

REFORMULACIÓN METODOLÓGICA PRESUPUESTAL PARA LA
CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN DE ATENCIÓN A DESASTRES EN
COLOMBIA.



Formulación de Proyecto de inversión pública: Reformulación Metodológica Presupuestal para
la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Karen Alexandra Narváez Rodriguez

Giovanni Sepúlveda Sanchez

Corporación Universitaria Minuto de Dios

Rectoría Sede Principal

Sede Bogotá D.C. - Sede Principal

Programa Especialización en Gerencia de Proyectos

agosto de 2021

REFORMULACIÓN METODOLÓGICA PRESUPUESTAL PARA LA
CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN DE ATENCIÓN A DESASTRES EN
COLOMBIA.

Formulación de Proyecto de inversión pública: Reformulación Metodológica Presupuestal para
la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Karen Alexandra Narváez Rodríguez
Giovanni Sepúlveda Sanchez

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Especialista en Gerencia de
Proyectos

Asesor(a)

Nestor Alfonso Lopez Piñeros

Corporación Universitaria Minuto de Dios

Rectoría Sede Principal

Sede Bogotá D.C. - Sede Principal

Programa Especialización en Gerencia de Proyectos

agosto de 2021

Contenido

Lista de anexos.....	5
Resumen.....	6
Abstract.....	7
Introducción	8
CAPÍTULO I:	10
1 Anteproyecto	10
1.1 Planteamiento del Problema.....	10
1.1.1 Contexto.....	11
1.1.2 Árbol de problemas.....	11
1.1.3 Justificación	11
1.2 Objetivos	12
1.3 Diseño Metodológico	13
1.4 Marcos de referencia	14
1.4.1 Marco teórico	14
1.4.2 Marco conceptual.....	15
1.4.3 Aproximación marco referencial	16
CAPÍTULO II.....	18
2 Diagnóstico de Implementación Sistema Nacional de Gestión de Riesgo en Colombia	18
2.1 Antecedentes	18
2.2 El Sistema Nacional para la Prevención de Desastres Colombiano.....	20
2.3 Análisis de la Política Publica de Atención a Desastres en Colombia.....	23
CAPÍTULO III.....	27
3 Posicionar la Propuesta Metodológica Resultante de la Investigación Como Contribución al Funcionamiento del Plan Nacional de Atención a Desastres en la Asignación de Recursos	27
3.1 La Institucionalidad.....	28
3.1.1 planeación para el desarrollo desde una visión de integración regional.....	28
3.1.2 reestructuración interna.	29

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

3.1.3 respuesta oportuna y reducción de tasa de mortalidad.	31
3.2 La Población Objetivo.....	33
3.2.1 incremento en la seguridad alimentaria.	33
CAPÍTULO IV.....	34
4 Definir las Actividades Proyectadas para la Ejecución del Proyecto con Los Cronogramas y Entregables.....	34
4.1 Actividades.....	35
4.1.1 fase de alistamiento.	35
4.1.2 fase de desarrollo investigativo.	36
4.1.3 fase de propuesta y evaluación.	37
4.2 Cronogramas y entregables	38
4.2.1 diagrama de Gantt por macroproceso.	38
4.2.2 los entregables.	38
CAPÍTULO V.....	39
5 Plan de Evaluación de impacto del proyecto.....	39
5.1 Planeación para el desarrollo desde una visión de integración regional.	40
5.2 Respuesta oportuna y reducción de tasa de mortalidad.....	41
5.2.1 Institucional.....	42
5.2.2 Población.....	42
5.3 Incremento en la seguridad alimentaria.	44
6 Hallazgos y resultados	46
6.1 Hallazgos frente al diagnóstico:	46
6.2 Hallazgos frente al Posicionamiento de la Propuesta.....	47
6.3 Hallazgos frente al Plan de Evaluación de impacto	48
7 Conclusiones.....	49
Referencias.....	51
Anexos	58

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Lista de anexos

Anexo A. Inversión, ingresos y costos proyectados	58
Anexo B. Fase de alistamiento.....	59
Anexo C. Fase de Desarrollo Investigativo	61
Anexo D. Fase de propuesta y evaluación	63
Anexo E. Diagrama de Gantt	64
Anexo F. Entregables.....	66

