

Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP)

Informe Nacional Colombia

Sergio Lacambra
Ginés Suarez
Tsuneki Hori
Lina P. Salazar
Lizardo Narváez
Ana María Torres
Omar Darío Cardona
Ernesto Visconti

División de Medio
Ambiente, Desarrollo Rural
y Gestión del Riesgo por
Desastres

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-855

Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP)

Informe Nacional Colombia

Sergio Lacambra

Ginés Suarez

Tsuneki Hori

Lina P. Salazar

Lizardo Narváez

Ana María Torres

Omar Darío Cardona

Ernesto Visconti

Agosto 2015

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP): informe nacional: Colombia / Sergio Lacambra, Ginés Suarez, Tsuneki Hori, Lina P. Salazar, Lizardo Narváez, Ana María Torres, Omar Darío Cardona, Ernesto Visconti.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 855)

1. Natural disasters—Government policy—Colombia. 2. Emergency management—Government policy—Colombia. 3. Environmental risk assessment—Government policy—Colombia. I. Lacambra, Sergio. II. Suarez, Ginés. III. Hori, Tsuneki. IV. Salazar, Lina P. V. Narváez, Lizardo. VI. Torres, Ana María. VII. Cardona, Omar Darío. VIII. Visconti, Ernesto. IX. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres. X. Serie. IDB-TN-855

JEL code: Q54

Palabras claves: iGOPP, índice de Gobernabilidad de Políticas Públicas, Cambio Climático, Gestión de Riesgo de Desastres, Desastres naturales, Políticas Públicas, GRD, Identificación del riesgo, Reducción del riesgo, Preparativos para la respuesta, Planificación de la recuperación post-desastre, Protección financiera, Colombia.

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Sergio Lacambra (slacambra@iadb.org); Tsuneki Hori (tsunekih@iadb.org)

Este documento fue preparado por:
Los especialistas del BID en Gestión del Riesgo: Sergio Lacambra (Jefe de Equipo),
Ginés Suárez y Tsuneki Hori.

La economista del BID: Lina P. Salazar.

Los consultores externos en Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático:
Lizardo Narváez, Ana María Torres y Omar Darío Cardona.

Para cuestiones normativas y de revisión de indicadores desde el punto de vista legal,
se contó con la asesoría del abogado especializado en marcos legales para la Gestión
del Riesgo: Ernesto Visconti.

Las consultoras Tecnalía y Metroeconomica generaron el informe inicial en que se basa
el capítulo “La evolución del iGOPP en Colombia: marco general y análisis por
componentes” de esta Nota Técnica.

El desarrollo y publicación de este documento fue financiado por medio de la
Cooperación Técnica Regional RG-T2064, financiada por el Fondo Multidonante de
Prevención de Desastres con contribuciones de Canadá, España, Japón y Corea.

Índice de Contenido

Resumen Ejecutivo	4
1. Introducción	12
2. Marco Institucional	18
3. Resultados de Aplicación del iGOPP en 2013	21
a. Marco General de Gobernabilidad para la Gestión del Riesgo de Desastres (MG)	24
b. Identificación y Conocimiento del Riesgo (IR).....	29
c. Reducción de Riesgos (RR).....	34
d. Preparación para la Respuesta (PR).....	40
e. Planificación de la Recuperación (RC).....	46
f. Protección Financiera (PF).....	50
4. Evolución del iGOPP en Colombia: Marco General y Análisis por Componentes	55
5. Conclusiones	59
6. Recomendaciones de Reforma Política	62
Anexo I: Listado de Indicadores	66

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Componentes de Reforma de Política Pública en GRD según el iGOPP	8
Gráfico 2. Fases de la Política Pública según el iGOPP	9
Gráfico 3. Esquema General del SNGRD de Colombia (según la Ley 1523/2012)	20
Gráfico 4. Componentes de Reforma de Política Pública en GRD según el iGOPP	22
Gráfico 5. Fases de la Política Pública según el iGOPP.	23
Gráfico 6. Marco General de Gobernabilidad para la GRD por Fases de la Política Pública	25
Gráfico 7. Identificación del Riesgo por fases de la Política Pública.....	30
Gráfico 8. Reducción del Riesgo por Fases de la Política Pública.....	34
Gráfico 9. Preparación para la respuesta por Fases de la Política Pública	41
Gráfico 10. Planificación de la Recuperación por Fases de la Política Pública	47
Gráfico 11. Protección Financiera por Fases de la Política Pública.....	51
Gráfico 12. Evolución del iGOPP en GRD en Colombia desde 1980	55
Gráfico 13. Evolución iGOPP Colombia por componentes	57
Gráfico 14. Evolución iGOPP Colombia por fases de la política pública.....	58

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Clasificación y Codificación del iGOPP	17
Cuadro 2. Componentes de Reforma de Política Pública en GRD según el iGOPP	22
Cuadro 3. Fases de la Política Pública según el iGOPP	23
Cuadro 4. Marco General de Gobernabilidad para la GRD por fases de la Política Pública	24
Cuadro 5. Identificación del Riesgo por fases de la Política Pública.....	29
Cuadro 6. Reducción del Riesgo por Fases de la Política Pública.	34
Cuadro 7. Preparación para la respuesta por Fases de la Política Pública	40
Cuadro 8. Planificación de la Recuperación por Fases de la Política Pública	46
Cuadro 9. Protección financiera por Fases de la Política Pública	50

Siglas

iGOPP	Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgos de Desastres
GRD	Gestión de Riesgo de Desastre
MG	Marco General de la Gobernabilidad
IR	Identificación de Riesgo
RR	Reducción de Riesgo
PR	Preparación de la Respuesta
RC	Planificación de la Recuperación
PF	Protección Financiera
ACC	Adaptación al Cambio Climático
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
SNPAD	Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
PNPAD	Plan Nacional para la Prevención y Atención a Desastres
PND	Plan Nacional de Desarrollo
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
SNGRD	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres
DNP	Departamento Nacional de Planeación
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
FNGRD	Fondo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres
UNGRD	Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres
CGR	Contraloría General de la República
CIPADEGER	Centro de Investigación para la prevención y Atención de desastres, emergencias y Gestión del Riesgo
EAAB	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia
INGEOMINAS	Instituto Colombiano de Geología y Minería
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CARs	Corporaciones Autónomas Regionales
APP	Asociaciones Público Privadas
POMCOS	Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
CREPAD	Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres. (Departamento)
CLOPAD	Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres. (Alcaldía)
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
FODAE	Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias en el Distrito Especial
GAR	Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction
PMP	Pérdidas Máximas Probables
CAT-DDO	Catastrophe Deferred Drawdown Option

Resumen Ejecutivo

Colombia es uno de los países de América Latina que ha demostrado un mayor dinamismo en materia de desarrollos normativos para la gestión del riesgo de desastres, algunos de los cuales han sido reconocidos como pioneros y referentes tanto para la región como a nivel internacional.

Desde la creación del denominado “Socorro Nacional” (Ley 49 de 1948) y de la Defensa Civil Colombiana (Decreto Legislativo 3398 de 1965), como instancias esencialmente de ayuda humanitaria en casos de “calamidad pública”, el país fue avanzando hacia modelos más complejos y modernos de intervención que progresivamente fueron acercándose a las causas de los desastres y no solamente al manejo de sus efectos.

En este desarrollo normativo, destaca la promulgación del Código Sanitario Nacional, (Ley 09 de 1979), donde se introduce por primera vez el reconocimiento de las responsabilidades del Estado frente al “manejo de desastres”, incluyendo elementos para la época muy avanzados como el “análisis de la vulnerabilidad” y los “sistemas de información”. Posteriormente, el enfoque de prevención y atención de desastres sería estipulado a través la Ley 46 de 1988, mediante la cual se creó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) considerado igualmente pionero y referente a nivel regional.

Con la creación del SNPAD hace 25 años, se dio inicio a una serie de desarrollos normativos que progresivamente buscaron la adopción de la *gestión del riesgo de desastres* como una política pública en Colombia.

Este desarrollo normativo incluyó el Decreto Ley 919 de 1989, por el cual se organiza SNPAD y se definen competencias territoriales y sectoriales en la temática; asimismo el Decreto 93 de 1998 por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres PNPAD – el primer documento normativo que introduce taxativamente el concepto de “riesgo” y define acciones concretas en materia de conocimiento, reducción y articulación de la temática con la planificación del desarrollo. Finalmente el Documento CONPES 3146 “Estrategia para consolidar la ejecución - PNPAD - en el corto y mediano plazo”, constituye el primer esfuerzo del país por evaluar hasta qué punto se estaba cumpliendo o no la política pública en GRD en el país.

Todos estos antecedentes normativos permitieron reconocer la necesidad de transitar de un arreglo institucional centrado en el desastre hacia una actuación dirigida a sus causas, es decir el “riesgo de desastres”, entendido como concepto central de la política pública y como proceso que puede y debe ser intervenido de forma preferiblemente anticipada, sin desconocer con ello la importancia que revisten los procesos de ayuda humanitaria y de recuperación posterior.

Con la expedición de la Ley 1523 de 2012, por medio de la cual se estableció la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), las entidades públicas, privadas y comunitarias del país, tanto a nivel nacional, como sectorial y territorial, establecieron responsabilidades concretas en relación con los procesos de la GRD, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

La aplicación del iGOPP se da precisamente luego de la expedición de la Ley 1523 de 2012, por lo tanto muchas condiciones de política pública consideradas en el índice fueron efectivamente verificadas a través de la adopción de este marco normativo moderno que sustituyó el anterior SNPAD.

Por otro lado, la aplicación del iGOPP en Colombia permitió verificar la existencia de una serie de normas habilitadoras para los procesos de la GRD considerados en el índice. Las normas habilitadoras más importantes relevadas en la aplicación del iGOPP en Colombia son:

- La Ley 1450 de 2011 que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014. Este Plan aborda metas concretas en materia de gestión del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático.
- El Decreto 1640 de 2012 sobre la gestión de cuencas hidrográficas. Este decreto establece como uno de los determinantes del ordenamiento de cuencas el componente de gestión del riesgo.
- La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico de 2010; la cual incluye como una de las líneas de acción estratégica la de "incorporar la gestión de los riesgos asociados a la oferta y a la disponibilidad del recurso hídrico en los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo territorial y en los planes de atención y prevención de desastres de los entes territoriales".

- El Decreto 2820 de 2010, sobre Licencias Ambientales; que establece que el Estudio de Impacto Ambiental – EIA- deberá incluir entre otros aspectos, un análisis de riesgos.
- La Ley 715 de 2001 que dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias para los municipios (entre otros sectores), y que establece específicamente como función de los municipios “promover, financiar o cofinanciar proyectos en Prevención y atención de desastres”, y menciona expresamente como responsabilidad de los alcaldes la de “adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y la reubicación de asentamientos”.
- La Ley 388 de 1997, sobre el Ordenamiento Territorial, la cual establece la obligatoriedad de los Municipios de zonificar y reglamentar en los Planes de Ordenamiento territorial (POT), aquellas zonas “no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda”.
- El Documento CONPES 3604 de 2009, sobre los lineamientos para la consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios que establece que en las zonas de “alto riesgo no mitigable”, se deberán realizar acciones de "reasentamiento y/o reubicación" en el marco del POT.

No obstante estos avances, la aplicación del iGOPP también permitió verificar una serie de vacíos normativos importantes que deberían ser considerados como parte de la agenda nacional para mejorar su gobernabilidad en materia de gestión del riesgo de desastres; entre estos vacíos se destaca:

- La ausencia de un objeto de gasto o clasificador presupuestal (o instrumento equivalente) en el presupuesto nacional para asignar recursos a actividades ex ante de gestión del riesgo de desastres.
- La ausencia de incentivos presupuestales específicos para que las unidades de gestión territorial y los sectores (ministerios), implementen acciones en gestión del riesgo de desastre.
- La ausencia de normatividad que establezca que los estudios de amenaza por eventos naturales deben realizarse considerando enfoques probabilistas.
- La ausencia de normatividad específica de algunos sectores claves del desarrollo (como agricultura, turismo y energía) que establezcan la responsabilidad de realizar acciones concretas en materia de gestión del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias.

- La ausencia de normatividad que designe un actor nacional responsable de definir la escala o resolución en que se debe realizar el análisis de riesgo para los diferentes niveles de gobierno.
- La ausencia de normatividad que haga obligatorio la disponibilidad de información para el análisis de riesgo y defina mecanismos o instrumentos para su intercambio.
- La ausencia de normatividad que ordene la formulación ex ante de planes de recuperación post desastre, y que establezca parámetros o lineamientos para definir la duración de las etapas en que se deben restablecer los medios de vida y la reparación o construcción de viviendas afectadas.
- La ausencia de normatividad del sector asegurador que establezca que el uso de modelos de evaluación probabilista del riesgo de desastres en la definición de las primas por riesgo catastrófico.

En el presente informe se desarrollan tanto los avances como los principales retos normativos derivados de la aplicación del iGOPP en Colombia y se propone una serie de recomendaciones para mejorar la gobernabilidad de la GRD en el país.

Resultados generales del iGOPP

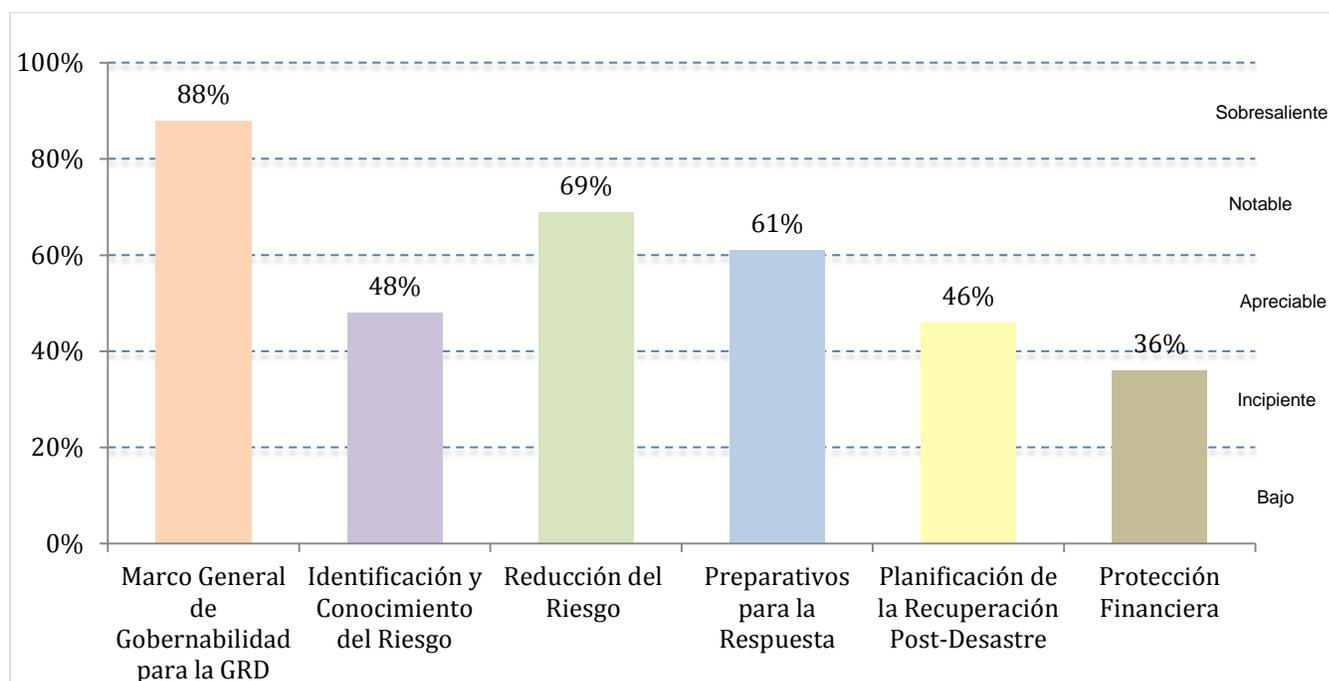
Los resultados de la aplicación del iGOPP en Colombia (2013) demuestran un nivel general de avance del 58.10%, considerado dentro del rango “apreciable” en la clasificación propuesta por este índice.

El componente de la GRD con el puntaje más alto en Colombia es el “marco general de la gobernabilidad” con el 88% de cumplimiento, lo cual lo ubica en el rango “notable” siendo el resultado directo de la modernización del marco normativo representado en la Ley 1523 de 2012.

Por su parte, en el rango “apreciable” se encuentran 5 de los 6 componentes del iGOPP: “reducción del riesgo” (69%), “preparativos para la respuesta” (61%), “identificación y conocimiento del riesgo” (48%) y “planificación de la recuperación post-desastre” (46%); esto indica un relativo equilibrio en cuanto a la existencia de normatividad de soporte para los distintos procesos de la GRD en el país, con un relativo mayor énfasis en normatividad para la reducción del riesgo y para la preparación de la respuesta y un poco menor para los procesos

de identificación del riesgo y de planificación de la recuperación post-desastre. En el caso de la planificación de la recuperación este proceso de la GRD es el más reciente en materia de desarrollos normativos, de hecho constituye una de las innovaciones integradas en la política pública colombiana a partir de la Ley 1523 de 2012, ya que la normatividad anterior (Decreto 919 de 1989), prácticamente no abordaba la fase de recuperación post-desastre. El único componente de la GRD con un nivel “incipiente” es el de “protección financiera”, con sólo el 36% de cumplimiento.

Gráfico 1. Componentes de Reforma de Política Pública en GRD según el iGOPP. Colombia (2013)

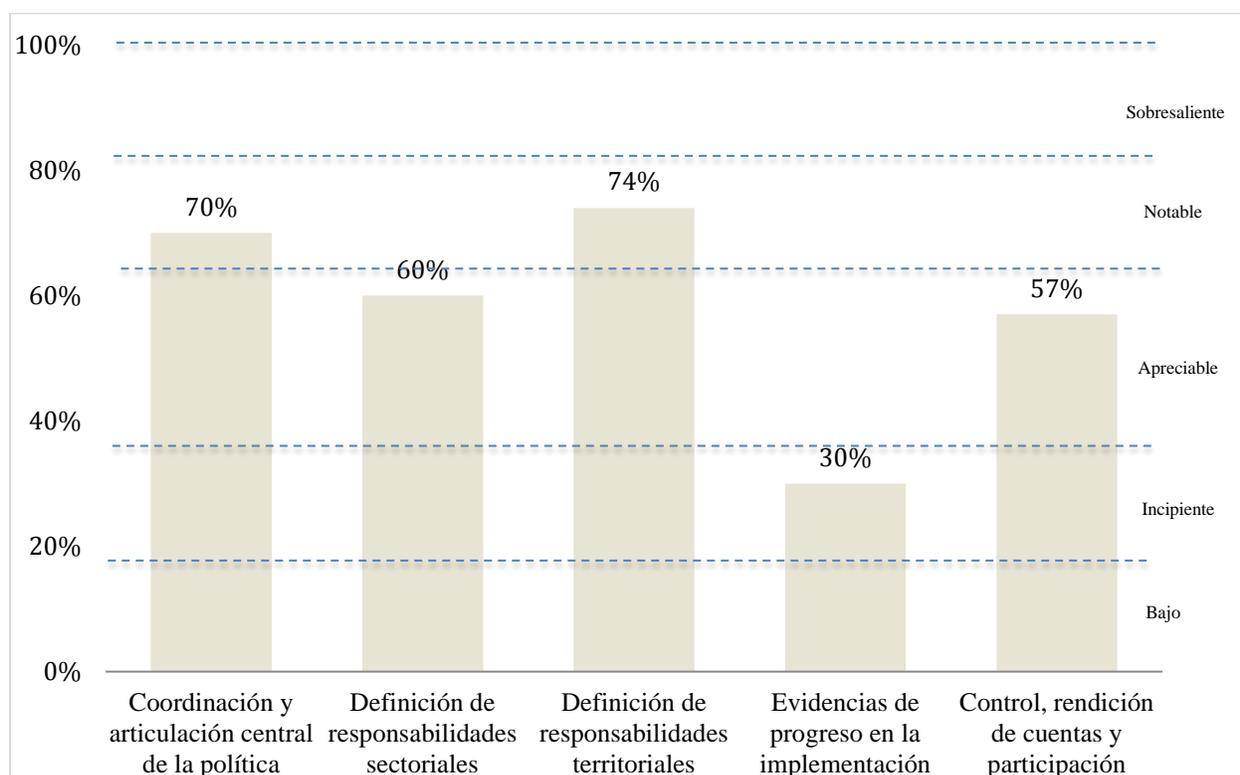


Por otro lado, el análisis general desde la dimensión de las fases de la política pública (Gráfico 2) muestra avances “notables” para la fase de “definición de responsabilidades territoriales” (74%); en el rango “apreciable” se ubican las fases “control, rendición de cuentas y participación” (57%), “definición de responsabilidades sectoriales” (60%) y “coordinación y articulación central de la política” (70%). Finalmente, la fase de “evidencias de progreso en la implementación” (30%); la cual presenta la fase de política con el menor número de condiciones positivas, ubicándose en el rango “incipiente”.

El iGOPP permite concluir que en Colombia las fases de coordinación central y de definición de responsabilidades tanto territoriales como sectoriales presentan un nivel de avance relativamente mayor que la fase de la aplicación; esto podría indicar que el país presenta desafíos importantes para garantizar la aplicación de su propia normatividad en GRD.

Es importante resaltar los avances de Colombia en materia de control, rendición de cuentas y participación; el iGOPP ha permitido verificar la existencia de normatividad habilitante para la evaluación de las políticas públicas en materia de GRD y el involucramiento del ente nacional de control en esta temática.

Gráfico 2. Fases de la Política Pública según el iGOPP. Colombia (2013)



Sobre la base de lo observado se presentan las siguientes recomendaciones:

En el corto plazo

1. Se recomienda reglamentar la Ley 1523 de 2012: para esclarecer roles y funciones en relación con los procesos de la gestión del riesgo de desastres e impulsar la aplicación de los instrumentos de política definidos en la Ley.

