, Diaz Giraldo, & Ibatá Molina, 2020)

Observamos que en reducción del riesgo el porcentaje destinado fue alto, en referencia al mismo porcentaje establecido por el gobierno nacional quien solo destino el 4% del total de los recursos, este recurso departamental fue distribuido así:

- a. Prevención, protección y contingencia en obras de infraestructura estratégica un total de \$181.000 millones.
- b. Inversiones en infraestructura física para prevención y reforzamiento estructural \$85.000 millones de pesos.
- c. Plan para la gestión del riesgo de desastres en total \$77.000 mil millones.

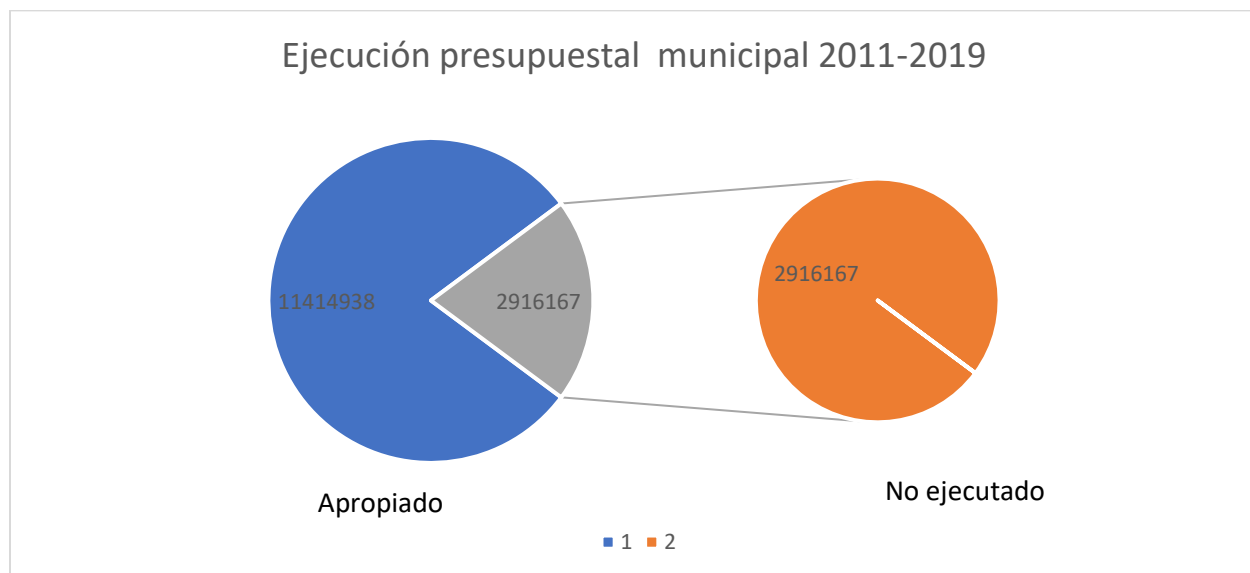
De lo cual podemos deducir que los gobiernos departamentales han enfocado estos recursos a fin de prevenir en forma prospectiva.

La siguiente instancia gubernamental, corresponde a los mandatarios municipales. Colombia es un país que tiene en su organización territorial 1123 municipios, los cuales están enclavados en diferentes zonas geográficas y pisos térmicos, estos municipios en sus presupuestos de rentas también destinan recursos para atender lo correspondiente a riesgo y desastres. El total apropiado para el periodo 2011-2019 fue una suma total de 11,4 billones de

pesos lo que equivale a un poco más del 54%, de los destinado por el gobierno nacional durante el mismo periodo como se detalla en la figura 4 así:

Figura 4

Ejecución Presupuestal Municipal 2011-2019



Fuente: Elaboración Propia (Gallego Serna, Diaz Giraldo, & Ibatá Molina, 2020)

Observar que, a pesar de lo apropiado, durante el mismo periodo se dejó de comprometer un valor de \$2.916.167 miles de millones que equivale a un 25% de recursos que comparados con lo que el gobierno nacional dejó de ejecutar es un valor muy superior.