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Resumen

A pesar de todos los esfuerzos encaminados a la prevención y atención a riesgos de desastres en Colombia aún no se están brindando condiciones suficientes de seguridad alimentaria en situaciones de emergencia, por esta razón, lo que este documento representa, en conclusión, es un esfuerzo para proponer un proyecto útil que busque por medio de financiación pública, fortalecer la manera en la que se concibe la atención y ayuda humanitaria en emergencias, relacionando la seguridad alimentaria dentro de las necesidades básicas ante la ocurrencia de desastres naturales con la planeación y gestión de riesgos de desastres en Colombia. Los resultados de este proyecto se logran a través de un diagnóstico del estado actual del sistema revisando sus antecedentes, su postura en la actualidad y el análisis de la política pública; del posicionamiento de esta propuesta desde el punto de vista de la institucionalidad y la población objetivo; la definición de actividades proyectadas en las fases de alistamiento, desarrollo investigativo, propuesta y evaluación, así como los cronogramas y entregables; y finalmente, el plan de evaluación de impacto desde 3 perspectivas, la primera, planeación para el desarrollo desde una visión de integración regional, la segunda, respuesta oportuna y reducción de tasa de mortalidad desde el punto de vista institucional y de la población objetivo y la última, incremento en la seguridad alimentaria.

Palabras clave: Seguridad alimentaria, SNGRD, desastres naturales, presupuesto, ayuda humanitaria alimentaria, recursos

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Abstract

In spite of all the efforts aimed at disaster risk prevention and attention in Colombia, sufficient food security conditions are still not being provided in emergency situations. For this reason, what this document represents, in conclusion, is an effort to propose a useful project that seeks, through public funding, to strengthen the way in which humanitarian attention and aid is conceived in emergencies, relating food security within the basic needs before the occurrence of natural disasters with the planning and management of disaster risks in Colombia. The results of this project are achieved through a diagnosis of the current state of the system by reviewing its background, its current position and the analysis of public policy; the positioning of this proposal from the point of view of the institutional framework and the target population; the definition of activities planned in the phases of preparation, research development, proposal and evaluation, as well as the schedules and deliverables; and finally, the impact evaluation plan from 3 perspectives, the first, planning for development from a regional integration vision, the second, timely response and reduction of mortality rate from the institutional and target population point of view, and the last, increase in food security.

Keywords: food security, SNGRD, natural disasters, budget, humanitarian food aid, resources

Introducción

Colombia es un país que, por su ubicación geográfica, sus características hidro-climatológicas y sus condiciones geológicas es susceptible a la ocurrencia de desastres naturales de cualquier tipo. Su territorio cumple dos condiciones específicas que describen esta susceptibilidad con gran claridad, en primer lugar, al hallarse en un trópico y ser un territorio rico en agua, es altamente vulnerable a cambios climáticos (El País 2017), y en segundo lugar, al estar ubicado sobre el cinturón de fuego del pacífico, específicamente en la convergencia de las placas tectónicas Suramericana-Nazca y Caribe, dan origen al sistema montañoso de los Andes (Cordillera Central, Oriental y Occidental, condición que genera un escenario propicio para una intensa actividad sísmica y volcánica que aunque es poco frecuente, es bastante significativa (UNGRD, 2020). Uno de los fenómenos volcánicos más frecuentes en este territorio son los lahares, un claro ejemplo al considerar los últimos años ha sido la erupción del volcán Nevado del Ruiz, un evento en cuyo Lahar causó la tragedia de Armero en el departamento del Tolima y otras afectaciones en los municipios de Villamaría y Chinchiná en el departamento de Caldas, resultando en un aproximado de 23.000 muertos y un estimado de 1 billón de dólares en daños.

Esta situación representa el problema de interés para el presente proyecto, en donde se evidencian una insuficiencia de recursos destinados en el plan de atención de desastres para cubrir de las necesidades básicas de personas víctima de un desastre natural como el ocurrido en Armero, insuficiencia que tuvo implicaciones directas en la capacidad de proporcionar ayuda humanitaria alimentaria a los damnificados de dicha tragedia, la cual pudo de alguna manera ser mucho más efectiva.

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

De esta forma, el objetivo de este proyecto se configura en la posibilidad de proponer un proyecto investigativo que se pueda desarrollar desde la inversión pública nacional y que genere una guía metodológica que permita a través de un estudio de caso, reconfigurando los parámetros clave en la planeación presupuestal del plan nacional de desastres para definir los recursos de ayuda humanitaria alimentaria necesarios para atender desastres de esta naturaleza y así sentar un precedente que signifique una línea base a tener en cuenta para la formulación de los planes y políticas nacionales de atención a desastres en el país.