2. Específicamente, se recomienda reglamentar: (i) el Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, (ii) el Sistema Integrado de Información para la GRD, (iii) el Plan Nacional para la GRD y (iv) la Estrategia Nacional de Respuesta.
3. Se recomienda implementar una estrategia o programa de socialización y divulgación del marco Legal de la GRD en todo el territorio Nacional.
4. Se recomienda diseñar e implementar una herramienta que permita identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con programas en gestión del riesgo de desastres y con actividades de adaptación al cambio climático.
5. Se recomienda establecer formalmente una estrategia para el fortalecimiento de la investigación en gestión del riesgo, que coadyuve a la producción de información, desarrollo tecnológico e investigación científica, en el campo del análisis y la reducción del riesgo.
6. Se recomienda reglamentar los procesos de generación y publicación de información de base para el análisis de riesgo teniendo en cuenta su aplicación en los Planes de Ordenamiento Territorial y de Manejo de Cuencas Hidrográficas, incluyendo la definición de escalas o niveles de resolución adecuados.
7. Se recomienda promover normatividad que haga obligatorio la disponibilidad de información para el análisis de riesgo y defina mecanismos o instrumentos para su intercambio.
8. Se recomienda que los sectores asignen recursos específicos a actividades de identificación y reducción del riesgo y de manejo de desastres (incluyendo preparativos para la recuperación); que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales.
9. Se recomienda promover normatividad que establezca la obligatoriedad de formular planes de emergencia y de continuidad de operaciones por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos del país.
10. Se recomienda reglamentar los procedimientos que deben orientar los procesos de reconstrucción ante una situación declarada de desastre nacional.
11. Se recomienda diseñar y aprobar estándares para fortalecer el aseguramiento de los activos públicos.
12. Se recomienda continuar realizando estudios de evaluación del riesgo de desastres que permitan dimensionar las necesidades del país en caso de eventos catastróficos y para eventos recurrentes.

13. Se recomienda que la ciudad capital diseñe e implemente una estrategia financiera de gestión del riesgo de desastres.
14. Se recomienda establecer el porcentaje anual de recursos a asignar al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

En el mediano plazo

15. Se recomienda catalogar los municipios y departamentos del país en función de sus capacidades técnicas y financieras para realizar el análisis de riesgo en sus territorios y con base en esta diferenciación, establecer un acompañamiento técnico diferenciado.
16. Se recomienda promover normatividad que establezca que los estudios de amenazas naturales deben considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos (enfoque probabilista).
17. Se recomienda desarrollar normatividad que establezca la realización de simulacros y simulaciones con el fin explícito de poner a prueba los planes y protocolos de respuesta.
18. Para los sectores: agricultura, vivienda, turismo y telecomunicaciones, se recomienda desarrollar normatividad que integre como una responsabilidad sectorial el análisis y la reducción del riesgo de desastres, y las actividades de preparación para desastres, incluyendo los procesos de planificación de la recuperación posterior.

En el largo plazo

19. Se recomienda impulsar normatividad que ordene la formulación ex ante de planes de recuperación post desastre de aplicación en los niveles territoriales y sectoriales del país, incluyendo empresas prestadoras de servicios públicos.
20. Se recomienda generar incentivos para promover el aseguramiento de vivienda de los privados.

1. Introducción

El Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP) ha sido diseñado para evaluar la existencia formal, y por ende comprobable, de una serie de condiciones legales, institucionales y presupuestarias que se consideran fundamentales para que los procesos de la gestión del riesgo de desastres puedan ser implementados en un país determinado.

El iGOPP no reemplaza o sustituye otros indicadores relacionados con el tema, por el contrario complementa las diferentes metodologías existentes para la evaluación holística del riesgo y de la gestión del riesgo de desastres.

La utilidad práctica del iGOPP consiste en establecer los vacíos en el marco jurídico, institucional y presupuestal que pueden existir en un país determinado y ayuda a focalizar los esfuerzos del BID y del propio país en los aspectos relevantes de reforma de la gobernabilidad encaminados en mejorar las opciones de política pública de gestión del riesgo de desastres en los países de América Latina y El Caribe.

El iGOPP es un indicador compuesto o sintético que permite verificar si en un determinado país se dan las condiciones de gobernabilidad adecuadas para poder implementar una política pública para la gestión integral del riesgo de desastres. En ese sentido, permite cuantificar en qué medida las acciones, políticas y reformas del gobierno y sus instituciones son consecuentes con los objetivos, resultados y procesos de la gestión del riesgo de desastres.

El diseño del iGOPP se fundamenta en dos pilares conceptuales:

- el marco conceptual de la Gestión del Riesgo de Desastres y sus principales procesos
- el marco conceptual de la Gobernabilidad y las fases de política pública

La **Gestión del Riesgo de Desastres** (GRD) se refiere a todos los procesos para diseñar, aplicar y evaluar estrategias, políticas y medidas destinadas a mejorar la comprensión de los riesgos de desastre, fomentar la reducción y la transferencia de riesgos de desastre, y promover la mejora continua en las prácticas de preparación, respuesta y recuperación para los casos de desastre, con el objeto explícito de aumentar la seguridad humana, el bienestar, la

calidad de vida, la resiliencia y el desarrollo sostenible. Incluye las gestiones prospectiva, correctiva y reactiva del riesgo. La GRD se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad y la seguridad territorial y los derechos e intereses colectivos, y por lo tanto está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro y con la gestión ambiental territorial sostenible en todos los niveles de gobierno.

En el marco conceptual del iGOPP la GRD se aborda como el conjunto de procesos orientados a adoptar e implementar políticas, estrategias y prácticas para reducir los riesgos y sus potenciales efectos, y se analiza en base a 6 componentes que son necesarios para su implementación efectiva. La selección de estos componentes se basa en la experiencia de los procesos de reforma política desarrollados por el Banco:

1. Marco general de Gobernabilidad para la GRD (MG): Se refiere a la existencia de una base normativa adecuada para la organización y coordinación de la GRD en cada país, la cual incluye tanto la normativa específica en GRD como la normas habilitadoras territoriales y sectoriales que garanticen su viabilidad. Así mismo la disponibilidad de recursos para la implementación de los procesos de la GRD, y el establecimiento de mecanismos adecuados de información y participación ciudadana, y de monitoreo, evaluación y seguimiento de dichos procesos.
2. Identificación y conocimiento del riesgo (IR): Es el proceso de la GRD enfocado en el conocimiento sobre orígenes, causas, alcance, frecuencia y posible evolución, entre otros aspectos, de los fenómenos potencialmente peligrosos, así como la ubicación, causas, evolución y capacidad de resistencia y de recuperación de elementos socioeconómicos expuestos. Este proceso incluye el análisis anticipado de las consecuencias y admite tanto interpretaciones objetivas y científicas como de percepción social e individual. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita el desarrollo continuo del análisis de riesgos, herramienta que permite la identificación y evaluación de los probables daños y pérdidas ocasionadas por eventos naturales.
3. Reducción del riesgo (RR): Proceso de la GRD enfocado en minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación) el impacto

adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible. Este proceso comprende las intervenciones prospectiva y correctiva del riesgo de desastres, y para su implementación adecuada requiere contar con una buena base de información sobre las condiciones de riesgo. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita la intervención oportuna y adecuada de las causas que generan las condiciones de vulnerabilidad actual.

4. Preparativos para la respuesta (PR): Es el proceso de la GRD cuyo objetivo es planificar, organizar y poner a prueba los procedimientos y protocolos de respuesta de la sociedad en caso de desastre, garantizando una adecuada y oportuna atención de personas afectadas, permitiendo normalizar las actividades esenciales en la zona afectada por el desastre. La preparación se lleva a cabo mediante el monitoreo de eventos y la definición de escenarios de riesgo, la planificación, organización, entrenamiento, dotación de recursos y simulación para las acciones de alerta, evacuación, búsqueda, rescate, socorro, y asistencia humanitaria que deben realizarse en caso de emergencia. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita la implementación de mecanismos para una rápida y adecuada respuesta ante la ocurrencia o inminencia de una situación de emergencia.

5. Planificación de la recuperación post-desastre (RC): Proceso ex ante que se focaliza en la preparación para el rápido y adecuado restablecimiento de condiciones aceptables y sostenibles de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción de la infraestructura, bienes y servicios destruidos, interrumpidos o deteriorados en el área afectada, y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad bajo condiciones de menor riesgo que lo que existía antes del desastre. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita la implementación de mecanismos para un restablecimiento de medios de vida, de servicios básicos e infraestructura de forma tal que se reduzca la improvisación, la ineficiencia y la ineficacia en los procesos de recuperación post-desastre.

6. Protección financiera (PF): Es el proceso de la GRD que busca la combinación óptima de mecanismos o instrumentos financieros de retención y transferencia del riesgo para poder acceder de manera ex post a recursos económicos oportunos, lo cual mejora la capacidad de respuesta ante la ocurrencia de desastres (eventos menores y recurrentes y grandes desastres de baja recurrencia) y protege el balance fiscal del Estado. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita el diseño e implementación de una estructura adecuada de retención y transferencia del riesgo de desastres.

Por otro lado, la **Gobernabilidad** se refiere a la capacidad de gobierno de un problema público. Esta capacidad se manifiesta en la gestión continuada y estable por parte del conjunto de los gobiernos y administraciones pero también de los actores sectoriales y privados de un país. En la medida que se incrementa la capacidad de gobierno del problema debería observarse una mayor efectividad de las decisiones adoptadas y de las políticas implementadas con el resultado de evitar un mayor número de consecuencias negativas en el caso de los desastres.

En el marco conceptual del iGOPP la Gobernabilidad se aborda desde la perspectiva de las fases del proceso de políticas públicas, que incluyen las siguientes:

- A. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política

La inclusión en la agenda responde en buena medida al grado de madurez del problema público y al nivel de presión política y social que reciben las instituciones. Para que el liderazgo político y la presión social y económica den lugar a la acción substantiva puede ser necesario que el nivel político avance significativamente en la línea de definir las responsabilidades de los distintos actores involucrados en el proceso de análisis. El iGOPP analiza la inclusión en la agenda a través de la verificación de la existencia de marcos legales apropiados para la GRD, o de la inclusión del tema en normas sectoriales y territoriales. El iGOPP analiza esta inclusión en la agenda y formulación de la política pública a tres niveles: (i) Coordinación y articulación central de la política; (ii) Definición de responsabilidades sectoriales; y (iii) Definición de responsabilidades territoriales.

B. Implementación de la política

El iGOPP analiza las evidencias de implementación a través de la verificación de acciones ejecutadas y/o de la disponibilidad de recursos asignados a los actores responsables de implementar la política de GRD, en sus distintos componentes y niveles de gobierno.

C. Evaluación de la política

El iGOPP analiza la evaluación de la política pública desde la perspectiva de la existencia de mecanismos de control y rendición de cuentas, por un parte, y de información y participación ciudadana, por otra parte.

Ambas dimensiones (GRD y Gobernabilidad/Política Pública) se evidencian en la estructura matricial del iGOPP (ver Cuadro 1), definida por 5 columnas que analizan las fases de la política pública, y 6 filas que analizan los componentes de los procesos de reforma de política pública en GRD. Esta estructura matricial se expresa en 30 celdas, que integran un número variable de indicadores binarios.

El puntaje del índice va de 0 a 100 y se establece el siguiente sistema de clasificación:

%	Valoración
91 - 100%	Sobresaliente
71 - 90%	Notable
41 - 70%	Apreciable
21 - 40%	Incipiente
0 - 20%	Bajo

Cuadro 1. Clasificación y Codificación del iGOPP

Fases de Política Pública Componentes de reforma de política pública en GRD	1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política			2. Implementación de la política	3. Evaluación de la política
	Coordinación y articulación central de la política	Definición de responsabilidades sectoriales	Definición de responsabilidades territoriales	Evidencias de progreso en la implementación	Control, rendición de cuentas y participación
Marco general de la Gobernabilidad para la GRD (MG)	MG-1A	MG-1B	MG-1C	MG-2	MG-3
Identificación del riesgo (IR)	IR-1A	IR-1B	IR-1C	IR-2	IR-3
Reducción del riesgo (RR)	RR-1A	RR-1B	RR-1C	RR-2	RR-3
Preparación para la respuesta (PR)	PR-1A	PR-1B	PR-1C	PR-2	PR-3
Planificación de la recuperación post-desastre (RC)	RC-1A	RC-1B	RC-1C	RC-2	RC-3
Protección financiera (PF)	PF-1A	PF-1B	PF-1C	PF-2	PF-3

2. Marco Institucional

En Colombia existe una organización interinstitucional, multisectorial y descentralizada para la problemática del riesgo de desastres desde 1988 a través del “Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres” (SNPAD), creado mediante la Ley 46 de ese año y reglamentado a través del Decreto Ley 919 de 1989. El SNPAD situó al país como pionero en la región al integrar un enfoque dirigido no sólo a la respuesta sino también a la prevención y a la mitigación (reducción del riesgo), dándole un particular énfasis a estos aspectos.

Diez años después de la creación del sistema, se adoptó el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres mediante el Decreto 93 de 1998. Dicho plan define las principales acciones en el campo de la gestión de riesgos y puede considerarse el primer marco de política fundamentado explícitamente en la reducción del riesgo del país. Este plan ha servido para impulsar muchos de los procesos de gestión del riesgo a nivel sectorial y territorial en los últimos 15 años.

La Ley 46 de 1988 y el Decreto Ley 919 de 1989 fueron derogados con la expedición de la Ley 1523 de 2012 *“por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*. Con esta Ley se hace más evidente aún el enfoque moderno de la gestión del riesgo y se establece que la “rendición de cuentas” del estado debe ser frente al riesgo de desastres y no frente a la “prevención y atención de desastres”, lo cual implica que de forma anticipada, el estado debe planificar y ejecutar acciones preventivas.

La Ley del SNGRD de Colombia establece que los instrumentos fundamentales de la gestión del riesgo son precisamente los instrumentos ya existentes de planificación del desarrollo (plan de desarrollo) y de la gestión ambiental y territorial sostenible (planes de ordenamiento territorial y planes de manejo de cuencas hidrográficas); de esta forma organiza las responsabilidades en materia de gestión del riesgo en armonía con las normas que regulan el uso, la ocupación y la transformación del territorio, así como la inversión pública. Específicamente, en el Artículo 39 se ordena que:

“Los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas y de planificación del desarrollo en los diferentes niveles de

gobierno, deberán integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socio ambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo".

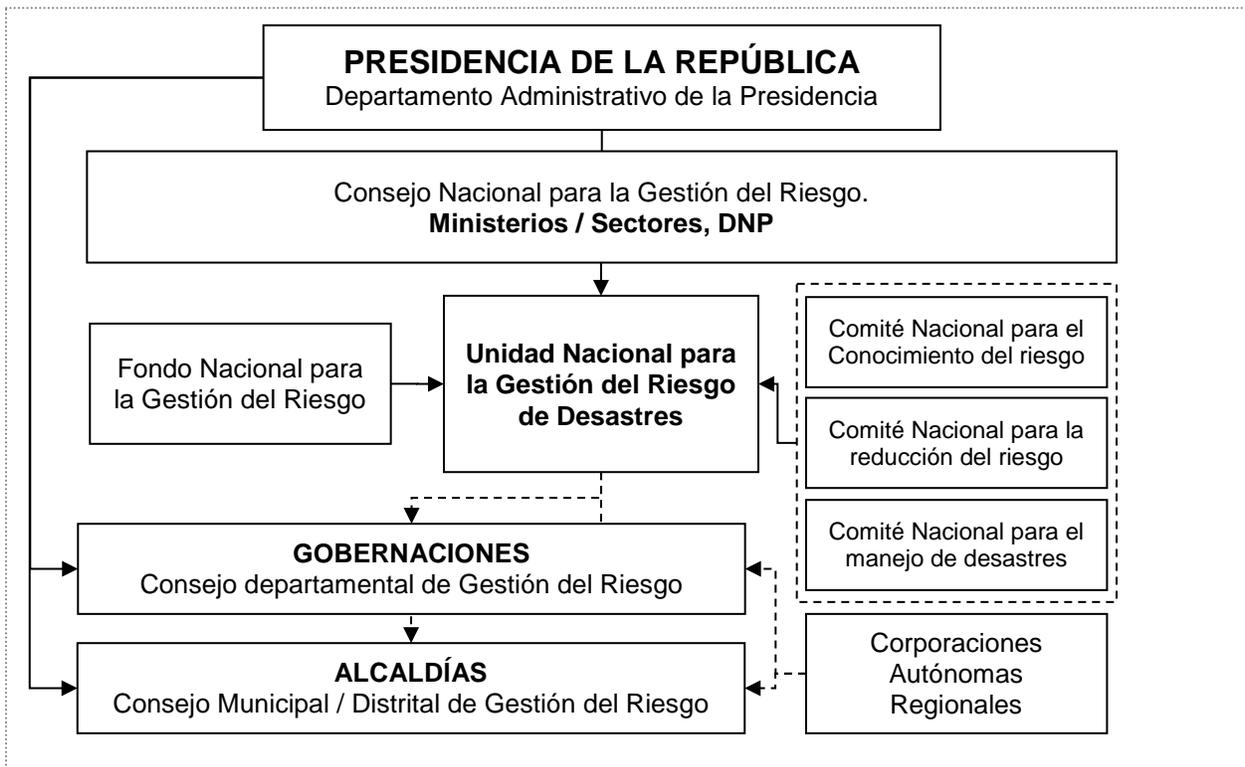
De igual manera el artículo 40 establece que:

“Los distritos, áreas metropolitanas y municipios en un plazo no mayor a un (1) año, posterior a la fecha en que se sancione la presente ley, deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, de conformidad con los principios de la presente ley”.

Otro hito reciente en la modernización de la política pública de la gestión del riesgo en Colombia, lo constituye haber creado la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres¹ como una *Unidad Administrativa Especial* adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Decreto 4147 de 2011), es decir con un rango jerárquico de primer nivel. Ver Gráfico 3.

¹ Sobre la base de la anterior Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (DPAD).

Gráfico 3. Esquema General del SNGRD de Colombia (según la Ley 1523/2012)



3. Resultados de Aplicación del iGOPP en 2013

Los resultados de la aplicación del iGOPP en Colombia (2013) demuestran un nivel general de avance del 58.10%, considerado dentro del rango “apreciable” en la clasificación propuesta por este índice.

El componente de la GRD con el puntaje más alto en Colombia es el “marco general de la gobernabilidad” con el 88% de cumplimiento, lo cual lo ubica en el rango “notable” siendo el resultado directo de la modernización del marco normativo representado en la Ley 1523 de 2012.

Por su parte, en el rango “apreciable” se encuentran 5 de los 6 componentes del iGOPP: “reducción del riesgo” (69%), “preparativos para la respuesta” (61%), “identificación y conocimiento del riesgo” (48%) y “planificación de la recuperación post-desastre” (46%); esto indica un relativo equilibrio en cuanto a la existencia de normatividad de soporte para los distintos procesos de la GRD en el país, con un relativo mayor énfasis en normatividad para la reducción del riesgo y para la preparación de la respuesta y un poco menor para los procesos de identificación del riesgo y de planificación de la recuperación post-desastre. En el caso de la planificación de la recuperación este proceso de la GRD es el más reciente en materia de desarrollos normativos, de hecho constituye una de las innovaciones integradas en la política pública colombiana a partir de la Ley 1523 de 2012, ya que la normatividad anterior (Decreto 919 de 1989), prácticamente no abordaba la fase de recuperación post-desastre. El único componente de la GRD con un nivel “incipiente” es el de “protección financiera”, con sólo el 36% de cumplimiento.

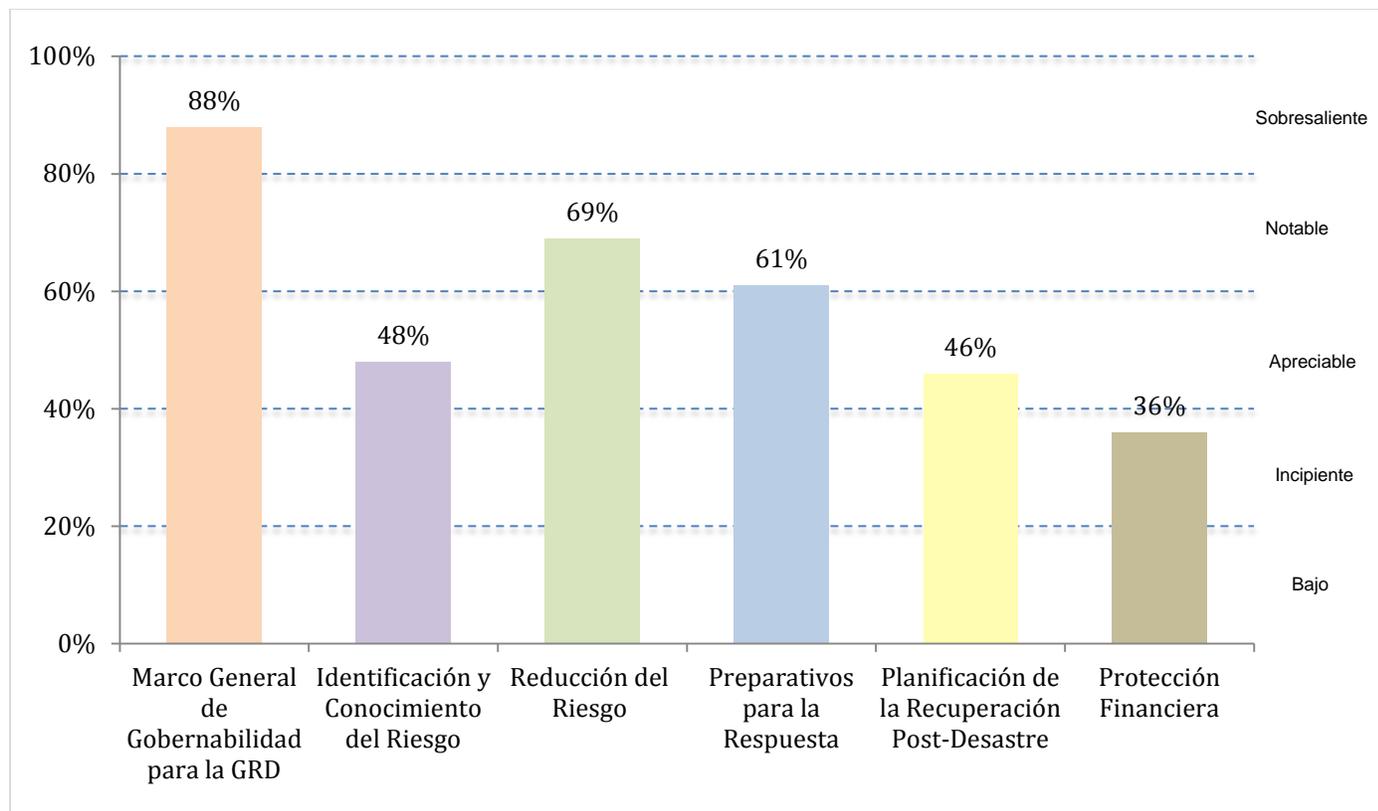
Por otro lado, el análisis general desde la dimensión de las fases de la política pública muestra avances “notables” para la fase de “definición de responsabilidades territoriales” (74%); en el rango “apreciable” se ubican las fases “control, rendición de cuentas y participación” (57%), “definición de responsabilidades sectoriales” (60%) y “coordinación y articulación central de la política” (70%). Finalmente, la fase de “evidencias de progreso en la implementación” (30%); la cual presenta la fase de política con el menor número de condiciones positivas, ubicándose en el rango “incipiente”.