La distribución de los recursos comprometidos se dio como se muestra en la tabla 3 de la siguiente manera:

Tabla 3*Distribución Porcentual Recursos Gestión del Riesgo Municipios*

Manejo de desastres	Reducción del riesgo	Conocimiento del riesgo	Gobernabilidad
26%	47%	05%	22%

Fuente: Elaboración Propia (Gallego Serna, Diaz Giraldo, & Ibatá Molina, 2020)

Observamos que en los municipios se da mucho mayor importancia a la reducción del riesgo, para lo cual, de los 5,1 billones destinados, se priorizaron 2,4 billones para la reducción del riesgo de desastres los cuales se distribuyeron así:

- a. Subsidios para reubicación de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo de deslizamiento o inundación: \$588 mil millones de pesos.
- b. Prevención, protección y contingencia en obras de infraestructura estratégica: \$476 mil millones de pesos.
- c. Adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo: \$403 mil millones de pesos.
- d. Inversiones en infraestructura física para prevención y reforzamiento estructural: \$293 mil millones de pesos. (Gallego Serna, Diaz Giraldo, & Ibatá Molina, 2020)

A nivel de Gobierno nacional de igual forma para el periodo 2012-2019 se destinaron recursos del sistema general de regalías, ascendiendo este presupuesto a \$1.9 billones de pesos, los cuales porcentualmente se distribuyeron como en la tabla 4 así:

Tabla 4*Porcentaje Recursos del Sistema General de Regalías*

Manejo de desastres	Reducción del riesgo	Conocimiento del riesgo	Gobernabilidad
12%	83%	02%	03%

Fuente: Elaboración Propia (Gallego Serna, Diaz Giraldo, & Ibatá Molina, 2020)

Estos recursos se han destinado principalmente para cumplir el literal b del numeral 2 del artículo 6 de la ley 1523 de 2012 que corresponde a proyectos de intervención correctiva como lo es la construcción de obras hidráulicas, que buscan reducir y mitigar el impacto de crecientes súbitas mediante el control al crecimiento y la socavación (erosión) de los taludes o márgenes de los afluentes y construcción de espolones.

En los presupuestos destinados en cada una de las instancias de gobernabilidad, podemos observar que la distribución porcentual no se encuentra priorizada ni armonizada, para lo cual haremos el siguiente comparativo de la tabla 5 especialmente en reducción del riesgo así:

Tabla 5*Porcentaje destinado en Reducción del riesgo*

Nivel de gobierno	Porcentaje destinado	Miles de millones
Nación	4%	0,844
Departamentos	40%	0.343
Municipios	47%	2,4
SGR	83%	1.5

Fuente: Elaboración Propia (Gallego Serna, Diaz Giraldo, & Ibatá Molina, 2020)

Es importante observar que la suma total da \$5,9 billones de pesos, lo cual no es una cifra ínfima pero cuyo mayor peso está a cargo de los municipios, seguidos de los recursos destinados por el sistema general de regalías.

La nación en los tres últimos años 2019-2020-2021 ha destinado en sus presupuestos anuales los siguientes recursos para la atención de emergencias en cabeza de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres, la cual es la encargada de coordinar el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres, que debe orientar los tres procesos de gestión del riesgo y desastres los cuales son:

1. Conocimiento del riesgo
2. Reducción del riesgo
3. Manejo de desastre.

Bajo estos lineamientos se entiende que la estrategia de reducción del riesgo debe encaminarse no solo a las acciones que en cabeza de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres (UNGRD) se realicen, sino articular toda una estrategia con los entes departamentales y municipales, que permitan realmente efectuar una reducción del riesgo, mediante las dos acciones ya previstas y plasmadas en la ley 1523 de 2012:

- a. Intervenciones correctivas de lo ya existente
- b. Intervención prospectiva (a futuro) a nuevas amenazas o riesgos, pero colocando énfasis en la protección financiera.