CAPÍTULO I:

1 Anteproyecto

1.1 Planteamiento del Problema

A pesar de todos los esfuerzos encaminados a la prevención y atención a riesgos de desastres en Colombia, aún existen grandes falencias en cuanto a la atención a población vulnerable, especialmente en el ámbito alimentario, ya que se ha logrado identificar que existen vacíos frente a la disposición y utilización de recursos producto de demoras en la atención, así como a la insuficiencia de recursos asignadas por parte los entes gubernamentales para suplir las necesidades alimentarias de la población, pues no se logra cubrir la atención del total de las personas damnificadas ante la ocurrencia de un desastre. (OCHA, 2020). En Colombia, no se están brindando condiciones de seguridad alimentaria en situaciones de emergencia, entendiéndose como el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuno y permanente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad. Gutiérrez (2017). puesto que los 3 pilares sobre los que se fundamenta esta, a saber: disponibilidad, acceso y utilización, no se están cumpliendo en su totalidad, en primer lugar porque tras la ocurrencia de un desastre, las poblaciones afectadas pierden acceso y existencias de cultivos y alimentos locales y en segundo lugar, porque a partir de las ayudas institucionales los recursos son limitados, ocasionando que los esfuerzos sean insuficientes y que la población afectada se vea vulnerada no sólo por la ocurrencia misma del desastre, sino por la ineficiente atención a las variables financieras verdaderamente importantes al momento de atender emergencias naturales en términos alimentarios.

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

1.1.1 Contexto

Objetivo General	Objeto	Sujeto	Espacio	Tiempo	Problema	Situación problema	Pregunta de investigación
Medidas de ayuda humanitaria alimentaria ante la ocurrencia de la tragedia de Armero y su relación con la fase de planeación estratégica de los planes de atención a desastres naturales en Colombia.	Capacidad de cobertura de la ayuda humanitaria alimentaria por presupuesto	Análisis de caso / Desastre natural de Armero (1985) Vs. políticas actuales	Colombia / Nevado del Ruiz	Fase de planeación del plan de atención a desastres	Insuficiencia de recursos económicos	Insuficiencia de recursos económicos asignados en la fase de planeación para la implementación del plan de atención a desastres con implicaciones en la capacidad de cobertura de la ayuda humanitaria alimentaria en Colombia. Un análisis de caso comparativo entre la tragedia de armero y las políticas actuales.	¿Cómo incrementar la suficiencia de los recursos económicos necesarios a asignar en la fase de planeación del plan de atención a desastres para brindar una ayuda humanitaria alimentaria adecuada en caso de erupción volcánica?

1.1.2 Árbol de problemas



1.1.3 Justificación

El presente trabajo representa en conclusión un esfuerzo para proponer un proyecto útil que busque por medio de financiación pública, fortalecer la manera en la que se concibe la atención y ayuda humanitaria en emergencias, relacionando la seguridad alimentaria dentro de las necesidades básicas ante la ocurrencia de desastres naturales con la planeación y gestión de riesgos de desastres en Colombia, a través del análisis de los rubros actuales asignados dentro del presupuesto general de la nación y/o políticas locales vigentes sugiriendo el ajuste de la distribución del mismo. Sin duda, este tipo de temáticas no sólo invita pensar su ocurrencia y la forma de respuesta específica de la institucionalidad o administración pública colombiana, sino

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

que también vincula una perspectiva internacional, teniendo en cuenta la acción directa e indirecta de agencias de cooperación a este tipo de problemáticas con el pasar del tiempo.

Esta acción, por lo tanto, podrá posicionar un análisis funcional y estratégico dentro de la UNGRD que permita una aproximación con objetivos claros frente a la concepción de los desastres naturales y qué variables configuran una aproximación más actual y pertinente para su respuesta posterior en terreno, mejorando la función de entidades, actores y responsables en respuesta a estos sucesos en coherencia con la premisa fundamental de preservar la vida de las personas. Es así como replantearse la forma de reacción frente a las necesidades básicas en emergencia y su suficiencia ante la magnitud del evento, puede llegar a definir su eficacia; es así como la consideración de los presupuestos establecidos en la fase de planeación para responder a estos fenómenos desde la institucionalidad resulta indispensable.

1.2 Objetivos

Objetivo General	Objetivo Específico 1	Objetivo Específico 2	Objetivo Específico 3	Objetivo Específico 4
Formular un proyecto investigativo que permita el desarrollo de una estrategia metodológica eficiente para la asignación de recursos en la fase de planeación del plan de atención a desastres naturales y tener así la capacidad de cobertura suficiente en la ayuda humanitaria alimentaria en Colombia.	Diagnósticar el resultado hasta la fecha de la implementación del sistema nacional de gestión de riesgo de desastres	Posicionar la propuesta metodológica resultante de la investigación como contribución al funcionamiento del plan nacional de atención a desastres en la asignación de recursos	Definir las actividades proyectadas para la ejecución del proyecto con los cronogramas y entregables	Diseñar un plan de evaluación que permita medir la efectividad de la estrategia metodológica propuesta (impacto)

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

1.3 Diseño Metodológico

Se utilizará la Metodología de Marco Lógico, considerando la problemática inicial, analizarla en profundidad y luego por medio de etapas darle forma a un proyecto que atienda a las variables de origen más importantes según su pertinencia, logrando así desarrollar una estrategia que aborde la alternativa de acción más pertinente desde la identificación del problema, diseño y formulación del proyecto, ejecución, seguimiento y evaluación, dando especial énfasis en la viabilidad.