En los cuadros y gráficos siguientes se puede observar los niveles generales de cumplimiento de los indicadores del iGOPP por componentes de reforma en política pública en GRD (Cuadro 2, Gráfico 4) y por fases de la política pública (Cuadro 3, Gráfico 5).

Cuadro 2. Componentes de Reforma de Política Pública en GRD según el iGOPP. Colombia (2013)

1	Marco general de la Gobernabilidad	88%
2	Identificación y conocimiento del riesgo	48%
3	Reducción de riesgo	69%
4	Preparativos para la respuesta	61%
5	Planificación de la recuperación post - desastre	46%
6	Protección financiera	36%

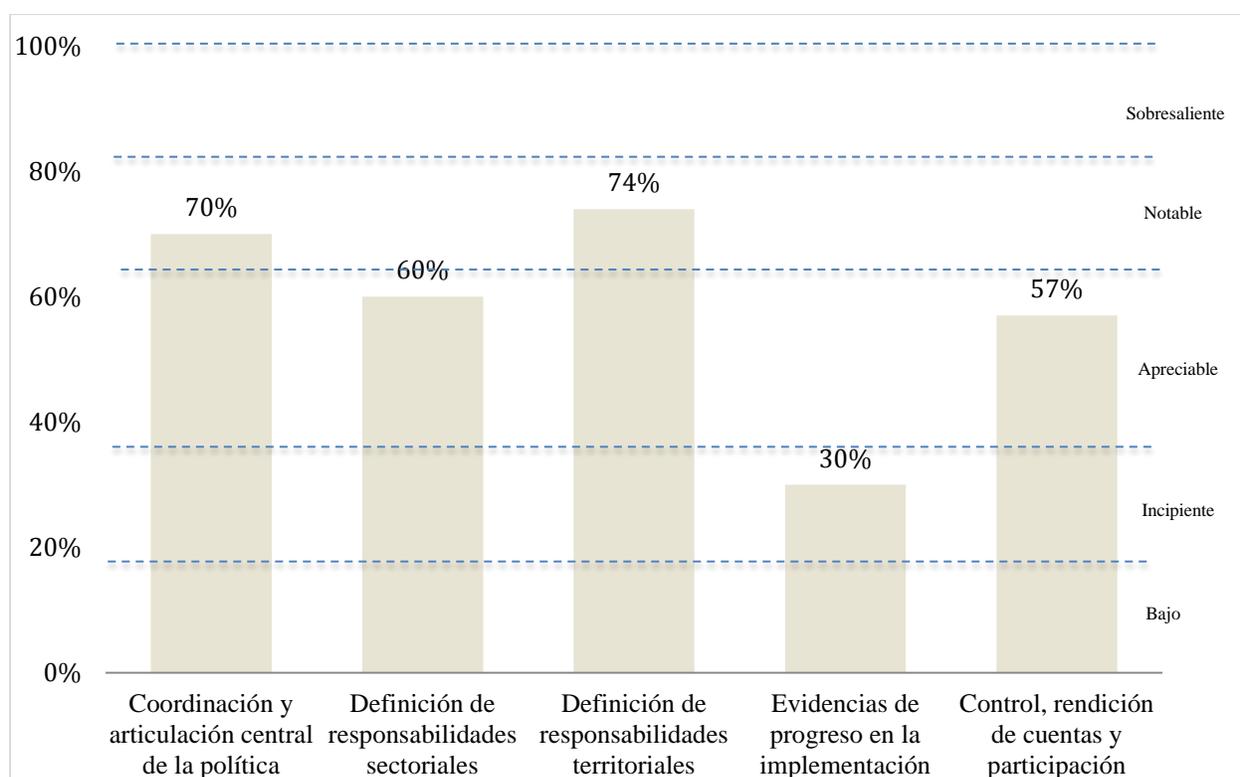
Gráfico 4. Componentes de Reforma de Política Pública en GRD según el iGOPP. Colombia (2013)



Cuadro 3. Fases de la Política Pública según el iGOPP. Colombia (2013)

1	Coordinación y articulación central de la política	70%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	60%
3	Definición de responsabilidades territoriales	74%
4	Evidencias de progreso en la implementación	30%
5	Control, rendición de cuentas y participación	57%

Gráfico 5. Fases de la Política Pública según el iGOPP. Colombia (2013)



A continuación se presenta, para cada componente de la GRD, un *análisis cualitativo de los indicadores*, organizado por cada una de las fases de la política pública: 1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política: 1.1. Coordinación y articulación central de la política, 1.2. Definición de responsabilidades sectoriales, 1.3 Definición de responsabilidades territoriales; 2. Implementación de la política: 2.1 Evidencias de progreso en la implementación y 3. Evaluación de la política: 3.1. Control, rendición de cuentas y participación).

a. Marco General de Gobernabilidad para la Gestión del Riesgo de Desastres (MG)

Los aspectos relacionados con el Marco General de la Gobernabilidad para la GRD y su inclusión en la agenda de gobierno se encuentran en un nivel de avance “notable”, con un porcentaje de cumplimiento del 88%, siendo el componente con el mayor puntaje en la aplicación del iGOPP en Colombia.

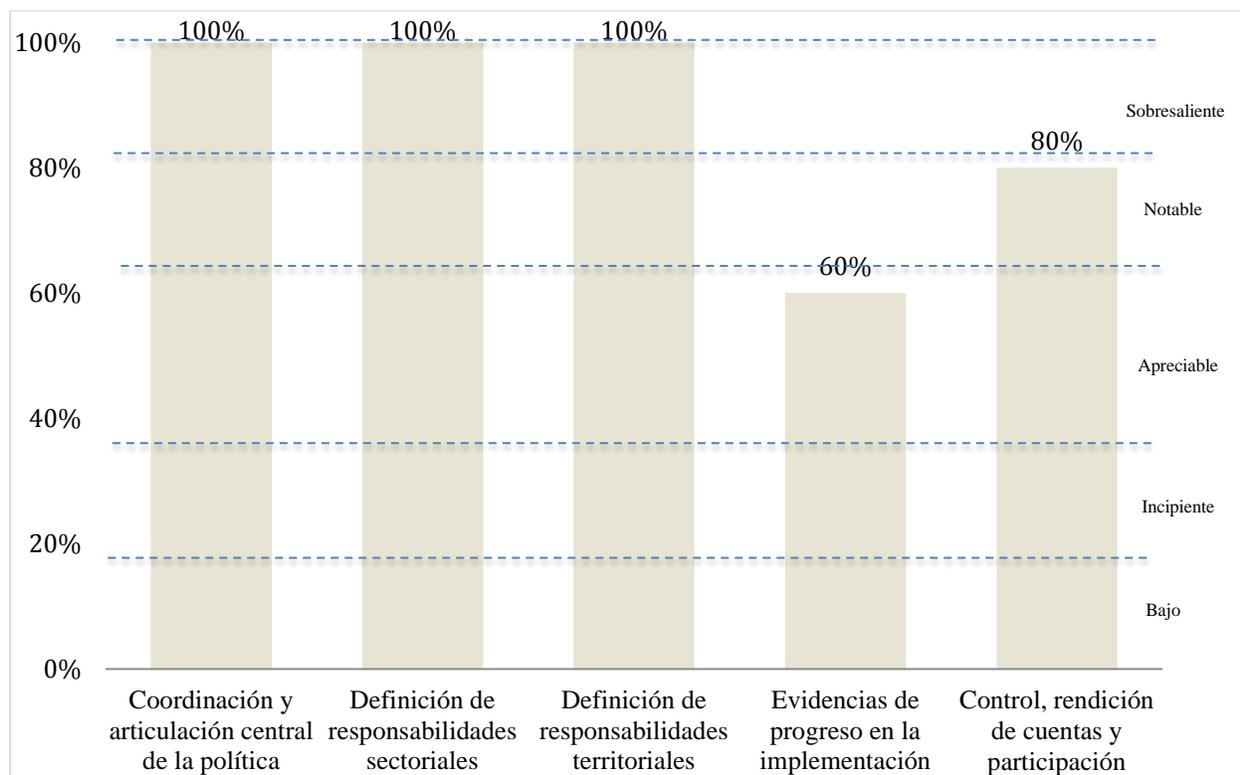
Sobresalen dentro del análisis por fases de política en este componente las dimensiones: “coordinación y articulación central de la política”, “definición de responsabilidades sectoriales” y “definición de responsabilidades territoriales”, todas con un cumplimiento del 100% de las condiciones evaluadas (nivel sobresaliente), lo cual está relacionado directamente con la adopción de la Ley 1523 de 2012 que definió precisamente responsabilidades en los tres niveles de gobierno en relación con todos los procesos de la GRD.

Dentro del nivel “notable”, se ubica la fase “control, rendición de cuentas y participación” (80%), impulsado por el involucramiento de la Contraloría General de la República en la verificación de la política pública en GRD en el país. Finalmente, dentro del nivel “apreciable”, se ubica la fase sobre “evidencias de progreso en la implementación” (60%). (Ver Cuadro 4, Gráfico 6).

Cuadro 4. Marco General de Gobernabilidad para la GRD por fases de la Política Pública. Colombia (2013)

1	Coordinación y articulación central de la política	100%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	100%
3	Definición de responsabilidades territoriales	100%
4	Evidencias de progreso en la implementación	60%
5	Control, rendición de cuentas y participación	80%

Gráfico 6. Marco General de Gobernabilidad para la GRD por Fases de la Política Pública. Colombia (2013)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política: en términos de la inclusión de la Gestión de Riesgo en la agenda del Gobierno, Colombia ha definido un marco de responsabilidades en todos los niveles (sectoriales y territoriales) y para todos los procesos de la gestión del riesgo de desastres a través de la promulgación de la Ley 1523 del 24 de abril de 2012 por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).

1.1. Coordinación y articulación central de la política (MG-1A): Colombia cumple el 100% de los indicadores que miden esta dimensión de esta fase de política pública. El país cumple las 8 condiciones previstas en el iGOPP dentro de este componente; específicamente, la Ley 1523 del 2012 define responsabilidades de todos los niveles sectoriales y territoriales y frente a todos

los procesos de la GRD (que en Colombia se agrupan en tres procesos principales: identificación del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres; éste último integra además la recuperación post-desastre). El moderno abordaje de la gestión del riesgo como un tema esencialmente relacionado con el desarrollo sostenible, retoma las mejores prácticas en política pública para la GRD en la región y establece la coordinación en el más alto nivel político en cada nivel de gobierno (Presidencia de la República, Gobernación departamental y Alcaldía municipal)².

La Ley también considera instrumentos de política³ ampliamente reconocidos y aceptados como buenas prácticas en estos temas: el SNGRD, el Sistema Nacional de Información para la GRD, la Estrategia Financiera, el Fondo Nacional para la GRD, el Plan Nacional de GRD y la Estrategia Nacional de Respuesta a Desastres. Esta última considerada como un instrumento aparte aunque el enfoque de la política establece que los preparativos, la respuesta y la rehabilitación son de hecho componentes de la GRD (y por tanto deberían estar considerados en el Plan Nacional de GRD).

Es importante resaltar que el marco normativo de la gestión del riesgo vigente en Colombia, de forma expresa establece una articulación con otros sistemas y normativas⁴, tales como la ambiental, la de cuencas hidrográficas y la de planificación del desarrollo.

Es importante destacar que el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, (aprobado mediante la Ley 1450 de 2011), ha establecido acciones y metas concretas en materia de gestión del riesgo de desastres⁵ y de adaptación al cambio climático⁶ que refuerzan e impulsan la aplicación de la normatividad en GRD.

1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (MG-1B): Colombia cumple el 100% de los indicadores que miden esta dimensión de esta fase de política pública. A nivel de responsabilidades sectoriales se comprobó que en Colombia tanto la normatividad de recursos hídricos (Decreto 1640 del 2 de agosto de 2012) como la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (aprobada en 2010), integran consideraciones tanto en materia de

² Ver indicador MG-1A-3

³ Ver indicador MG-1A-2

⁴ Ver indicador MG-1A-4

⁵ Ver indicador MG-1A-5

⁶ Ver indicador MG-1A-6

GRD⁷ como de ACC⁸. Asimismo, la normatividad que gobierna los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) efectivamente integra consideraciones sobre gestión del riesgo de desastres⁹ (Decreto 2820 del 5 de agosto de 2010).

1.3. Definición de responsabilidades territoriales (MG-1C): Colombia cumple el 100% de los indicadores que miden esta dimensión de esta fase de política pública. En el contexto territorial, el iGOPP demostró un cumplimiento en los 4 indicadores que conforman esta dimensión de la política pública, siendo uno de los más importantes el de la descentralización de la responsabilidades en materia de planificación del desarrollo en las unidades de gestión territorial; condición que se verificó a través la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial), según la cual se establecen los procedimientos para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) a nivel municipal. Adicionalmente, otras dos leyes más recientes han dado mayor claridad al tema en el sentido de integrar como responsabilidad de los alcaldes el elaborar y adoptar tanto los planes de desarrollo municipal, como los POT¹⁰: la Ley 1454 de 2011, ley Orgánica sobre Ordenamiento Territorial y la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas sobre organización y el funcionamiento de los municipios; ésta última modifica la Ley Orgánica de Municipalidades del año 2003.

2. Implementación de la política - *Evidencias de progreso en la implementación (MG-2):* De todas las fases de política pública ésta es la que muestra menor grado de cumplimiento (60%) ubicada dentro del rango “apreciable”. Entre los desarrollos más importantes se encuentra la formulación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) de una Estrategia Financiera para disminuir la vulnerabilidad fiscal del país ante la ocurrencia de desastres¹¹.

Otro avance importante lo constituye la creación del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD), el cual tiene varias subcuentas que permiten asignar recursos a los diferentes procesos ex ante de la gestión del riesgo de desastres¹². Dentro de las subcuentas, se encuentra la de protección financiera, la cual permite gestionar instrumentos de protección financiera con entidades nacionales o extranjeras.

⁷ Ver indicador MG-1B-1

⁸ Ver indicador MG-1B-2

⁹ Ver indicador MG-1B-3

¹⁰ Ver indicador MG-1C-1

¹¹ Ver indicador MG-2-1

¹² Ver indicador MG-2-5

Adicional al FNGRD, el país dispone de otras fuentes de recursos que están habilitadas para financiar actividades ex ante de gestión del riesgo de desastres, tales como las provenientes del sistema general de regalías¹³.

Cabe mencionar que en el presupuesto es viable identificar los recursos asignados para financiar actividades de rectoría y articulación de la gestión del riesgo de desastres en el país¹⁴ (con cargo a la UNGRD); sin embargo Colombia no cuenta con una herramienta que le permita identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con programas en gestión del riesgo de desastres¹⁵ o con actividades de adaptación al cambio climático¹⁶ en otros sectores (ministerios). Así mismo, el país no cuenta con instrumentos presupuestales para incentivar a las unidades de gestión territorial y a los sectores a implementar acciones en gestión del riesgo de desastres.

3. Evaluación de la política - *Control, rendición de cuentas y participación (MG-3)*: Las condiciones para generar control y seguimiento en la normatividad de GRD muestran un nivel “notable” en Colombia (80%); esto se debe esencialmente a la evaluación periódica que la Contraloría General de la República (CGR) viene realizando desde el año 2007 sobre el cumplimiento de las normas y las metas en gestión del riesgo del país; específicamente a través del informe que se presenta anualmente al Congreso de la República sobre el Estado de los Recursos Naturales y el Ambiente¹⁷.

Más recientemente, desde la promulgación de la Ley 1523, la CGR ha implementado de forma más sistemática evaluaciones a nivel descentralizado, es decir aquellas que realizan las delegaciones departamentales de la CGR en todo el país. Se ha verificado un número importante de investigaciones y de “advertencias” que este organismo ha proferido para que los niveles territoriales implementen las acciones y procesos que obliga la ley de GRD vigente.

La única condición aún no cumplida esta fase de política pública tiene que ver la ausencia de normatividad sobre transparencia en la gestión pública aplicable a la GRD¹⁸: el país cuenta con una propuesta de “ley de transparencia y acceso a la información pública”, que ha sido

¹³ Ver indicador MG-2-6

¹⁴ Ver indicador MG-2-2

¹⁵ Ver indicador MG-2-3

¹⁶ Ver indicador MG-2-4

¹⁷ Ver indicador MG-3-3

¹⁸ Ver indicador MG-3-2

aprobada por el Congreso y declarada *parcialmente exequible* en mayo de 2013 por la Corte Constitucional; sin embargo al momento de realizar la aplicación del iGOPP (noviembre de 2013), la ley aún no había sido sancionada.

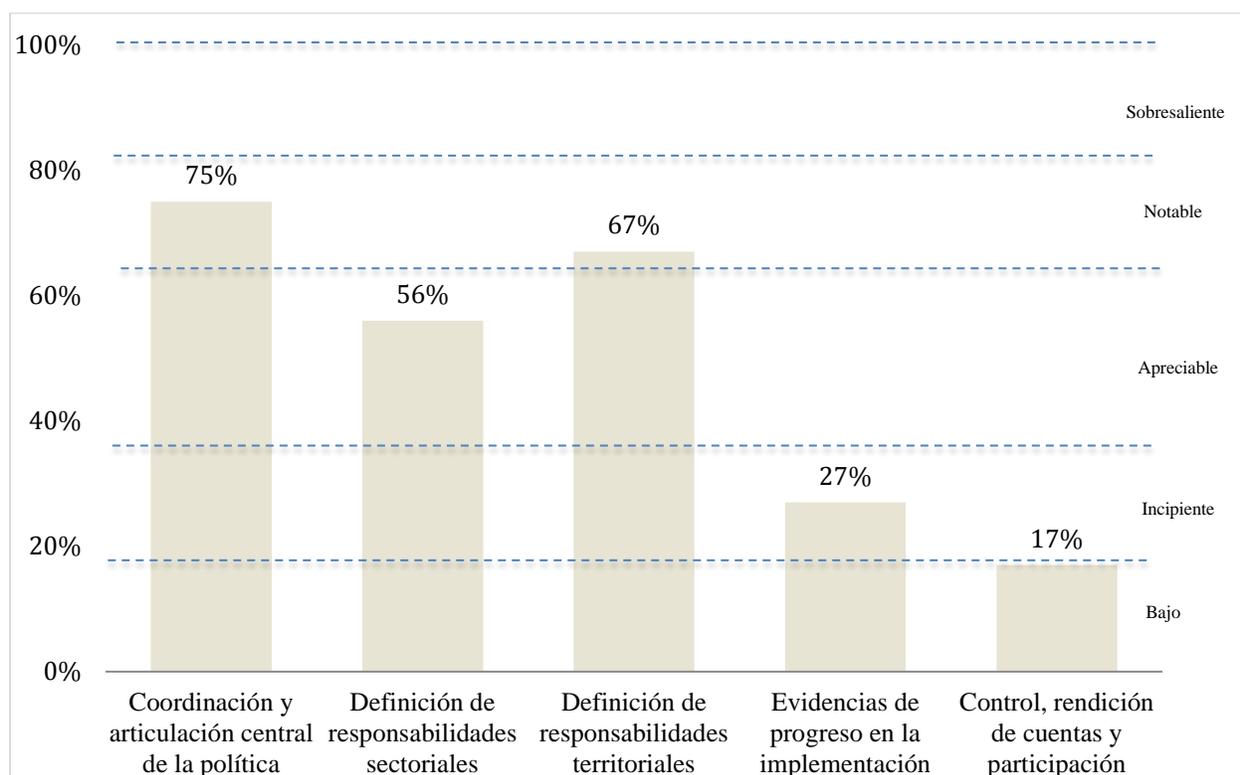
b. Identificación y Conocimiento del Riesgo (IR)

El componente de IR muestra un avance general “apreciable” para Colombia, con un 48% de cumplimiento de los indicadores específicos de este componente. En cuanto a los avances en función de las distintas fases de las política pública (ver Cuadro 5 y Gráfico 7), el logro más importante está relacionado con los aspectos de “coordinación y articulación central de la política” (75%, nivel “notable”), impulsado por la integración de la identificación y conocimiento del riesgo como uno de los procesos normados en la Ley 1523 de 2012. Por otro lado, en el nivel “apreciable” se ubican las fases de “definición de responsabilidades territoriales” (67%) y “definición de responsabilidades sectoriales” (56%). En el nivel “incipiente” se ubica la fase de “evidencias de progreso en la implementación” (27%); y en el nivel “pobre” la fase de “control, rendición de cuentas y participación”, con un 17% de condiciones positivas al momento de aplicar el iGOPP.

Cuadro 5. Identificación del Riesgo por fases de la Política Pública. Colombia (2013)

1	Coordinación y articulación central de la política	75%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	56%
3	Definición de responsabilidades territoriales	67%
4	Evidencias de progreso en la implementación	27%
5	Control, rendición de cuentas y participación	17%

Gráfico 7. Identificación del Riesgo por fases de la Política Pública. Colombia (2013)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política:

1.1. Coordinación y articulación de central de la política (IR-1A): A través del Decreto 4147 de 2011, en Colombia se designó expresamente un actor nacional responsable de diseñar, promover y apoyar la implementación, la continuidad, efectividad y mejora del proceso de conocimiento del riesgo de desastres en el SNGRD; este actor es la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de la Presidencia de la República¹⁹. Por otro lado, la Ley 1523 de 2012 ordena la creación del Sistema Nacional de Información para la GRD²⁰ y define

¹⁹ Ver indicador: IR-1A-1

²⁰ Ver indicador: IR-1A-3

asimismo responsabilidades para crear, sistematizar y actualizar bases de datos sobre los efectos de los desastres²¹.

No obstante estos avances, el iGOPP revela que el país no cuenta con normatividad que designe un actor nacional responsable de la definición de metodologías para la elaboración de estudios sobre efectos de cambio climático²². A este respecto es importante mencionar que si bien el actual Plan Nacional de Desarrollo establece que el Departamento Nacional de Planeación con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá coordinar la formulación del “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático” y definir “la metodología a partir de la cual las entidades públicas del orden nacional deberán incorporar en sus Planes Sectoriales una estrategia de adaptación al Cambio Climático”; estas precisiones no hacen referencia expresa a la responsabilidad de definir metodologías para estudios de CC.

1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (IR-1B): Con la adopción de la Ley 1523 de 2012, se definió de forma expresa que todas las entidades públicas y también aquellas que presten servicios públicos, deberán desarrollar y ejecutar los procesos de gestión del riesgo en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres²³.