Los recursos destinados por año se presentaron de acuerdo con la Tabla 6 así:

Tabla 6*Destinación de recursos por rubro presupuestal y vigencia fiscal*

	Inversión	Funcionamiento	Transferencias	Total
2018	585.593.531,00	12.866.839.087,00	141.319.286.566,00	154.771.719.184,00
2019	70.896.432.618,00	12.564.520.600,00	258.148.600.000,00	341.792.032.618,00
2020	152.082.501.667,00	13.188.014.703,00	3.841.327.456.513,00	4.007.006.716.603,00

Fuente: Elaboración Propia (Gallego Serna, Diaz Giraldo, & Ibatá Molina, 2020)

Aunque los presupuestos destinados para el rubro de inversión han venido creciendo gradualmente, este no es significativo frente al de transferencias, observando que en el 2020 del total de recursos por transferencias solo el 5,3% se utilizaron para de la atención de los hechos causados en las diferentes temporadas de lluvias, sequías y los diferentes fenómenos de El Niño y La Niña, que hacen parte de los eventos de origen natural que se presentan anualmente en el país. (Unidad Nacional del Gestión del riesgo, 2020)

Conclusiones

La Unidad Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres como ente rector en la materia, no logra articular ni coordinar las diferentes instancias municipales, departamentales y nacionales, que permita que las obras de mitigación realmente cumplan la función de intervención prospectiva de lo ya existente.

Estos comités locales deben tener una participación más activa en la identificación del riesgo, que debe traducirse en conjunto con los diferentes mandatarios en la priorización del presupuesto de mitigación y prevención de estos riesgos en cada región con soluciones a mediano y largo plazo, no mediatas.

Los recursos no tienen un porcentaje específico y coordinado destinado a la reducción del riesgo, no permitiendo focalizar los esfuerzos en obras que prevengan y mitiguen los efectos de las emergencias y desastres y no cuando ya la misma ha ocurrido.

Se recomienda que la ayuda internacional y privada que se recibe en recursos monetarios debe direccionarse a la intervención prospectiva, más que a la atención del desastre y sus efectos, estos pueden complementar los recursos en zonas que históricamente sufren los embates del invierno y otras que se reconocen de alto riesgo y requieren una intervención inmediata que con los recursos gubernamentales sería una ayuda tardía.

Prevenir es mejor que lamentar, pero esta intervención prospectiva debe venir acompañada de una fuerte campaña educativa que permita evitar que se efectúen asentamientos humanos en zonas de alto riesgo y desborde la capacidad financiera del estado para llegar a intervenir en forma oportuna.

Bibliografía

Pérez Godoy, María Camila (29 de Octubre de 2021). Afectación de 8034 familias y daños a infraestructura dejan lluvias en el país. *La República*.

<https://www.larepublica.co/economia/afectacion-de-8034-familias-y-danos-a-infraestructura-dejan-lluvias-en-el-pais-3254981>

Redacción El Tiempo (26 de agosto de 1994). Cuántos desechos van al río Bogotá. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-201395>

Real Academia Española. (s.f.). Prevenir. *En diccionario de la lengua española*. Recuperado el 20 de noviembre de 2021, de <https://dle.rae.es/prevenir>

Real Academia Española. (s.f.) Riesgo. *En diccionario de la lengua española*. Recuperado el 20 de noviembre de 2021, de <https://www.rae.es/drae2001/riesgo>

Oficina asesora de planeación e información. (29 de enero de 2020) *Unidad nacional para la gestión del riesgo de desastres*. Informe de cierre presupuestal vigencia 2020.

<file:///C:/Users/bucar/AppData/Local/Temp/Informe-de-Cierre-de-Ejecucion-Presupuestal-2020.pdf>

Gallego Serna Lina María, Diaz Giraldo Carolina y Ibatá Molina Lina María. 30 de noviembre de 2020. *Departamento nacional de planeación*. 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. <file:///C:/Users/bucar/AppData/Local/Temp/523.pdf>

Departamento Administrativo de la función Pública. (20 de noviembre de 2021) Ley 1523 de 2012. file:///C:/Users/bucar/AppData/Local/Temp/Ley_1523_de_2012.pdf

Organización de las naciones unidas. Objetivos de desarrollo sostenible, recuperado el 20 de noviembre de 2021 en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

Keipi Kari y Tyson Justin, (octubre de 2002), Banco Interamericano de desarrollo, Planificación y protección financiera para prevenir los desastres.
<file:///C:/Users/bucar/AppData/Local/Temp/Planificaci%C3%B3n-y-protecci%C3%B3n-financiera-para-sobrevivir-los-desastres.pdf>

Duque Iván, Plan nacional de desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia Pacto por la equidad, recuperado en: <file:///C:/Users/bucar/AppData/Local/Temp/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>