En primer lugar, será necesario abordar la problemática y se analizará a la luz de las estrategias estatales utilizadas históricamente para su atención, logrando determinar los diferentes actores involucrados, así como un diagnóstico de su ejecución; en segundo lugar, se procederá a plantear el árbol de objetivos y se establecerán actividades concretas para su cumplimiento, teniendo en cuenta el ciclo Deming para cuantificar rigurosamente los recursos, medios e insumos necesarios para cada parte de su ejecución por medio de una matriz de planificación de actividades con entregables en tiempos definidos según la proyección del cumplimiento de cada uno de los objetivos; en tercer lugar, para la etapa de evaluación, teniendo en cuenta que el presente proyecto se limita a una propuesta investigativa, será desarrollado principalmente su momento Ex-ante, el cual representará los fundamentos financieros y sociales que dan sustento al proyecto a modo de viabilidad, seguido de los momentos durante y Ex-post con una estrategia proyectada por medio de una matriz de indicadores, con lo cual podrá disponerse de las herramientas necesarias para evaluar la ejecución e impacto del proyecto en su totalidad.

1.4 Marcos de referencia

1.4.1 Marco teórico

Partiendo de la teoría de Hewitt (1983), el paradigma dominante en la región corresponde a la concepción de los desastres como eventos temporales y territorialmente segregados, trayendo como consecuencia que los desastres no se conciben como una parte integral del espectro de relaciones hombre-naturaleza o dependientes directamente de ellos, sino más bien como un problema superado, temporal y territorialmente limitado (Lavell 1993). Se tiene la tendencia de concebir los desastres como un mundo aparte, como si un desorden se produjera en el orden, como lo imprevisible imponiéndose a lo previsible. En este sentido, los factores sociales y económicos son colocados en una posición dependiente en la producción de un desastre (Marchezini, 2014), volviéndolo, según Lavell (1993) en objeto de interés coyuntural sin colocarse como tema genérico de estudio permanente.

Bajo la perspectiva de Wilches Chaux (1988) referente a la vulnerabilidad global de la sociedad, se clasifican las diferentes formas y niveles de vulnerabilidad que una sociedad puede enfrentar y que influye en la concreción de condiciones de desastres. Desde su punto de vista existen 10 componentes de vulnerabilidad (física, económica, social, política, técnica, ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional), de los cuales para el desarrollo de este documento se tomará en cuenta el económico, pues señala que en los países en vía de desarrollo se presenta un problema de dependencia económica nacional, ausencia de adecuados presupuestos públicos nacionales, regionales y locales, falta de diversificación de la base económica etc. (Lavell 1993).

De acuerdo con algunas investigaciones recientes como la de Ferrando (2003) y respaldando la perspectiva de Wilches, ante la ocurrencia de diferentes tipos de desastres sin importar su

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

naturaleza, “a nivel de autoridades inmediatamente se plantea la dimensión costos tanto de atención como de reparación. Rápidamente se activan fondos de emergencia, se modifican presupuestos de organismos y proyectos públicos, se retiran fondos de iniciativas sociales y cuando estos no alcanzan o los efectos y su recuperación pierden prioridad a nivel nacional, las autoridades locales desfinancian planes y los municipios hacen lo que pueden, hasta que la memoria colectiva con el paso del tiempo individualiza sus preocupaciones y pierde poder.”

Adicional a ello, el GFDRR (2012) a través del Programa de Financiamiento y Aseguramiento de Riesgos de Desastres del Banco Mundial (DRFI)destinado a países más vulnerables ante la ocurrencia de desastres naturales, asegura que los factores que afectan las decisiones de financiamiento son el requerimiento de fondos (montos y rapidez de desembolso), condiciones macroeconómicas y conflicto con otras prioridades nacionales, pues estos países a los que el GFDRR hace referencia están altamente expuestos a eventos adversos como huracanes, terremotos, erupciones volcánicas y maremotos, cuentan con una capacidad financiera limitada para enfrentar las consecuencias de dichos eventos, después de los desastres los gobiernos necesitan dinero rápidamente para proveer alivio y mantener los servicios de vida básicos en operación y generalmente la ayuda internacional arriba con lentitud, incluso a veces meses después de la ocurrencia de desastres.