En contraste, la normatividad de Ciencia, Tecnología e Innovación, que es promovida e impulsada por Colciencias (Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología), no hace referencia explícita a la promoción del conocimiento sobre el riesgo de desastres en el país y tampoco de forma específica en temas de cambio climático²⁴. No obstante lo anterior, en el país se ha creado un Centro de Investigación para la Prevención y Atención de Desastres, Emergencias y Gestión del Riesgo llamado “CIPADEGER”, cuyo funcionamiento es avalado por Colciencias. CIPADEGER identificó en el mes de Septiembre del 2009, cinco líneas de acción, la primera de ellas se enfoca a la “Gestión de riesgos climáticos para la prevención y atención de desastres”.

Adicionalmente, los sectores de medio ambiente, salud, vivienda, educación, transporte y agua y saneamiento, efectivamente han avanzado en la integración de la identificación del riesgo

²¹ Ver indicador: IR-1A-4

²² Ver indicador: IR-1A-2

²³ Ver indicadores: IR-1B-3 y 4

²⁴ Ver indicadores: IR-1B-5 y 6

como una competencia en la normativa de su sector. Por su parte el iGOPP permitió identificar que la normatividad que regula los sectores agricultura, turismo, telecomunicaciones y energía no establece responsabilidades en identificación del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias sectoriales.

1.3. Definición de responsabilidades territoriales (IR-1C): Se observan dos avances muy importantes, el primero es la responsabilidad expresa que la Ley 1523 de 2012 establece a los municipios y departamentos sobre la evaluación del riesgo de desastres en sus respectivos territorios²⁵; y el segundo avance consiste en la promulgación de la Ley 388 de 1997 sobre el Ordenamiento Territorial, la cual establece la obligatoriedad de la zonificación de amenazas en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial²⁶. Por otro lado la Norma Sismo Resistente NSR-10, aprobada por el Decreto 926 de 2010, establece las condiciones que obligan a la implementación de las “zonificaciones sísmicas”, las cuales son obligatorias para ciudades con una población superior a los 100 mil habitantes.

No obstante estos avances, el iGOPP también identificó que no existe claridad en la definición de escalas de trabajo o niveles de resolución en las que se debe realizar el análisis del riesgo de desastres; este aspecto debería ser tomado en cuenta en eventuales procesos de reforma normativa e institucional del país²⁷.

2. Implementación de la política-Evidencias de progreso en la implementación (IR-2): Sólo 3 de los 10 sectores claves del país recibieron recursos en la última vigencia fiscal (2013) para financiar actividades explícitas de identificación del riesgo de desastres que se pueden verificar a través de instrumentos presupuestales (dichos sectores fueron: ambiente, salud, y transporte)²⁸. Por otro lado, en relación a las empresas de servicios públicos, se determinó que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P (EAAB), como parte de gestión para mitigar el impacto producido por las inundaciones en la ciudad, ha venido implementando un proyecto que le permite identificar las causas de las inundaciones o reboses que se producen en los puntos críticos hidráulicos del sistema de alcantarillado (que persisten a pesar de las labores de mantenimiento)²⁹.

²⁵ Ver indicador: IR-1C-1

²⁶ Ver indicador: IR-1C-3

²⁷ Ver indicador: IR-1C-2

²⁸ Ver indicadores: IR-2-3; IR-2-5; IR-2-9

²⁹ Ver indicador IR-2-13

Es importante señalar que algunos sectores asignan efectivamente recursos a actividades de identificación del riesgo de desastres que no son viables de identificar a través de instrumentos presupuestales pues están subsumidos en el presupuesto general de cada sector o bien hacen parte de otras actividades o proyectos globales (es decir que al no contar con un clasificar presupuestal específico en temas de GRD, no es factible verificar los montos realmente asignados a estas tareas por parte de los ministerios).

3. Evaluación de la política- Control, rendición de cuentas y participación (IR-3): Esta es la fase de la política con el menor grado de cumplimiento (sólo un 17%, equivalente al nivel “pobre”). Específicamente, Colombia no cuenta con normatividad que haga obligatoria la disponibilidad de información para el análisis de riesgo³⁰ y defina mecanismos o instrumentos para su intercambio, incluyendo la información requerida para estudios sobre cambio climático³¹.

Es importante mencionar que la Contraloría General de la República (CGR) no ha realizado una evaluación específica sobre la generación y disponibilidad de información sobre el riesgo de desastres en los últimos 5 años³². No obstante, en el año 2007 cuando la CGR realizó su informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y el Ambiente, analizó el desempeño del IDEAM y el INGEOMINAS (ahora Servicio Geológico Colombiano) en cuanto al cumplimiento del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres vigente en esa época. Por otro lado, en el contexto de la emergencia por la llamada "Ola Invernal" de finales de 2010 y principios de 2011; la CGR desarrolló un proceso de "especial vigilancia y seguimiento" a la gestión del gobierno, en el cual se hizo énfasis en el suministro de información a la ciudadanía, por lo que la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (www.sigpad.gov.co), Colombia Humanitaria (www.colombiahumanitaria.gov.co) y el Fondo Adaptación (<http://apps.fondoadaptacion.gov.co/fondo/>) dispusieron de la misma en sus páginas web institucionales.

La única condición que se cumple en esta fase de política pública, tiene que ver con un atributo de calidad de la Ley 1523 de 2012, según la cual se establece la responsabilidad de informar a la ciudadanía sobre el riesgo de desastre a través del “principio de oportuna información”³³.

³⁰ Ver indicador IR-3-1

³¹ Ver indicador IR-3-2

³² Ver indicador IR-3-5

³³ Ver indicador IR-3-6

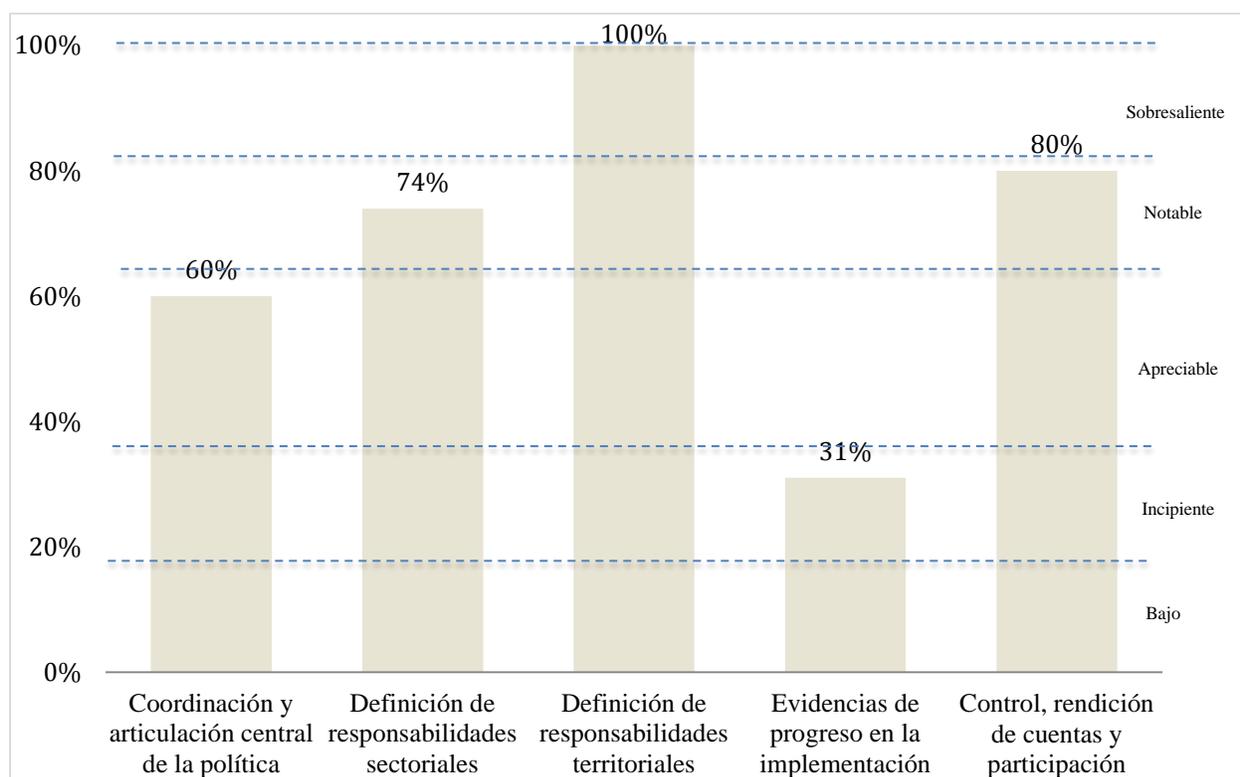
c. Reducción de Riesgos (RR)

En términos del componente RR para Colombia, el iGOPP revela un nivel de cumplimiento del 69% del total de las condiciones, lo cual denota un nivel de avance general “apreciable”. Por otro lado, y de acuerdo con el análisis por fases de la Política Pública (ver Cuadro 6, Gráfico 8) los mayores avances se evidencian en la “definición de responsabilidades territoriales”, con el 100% de las condiciones positivas (nivel sobresaliente), seguido por las fases de “control, rendición de cuentas y participación” (80%) y “definición de responsabilidades sectoriales” (74%), ambas ubicadas en el nivel “notable”. Por su parte, la fase de “coordinación y articulación central de la política” presenta un avance “apreciable” con el 60% de cumplimiento. Finalmente, con un avance de sólo el 31%, se tiene la fase de “evidencias de progreso en la implementación”, ubicado en el nivel “incipiente”.

Cuadro 6. Reducción del Riesgo por Fases de la Política Pública. Colombia (2013)

1	Coordinación y articulación central de la política	60%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	74%
3	Definición de responsabilidades territoriales	100%
4	Evidencias de progreso en la implementación	31%
5	Control, rendición de cuentas y participación	80%

Gráfico 8. Reducción del Riesgo por Fases de la Política Pública. Colombia (2013)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política:

1.1. Coordinación y articulación de central de la política (RR-1A): El iGOPP permitió verificar avances importantes en esta fase de la política pública en relación con la reducción del riesgo de desastres; específicamente, se verificó la existencia de normatividad que establece competencias de forma articulada entre reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático³⁴ (Documento CONPES 3700 de julio de 2011); asimismo se verificó la existencia de normatividad que ordena a las entidades públicas a reducir la vulnerabilidad de edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica a través de medidas de reforzamiento³⁵ (Decreto N° 926 de 2010, por el cual se establecen los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismo resistente- NSR-10) y finalmente se verificó la existencia de un régimen de sanciones específico sobre el incumplimiento de normativa relacionada con el diseño, construcción o localización de infraestructura o edificaciones de carácter público y privado³⁶ (Decreto 1469 de 2010, sobre “licencias urbanísticas” y el papel de los “curadores urbanos”).

No obstante lo anterior, el iGOPP también desveló dos vacíos importantes a nivel normativo en relación con la reducción del riesgo de desastres: (i) la ausencia del concepto de riesgo aceptable para al menos 2 amenazas en el país³⁷ (sólo se cuenta con este criterio en el caso del riesgo sísmico); y (ii) la ausencia de normatividad que establezca la obligatoriedad de incorporar medidas de reducción del riesgo de desastre durante la fase de construcción en proyectos de infraestructura pública y privada³⁸.

1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (RR-1B): el iGOPP permite verificar dos elementos de calidad en la normativa de GRD vigente en el país (Ley 1523 de 2012): por un lado establece que cada sector es responsable de reducir el riesgo de desastres en el ámbito

³⁴ Ver indicador RR-1A-1

³⁵ Ver indicador RR-1A-3

³⁶ Ver indicador RR-1A-4

³⁷ Ver indicador RR-1A-2

³⁸ Ver indicador RR-1A-5

de sus competencias sectoriales³⁹, y por otro lado también hace explícita esta responsabilidad a las empresas prestadoras de servicios públicos⁴⁰.

Por otro lado, se pudo verificar que 6 de los 10 sectores del desarrollo considerados en el iGOPP⁴¹ (medio ambiente, salud, vivienda, educación, transporte y agua y saneamiento) incluyen responsabilidades en reducción del riesgo de desastres en su propia normatividad sectorial. Los sectores que tendrían una agenda pendiente en esta adecuación normativa serían: agricultura, turismo, telecomunicaciones y energía.

Reviste especial interés en el análisis de la normatividad sectorial la Ley del Medio Ambiente de Colombia (Ley 99 de 1993), ya que ésta establece obligaciones explícitas tanto para el Ministerio del Medio Ambiente como para las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs) y los entes territoriales en materia de reducción del riesgo de desastres. Este reconocimiento permitiría en el país una mayor articulación entre GRD y gestión ambiental, incluyendo aspectos de ACC.

El iGOPP también ha permitido verificar que Colombia cuenta desde la década de los 80 (luego del sismo de Popayán) con una normativa para el diseño y construcción sismo resistente que se ha venido actualizando y perfeccionando, siendo la última modificación la del año 2010 la que integró como edificaciones indispensables también a las escuelas y centros educativos⁴².

Finalmente, en relación con la integración del riesgo de desastres en la formulación de proyectos de inversión pública (PIP), el iGOPP permitió verificar que en Colombia efectivamente se considera el análisis de riesgo como un elemento en la aprobación de PIP en distintas fases del ciclo del proyecto⁴³. Específicamente, el Documento CONPES 3714 de diciembre de 2011 “del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública”, establece que las entidades estatales deben tipificar, estimar y asignar riesgos potenciales que puedan tener un impacto sobre la ejecución del contrato, dentro de los cuales se incluyen los “riesgos de la naturaleza”. Por otra parte, en la Ley 1508 de 2012, “Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas” estipula la obligación de realizar

³⁹ Ver indicadores RR-1B-1

⁴⁰ Ver indicadores RR-1B-2

⁴¹ Ver indicadores RR-1B-7, 9, 10, 11, 13 y 14

⁴² Ver indicadores RR-1B-3, 4 y 5

⁴³ Ver indicadores RR-1B-17 y 19

"Análisis de amenaza y vulnerabilidad con el fin de garantizar la no generación o reproducción de condiciones de riesgo de desastre".

La inclusión del análisis de riesgo en las otras fases del ciclo del proyecto, aplica para los proyectos de infraestructura mediante el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP). Lo anterior, en razón a lo estipulado en la Ley 448 de 1998, de valoración de contingencias, y en el Decreto 423 de 2001, de aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, a raíz de los cuales se requiere de la revisión periódica de los aportes a efectuar al Fondo, lo cual requiere de la revisión periódica de los riesgos, incluidos el riesgo de desastres.

De otra parte, no se encontró evidencia de normatividad que ordene explícitamente integrar en la fase de pre-inversión la realización de estudios de cambio climático⁴⁴.

1.3. Definición de responsabilidades territoriales (RR-1C): Colombia cumple el 100% de los indicadores que miden esta dimensión de esta fase de política pública. Al igual que en la fase de política anterior, la Ley 1523 de 2012 también determinó responsabilidades para las unidades de gestión territorial en términos de la reducción del riesgo de desastres en sus respectivos territorios⁴⁵. Por otro lado, el iGOPP permitió verificar que si bien las leyes específicas que regulan el régimen departamental y municipal, no abordaron originalmente y de forma concreta la responsabilidad de la reducción del riesgo de desastres (ver las leyes orgánicas de los municipios y departamentos: Ley 136 de 1994 y Decreto 1222 de 1986 respectivamente), el país ha estipulado una serie de normas posteriores que adicionan las funciones de los entes territoriales en distintos temas, una de estas normas es la Ley 715 de 2001, por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de los municipios (en otros sectores), señalando responsabilidades específicas en materia de reducción del riesgo de desastres⁴⁶.

Específicamente, se establece que los municipios tienen la obligación de promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal, bien sea mediante esfuerzo propio o a través del dinero percibido del Sistema General de Participaciones, entre otros, en materia de Prevención y Atención de Desastres; asimismo establece que los municipios con la cofinanciación de la

⁴⁴ Ver indicador RR-1B-18

⁴⁵ Ver indicador RR-1C-1

⁴⁶ Ver indicador RR-1C-2

nación o los departamentos, deberán prevenir y atender los desastres en su jurisdicción, adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos.

Es importante mencionar que la Ley 715 de 2001 y la Ley 1523 de 2012 (Ley de GRD) son actualmente usadas como "Fundamentos de Derecho" por parte de la Contraloría General de la República para exigir a los municipios rendición de cuentas sobre temas de GRD en el país.

Asimismo, el iGOPP permitió verificar importantes avances en materia de normativa relacionada con la integración de la reducción del riesgo de desastres en los instrumentos más importantes de gestión del uso del suelo en el país⁴⁷ (Planes de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial y Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas), cuya responsabilidad recae en los niveles regional y local (departamentos y municipios).

La aplicación del iGOPP también permitió verificar la existencia de normatividad para el mejoramiento integral de asentamientos humanos⁴⁸ y para la relocalización de población ubicada en zonas de riesgo⁴⁹ (Documento CONPES 3604 de 2009 "Lineamientos para la Consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios"). En este contexto el país cuenta con el Programa Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios, el cual hace parte de la política sectorial de ordenamiento territorial y está encaminado a mejorar las condiciones de vida de la población pobre y de extrema pobreza, mediante el mejoramiento de su entorno habitacional de manera conjunta entre la Nación, el municipio y la comunidad.

Es importante mencionar que el actual Plan Nacional de Desarrollo establece metas concretas en materia de Mejoramiento Integral de Barrios y da prioridad a los componentes de "seguridad ciudadana y de gestión del riesgo", incorporando acciones de mitigación o reasentamiento.

2. Implementación de la política- Evidencias de progreso en la implementación (RR-2): En cuanto a evidencias en la implementación de las políticas de reducción del riesgo, se tiene que el país, a través del Presupuesto General de la Nación en la última vigencia fiscal (2012), ha asignado recursos para la reducción del riesgo de desastres a sólo 3 de los 10 sectores considerados en el iGOPP (medio ambiente, salud y vivienda)⁵⁰. Al revisar el presupuesto

⁴⁷ Ver indicador RR-1C-3

⁴⁸ Ver indicador RR-1C-4

⁴⁹ Ver indicador RR-1C-5

⁵⁰ Ver indicadores RR-2-1, 3 y 4

nacional, no se pudo verificar asignaciones específicas en reducción del riesgo de desastres en los sectores agricultura, educación, turismo y transporte; ni a las entidades nacionales responsables de agua y saneamiento, telecomunicaciones y energía⁵¹.

El iGOPP también permitió verificar que la empresa prestadora el servicio público de agua y saneamiento con la mayor cartera de usuarios en el país (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P), ha implementado al menos un programa en los últimos 5 años que incorporó actividades de reducción del riesgo de desastres de su infraestructura⁵².

3. Evaluación de la política - Control, rendición de cuentas y participación (RR-3): En esta fase de la política pública, en Colombia se ha podido verificar la existencia de 4 de las 5 condiciones previstas en el iGOPP. Algunas de las evidencias más importantes se relacionan con la existencia de un régimen de sanciones por daños al medio ambiente para los infractores de naturaleza pública y privada⁵³. Asimismo destaca el papel del Ente Nacional de Control en la evaluación sobre el cumplimiento de acciones en reducción del riesgo de desastres en los últimos 5 años⁵⁴.

Específicamente, la Contraloría General de la República (CGR), ha proferido desde el año 2011 una serie de “funciones de advertencia” dirigidas a las Corporaciones Autónomas Regionales (que son autoridades ambientales), señalando que dentro de las actividades que deberían implementar estaba la prevención de “inundaciones futuras”; asimismo se han emitido una serie de solicitudes a alcaldes y gobernadores indagando por la aplicación de las normas en reducción del riesgo de desastres. Adicionalmente, la CGR ha implementado un “seguimiento especial” a la reconstrucción y la adaptación en el contexto de la llamada "Ola Invernal" (2011 y 2012). En este sentido, la CGR está realizando verificación y evaluación de acciones de reducción de riesgos de desastres de responsabilidad de Colombia Humanitaria y del Fondo Adaptación, ya que la normativa vigente obliga a estas entidades a dejar “capacidad física y de planeamiento del desarrollo” que explícitamente permita “prevenir situaciones futuras de emergencia, desastre o calamidad”.

⁵¹ Ver indicadores RR-2-2, 5, 6, 7, 8, 9 y 10

⁵² Ver indicador RR-2-11

⁵³ Ver indicador RR-3-1

⁵⁴ Ver indicador RR-3-2

Por otro lado, se tiene que la normatividad que regula el Ordenamiento Territorial en el país (Ley 388 de 1997), asigna responsabilidades para el monitoreo, evaluación y actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial⁵⁵. Complementariamente, la normatividad que regula la planificación de cuencas hidrográficas (Decreto 1640 de 2012,) asigna responsabilidades para el monitoreo, evaluación y actualización de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS)⁵⁶.

La única condición que no se cumple en esta fase de política tiene que ver con evidencia de evaluaciones por parte de las autoridades competentes en materia de aplicación de medidas de reducción de riesgo durante la fase de construcción de proyectos de infraestructura en los últimos 5 años⁵⁷.

d. Preparación para la Respuesta (PR)

Los resultados del iGOPP muestran un nivel de avance “apreciable” para el componente PR con un 61% de cumplimiento de los indicadores relacionados con este proceso de la GRD. Por su parte, el análisis al interior de las distintas fases de la política pública indica un nivel de avance “notable” para las fases de “coordinación y articulación central de la política” (88%), y “definición de responsabilidades territoriales” (59%); seguido por las fases de “control, rendición de cuentas y participación” (67%) y “definición de responsabilidades sectoriales” (59%), ambas fases ubicadas en el nivel “apreciable”. Finalmente, la fase de “evidencias de progreso en la implementación”, es la única con un nivel de desempeño “bajo”, con sólo un 13% de las condiciones positivas. (Ver Cuadro 7, Gráfico 9).