1.4.2 Marco conceptual

Entendiendo desastre, según el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres SNGRD (2017), como el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que causen daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales generando una alteración intensa, grave y extendida en las

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

condiciones normales de funcionamiento de la población. Este trabajo tomará como referente los desastres de tipo volcánico, puesto que a pesar de ser poco frecuentes son potencialmente peligrosos, ya que de acuerdo con Vera Carrillo (2000) una vez que ocurren son capaces de afectar amplias regiones alrededor y pueden extenderse a distancias excepcionales siguiendo valles, cuencas hidrológicas u otros accidentes geográficos que facilitan su desplazamiento.

Uno de los fenómenos naturales ligados a los desastres de tipo volcánico más frecuentes, sobre todo en relación a nevados, son los lahares, entendidos como una avalancha de productos volcánicos altamente destructivos debido a la gran velocidad que toman y a su alta densidad pueden causar un gran número de víctimas fatales por los efectos mecánicos del flujo de agua y fragmentos de roca con la densidad del hormigón, enfermedades y hambrunas después de la catástrofe. (Carracedo 2015).

1.4.3 Aproximación marco referencial

Con el desastre ocurrido en Armero, se crea la ley 46 de 1998, la cual tiene como objetos fundamentales definir las responsabilidades, integrar esfuerzos y garantizar el buen manejo de los recursos (Ministerios de Hacienda y Crédito Público,2012); determina a su vez lineamientos y directrices para la prevención de desastres permitiendo así que cualquier entidad conozca y se rija por la misma frente a cualquier evento. Posteriormente mediante el decreto 4147 de 2011 se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en donde se dirige la implementación de la gestión del riesgo de desastres, y busca mejorar las políticas de desarrollo sostenible y regula el buen funcionamiento y desarrollo continuo del SNPAD.

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Posteriormente emergen algunas normas complementarias, a saber: En el año 2012 se incluyó la ley 1523 en la cual se transforma el Fondo de Calamidades a Fondo Nacional de Gestión del Riesgo, en el cual sus recursos están sujetos a la apropiación de recursos asignado al presupuesto general de la nación, si por alguna circunstancia el fondo se queda sin recursos el gobierno debe recurrir a un crédito contingente, que son *“Son créditos preaprobados y desembolsados rápidamente ante la ocurrencia del desastre. El beneficio de este instrumento es que actualmente se ofrece a tasas de interés inferiores a las de los créditos convencionales. El prestatario paga una tasa para conservar el derecho de acceder a esos fondos. Y el pago de los intereses no comienza hasta que no se accede al crédito. Sin embargo, sigue siendo un instrumento de préstamo que aumenta el endeudamiento del país”*. (Ministerios de Hacienda y Crédito Público, 2012); mediante decreto 308 de 2016 se adoptó el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, en el cual estipula la inclusión del mismo para el periodo 2016-2025, cuyo objetivo es mejorar el conocimiento frente al riesgo de desastres y poder garantizar ante un desastre un manejo oportuno y eficaz. (Decreto 308-2016); Así mismo en 2017 con el decreto 2157 se busca generar un marco regulatorio dirigido a los responsables de cada uno de los planes, además que incluirá todos los aspectos socioeconómicos, naturales que generen una intervención dentro del mismo.

Desde el punto de vista de políticas públicas, La CEPAL (2002) enmarca América Latina y el Caribe como una de las regiones más afectadas por desastres naturales y estos desastres no afectan a todos por igual, dando lugar a la importancia en la regulación actualizada de respuesta a desastres por parte de los entes gubernamentales en cada uno de los países de la zona, logrando así la reducción de la vulnerabilidad y los costos de los desastres naturales.

CAPÍTULO II

2 Diagnóstico de Implementación Sistema Nacional de Gestión de Riesgo en Colombia

Pensarse la efectividad de la implementación de del Sistema Nacional de gestión del riesgo, implica poder hacer un rastreo de su creación, características principales y funcionamiento en los últimos años, de forma que a continuación se plantea a la luz de una serie de antecedentes, cómo dicha política pública nace a partir de una serie de eventos que determinan una imposibilidad institucional al posicionarla desde la posición reactiva tradicional, pasando a tener un funcionamiento rígido que le impedirá más adelante ser eficaz ante las necesidades regionales y nacionales cambiantes para el entendimiento y reacción ante los desastres naturales.

2.1 Antecedentes

Si bien en Colombia han ocurrido una serie importante de desastres naturales durante su historia, se dificulta no pensar en uno de los más icónicos por el impacto causado sobre la población, este caso es el de la tragedia de Armero, un evento en el que a causa de la erupción del volcán Nevado del Ruiz el 13 de noviembre de 1985, se perdieron al menos 25.000 vidas y que representa la tragedia natural más devastadora del país durante el siglo XX, cuya ocurrencia generó un interés político, social y económico dado el contexto sobre el que se desarrolló y las falencias latentes que impidieron una correcta gestión de atención al desastre, no sólo en términos de ayuda alimentaria, sino en todo tipo de respuesta, provocando un punto de quiebre en la historia nacional respecto a la importancia y la necesidad de la implementación de un sistema de gestión de riesgo de desastres que hasta esta fecha no se había contemplado(Flórez, J. 2020), La ausencia de consideraciones institucionales para el abordaje de desastres naturales

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

antes de la ocurrencia de este hecho, provocó en este caso, una situación de emergencia en un contexto en el que el mundo recientemente se había enfrentado al terremoto de México tan solo 2 meses antes y sobre el que se había volcado todo el apoyo nacional e internacional, lo que limitó una respuesta efectiva.

“En Colombia, en términos de gestión del riesgo, se habla de antes de Armero y después de Armero”, dice Carlos Iván Márquez, director entre 2011 y 2018 de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo (UNGRD), una entidad que, de hecho, es heredera de la tragedia.

“En 1985, Colombia se dio cuenta de que no contaba con un sistema de atención de desastres. Había ruedas sueltas, cada institución trataba de hacer lo que podía”, explica. Tres años después de la avalancha se creó la Ley 46 de 1988, que dio origen a la UNGRD, y por primera vez se centralizaron los esfuerzos para no solo responder ante la naturaleza, sino también para intentar predecirla. (El tiempo, 2020)

Para la fecha en la que tuvo lugar el desastre de Armero, así como décadas anteriores, la respuesta a desastres en Colombia estaba únicamente a la cabeza de instituciones particulares con dependencias específicas diferenciadas, las cuales compartían responsabilidades según sus propias características y con poca posibilidad de reacción, estas eran el cuerpo de bomberos, INGEOMINAS, la Cruz Roja y la Defensa Civil; como instituciones encargadas de la respuesta a desastres, no tenían una asignación presupuestal o conglomerado ordenado de instituciones que conformaran un cuerpo legítimo cuya responsabilidad fuera la prevención nacional y la construcción de planes de manejo de estos sucesos. Según Latorre, E (Et. Al 2013), haciendo un rastreo de la ocurrencia de la emergencia y de las diferentes alertas previas realizadas por colaboradores de la ONU, el análisis de la situación estaba en cabeza de la Defensa Civil,

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

ministerio nacional de minas, así como de las universidades cercanas a la zona de riesgo, y los recursos iban asignándose según la necesidad de estudio para la evaluación de la situación. Es interesante observar esta condición, ya que se evidencia un interés bien definido del estudio de las consideraciones para entender lo que estaba pasando, mas no para considerar una posible atención de la población ante el inminente desastre que estaba por venir.

Esta situación, a la larga permitió el fortalecimiento de la política pública concerniente, el ordenamiento y la planificación territorial. En la actualidad a partir de la ocurrencia de este suceso, Colombia cuenta con una política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) establecidos en la Ley 1523 de 2012, los cuales tienen como objetivo llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo, ofreciendo protección a la población del territorio colombiano, mejorando la seguridad, el bienestar y la calidad de vida para contribuir al desarrollo sostenible.

2.2 El Sistema Nacional para la Prevención de Desastres Colombiano

“Es el conjunto de entidades nacionales de orden público privado y comunitario que, articuladas con las políticas, normas y recursos, tiene como objetivo llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en todo el territorio nacional en busca de mejorar la calidad de vida, la seguridad y el bienestar de todas las comunidades colombiana” Actualmente está compuesto por 6 estancias de orientación y coordinación: Consejo Nacional para la Gestión de Riesgo, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres (encargado de la coordinación de todo el Sistema Nacional y que dirige la implementación de la Gestión del Riesgo, atendiendo las políticas y el cumplimiento de la normatividad interna, además de las funciones establecidas en el Decreto – Ley 4147 de 2011),

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Comité Nacional para el Conocimiento de Riesgo, Comité Nacional para la Reducción de Riesgo, Comité Nacional para el Manejo de Desastres y los Consejos Departamentales, distritales y municipales para la Gestión del Riesgo. («Estructura del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres», 2020). Actualmente se encuentra bajo la supervisión y control de la Presidencia de la República, Gobernadores y Alcaldes.