Cuadro 7. Preparación para la respuesta por Fases de la Política Pública. Colombia (2013)

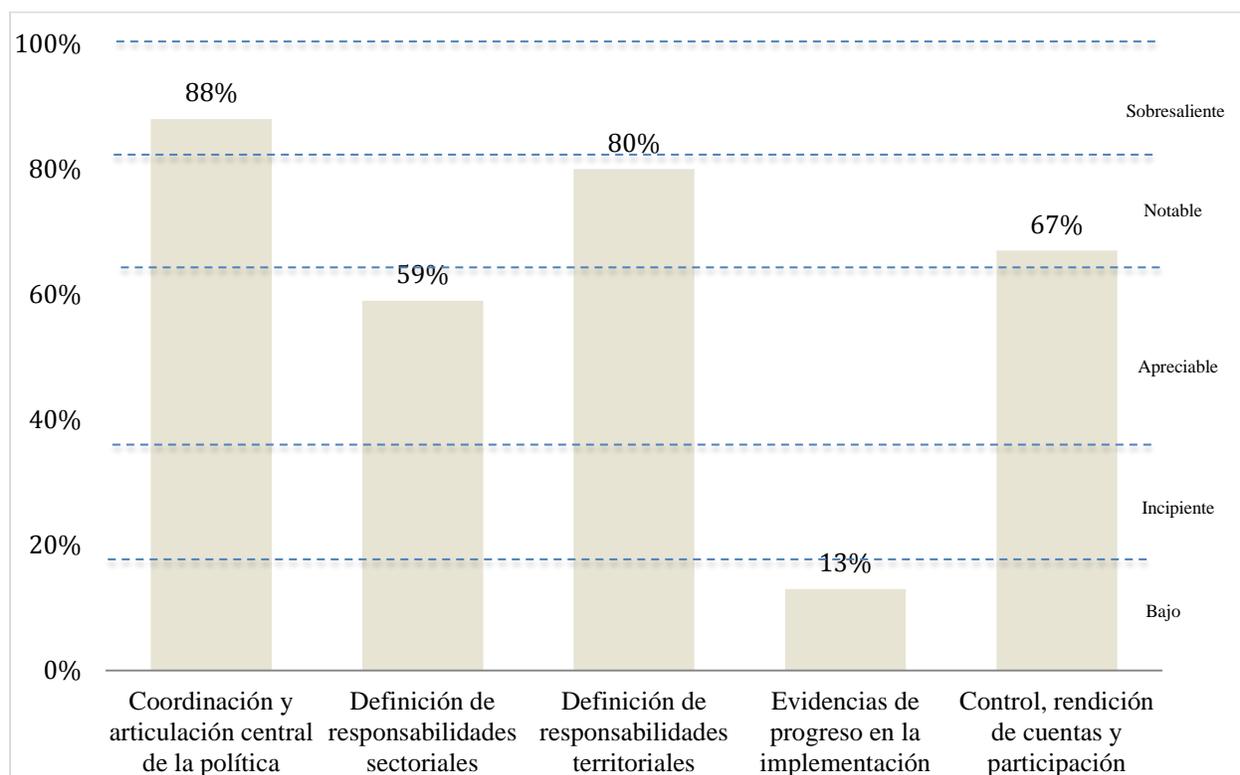
1	Coordinación y articulación central de la política	88%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	59%
3	Definición de responsabilidades territoriales	80%
4	Evidencias de progreso en la implementación	13%
5	Control, rendición de cuentas y participación	67%

⁵⁵ Ver indicador RR-3-3

⁵⁶ Ver indicador RR-3-4

⁵⁷ Ver indicador RR-3-5

Gráfico 9. Preparación para la respuesta por Fases de la Política Pública. Colombia (2013)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política:

1.1. Coordinación y articulación central de la política (PR-1A): Los procesos de preparativos para desastres están integrados en el macro proceso “manejo de desastres” que establece la Ley 1523 de 2012. En este sentido, el iGOPP ha permitido verificar la existencia de una serie de condiciones normativas para la implementación de este proceso, entre las cuales destacan: (i) la conformación del Comité Nacional para el Manejo de Desastres como una instancia de articulación y coordinación interinstitucional⁵⁸ del más alto nivel político⁵⁹; (ii) la formulación de protocolos oficiales para la coordinación de las operaciones⁶⁰, (iii) la consideración de un

⁵⁸ Ver indicador PR-1A-1

⁵⁹ Ver indicador PR-1A-2

⁶⁰ Ver indicador PR-1A-3

régimen temporal de medidas de excepción en caso de desastres que sean declarados formalmente por el poder Ejecutivo⁶¹; (iv) la formulación de planes de emergencia como parte de los instrumentos de la política de la GRD en el país⁶²; y (v) la obligatoriedad de realizar análisis de daños y necesidades⁶³.

El marco normativo además favorece la cooperación y la solidaridad entre diferentes niveles territoriales en caso de situaciones de emergencia, asimismo avanza en la coordinación de la asistencia internacional y ayuda mutua en caso de desastre⁶⁴.

No obstante estos avances notables, el país no cuenta con normativa que establezca la realización de ejercicios de simulaciones y simulacros como instancias de validación, evaluación o revisión de los planes de emergencia formulados⁶⁵.

1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (PR-1B): La Ley 1523 de 2012 establece que todas las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios deberán realizar análisis del riesgo de desastres y con base en este análisis deberán formular planes de emergencia y contingencia de obligatorio cumplimiento⁶⁶. Por otro lado, al revisar la normatividad propia de cada sector, el iGOPP permitió verificar que los sectores: Salud, Educación, Transporte, Agua y Saneamiento y Energía cuentan con marcos legales y reglamentarios que hacen explícita la responsabilidad de preparativos y manejo de desastres en el ámbito de sus competencias⁶⁷; contrariamente a lo que sucede en los sectores Medio Ambiente, Agricultura, Vivienda, Turismo y Telecomunicaciones que no hacen una mención explícita a estas responsabilidades.

Por otro lado, en el país se cuenta con normatividad para la formulación y aplicación de planes de emergencia asociados con el transporte de sustancias peligrosas⁶⁸ (Decreto 1609 de 2002), así como ante derrame, combustión o contaminación por hidrocarburos⁶⁹ (Decreto 321 de

⁶¹ Ver indicador PR-1A-4

⁶² Ver indicador PR-1A-5

⁶³ Ver indicador PR-1A-6

⁶⁴ Ver indicador PR-1A-8

⁶⁵ Ver indicador PR-1A-7

⁶⁶ Ver indicador PR-1B-1

⁶⁷ Ver indicadores PR-1B-5, 7, 9, 10, y 12

⁶⁸ Ver indicador PR-1B-16

⁶⁹ Ver indicador PR-1B-17

1999, que adopta el Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas).

1.3. Definición de responsabilidades territoriales (PR-1C): El iGOPP permitió verificar la existencia de normatividad en 4 de los 5 indicadores en esta fase de política; particularmente en Colombia se cuenta con instancias formales de coordinación de las operaciones de emergencias en el nivel territorial⁷⁰ (Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, creados a partir de la Ley 1523 de 2012 y que reemplazan los anteriores Comités Departamentales y Locales de Prevención y Atención de Desastres: CREPAD y CLOPAD). El marco normativo de Colombia también establece criterios de asistencia subsidiaria entre diferentes niveles de gobierno⁷¹, lo cual se considera una buena práctica en estos temas.

El iGOPP permitió verificar una ausencia importante en la normatividad que gobierna el régimen departamental y municipal en cuanto a la definición de responsabilidades específicas en materia de preparativos para desastres⁷². Si bien en el país cuenta con una normatividad que designa tareas a las administraciones locales en relación a la Prevención y Atención de Desastres (Ley 715 de 2001), dicha normativa no es explícita en materia de “preparativos”, lo que implica que, a partir de este marco normativo, los municipios no necesariamente están obligados a destinar recursos específicos para la preparación.

2. Implementación de la política: *Evidencias de progreso en la implementación (PR-2):* Se observa un nivel bajo de condiciones cumplidas en esta fase de política (sólo un 13%). El iGOPP permitió verificar que la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD), asignó recursos de su presupuesto a la realización de actividades de preparación de respuesta, tales como simulacros de evacuación por huracán y por Riesgo Volcánico.

Al analizar la normatividad y los avances a nivel sectorial, se evidencia que sólo 1 de los 10 sectores analizados en el iGOPP cuenta con avances recientes (en los últimos 5 años) en esta temática. Este es el caso del sector salud, el cual cuenta con un plan de contingencia sectorial aprobado formalmente y con una dependencia específicamente orientada es esta temática (Oficina de Gestión Territorial, Emergencias y Desastres), la cual según el Decreto 4107 de

⁷⁰ Ver indicador PR-1C-1

⁷¹ Ver indicador PR-1C-2

⁷² Ver indicador PR-1C-4

2011 tiene dentro de sus funciones: "(i) Formular y evaluar políticas relacionadas con la gestión del riesgo en materia de emergencias y desastres en el sector salud; (ii) Asesorar al Ministerio en la elaboración del componente de salud del Plan Nacional de Prevención y Atención de las situaciones de emergencias o desastres; (iii) Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales y a sus instituciones prestadoras de servicios de salud en los temas de emergencias o desastres". Por otra parte, se pudo verificar en el Presupuesto Público Nacional, que el Ministerio de Salud efectivamente ha asignado recursos para la preparación de la respuesta⁷³.

De otra parte, se encontró que el Ministerio de Transporte⁷⁴ y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁷⁵ cuentan efectivamente con planes de emergencia, los cuales sin embargo fueron aprobados hace más de 5 años y por tanto no cumplen en rigor con la condición prevista en el iGOPP.

Es importante mencionar que en el caso del sector educación, debido al modelo de descentralización y desconcentración adoptado, no cuenta con un plan sectorial del nivel nacional⁷⁶, sino que el Ministerio presta asistencia técnica para que las Secretarías de Educación (que son del nivel territorial) preparen sus planes de contingencia; no obstante lo anterior, se constató que no todas las Secretarías de Educación cuentan efectivamente con dichos planes aprobados recientemente (en los últimos 5 años).

Por su parte, el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico está trabajando (noviembre de 2013) en la elaboración de una política para incorporar la gestión del riesgo en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, que incluye una sección sobre mecanismos para el manejo de desastres, la cual considera la elaboración de planes de emergencia y contingencia⁷⁷.

Con relación a las empresas de servicios públicos, de acuerdo a informes de gestión, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá⁷⁸ cuenta con un plan para las

⁷³ Ver indicador PR-2-6

⁷⁴ Ver indicador PR-2-10

⁷⁵ Ver indicador PR-2-5

⁷⁶ Ver indicador PR-2-8

⁷⁷ Ver indicador PR-2-11

⁷⁸ Ver indicador PR-2-13

“Contingencias Operativas” y la Empresa de Teléfonos de Bogotá⁷⁹, incluye dentro de su Sistema Integrado de Gestión un subsistema de “Continuidad del Negocio”. No obstante no fue posible acceder a dichos planes para verificar si efectivamente consideran su aplicación en caso de ocurrencia de fenómenos naturales.

3. Evaluación de la política - Control, rendición de cuentas y participación (PR-3): La Ley 1523 de 2012 ha introducido el “principio participativo” como uno de los conceptos orientadores de la política nacional de GRD; adicionalmente, en Colombia existen una serie de instrumentos de participación ciudadana que son aplicables a la gestión del riesgo de desastres⁸⁰.

Por otro lado, en lo que respecta a la participación del ente nacional de control, se tiene que desde el año 2011, en el contexto de la llamada “Ola Invernal” que generó la última declaratoria de desastre de carácter nacional, la participación de la Contraloría General de la República ha sido muy activa en cuanto a la evaluación de la gestión del gobierno en estos procesos⁸¹, específicamente se ha creado un “programa para la vigilancia especial de los recursos para la prevención y atención de desastres”, que es específico para la Emergencia Invernal (Fenómeno la Niña). Se ha dispuesto un sitio web en el que se puede ver en “tiempo real” el seguimiento que realiza la CGR a las acciones del gobierno desde la declaratoria de emergencia hasta la fecha de aplicación del iGOPP (ver el sitio: <http://186.116.129.19/web/guest/emergencia-invernal>).

Asimismo la CGR ha activado un sistema de “audiencias ciudadanas” que buscan hacer partícipe a los beneficiarios de los procesos de respuesta (y recuperación) en las zonas afectadas por la “ola invernal”.

En relación a los pendientes en esta fase de la política pública, el iGOPP ha detectado que durante los últimos 3 años, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no ha realizado una evaluación específica sobre la calidad en los procesos de preparativos para desastres⁸². Asimismo, no se pudo verificar que en el país se hayan adoptado formalmente estándares de calidad en la asistencia humanitaria en casos de desastre⁸³.

⁷⁹ Ver indicador PR-2-15

⁸⁰ Ver indicador PR-3-1

⁸¹ Ver indicadores PR-3-2, 3 y 6

⁸² Ver indicador PR-3-4

⁸³ Ver indicador PR-3-5

e. Planificación de la Recuperación (RC)

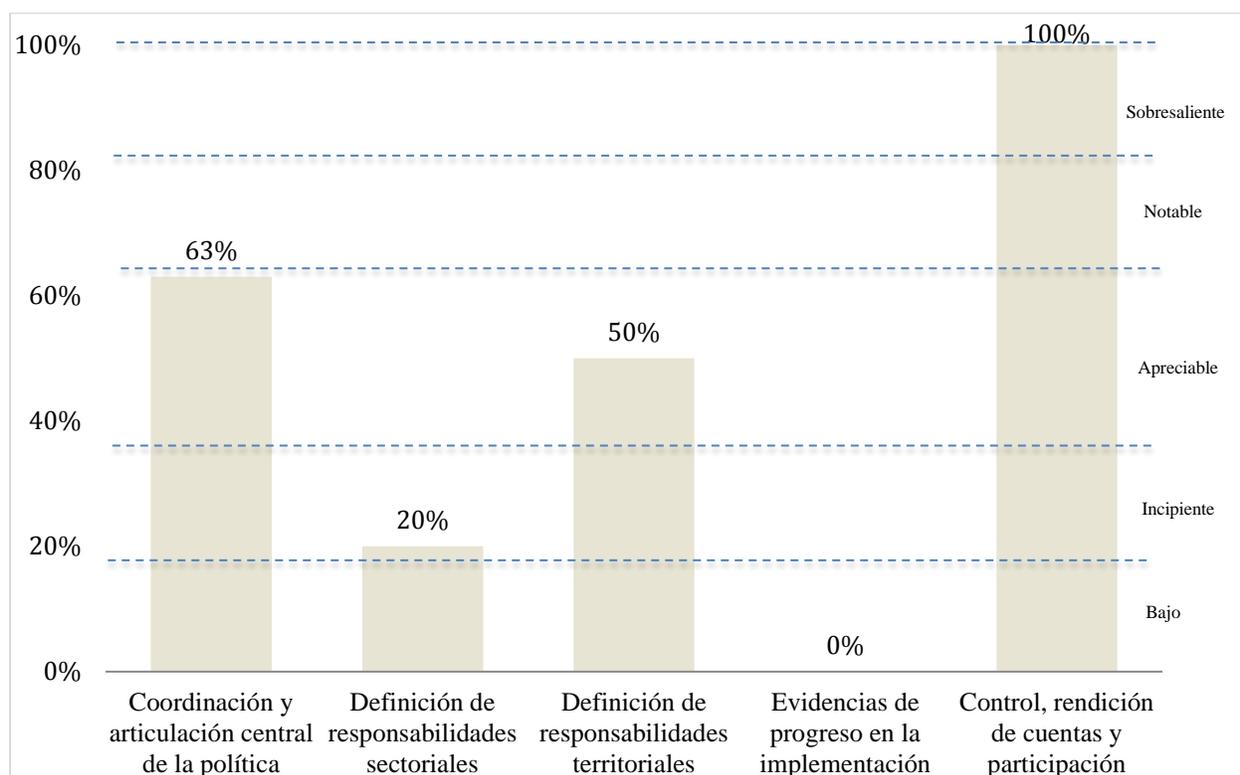
Los resultados del IGOPP para el componente RC evidencian un nivel de avance general del 46%. El análisis de la Política Pública revela grandes diferencias entre las fases consideradas en el iGOPP: la fase de “control, rendición de cuentas y participación” presenta un avance del 100% (nivel sobresaliente), como resultado directo de la participación de la Contraloría General de la República en la evaluación de las acciones del gobierno en el proceso de recuperación posterior al impacto de la llamada “ola invernal” de los años 2010 y 2011. Esto contrasta con las fases de política: “evidencias de progreso en la implementación”, que no presenta ningún avance (0%, nivel “pobre”), y “definición de responsabilidades sectoriales” (20%, nivel “incipiente”); debido principalmente a que la recuperación aún no está integrada como responsabilidad concreta en la normatividad que rige a los sectores y por tanto no se asignan recursos para la planificación de este proceso. Como consecuencia de esta ausencia, en el país la recuperación de desastres de gran magnitud se ha venido realizando principalmente por entidades “ad hoc” creadas de forma ex post.

Por otro lado, las fases de “coordinación y articulación central de la política” (63%) y “definición de responsabilidades territoriales” (50%) se ubican en el rango “apreciable”, como resultado de la integración del proceso de la recuperación en la Ley 1523 de 2012. (Ver Cuadro 8 y Gráfico 10).

Cuadro 8. Planificación de la Recuperación por Fases de la Política Pública. Colombia (2013)

1	Coordinación y articulación central de la política	63%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	20%
3	Definición de responsabilidades territoriales	50%
4	Evidencias de progreso en la implementación	0%
5	Control, rendición de cuentas y participación	100%

Gráfico 10. Planificación de la Recuperación por Fases de la Política Pública. Colombia (2013)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política:

1.1. Coordinación y articulación central de la política (RC-1A): Con la adopción de la Ley 1523 de 2012, en Colombia se integró por primera vez los procesos de recuperación post desastre (rehabilitación y reconstrucción) como parte de las responsabilidades explícitas en materia de gestión del riesgo de desastres⁸⁴. Esta norma establece además que la recuperación de medios de vida es un propósito explícito de la recuperación post-desastre⁸⁵; y que debe tener el propósito explícito de evitar la restitución de las condiciones de riesgo preexistentes⁸⁶.

⁸⁴ Ver indicador RC-1A-1
⁸⁵ Ver indicador RC-1A-2
⁸⁶ Ver indicadores RC-1A-4 y 5

No obstante estos avances, el iGOPP también revela algunos vacíos en la normatividad sobre recuperación, específicamente en relación con la ausencia de responsabilidades para formular de forma “ex ante” planes de recuperación (la ley si establece la formulación de estos planes pero no de forma anticipada⁸⁷).

Otra ausencia detectada consiste en que la normatividad del país en materia de recuperación no establece que los planes de recuperación post desastre deben definir la duración de la etapa en que se apoyará el restablecimiento de los medios de vida⁸⁸ y la reparación o reconstrucción de las viviendas afectadas⁸⁹; dos elementos considerados como buenas prácticas en esta temática.

1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (RC-1B): No obstante que la normativa expresa de la GRD (Ley 1523 de 2012) integra la planificación de la recuperación como una responsabilidad de todas las entidades públicas, el iGOPP permitió verificar que en el nivel sectorial sólo 1 de los 10 sectores considerados cuenta con un reconocimiento legal en su propia normatividad en relación con la recuperación.

Este es el caso del sector transporte⁹⁰, el cual cuenta con el Decreto 2056 de 2003 que establece las funciones del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), dentro de las cuales se asigna la de elaborar planes, programas y proyectos tendientes a la construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación, atención de emergencias, y demás obras que requiera la infraestructura de su competencia. Es importante resaltar que el INVIAS cuenta con procedimiento y protocolos establecidos "ex ante" para la recuperación (rehabilitación y reconstrucción) de desastres en época de lluvias (el principal riesgo que afecta al sector son los deslizamientos de tierra y las inundaciones).

1.3. Definición de responsabilidades territoriales (RC-1C): En esta fase de la política pública se analizan dos condiciones, la primera relacionada con la existencia de normatividad que regule la evaluación, revisión o actualización de planes de desarrollo después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas, condición que no se cumple en el caso de

⁸⁷ Ver indicador RC-1A-6

⁸⁸ Ver indicador RC-1A-7

⁸⁹ Ver indicador RC-1A-8

⁹⁰ Ver indicador RC-1B-7

Colombia⁹¹ (la Ley 152 de 1994 sobre los Planes de Desarrollo no especifica que estos instrumentos deban ser actualizados después de ocurrido un desastre). La segunda condición indaga sobre este procedimiento pero frente a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), en cuyo caso Colombia sí cumple con la condición⁹²: el Decreto 4002 de 2004 establece como una de las razones excepcionales para la revisión de los POT “la declaratoria de desastre o calamidad por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico”.

2. Implementación de la política- Evidencias de progreso en la implementación (RC-2): En términos de esta fase de la política pública, la aplicación del iGOPP en Colombia indica que ninguno de los 10 sectores analizados cuenta con un plan formulado de forma ex ante durante los últimos 5 años, para orientar las acciones de recuperación post-desastre. Esto se debe principalmente a que la recuperación aún no está integrada como responsabilidad concreta en la normatividad que rige a los sectores y por tanto no se asignan recursos para la planificación de este proceso. Como consecuencia de esta ausencia, en el país la recuperación de desastres de gran magnitud se ha venido realizando principalmente por entidades “ad hoc” creadas de forma ex post. Se prevé que esta situación cambie paulatinamente en la medida en que se logre interiorizar la Ley 1523 de 2012 como una responsabilidad de todos los sectores y territorios.

3. Evaluación de la política - Control, rendición de cuentas y participación (RC-3): Colombia cumple el 100% de los indicadores que miden esta dimensión de esta fase de política pública. Las 4 condiciones previstas en el iGOPP en esta fase de la política pública indican que el país ha implementados procesos de control y de participación importantes en materia de recuperación post-desastre; específicamente se verificó: (i) la existencia de normatividad sobre participación social que pueda ser aplicable a los procesos de la GRD entre ellos el de la recuperación post-desastre⁹³; (ii) la participación de la Contraloría General de la República en la evaluación sobre la gestión del gobierno en el proceso de recuperación posterior a la llamada “ola invernal” de los años 2010 y 2011⁹⁴ (proceso de evaluación que continúa incluso hasta la fecha de aplicación del iGOPP); (iii) la existencia de un mecanismo de información a la población afectada sobre la recuperación precisamente en el contexto de la “ola invernal” de los

⁹¹ Ver indicador RC-1C-1

⁹² Ver indicador RC-1C-2

⁹³ Ver indicador RC-3-1

⁹⁴ Ver indicador RC-3-2

años 2010 y 2011⁹⁵; y (iv) la activación de al menos un mecanismo de participación comunitaria para la recuperación de una situación de desastres en el país⁹⁶ (En el caso del Fondo Adaptación, creado para la recuperación de la “ola invernal”, se instauró un proceso de consulta comunitaria para socializar los proyectos a ser ejecutados con cargo al fondo; además se diseñó una estrategia de participación social con el fin de acompañar, capacitar y promover el desarrollo con las comunidades beneficiarias y para implementar mecanismos de comunicación de “doble vía”)

f. Protección Financiera (PF)

Los resultados del iGOPP para el componente PF muestran un nivel de avance general “incipiente”, con el 36%. El análisis de la política pública permite observar que las fases “evidencias de progreso en la implementación” (51%), “definición de responsabilidades territoriales” (44%) y “definición de responsabilidades sectoriales” (50%) presentan un avance “apreciable”; mientras que la fase de “coordinación y articulación central de la política” (33%) presenta un nivel de avance “incipiente”. Finalmente, el iGOPP ha permitido verificar que a nivel de “control, rendición de cuentas y participación”, no se encontraron evidencias para PF (0% de avance, nivel “pobre”). Ver Cuadro 9, Gráfico 11.

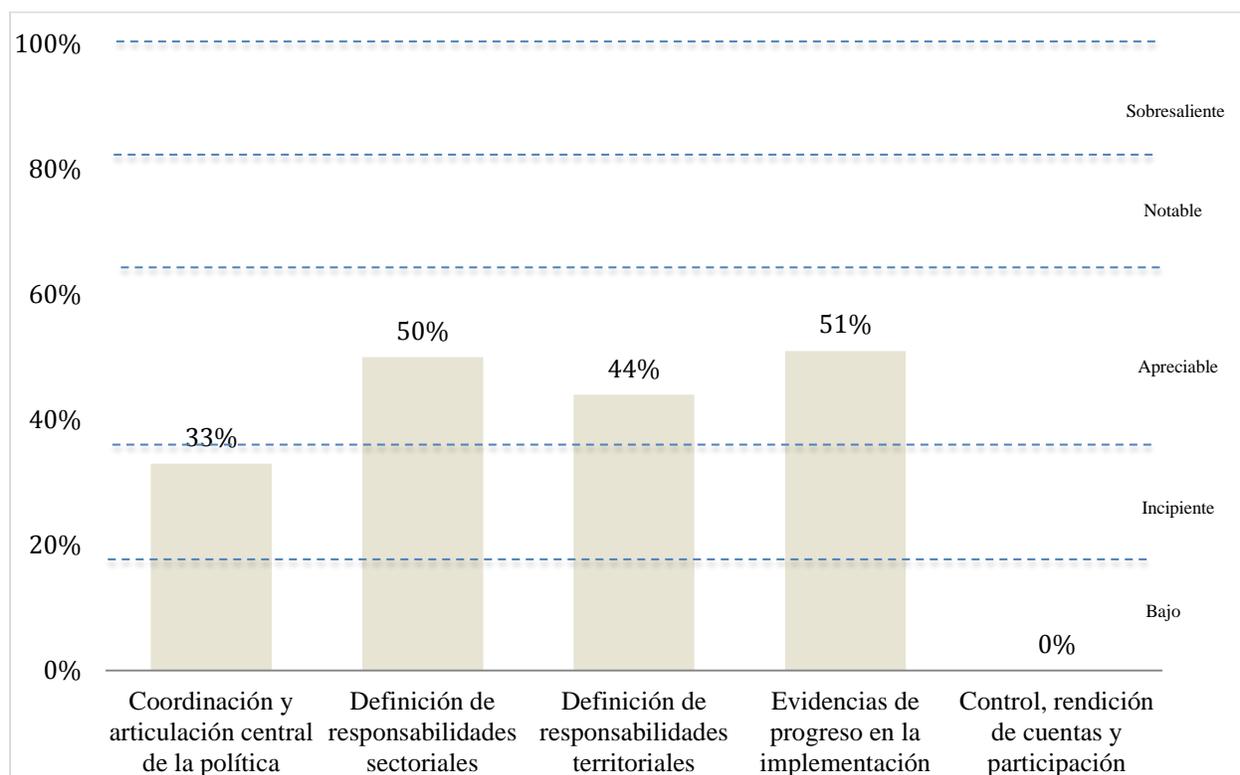
Cuadro 9. Protección financiera por Fases de la Política Pública. Colombia (2013)

1	Coordinación y articulación central de la política	33%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	50%
3	Definición de responsabilidades territoriales	44%
4	Evidencias de progreso en la implementación	51%
5	Control, rendición de cuentas y participación	0%

⁹⁵ Ver indicador RC-3-3

⁹⁶ Ver indicador RC-3-4

Gráfico 11. Protección Financiera por Fases de la Política Pública. Colombia (2013)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política:

1.1. Coordinación y articulación de central de la política (PF-1A): La Ley 1523 de 2012 crea el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - FNGRD⁹⁷ (sobre la base del anterior Fondo Nacional de Calamidades), el cual incluye dentro de sus objetivos generales la “distribución de los recursos financieros necesarios para la implementación y continuidad de la política de gestión del riesgo de desastres que incluye los procesos de conocimiento y reducción del riesgo de desastres y de manejo de desastres”.

⁹⁷ Ver indicador PF-1A-1

Adicionalmente, la Ley 1523 de 2012 también estipula que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) “gestionará, adquirirá o celebrará los instrumentos o contratos con entidades nacionales o extranjeras que permitan la protección financiera frente al riesgo de desastres”; esta responsabilidad implica la formulación de una estructura de retención y transferencia del riesgo de desastres en el país⁹⁸.

No obstante lo anterior, el iGOPP permite identificar importantes ausencias en materia de PF desde esta fase de política pública, tales como: (i) la falta de normatividad que establezca el porcentaje anual de recursos a asignarse el FNGRD; (ii) la falta de normatividad que regule las provisiones técnicas del sector asegurador en el sentido de establecer que la estimación de reservas para bienes tanto homogéneos como no homogéneos debe estar sustentada en modelos de evaluación probabilista del riesgo definidos o certificados por el ente regulador del sector; y (iii) la falta de normatividad que establezca fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades de manejo de desastres.

1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (PF-1B): El iGOPP encontró que la Ley 1523 de 2012 asigna competencias al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), en materia de protección financiera frente al riesgo de desastres⁹⁹. De otra parte, la Ley 734 de 2002 establece como *falta gravísima* “no asegurar por su valor real los bienes del estado ni hacer las apropiaciones presupuestales pertinentes”; lo cual atañe a todos los gestores de las entidades públicas, independiente de si son sectoriales o territoriales¹⁰⁰.

No obstante estos avances, el iGOPP también permitió establecer dos ausencias importantes en esta fase de la política pública: (i) la ausencia de normatividad que establezca la responsabilidad fiscal del estado frente al riesgo de desastres (que podría ser determinante para impulsar la estrategia de protección financiera); y (ii) la ausencia de normatividad sobre incentivos para el aseguramiento de la vivienda de los privados por riesgo de desastres.

1.3. Definición de responsabilidades territoriales (PF-1C): El iGOPP identificó normatividad que establece que las entidades territoriales deben cubrir sus activos públicos con pólizas de seguro¹⁰¹; esta es la misma normatividad que obliga a los distintos sectores (Ley 734 de 2002).

⁹⁸ Ver indicador PF-1A-3

⁹⁹ Ver indicador PF-1B-2

¹⁰⁰ Ver indicador PF-1B-3

¹⁰¹ Ver indicador PF-1C-1

Por otro lado, el iGOPP permitió verificar que la ciudad de Bogotá cuenta con el Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias en el Distrito Especial (FOPAE), creado mediante el Acuerdo 11 de 1987. Este fondo está habilitado para el financiamiento de actividades de manejo de desastres¹⁰², sin embargo no cuenta con capacidad de acumulación de recursos en el tiempo¹⁰³.

Es importante mencionar que el monto anual de recursos que recibe el FOPAE, no está determinado en una regla óptima de acumulación y gasto basada en la pérdida anual esperada y la información registrada sobre las pérdidas por desastres en años anteriores¹⁰⁴.

Finalmente, el iGOPP también verificó como una de las ausencias en esta fase de la política pública, la falta de normatividad que obligue a la implementación de estructuras de protección financiera ante desastres en ciudades con más de 100 mil habitantes¹⁰⁵.

Implementación de la política- Evidencias de progreso en la implementación (PF-2): Una de las principales evidencias en la implementación de PF tiene que ver con la adopción por parte del Gobierno de Colombia de las estimaciones efectuadas en el *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction* (conocido como informe “GAR” por sus siglas en inglés) del año 2013¹⁰⁶. Según este estudio, se ha realizado un dimensionamiento de las necesidades de recursos para cubrir Pérdidas Máximas Probables (PMP) y Pérdidas Anuales Esperadas por eventos catastróficos para diferentes periodos de retorno, incluyendo los eventos menores y recurrentes (empleando la metodología de la curva híbrida)¹⁰⁷.

Además de la implementación del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres¹⁰⁸ (FNGRD), el cual cuenta con capacidad de acumulación de recursos en el tiempo¹⁰⁹, el país ha suscrito y renovado desde el año 2008, un crédito contingente para financiar actividades de manejo de desastres (conocido como “Cat-DDO” por sus siglas en inglés); por un valor de hasta US\$150 millones con el Banco Mundial¹¹⁰. Es importante mencionar que este fondo se

¹⁰² Ver indicador PF-1C-3

¹⁰³ Ver indicador PF-1C-4

¹⁰⁴ Ver indicador PF-1C-5

¹⁰⁵ Ver indicador PF-1C-2

¹⁰⁶ <http://www.unisdr.org/we/inform/gar>

¹⁰⁷ Ver indicadores PF-2-2 y 3

¹⁰⁸ Ver indicador PF-2-8

¹⁰⁹ Ver indicador PF-2-9

¹¹⁰ Ver indicador PF-2-11

activó por primera vez a finales del 2010 en ocasión del impacto de la llamada “ola invernal”. Actualmente el “Cat-DDO” vigente con el Banco Mundial ha aumentado a US\$250 millones.

A nivel territorial, el iGOPP permitió verificar que los bienes públicos del sector educación en la ciudad de Bogotá (escuelas, establecimientos educativos y edificios de la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá) cuenta con un programa de seguros catastróficos.

Finalmente, a nivel del sector agricultura, se cuenta con el Seguro Agropecuario¹¹¹, (regulado por las leyes 69 y 101 de 1993; 633 del 2000 y 812 de 2003, y el decreto 3377 del 2003); este instrumento es promovido a través de un subsidio sobre la prima de seguro hasta del 60%. Es un sistema de cobertura de los daños ocasionados a las producciones agropecuarias, como consecuencia de variaciones anormales de agentes climáticos. Los riesgos agrícolas que podrá amparar el seguro serán los de sequías, heladas, granizadas, inundaciones, exceso de humedad y vientos huracanados o cálidos.

El iGOPP también permitió verificar una serie de ausencias en esta fase de la política pública, entre las más importantes se encuentran: (i) la falta de directrices para las entidades territoriales para la protección financiera frente al riesgo de desastres; (ii) la falta de una regla óptima de acumulación y gasto basada en la pérdida anual esperada y la información registrada sobre las pérdidas por desastres en años anteriores para dimensionar los recursos del FNGRD (tema que se recomienda debería ser abordado en la reglamentación del Fondo); (iii) el establecimiento de algún mecanismo de transferencia del riesgo para cubrir de forma colectiva el portafolio de bienes fiscales de al menos un sector a nivel nacional.

Evaluación de la política: 3.1. *Control, rendición de cuentas y participación:* el iGOPP revela la ausencia de control, rendición de cuentas y participación en relación con la normativa existente en Colombia sobre mecanismos de protección financiera¹¹². Como se ha mencionado en los procesos de PR y RC, la Contraloría General de la República (CGR) viene implementado un programa para la vigilancia especial de la gestión del gobierno en el contexto de la “ola invernal” de finales de 2010 y principios de 2011. Dicho programa no ha incluido la evaluación sobre mecanismos de protección financiera.

¹¹¹ Ver indicador PF-2-15

¹¹² Ver indicadores PF-3-1 a PF-3-3

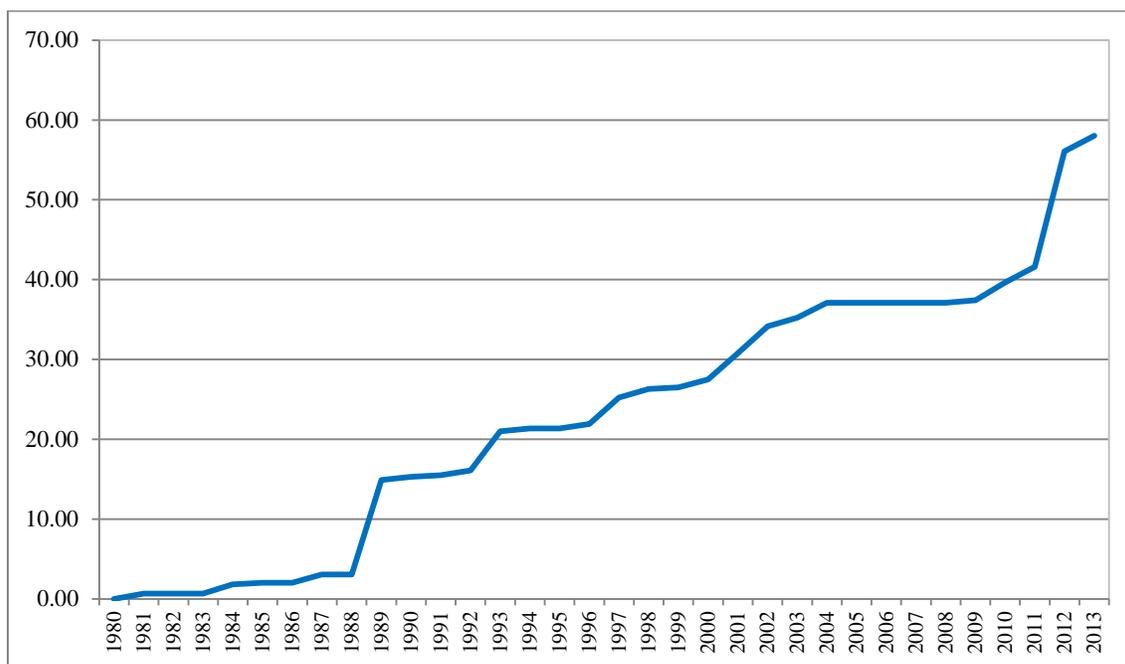
4. Evolución del iGOPP en Colombia: Marco General y Análisis por Componentes

Colombia es una república constituida en un [estado social](#) y [democrático](#) de [derecho](#) cuya forma de gobierno es [presidencialista](#). Por ello, aunque según la Ley 1523 la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y habitantes del territorio colombiano, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo está dirigido por el Presidente de la República, mientras que son los respectivos gobernadores y alcaldes los directores en cada una de las entidades territoriales.

El cálculo y posterior análisis de la **evolución temporal** del iGOPP y cada una de sus fases y componentes en Colombia ha permitido (1º) observar si las reformas de GRD de Colombia han afectado o no al índice iGOPP y en qué dirección, así como (2º) conocer las fases de política pública y componentes de la GRD en las que se han producido avances significativos y aquellas en las que existe margen de mejora.

Tal y como muestra el Gráfico 12, la evolución del iGOPP en Colombia a lo largo del tiempo es sumamente positiva, con un incremento neto del índice año a año, lo que indica que se han producido avances en las condiciones de gobernabilidad para implementar adecuadas políticas de gestión de riesgos de desastres.

Gráfico 12. Evolución del iGOPP en GRD en Colombia desde 1980



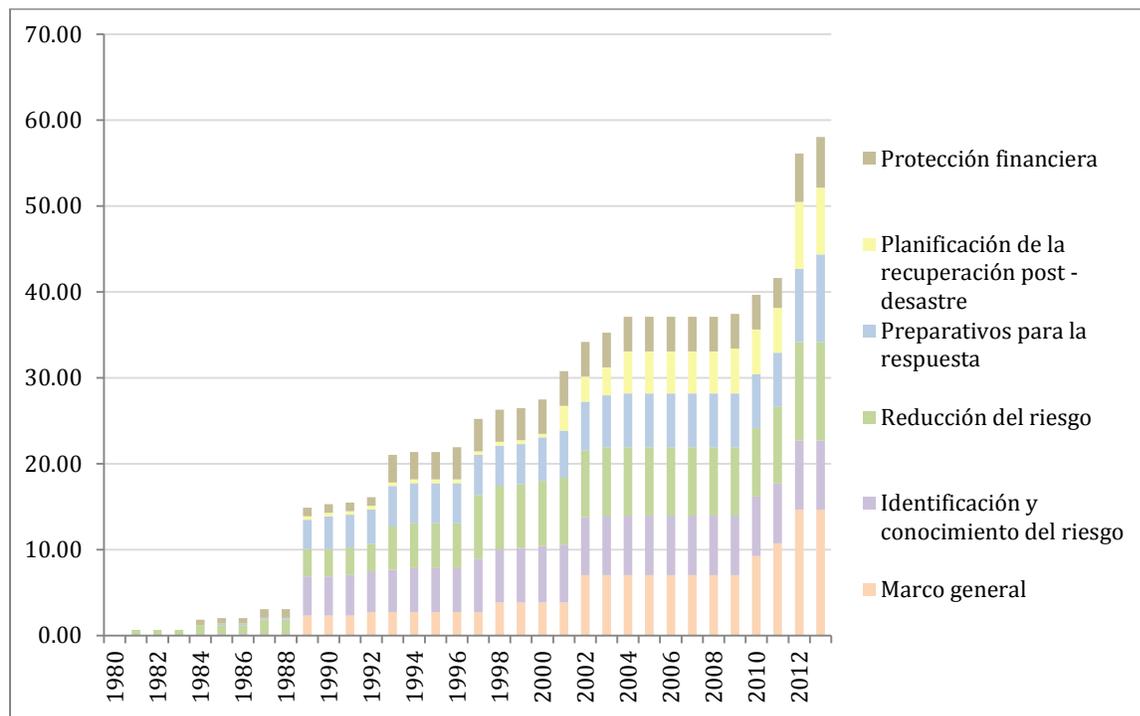
No obstante, el valor está aún **lejos de sus valores máximos** y de acuerdo con el sistema de clasificación del iGOPP¹¹³ el índice todavía se sitúa en un nivel “apreciable”. Esto quiere decir que, a pesar de los avances generales en las condiciones de gobernabilidad para la implementación de políticas públicas en GRD, existe un importante **espacio de mejora** de en torno al 42%, representando el valor del iGOPP 2013 el 58.10% del valor máximo que podría llegar a alcanzar el índice.

El análisis por componentes permite constatar cómo la GRD ha evolucionado desde un **enfoque reactivo**, donde las intervenciones comenzaban después de que tuviera lugar la catástrofe, hacia un **enfoque proactivo** en el que priman las actuaciones de prevención.

En el gráfico siguiente se recoge la evolución histórica de cada uno de los componentes de la política pública de GRD en Colombia, y la contribución de cada uno de esos componentes al valor del índice iGOPP. Las **cifras absolutas** muestran la contribución total de cada componente al valor total del índice. Los códigos de color permiten observar qué componentes contribuyen en mayor o menor cuantía al valor del iGOPP y cómo evoluciona esa contribución a lo largo del período analizado.

¹¹³ Ver documento: iGOPP: Índice de Gobernabilidad y de Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastre - en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/6717?locale-attribute=es#sthash.78W04jzk.dpuf>

Gráfico 13. Evolución iGOPP Colombia por componentes

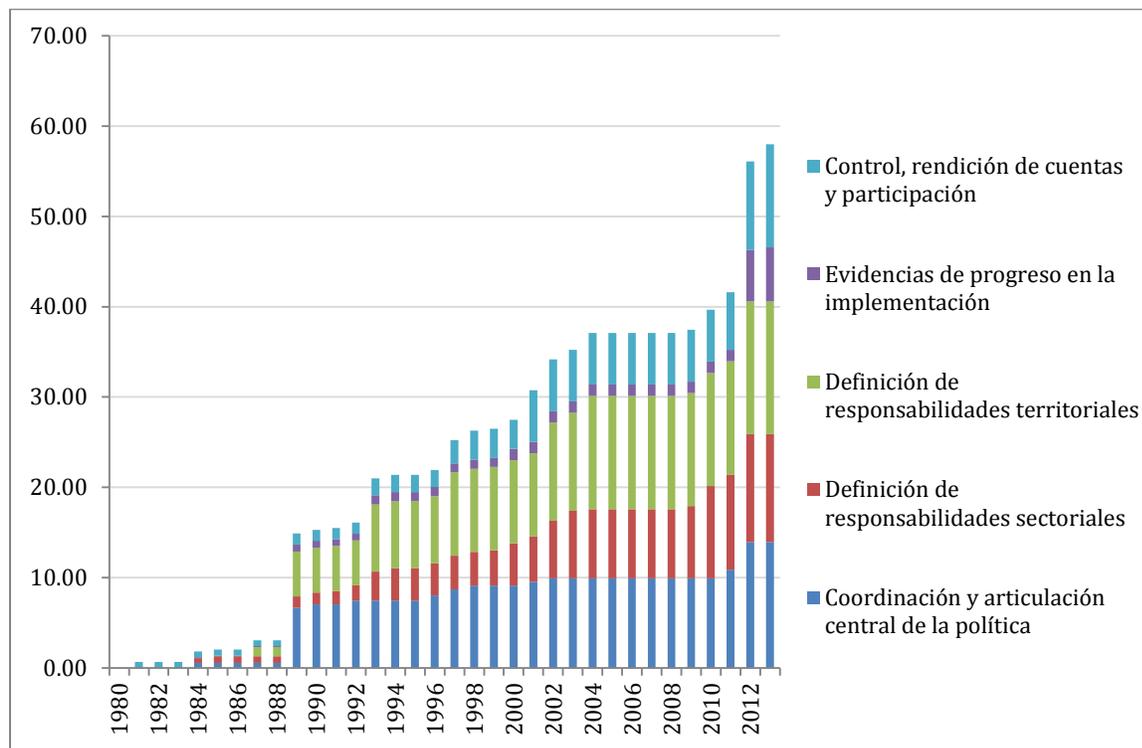


En Colombia hasta el año 2003 los componentes **preparativos para la respuesta** (PR), **reducción del riesgo** (RR) e **identificación y conocimiento del riesgo** (IR) eran los que más contribuían al valor del iGOPP. A partir de 1983 se hizo un esfuerzo importante por desarrollar el **marco general de gobernabilidad para la GRD** (MG). En 2013 los componentes que más contribuían al valor total del iGOPP por orden de importancia eran “marco general”, “reducción del riesgo”, “preparación de la respuesta”, mientras que el que menos era la “**protección financiera**”.

Para concluir el análisis de la evolución del iGOPP en Colombia, la figura siguiente muestra la evolución del iGOPP en el país, diferenciando por fases de la política pública. El gráfico constata que las fases de la política pública en materia de GRD que históricamente han tenido una mayor incidencia han sido la de **definición de responsabilidades territoriales** (con gran incidencia sobre la gestión del riesgo a nivel local) y la de **coordinación y articulación central de la política**. A partir de mediados de los años 1990, otras fases de política pública como la **definición de responsabilidades sectoriales** y el **control, rendición de cuentas y**

participación han ido ganando protagonismo. El componente de **evidencia de progreso en la implementación** solamente ha ganado protagonismo con la presente década.