El sistema de atención de desastres en Colombia nació después de 1985, inició en 2004 su estrategia de gestión financiera como una necesidad, a lo que el Banco Mundial (2014) se refiere: *“los desastres debido a la ocurrencia de fenómenos naturales generan volatilidad al presupuesto del gobierno en razón a los gastos súbitos e inesperados requeridos durante y después de un evento. Como consecuencia de las necesidades de gasto repentino, el gobierno debe tener acceso oportuno a recursos financieros para brindar una respuesta efectiva tanto de emergencia como de recuperación ante los desastres.”*; esta visión ejemplifica muy bien cómo se concibe la disponibilidad de los recursos actuales, los cuales tienen una naturaleza conexas con otro tipo de requerimientos tributarios, careciendo de independencia según su prioridad. Así, esta ausencia de prioridad aún centrada desde una perspectiva reaccionaria impide centrar la atención en la vida de las personas como el factor fundamental al abordar la respuesta a desastres, la cual requiere considerar entonces los diferentes procesos que llevan a la construcción de las estrategias, planes o políticas de respuesta a ellos, así como la priorización de dichas necesidades al actuar, otorgando relevancia a abordar los diferentes factores que intervienen en la definición los rubros para su implementación.

Las entidades del orden nacional que hacen parte del SNGRD son el Servicio Geológico Colombiano (SGC), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM), el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), la Dirección General Marítima

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

(DIMAR) y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), y sus competencias se relacionan con la gestión de las amenazas geológicas ya mencionadas desde los diferentes procesos de la gestión del riesgo de desastres (entiéndase conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres). (UNGRD, 2020)

Dentro del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se estipulan directrices para orientar la asignación y ejecución de recursos para el Fondo Nacional de Gestión de Desastres:

1. El balance en la asignación de recursos entre los procesos misionales SNGRD
2. La coparticipación de los niveles sectoriales y territoriales.
3. Los incentivos para la inversión local en gestión del riesgo de desastres.
4. La evaluación del riesgo de carácter regional y nacional.
5. La evaluación del riesgo de carácter sectorial.
6. La financiación del PNGRD.

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2025 estimó un valor de \$11.025.886.363.636 el cual lo distribuye para mejoramiento del conocimiento de gestión del riesgo en desastres, reducción del riesgo sectorial y territorial, preparación para la respuesta y recuperación, entre otras. En años anteriores los presupuestos asignados han sido los siguientes: 2014 \$107.751.029.086, 2015 \$31.997.859.086, 2016 \$84.025.966.026, 2017 \$85.290.540.773, 2018 \$100.125.432.618, 2019 \$127.220.432.618, 2020 \$207.162.000.000 (Los datos relacionados son tomados de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres).

2.3 Análisis de la Política Pública de Atención a Desastres en Colombia

En diversas ocasiones se han presenciado historias y notas de prensa relacionadas a la forma en la que la política pública colombiana en materia de atención a desastre ha actuado en donde si bien se denotan una reacción ante su ocurrencia, como común denominador se encuentra insatisfacción de la población e inconvenientes que resultan en acción con daño, negligencia, e incluso en el aumento de damnificados y muertos por malas gestiones (3.181 muertos y 12,3 millones de afectados: las cifras de desastres naturales entre 2006 y 2014 (Departamento Nacional de Planeación, 2015)), situaciones que hasta el momento, si bien han sido revisadas históricamente, no tienen muchas aproximaciones desde la comunidad científica en administración. Prueba de ello es que luego de la ocurrencia del último desastre natural causado por el huracán IOTA, muchos actores, víctimas, funcionarios y organizaciones sistemáticamente reportaron inconsistencias en la llegada, atención, tiempos y resultados de la ayuda humanitaria tanto del estado como de cooperantes internacionales (Caracol Radio, 2020; La Silla Vacía, 2020; RCN radio, 2020). De esta manera se concibe como un tema de gran importancia para la comunidad académica y técnica, pero también para la comunidad social en general y en especial para la institucionalidad colombiana que buscan tener información que logre evidenciar cómo es que se manejan estos procesos, cómo funcionan, y qué tipo de falencias pueden contener, ya que de estas podría depender la cantidad de personas que pueden considerarse en riesgo, ya sea antes, durante o después de la ocurrencia de estos sucesos tan desastrosos para el grueso de la población.