Gráfico 14. Evolución iGOPP Colombia por fases de la política pública



5. Conclusiones

Los resultados de la aplicación del iGOPP en Colombia (2013) demuestran un nivel general de avance del 58.10%, considerado dentro del rango “apreciable” en la clasificación propuesta por este índice.

Los componentes de la GRD con el puntaje más alto en Colombia son: “marco general de la gobernabilidad” con el 88% de cumplimiento, lo cual lo ubica en el rango “notable” siendo el resultado directo de la modernización del marco normativo representado en la Ley 1523 de 2012.

Por su parte, en el rango “apreciable” se encuentran 5 de los 6 componentes del iGOPP: “reducción del riesgo” (69%), “preparativos para la respuesta” (61%), “identificación y conocimiento del riesgo” (48%) y “planificación de la recuperación post-desastre” (46%); esto indica un relativo equilibrio en cuanto a la existencia de normatividad de soporte para los distintos procesos de la GRD en el país, con un relativo mayor énfasis en normatividad para la reducción del riesgo y para la preparación de la respuesta y un poco menor para los procesos de identificación del riesgo y de planificación de la recuperación post-desastre. En el caso de la planificación de la recuperación este proceso de la GRD es el más reciente en materia de desarrollos normativos, de hecho constituye una de las innovaciones integradas en la política pública colombiana a partir de la Ley 1523 de 2012, ya que la normatividad anterior (Decreto 919 de 1989), prácticamente no abordaba la recuperación posterior.

El único componente de la GRD con un nivel “incipiente” es el de “protección financiera”, con sólo el 36% de cumplimiento.

Por otro lado, el análisis general desde la dimensión de las fases de la política pública muestra avances “notables” para las fases “definición de responsabilidades territoriales” (74%); en el rango “apreciable” se ubican las fases “control, rendición de cuentas y participación” (57%), “coordinación y articulación central de la política” (70%) y “definición de responsabilidades sectoriales” (60%). Finalmente, la fase de “evidencias de progreso en la implementación” (30%); la cual presenta la fase de política con el menor número de condiciones positivas, ubicándose en el rango “incipiente”.

El iGOPP permite concluir que en Colombia las fases de coordinación central y de definición de responsabilidades tanto territoriales como sectoriales presentan un nivel de avance relativamente mayor que la fase de la aplicación; esto podría indicar que el país presenta desafíos importantes para garantizar la aplicación de su propia normatividad en GRD.

Es importante resaltar los avances de Colombia en materia de control, rendición de cuentas y participación; el iGOPP ha permitido verificar la existencia de normatividad habilitante para la evaluación de las políticas públicas en materia de GRD y el involucramiento del ente nacional de control en esta temática.

A continuación, se incluye un listado de las principales conclusiones que arroja la aplicación del iGOPP para el Colombia (2013):

1. Colombia es un país que cuenta con un marco normativo moderno para la gestión del riesgo que mejora en muchos aspectos la normatividad anterior. El país está en pleno proceso de reglamentación y aplicación de este marco normativo por lo cual se prevé que en el mediano plazo el país consolide su normatividad y fortalezca su esquema institucional para la aplicación plena de la Ley de GRD vigente.
2. Un rasgo importante del nuevo marco normativo consiste en la definición de la gestión del riesgo de desastres como una “estrategia de desarrollo indispensable para asegurar su sostenibilidad”; lo cual implica que los instrumentos de gestión a través de los cuales se implementa la GRD son los mismos instrumentos de planificación del desarrollo, del ordenamiento territorial y de la gestión ambiental sostenible ya existentes.
3. El país presenta avances normativos que buscan mejorar la articulación interinstitucional y normativa en materia de gestión del riesgo, planificación del desarrollo, adaptación al cambio climático, ordenamiento territorial, inversión pública y manejo de cuenca hidrográficas con diferentes niveles de avance. El iGOPP ha permitido verificar que la mayor articulación existe entre la GRD y los procesos de Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial a través de la normatividad específica de cada uno de estos temas.

4. La designación de responsabilidades sectoriales y territoriales en relación con los procesos de la gestión del riesgo de desastres es un logro importante, sin embargo el avance en la aplicación de estas responsabilidades no es homogéneo y varía en función de cada sector y frente a cada proceso de la GRD.
5. La participación del ente nacional de control en la verificación de los procesos de la gestión del riesgo a nivel sectorial y territorial es fundamental para incentivar la aplicación de la normatividad de GRD en el país.
6. Colombia cuenta con un sólido marco legal e institucional que soporta el diseño e implementación de una estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres. Adicionalmente, el país ha implementado algunos instrumentos de dicha estrategia tales como el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el aseguramiento de los activos públicos y una línea de crédito contingente. A la fecha el país está realizando esfuerzos para fortalecer los instrumentos mencionados y para complementarlos.

6. Recomendaciones de Reforma Política

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>a. Marco general de Gobernabilidad para la GRD (MG)</i>			
Se recomienda reglamentar la Ley 1523 de 2012: para esclarecer roles y funciones en relación con los procesos de la gestión del riesgo de desastres e impulsar la aplicación de los instrumentos de política definidos en la Ley.	X		
Se recomienda reglamentar los alcances y detalles específicos de los instrumentos de política principales definidos en la Ley, específicamente: (i) el Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, (ii) el Sistema Integrado de Información para la GRD, (iii) el Plan Nacional para la GRD y (iv) la Estrategia Nacional de Respuesta.	X		
Se recomienda implementar una estrategia o programa de socialización y divulgación del marco Legal de la GRD en todo el territorio Nacional.	X		
Se recomienda diseñar e implementar una herramienta que permita identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con programas en gestión del riesgo de desastres y con actividades de adaptación al cambio climático.	X		

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>b. Identificación y conocimiento del riesgo (IR)</i>			
Se recomienda establecer formalmente una estrategia para el fortalecimiento de la investigación en gestión del riesgo, que coadyuve a la producción de información, desarrollo tecnológico e investigación científica, en el campo del análisis y la reducción del riesgo.	X		

Se recomienda reglamentar los procesos de generación y publicación de información de base para el análisis de riesgo teniendo en cuenta su aplicación en los Planes de Ordenamiento Territorial y de Manejo de Cuencas Hidrográficas, incluyendo la definición de escalas o niveles de resolución adecuados.	X		
Se recomienda promover normatividad que establezca que los estudios de amenazas naturales deben considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos (enfoque probabilista)		X	
Se recomienda integrar como una responsabilidad sectorial el análisis del riesgo de desastres en los sectores: agricultura, turismo, telecomunicaciones y energía.		X	
Se recomienda promover normatividad que haga obligatorio la disponibilidad de información para el análisis de riesgo y defina mecanismos o instrumentos para su intercambio	X		
Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de identificación del riesgo de desastres que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales	X		

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>c. Reducción del riesgo (RR)</i>			
Se recomienda integrar como una responsabilidad sectorial la reducción del riesgo de desastres en los sectores: agricultura, turismo, telecomunicaciones y energía.		X	
Se recomienda catalogar los municipios y departamentos del país en función de sus capacidades técnicas y financieras para realizar el análisis de riesgo en sus territorios y con base en		X	

esta diferenciación, establecer un acompañamiento técnico diferenciado.			
Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de reducción del riesgo de desastres que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales	X		

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>d. Preparación de la respuesta (PR)</i>			
Se recomienda desarrollar normatividad que establezca la realización de simulacros y simulaciones con el fin explícito de poner a prueba los planes y protocolos de respuesta	X		
Se recomienda integrar como una responsabilidad sectorial la preparación para desastres en los sectores: agricultura, vivienda, turismo y telecomunicaciones.		X	
Se recomienda promover normatividad que establezca la obligatoriedad de formular planes de emergencia y de continuidad de operaciones por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos del país.	X		
Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de preparación de respuesta que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales y que desarrollen planes de contingencia sectoriales ante la ocurrencia de desastres	X		

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>e. Planificación de la recuperación (RC)</i>			
Se recomienda reglamentar los procedimientos que deben orientar los procesos de reconstrucción ante una situación declarada de desastre nacional.	X		
Se recomienda impulsar normatividad que ordene la formulación ex ante de planes de recuperación post desastre de aplicación en los niveles territoriales y sectoriales del país, incluyendo empresas prestadoras de servicios públicos.			X

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>f. Protección financiera (PF)</i>			
Se recomienda diseñar y aprobar estándares para fortalecer el aseguramiento de los activos públicos	X		
Se recomienda establecer el porcentaje anual de recursos a asignar al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	X		
Se recomienda continuar realizando estudios de evaluación del riesgo de desastres que permitan dimensionar las necesidades del país en caso de una catástrofe y para los eventos recurrentes	X		
Se recomienda que la ciudad capital diseñe e implemente una estrategia financiera de gestión del riesgo de desastres	X		
Se recomienda generar incentivos para promover el aseguramiento de vivienda de los privados			X

Anexo I: Listado de Indicadores

Componente del índice: Marco general de la gobernabilidad [MG]

MG-1A Coordinación y articulación central de la política		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	Respuestas
MG-1A-1	¿Existe normatividad nacional que establece un marco de responsabilidades sobre la gestión del riesgo de desastres para todos los niveles de gobierno?	Sí
MG-1A-2	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece instrumentos de política para su implementación?	Sí
MG-1A-3	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece que la coordinación y articulación de los instrumentos de política se debe realizar desde un nivel jerárquico igual o superior al ministerial?	Sí
MG-1A-4	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece la articulación con otras normas relacionadas con la Adaptación al Cambio Climático, gestión integrada de recursos hídricos, o planificación y ordenamiento del territorio?	Sí
MG-1A-5	¿El Plan Nacional de Desarrollo (o instrumento equivalente), establece objetivos, metas, o indicadores en la gestión del riesgo de desastres?	Sí
MG-1A-6	¿El Plan Nacional de Desarrollo (o instrumento equivalente), establece objetivos, metas, o indicadores en ACC?	Sí
MG-1A-7	¿Existe normatividad de cambio climático que establece la gestión del riesgo de desastres como una meta, fin, propósito o resultado?	Sí
MG-1A-8	¿Existe normatividad que establece un régimen de carrera profesional en la administración pública aplicable a las entidades responsables de la GRD en el país?	Sí

MG-1B Definición de responsabilidades sectoriales		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	Respuestas
MG-1B-1	¿Existe normatividad sobre gestión integrada de recursos hídricos que establece la gestión del riesgo de desastres como un propósito, fin o resultado?	Sí
MG-1B-2	¿Existe normatividad sobre gestión integrada de recursos hídricos que establece la adaptación al cambio climático como un propósito, fin o resultado?	Sí
MG-1B-3	¿La normatividad que regula la realización de evaluaciones de impacto ambiental (o proceso equivalente), integra el análisis de riesgo de desastres?	Sí

MG-1C Definición de responsabilidades territoriales		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	Respuestas
MG-1C-1	¿Existe normatividad que descentralice las responsabilidades en materia de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial u otros instrumentos de planificación y gestión del territorio a las unidades de gestión territorial?	Sí
MG-1C-2	¿Existe normatividad que establece un enfoque de cuenca o eco-región para la gestión ambiental o de recursos hídricos?	Sí
MG-1C-3	¿Existe normatividad que faculte a las Unidades de Gestión Territorial para la formación de redes, acuerdos, alianzas o convenios territoriales en GRD?	Sí
MG-1C-4	¿Existe normatividad que faculte la formación de estructuras de gestión territorial para la gestión integrada de recursos hídricos o manejo de ecosistemas?	Sí

MG-2 Evidencias de progreso en la implementación		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	Respuestas
MG-2-1	¿Existe un documento aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas (o quien haga sus veces) que establece la estrategia financiera o las políticas para la gestión financiera del riesgo de desastres en el país?	Sí
MG-2-2	¿El ente responsable de las funciones de rectoría o coordinación o articulación de la gestión del riesgo de desastres en el país, ha recibido recursos para estas funciones en la última vigencia fiscal?	Sí
MG-2-3	¿Existe un objeto de gasto o clasificador presupuestal (o instrumento equivalente) en el presupuesto nacional para asignar recursos a actividades <i>ex ante</i> de gestión del riesgo de desastres?	No
MG-2-4	¿Existe un objeto de gasto o clasificador presupuestal (o instrumento equivalente) en el presupuesto nacional para asignar recursos a actividades de adaptación al cambio climático?	No
MG-2-5	¿Existe un fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades <i>ex ante</i> de gestión del riesgo de desastres?	Sí
MG-2-6	¿Existe un fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de adaptación al cambio climático?	Sí
MG-2-7	¿Existe un fondo o mecanismo equivalente del nivel nacional, habilitado para la contratación de instrumentos de transferencia del riesgo de desastres para un portafolio de bienes de responsabilidad fiscal del Estado?	Sí
MG-2-8	¿Al menos uno de los tres fondos nacionales de desarrollo (o instrumento equivalente) con mayor asignación de recursos, está habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades <i>ex ante</i> en gestión del riesgo de desastres?	Sí
MG-2-9	¿Existen incentivos presupuestales para que las unidades de gestión territorial implementen acciones en gestión del riesgo de desastre <i>ex ante</i> ?	No
MG-2-10	¿Existen incentivos presupuestales para que los distintos sectores (ministerios) implementen acciones en gestión del riesgo de desastres <i>ex ante</i> ?	No

MG-3 Control, rendición de cuentas y participación		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	Respuestas
MG-3-1	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece que la gestión del riesgo de desastres debe ser objeto de control por parte de las entidades de control?	Sí
MG-3-2	¿Existe normatividad sobre transparencia en la gestión pública?	No
MG-3-3	¿El ente nacional de control ha realizado al menos una evaluación del cumplimiento de la normativa existente en gestión del riesgo de desastres en los últimos 5 años?	Sí
MG-3-4	¿La entidad nacional coordinadora de la GRD ha realizado en los últimos 3 años una evaluación de la gestión del riesgo de desastres en el país con participación de sectores y niveles territoriales?	Sí
MG-3-5	¿Existe al menos un mecanismo de participación de la sociedad civil aplicable a la gestión del riesgo de desastres?	Sí

Componente del índice: Identificación y conocimiento del riesgo [IR]

IR-1A Coordinación y articulación central de la política		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
IR-1A-1	¿Existe normatividad que designe un actor nacional responsable de brindar asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres?	Sí
IR-1A-2	¿Existe normatividad que designe un actor nacional responsable de la definición de metodologías para la elaboración de estudios sobre efectos de cambio climático?	No
IR-1A-3	¿Existe normatividad que ordene la creación y mantenimiento de Sistemas de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres?	Sí
IR-1A-4	¿Existe normatividad que establezca crear, sistematizar o actualizar bases de datos sobre los efectos de los desastres?	Sí

IR-1B Definición de responsabilidades sectoriales		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
IR-1B-1	¿Existe normatividad que establezca que los estudios de amenaza por eventos geológicos deben considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos?	No
IR-1B-2	¿Existe normatividad que establezca que los estudios de amenaza por eventos climáticos e hidrológicos deben considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos?	No
IR-1B-3	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece que cada sector es responsable de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias sectoriales?	Sí
IR-1B-4	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece que las empresas prestadoras de servicios públicos son responsables de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus operaciones?	Sí
IR-1B-5	¿La normatividad de ciencia, tecnología e innovación (o equivalente), incluye la promoción del conocimiento sobre el riesgo de desastres en el país?	No
IR-1B-6	¿La normatividad de ciencia, tecnología e innovación (o equivalente), incluye la promoción del conocimiento sobre el cambio climático en el país?	No
IR-1B-7	¿Existe normatividad para un desarrollo continuo y mantenimiento de redes de observación y monitoreo de al menos dos fenómenos naturales peligrosos en el país?	Sí
IR-1B-8	¿La normatividad del sector ambiental define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias?	Sí
IR-1B-9	¿La normatividad del sector agricultura, define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias?	No
IR-1B-10	¿La normatividad del sector salud, define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias?	Sí
IR-1B-11	¿La normatividad del sector vivienda define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	Sí
IR-1B-12	¿La normatividad del sector educación define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	Sí

IR-1B-13	¿La normatividad del sector turismo, define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias?	No
IR-1B-14	¿La normatividad del sector transporte (o sector equivalente), define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias?	Sí
IR-1B-15	¿La normatividad del sector agua y saneamiento (o equivalente), define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias?	Sí
IR-1B-16	¿La normatividad del sector telecomunicaciones (o equivalente), define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias?	No
IR-1B-17	¿La normatividad del sector energía (o equivalente), define la responsabilidad de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático en el ámbito de sus competencias?	No
IR-1B-18	¿Existe al menos una norma que defina cuales son edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica del país?	Sí

IR-1C Definición de responsabilidades territoriales		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
IR-1C-1	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece que las unidades de gestión territorial son responsables de la evaluación del riesgo de desastres en sus respectivos territorios?	Sí
IR-1C-2	¿Existe normatividad que determine escalas de trabajo o niveles de resolución en que se deben zonificar las amenazas o riesgos en el territorio o bien que designe un actor nacional responsable de definir la escala o resolución en que se debe realizar el análisis de riesgo para los diferentes niveles de gobierno?	No
IR-1C-3	¿Existe normatividad que establezca la obligatoriedad de la zonificación de amenazas en ciudades?	Sí

IR-2 Evidencias de progreso en la implementación		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
IR-2-1	¿Se integra la temática de riesgo de desastres en los programas curriculares de educación en al menos el nivel básico (primaria) o secundario?	No
IR-2-2	¿Se integra la temática de cambio climático en los programas curriculares de educación en al menos el nivel básico (primaria) o secundario?	No
IR-2-3	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de ambiente para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	Sí
IR-2-4	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de agricultura para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
IR-2-5	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de salud para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	Sí
IR-2-6	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de vivienda para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No

IR-2-7	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de educación para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
IR-2-8	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de turismo para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
IR-2-9	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de transporte para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	Sí
IR-2-10	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos a la entidad nacional responsable del agua y saneamiento para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
IR-2-11	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos a la entidad nacional responsable de las telecomunicaciones para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
IR-2-12	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos a la entidad nacional responsable de la energía para realizar análisis de riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
IR-2-13	¿La empresa prestadora el servicio público de agua y saneamiento con la mayor cartera de usuarios en el país, ha realizado al menos un análisis del riesgo de desastres de su infraestructura en los últimos 5 años?	Sí
IR-2-14	¿La empresa de generación, transmisión y distribución de energía con la mayor facturación en el país, ha realizado al menos un análisis del riesgo de desastres de su infraestructura en los últimos 5 años? (NOTA: en caso que no sea la misma empresa, tendría que cumplirse para cada una de ellas)	No
IR-2-15	¿La empresa de telecomunicaciones con la mayor cartera de usuarios en el país, ha realizado al menos un análisis del riesgo de desastres de su infraestructura en los últimos 5 años?	No

IR-3 Control, rendición de cuentas y participación		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
IR-3-1	¿Existe normatividad que haga obligatorio la disponibilidad de información para el análisis de riesgo y defina mecanismos o instrumentos para su intercambio?	No
IR-3-2	¿Existe normatividad que haga obligatorio la disponibilidad de información para estudios sobre cambio climático y defina mecanismos o instrumentos para su intercambio?	No
IR-3-3	¿La entidad nacional responsable de generar información sobre fenómenos geológicos ha realizado al menos una evaluación de la calidad de sus procesos de investigación, monitoreo y divulgación de información en los últimos 3 años?	No
IR-3-4	¿La entidad nacional responsable de generar información sobre fenómenos hidrológicos y meteorológicos ha realizado al menos una evaluación de la calidad de sus procesos de investigación, monitoreo y divulgación de información en los últimos 3 años?	No
IR-3-5	El ente nacional de control ha realizado al menos una verificación o evaluación sobre la generación y disponibilidad de información sobre el riesgo de desastres en los últimos 5 años?	No
IR-3-6	¿La normatividad nacional de GRD establece la responsabilidad de informar a la ciudadanía sobre el riesgo de desastre?	Sí

RR-1A Coordinación y articulación central de la política		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
RR-1A-1	¿Existe normatividad que establece competencias <i>de forma articulada</i> entre reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático para las entidades territoriales y sectoriales?	Sí
RR-1A-2	¿Existe normativa que defina referentes de riesgo aceptable para al menos 2 amenazas en el país?	No
RR-1A-3	¿Existe al menos una norma nacional que obligue a las entidades públicas a reducir la vulnerabilidad de edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica a través de medidas de reforzamiento o sustitución?	Sí
RR-1A-4	¿Existe normatividad que estipule un régimen de sanciones específico sobre el incumplimiento de normativa relacionada con el diseño, construcción o localización de infraestructura o edificaciones de carácter público y privado?	Sí
RR-1A-5	¿Existe normatividad que establezca la obligatoriedad de incorporar medidas de reducción del riesgo de desastre durante la fase de construcción en proyectos de infraestructura pública y privada?	No

RR-1B Definición de responsabilidades sectoriales		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
RR-1B-1	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece que cada sector es responsable de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias sectoriales?	Sí
RR-1B-2	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece que las empresas prestadoras de servicios públicos son responsables de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus operaciones?	Sí
RR-1B-3	¿Existe al menos una norma nacional de seguridad (código) para el diseño sísmo resistente de edificaciones, o similar (por ejemplo: viento), que sea de obligatorio cumplimiento para proyectos públicos y privados?	Sí
RR-1B-4	¿La normatividad que regula los aspectos técnicos de construcciones, define parámetros de diseño especiales para edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica en el país?	Sí
RR-1B-5	¿La norma sísmo-resistente ha sido revisada al menos una vez en los últimos 10 años?	Sí
RR-1B-6	¿La normatividad que regula la gestión ambiental integra en sus objetivos, metas o resultados de forma explícita la reducción del riesgo de desastres?	Sí
RR-1B-7	¿La normatividad del sector ambiental define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	Sí
RR-1B-8	¿La normatividad del sector agricultura, define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	No
RR-1B-9	¿La normatividad del sector salud, define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	Sí
RR-1B-10	¿La normatividad del sector vivienda, define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	Sí
RR-1B-11	¿La normatividad del sector educación, define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	Sí
RR-1B-12	¿La normatividad del sector turismo, define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	No
RR-1B-13	¿La normatividad del sector transporte (o sector equivalente), define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus	Sí

	competencias?	
RR-1B-14	¿La normatividad del sector agua y saneamiento (o equivalente), define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	Sí
RR-1B-15	¿La normatividad del sector telecomunicaciones (o equivalente), define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	No
RR-1B-16	¿La normatividad del sector energía (o equivalente), define la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias?	No
RR-1B-17	¿Existe normatividad que ordene realizar un análisis de riesgo de desastres en la fase de pre-inversión del ciclo del proyecto?	Sí
RR-1B-18	¿Existe normatividad que ordene integrar en la fase de pre-inversión la realización de estudios de cambio climático?	No
RR-1B-19	¿Existe normatividad que ordene realizar análisis de riesgo de desastres en otras fases del ciclo del proyecto diferente de la fase de pre-inversión?	Sí

RR-1C Definición de responsabilidades territoriales		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
RR-1C-1	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece que las unidades de gestión territorial son responsables de la reducción del riesgo de desastres en sus respectivos territorios?	Sí
RR-1C-2	¿La normatividad sobre funciones y competencias de las unidades de gestión territorial en el país, establece la reducción del riesgo de desastres como una de sus competencias?	Sí
RR-1C-3	¿La normatividad sobre ordenamiento o planificación territorial (o proceso equivalente), establece la zonificación de áreas en riesgo como determinante en la definición del uso y ocupación del suelo?	Sí
RR-1C-4	¿Existe normatividad para el mejoramiento integral de asentamientos humanos?	Sí
RR-1C-5	¿Existe normatividad para la relocalización de asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo?	Sí

RR-2 Evidencias de progreso en la implementación		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
RR-2-1	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de ambiente para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	Sí
RR-2-2	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de agricultura para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
RR-2-3	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de salud para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	Sí
RR-2-4	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de vivienda para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	Sí

RR-2-5	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de educación para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
RR-2-6	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de turismo para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
RR-2-7	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos al ministerio de transporte para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
RR-2-8	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos a la entidad nacional responsable del agua y saneamiento para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
RR-2-9	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos a la entidad nacional responsable de las telecomunicaciones para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
RR-2-10	¿En la última vigencia fiscal, se asignaron recursos a la entidad nacional responsable de la energía para realizar actividades de reducción del riesgo de desastres que pueden ser verificados a través de instrumentos de clasificación presupuestal?	No
RR-2-11	¿La empresa prestadora el servicio público de agua y saneamiento con la mayor cartera de usuarios en el país, ha implementado al menos un proyecto o programa que incluya actividades de reducción del riesgo de desastres de su infraestructura en los últimos 5 años?	Sí
RR-2-12	¿La empresa de generación, transmisión y distribución de energía con la mayor facturación en el país, ha implementado al menos un proyecto o programa que incluya actividades de reducción del riesgo de desastres de su infraestructura en los últimos 5 años? (NOTA: en caso que no sea la misma empresa, tendría que cumplirse para cada una de ellas)	No
RR-2-13	¿La empresa de telecomunicaciones con la mayor cartera de usuarios en el país, ha implementado al menos un proyecto o programa que incluya actividades de reducción del riesgo de desastres de su infraestructura en los últimos 5 años?	No

RR-3 Control, rendición de cuentas y participación		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
RR-3-1	¿Existe normatividad que establezca un régimen de sanciones por daños al medio ambiente para los infractores de naturaleza pública y privada?	Sí
RR-3-2	¿El ente nacional de control ha realizado al menos una verificación o evaluación sobre el cumplimiento de acciones en reducción del riesgo de desastres en los últimos 5 años?	Sí
RR-3-3	¿La normatividad que regula la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial (o similares), asigna responsabilidades para su monitoreo, evaluación y actualización?	Sí
RR-3-4	¿La normatividad que regula la planificación o manejo de cuencas hidrográficas (o instrumento de planificación equivalente), asigna responsabilidades para su monitoreo, evaluación y actualización?	Sí
RR-3-5	¿El ente nacional de control o ente regulador del sector, ha realizado al menos una evaluación de la aplicación de medidas de reducción de riesgo durante la fase de construcción de proyectos de infraestructura en los últimos 5 años?	No

Componente del índice: Preparación de la respuesta [PR]

PR-1A. Coordinación y articulación central de la política		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
PR-1A-1	¿Existe normatividad que establece una organización interinstitucional en el nivel nacional para los procesos de preparativos y respuesta?	Sí
PR-1A-2	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta, establece un mecanismo, instancia o instrumento de manejo de crisis por desastre al más alto nivel político nacional?	Sí
PR-1A-3	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta, establece la formulación de protocolos oficiales para la coordinación de las operaciones o comando de incidentes?	Sí
PR-1A-4	¿Existe normatividad que permite activar un régimen temporal de medidas de excepción en caso de desastres, emergencia o calamidad pública?	Sí
PR-1A-5	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta, establece la formulación de planes de emergencia o contingencia en el nivel nacional?	Sí
PR-1A-6	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta, establece que las acciones de respuesta y asistencia humanitaria deban basarse en evaluaciones de daños y análisis de necesidades?	Sí
PR-1A-7	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta, establece la realización de simulacros y simulaciones?	No
PR-1A-8	¿Existe normatividad para la coordinación de la asistencia internacional y ayuda mutua en caso de desastre?	Sí

PR-1B. Definición de responsabilidades sectoriales		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
PR-1B-1	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta establece la formulación de planes de emergencia o contingencia en los diferentes sectores o ministerios?	Sí
PR-1B-2	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta, prevé la creación y operación de sistemas de vigilancia o alerta sobre fenómenos naturales peligrosos?	Sí
PR-1B-3	¿La normatividad del sector ambiental define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	No
PR-1B-4	¿La normatividad del sector agricultura, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	No
PR-1B-5	¿La normatividad del sector salud, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	Sí
PR-1B-6	¿La normatividad del sector vivienda, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	No
PR-1B-7	¿La normatividad del sector educación, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	Sí
PR-1B-8	¿La normatividad del sector turismo, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	No

PR-1B-9	¿La normatividad del sector transporte (o sector equivalente), define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	Sí
PR-1B-10	¿La normatividad del sector agua y saneamiento (o equivalente), define la responsabilidad de realizar actividades de preparación en caso de desastres en el ámbito de sus competencias?	Sí
PR-1B-11	¿La normatividad del sector telecomunicaciones (o equivalente), define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	No
PR-1B-12	¿La normatividad del sector energía (o equivalente), define la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en el ámbito de sus competencias?	Sí
PR-1B-13	¿La normatividad que regula las entidades prestadoras del servicio público de agua y saneamiento, obliga la formulación e implementación de planes de continuidad de operaciones o negocios ante desastres?	Sí
PR-1B-14	¿La normatividad que regula las entidades prestadoras del servicio público de telecomunicaciones, obliga la formulación de planes de continuidad de operaciones o negocios ante desastres?	No
PR-1B-15	¿La normatividad que regula las entidades prestadoras del servicio público de energía, obliga la formulación de planes de continuidad de operaciones o negocios ante desastres?	No
PR-1B-16	¿Existe normatividad que establece la obligatoriedad de formular e implementar planes de emergencia o contingencia asociados con el transporte, manipulación o procesamiento de sustancias peligrosas?	Sí
PR-1B-17	¿Existe normatividad que establece la obligatoriedad de formular e implementar planes de emergencia o contingencia ante derrame, combustión o contaminación por hidrocarburos?	Sí

PR-1C. Definición de responsabilidades territoriales

Código	Pregunta de respuesta cerrada	
PR-1C-1	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta estipula instancias de coordinación en el territorio?	Sí
PR-1C-2	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta, establece criterios de asistencia subsidiaria entre diferentes niveles de gobierno?	Sí
PR-1C-3	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta establece la formulación de planes de emergencia o contingencia al nivel territorial?	Sí
PR-1C-4	¿Existe normatividad, distinta de la de GRD o preparativos, que define competencias para las unidades de gestión territorial en preparación y respuesta?	No
PR-1C-5	¿Existe normatividad que habilita a los municipios a utilizar sus recursos propios fuera de su jurisdicción en situaciones de emergencia?	Sí

PR-2. Evidencias de progreso en la implementación

Código	Pregunta de respuesta cerrada	
PR-2-1	¿El ente nacional responsable de la coordinación de la preparación de la respuesta, ha recibido recursos para estas funciones en la última vigencia fiscal?	Sí
PR-2-2	¿Al menos un servicio nacional de bomberos, ha recibido recursos para la financiación de actividades de preparación para desastres en la última vigencia?	No

	fiscal?	
PR-2-3	¿La entidad nacional responsable de la prevención y extinción de incendios forestales, ha recibido recursos para la financiación de actividades de preparación para desastres en la última vigencia fiscal?	No
PR-2-4	¿Cuenta el sector ambiental con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
PR-2-5	¿Cuenta el sector agricultura con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años, y su entidad coordinadora o rectora ha recibido recursos para la preparación en caso de desastres en la última vigencia fiscal?	No
PR-2-6	¿Cuenta el sector salud con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años, y su entidad coordinadora o rectora ha recibido recursos para la preparación en caso de desastres en la última vigencia fiscal?	Sí
PR-2-7	¿Cuenta el sector vivienda con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
PR-2-8	¿Cuenta el sector educación con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años, y su entidad coordinadora o rectora ha recibido recursos para la preparación en caso de desastres en la última vigencia fiscal?	No
PR-2-9	¿Cuenta el sector turismo con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
PR-2-10	¿Cuenta el sector transporte (o equivalente) con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años, y su entidad coordinadora o rectora ha recibido recursos para la preparación en caso de desastres en la última vigencia fiscal?	No
PR-2-11	¿Cuenta el sector agua y saneamiento con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años, y su entidad coordinadora o rectora ha recibido recursos para la preparación en caso de desastres en la última vigencia fiscal?	No
PR-2-12	¿Cuenta el sector energía con un Plan Nacional de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones o equivalente que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años, y su entidad coordinadora o rectora ha recibido recursos para la preparación en caso de desastres en la última vigencia fiscal?	No
PR-2-13	¿La empresa prestadora del servicio público de agua y saneamiento con la mayor cartera de usuarios en el país, cuenta con un Plan de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones en caso de desastre?	No
PR-2-14	¿La empresa de generación, transmisión y distribución de energía con la mayor facturación en el país, cuenta con un Plan de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones en caso de desastre? (NOTA: en caso de no ser la misma empresa, deben cumplirlo todas)	No
PR-2-15	¿La empresa prestadora del servicio público de telecomunicaciones con la mayor cartera de usuarios en el país, cuenta con un Plan de Emergencia o contingencia o continuidad de operaciones en caso de desastre?	No

PR-3. Control, rendición de cuentas y participación		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
PR-3-1	¿La normatividad que regula los procesos de preparativos y respuesta establece mecanismos de participación de la sociedad civil en todas las unidades de gestión territorial?	Sí
PR-3-2	¿El ente nacional de control ha realizado al menos una evaluación sobre preparativos para desastre en los últimos 5 años?	Sí
PR-3-3	¿El ente nacional de control ha realizado al menos una evaluación ex post sobre el desempeño del gobierno en la respuesta en alguna de las últimas 5 situaciones de desastre declaradas por el nivel nacional o en los que se solicitó ayuda internacional?	Sí
PR-3-4	¿La entidad nacional encargada de coordinar la preparación y la respuesta ha realizado al menos una evaluación sobre la calidad en sus procesos en los últimos 3 años?	No
PR-3-5	¿Las entidades nacionales encargadas de la preparación y la respuesta, han adoptado estándares de calidad en la asistencia humanitaria al menos en relación con agua, saneamiento, nutrición y albergue temporal?	No
PR-3-6	¿En al menos una de las últimas 5 situaciones de desastre declaradas por el nivel nacional o en los que se solicitó ayuda internacional, se ha activado algún mecanismo de participación comunitaria para la respuesta?	Sí

Componente del índice: Planificación de la recuperación post-desastre [RC]

RC-1A. Coordinación y articulación central de la política		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
RC-1A-1	¿Existe normatividad sobre recuperación post-desastre que define la responsabilidad del estado frente a este proceso?	Sí
RC-1A-2	¿Existe normatividad que establezca que la recuperación de medios de vida es un propósito de la recuperación post-desastre?	Sí
RC-1A-3	¿Existe normatividad que establezca esquemas institucionales para la coordinación de la reconstrucción post-desastre?	Sí
RC-1A-4	¿Existe normatividad que establezca la realización de estudios sobre las causas de los desastres para orientar una recuperación que evite la restitución de las condiciones de riesgo preexistentes?	Sí
RC-1A-5	¿Existe normatividad que ordene la formulación de planes de recuperación post-desastre que explícitamente busquen reducir la vulnerabilidad preexistente?	Sí
RC-1A-6	¿Existe normatividad que ordene la formulación <i>ex ante</i> de planes de recuperación post desastre?	No
RC-1A-7	¿Existe normatividad que establece que los planes de recuperación post desastre deben definir la duración de la etapa en que se apoyará el restablecimiento de los medios de vida, durante la transición entre la respuesta y la reconstrucción?	No
RC-1A-8	¿Existe normatividad que establece que los planes de recuperación post desastre deben definir la duración del periodo en que se deben reparar o reconstruir las viviendas afectadas?	No

RC-1B. Definición de responsabilidades sectoriales		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
RC-1B-1	¿La normatividad del sector ambiental define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No
RC-1B-2	¿La normatividad del sector agricultura, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No
RC-1B-3	¿La normatividad del sector salud, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No
RC-1B-4	¿La normatividad del sector vivienda, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No
RC-1B-5	¿La normatividad del sector educación, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	Sí
RC-1B-6	¿La normatividad del sector turismo, define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No
RC-1B-7	¿La normatividad del sector transporte (o sector equivalente), define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	Sí
RC-1B-8	¿La normatividad del sector agua y saneamiento (o equivalente), define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No
RC-1B-9	¿La normatividad del sector telecomunicaciones (o equivalente), define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No
RC-1B-10	¿La normatividad del sector energía (o equivalente), define la responsabilidad de realizar actividades de preparación de la recuperación post desastre en el ámbito de sus competencias?	No

RC-1C. Definición de responsabilidades territoriales		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
RC-1C-1	¿Existe normatividad que regule la evaluación, revisión o actualización de planes de desarrollo después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas?	No
RC-1C-2	¿Existe normatividad que regule la evaluación, revisión o actualización de planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas?	Sí

RC-2. Evidencias de progreso en la implementación		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
RC-2-1	¿Cuenta el Ministerio de Ambiente (o entidad rectora o coordinadora del ambiente) con un Plan <i>ex ante</i> de recuperación post desastre para su sector que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
RC-2-2	¿Cuenta el Ministerio de Agricultura (o entidad equivalente) con un Plan <i>ex ante</i> de recuperación post desastre para su sector que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No

RC-2-3	¿Cuenta el Ministerio de Salud (o entidad equivalente) con un Plan <i>ex ante</i> de recuperación post desastre para su sector que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
RC-2-4	¿Cuenta el Ministerio de Vivienda (o entidad equivalente) con un Plan <i>ex ante</i> de recuperación post desastre para su sector que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
RC-2-5	¿Cuenta el Ministerio de Educación (o entidad equivalente) con un Plan <i>ex ante</i> de recuperación post desastre para su sector que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
RC-2-6	¿Cuenta el Ministerio de Turismo (o entidad equivalente) con un Plan <i>ex ante</i> de recuperación post desastre para su sector que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
RC-2-7	¿Cuenta el Ministerio de Transporte (o entidad equivalente) con un Plan <i>ex ante</i> de recuperación post desastre para su sector que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
RC-2-8	¿Cuenta el ente rector o coordinador del sector agua y saneamiento con un Plan <i>ex ante</i> de recuperación post desastre que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
RC-2-9	¿Cuenta el ente rector o coordinador del sector telecomunicaciones con un Plan <i>ex ante</i> de recuperación post desastre que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No
RC-2-10	¿Cuenta el ente rector o coordinador del sector energía con un Plan <i>ex ante</i> de recuperación post desastre que haya sido aprobado formalmente al menos en los últimos 5 años?	No

RC-3. Control, rendición de cuentas y participación

Código	Pregunta de respuesta cerrada	
RC-3-1	¿Existe normatividad que establezca mecanismos de participación de la sociedad civil o de organizaciones sociales y no gubernamentales en la recuperación post-desastre?	Sí
RC-3-2	¿El ente nacional de control ha realizado al menos una evaluación sobre la gestión del gobierno en la recuperación en alguna de las últimas 5 situaciones de desastre de gran magnitud declarados por el nivel nacional o en los que se solicitó ayuda internacional?	Sí
RC-3-3	¿En al menos una de las últimas 5 situaciones de desastre declaradas por el nivel nacional o en los que se solicitó ayuda internacional, se ha activado algún mecanismo de información a la población afectada sobre la recuperación?	Sí
RC-3-4	¿En al menos una de las últimas 5 situaciones de desastre declaradas por el nivel nacional o en los que se solicitó ayuda internacional, se ha activado algún mecanismo de participación comunitaria para la recuperación?	Sí

Componente del índice: Protección financiera [PF]:

PF-1A. Coordinación y articulación central de la política

Código	Pregunta de respuesta cerrada	SI/NO
PF-1A-1	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece fondos a nivel nacional para financiar gastos emergentes en situaciones de desastres?	Sí

PF-1A-2	¿La normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres establece el porcentaje anual de recursos a asignarse a los fondos a nivel nacional habilitados para gastos emergentes en situaciones de desastres?	No
PF-1A-3	¿Existe normatividad que establezca la formulación de una estructura de retención y transferencia del riesgo de desastres en el país?	Sí
PF-1A-4	¿La normatividad que regula las provisiones técnicas del sector asegurador establece que la estimación de reservas de riesgo catastrófico para bienes de características no homogéneas/especiales está sustentada en modelos de evaluación probabilista del riesgo definidos o certificados por el ente regulador del sector?	No
PF-1A-5	¿La normatividad que regula las provisiones técnicas del sector asegurador establece que la estimación de reservas de riesgo catastrófico para bienes de características homogéneas/uniformes está sustentada en modelos de evaluación probabilista del riesgo definidos o certificados por el ente regulador del sector?	No
PF-1A-6	¿Existe normatividad que establezca fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades de manejo de desastres?	No

PF-1B. Definición de responsabilidades sectoriales

Código	Pregunta de respuesta cerrada	SI/NO
PF-1B-1	¿Existe normatividad que establezca la responsabilidad fiscal del estado frente al riesgo de desastres?	No
PF-1B-2	¿Existe normatividad que asigne competencias al sector Hacienda, Finanzas o Economía, en materia de protección financiera frente al riesgo de desastres?	Sí
PF-1B-3	¿Existe normatividad que establezca que las entidades sectoriales deben cubrir sus activos públicos con pólizas de seguro u otro tipo de mecanismo equivalente?	Sí
PF-1B-4	¿Existe normatividad sobre incentivos para el aseguramiento de la vivienda de los privados por riesgo de desastres?	No

PF-1C. Definición de responsabilidades territoriales

Código	Pregunta de respuesta cerrada	SI/NO
PF-1C-1	¿Existe normatividad que establezca que las entidades de los niveles territoriales deben cubrir sus activos públicos con pólizas de seguro u otro tipo de mecanismo equivalente?	Sí
PF-1C-2	¿Existe normatividad que obligue a la implementación de estructuras de protección financiera ante desastres en ciudades con más de 100 mil habitantes?	No
PF-1C-3	¿La ciudad capital del país cuenta con un fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de manejo de desastres?	Sí
PF-1C-4	¿El fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de manejo de desastres de la ciudad capital del país, cuenta con capacidad de acumulación de recursos en el tiempo?	No
PF-1C-5	¿El fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de manejo de desastres de la ciudad capital del país, está basado en una regla óptima de acumulación y gasto basada en la pérdida anual esperada y la información registrada sobre las pérdidas por desastres en años anteriores?	No

PF-2. Evidencias de progreso en la implementación		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
PF-2-1	¿La ciudad capital del país cuenta con una estructura de protección financiera en caso de desastre?	No
PF-2-2	¿El Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía, ha dimensionado las necesidades de recursos para cubrir Pérdidas Máximas Probables (PMP) por <i>eventos catastróficos</i> para diferentes periodos de retorno?	Sí
PF-2-3	¿El Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía, ha dimensionado las necesidades de recursos previstas para cubrir anualmente los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ocasionados por <i>eventos menores y frecuentes</i> ?	Sí
PF-2-4	¿El Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía o entidad competente, ha aprobado estándares para el aseguramiento de edificaciones públicas en caso de desastres?	No
PF-2-5	¿El Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía o entidad competente, ha aprobado estándares para el aseguramiento de las concesiones de al menos un servicio básico o infraestructura crítica en caso de desastres?	No
PF-2-6	¿El Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía o entidad competente, ha aprobado requisitos mínimos para la participación de los agentes aseguradores y reaseguradores en los contratos de seguros y de reaseguros para al menos algún bien de responsabilidad fiscal del Estado?	No
PF-2-7	¿El Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía o entidad competente, ha generado directrices para las entidades territoriales para la protección financiera frente al riesgo de desastres?	No
PF-2-8	¿Existe un fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de manejo de desastres?	Sí
PF-2-9	¿El fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de manejo de desastres, cuenta con capacidad de acumulación de recursos en el tiempo?	Sí
PF-2-10	¿El fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades de manejo de desastres, está basado en una regla óptima de acumulación y gasto basada en la pérdida anual esperada y la información registrada sobre las pérdidas por desastres en años anteriores?	No
PF-2-11	¿El país tiene suscrito al menos un crédito contingente explícitamente vinculado con la financiación de gastos emergentes en situaciones de desastre?	Sí
PF-2-12	¿Al menos un municipio de la ciudad capital del país cuenta con un instrumento vigente de transferencia del riesgo de desastres para un portafolio de bienes de responsabilidad fiscal del Estado?	Sí
PF-2-13	¿Se ha implementado al menos un mecanismo de transferencia del riesgo para cubrir de forma colectiva el portafolio de bienes fiscales de al menos un sector?	No
PF-2-14	¿El Ministerio o Secretaría de Planificación del Desarrollo Nacional, o el Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía, o la Entidad encargada de la Gestión del Riesgo de Desastres o el sector Agricultura, cuenta con al menos un instrumento financiero diseñado <i>ex ante</i> para incentivar la reactivación económica en áreas afectadas por desastres?	Sí
PF-2-15	¿El Ministerio de Agricultura tiene una estructura de protección financiera del sector agricultura (o equivalente) frente al riesgo de desastres?	Sí

PF-3. Control, rendición de cuentas y participación		
Código	Pregunta de respuesta cerrada	
PF-3-1	¿El ente nacional de control ha realizado al menos una verificación o evaluación del cumplimiento de la normativa existente sobre mecanismos de protección financiera en los últimos 5 años?	No
PF-3-2	¿El ente rector del sector asegurador ha realizado al menos una verificación o evaluación sobre el uso del modelo de evaluación probabilista del riesgo para la estimación de las reservas de riesgo catastrófico de las compañías de seguro en los últimos 3 años?	No
PF-3-3	¿El Ministerio de Hacienda, Finanzas o Economía ha realizado al menos una evaluación sobre la aplicación de los procesos de protección financiera en el país en los últimos 3 años?	No