La ausencia de un plan previo de atención a desastre en Colombia antes de la ocurrencia del desastre de armero impidió la ponderación de recursos que se utilizaron para dichos momentos,

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

de hecho, es posible encontrar diferentes fuentes, especialmente periodísticas que estipulan los costos generados por la atención en emergencia y posterior intento de reconstrucción, sin embargo, no es posible establecer diferencialmente el coste en ayuda alimentaria. Al respecto se pueden rastrear varios análisis periodísticos, entre los cuales se encuentra: La República, mencionando pérdidas reportadas por el banco mundial, el DNP y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, que ascendieron a *“2,05% del PIB de esa época, traducidos en US\$712,8 millones... ..y sumando la rehabilitación fue de US\$14,7 millones (0,04% del PIB)”* (La república, 2015); Señal Colombia manifiesta las implicaciones económicas totales *“Los damnificados llegaron a los 230.000, las pérdidas materiales fueron estimadas entre 35 mil y 50 mil millones de pesos.”* (Arcilla, P. 2020); El país menciona un poco más de profundidad al incluir los gastos por parte de agencias de cooperación internacional y diferentes ONGs, así como de su utilización por parte del fondo RESURGIR *“El Fondo de Reconstrucción, Resurgir, fue creado el 24 de noviembre de 1985, y en su primer año administró recursos por \$1924 millones. De ellos US\$3,3 millones fueron donaciones extranjeras. Las pérdidas materiales, de acuerdo con la ONU, sumaron US\$212 millones.”* (Gonzales, V. 2015); Sánchez, A (2014) del banco de la república pondera un impacto económico de 212 millones de dólares.

De esta manera y como bien lo menciona Sánchez, A (2014) y complementa Latorre, E (Et al 2013) en el periodo de tiempo previos al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres es muy probable que el comité de emergencias no tuviese una capacidad de respuesta, ya que no había lineamientos claros que permitieran la asignación de recursos desde una perspectiva de prevención y planeación clara de respuesta a estos eventos, lo que obligó entonces a que el estado atendiera la situación por medio, en su mayoría, de recursos de terceros, privados y extranjeros que originaron la incapacidad del estado de responder y por lo tanto a declarar la

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

emergencia económica; sin embargo en la actualidad dicha situación no ha cambiado considerablemente y aun después de la construcción de un plan institucionalizado como el Plan Nacional de Gestión de Desastres, con una institucionalidad conformada, comités, recursos y lineamientos claros al día de hoy, es difícil explicar su falta de efectividad al momento de atender una emergencia.

Como se ha visto anteriormente, los esfuerzos que ha venido destinando la institucionalidad con el fin de prevenir y mitigar los efectos negativos de desastres han aumentado considerablemente desde 1985, incluso teniendo asignaciones presupuestales cada vez más elevadas, las cuales se van actualizando cada año, adicionando cada vez más rubros para tender incluso sucesos inesperados (Como la emergencia presentada en 2020 por el COVID-19), sin embargo este aumento de esfuerzos especialmente presupuestados pareciera tener una denotación netamente cuantitativa y no cualitativa que permita un análisis serio del funcionamiento de la política pública en su conjunto, manteniendo una estructura inflexible y rígida. Con este panorama y la posibilidad de ocurrencia de situaciones imprevistas, es necesario que cada ente territorial, como lo establece el artículo 53 de la ley 1523 de 2012, incluye dentro de su presupuesto partidas presupuestales con el fin de reducir el riesgo y dar manejo a los desastres de mejor manera, incorporando como la guía para la integración de la gestión del riesgo de desastres en los planes de desarrollo territorial en el cual especifican parámetros a tener en cuenta para la inclusión de la gestión del riesgo.

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Lo cierto es que la evidencia muestra que la aplicación de la ley no sucede con rigurosidad y la veeduría por su cumplimiento es poco más que ausente, dejando en la mayoría de casos escenarios sin información que verdaderamente respalde planes efectivos desde cada territorio para prevención o atención efectiva de dichos sucesos, es decir, a pesar de la estructura de la política pública de atención a desastres aparentemente tan robusta y partiendo de la respuesta de gestión de los desastres naturales más recientes ocurridos en el país, cabe suponer la existencia de algunos vacíos frente a su capacidad al considerar fallas en las fases administrativas, ya que como se ha evidenciado en la ocurrencia de algunos de ellos, la disposición previa, suficiencia y utilización de recursos no parece la más efectiva. Frente a este tema, la atención a desastres en el país evidencia dificultades relacionadas con demoras en la atención e insuficiencia por parte los entes gubernamentales para suplir las necesidades alimentarias de la población, pues no se logra cubrir el total de las personas damnificadas ante la ocurrencia de un desastre, evidenciando las limitaciones específicas de la planificación de dicha atención. (OCHA, 2020)

Con base en lo anterior, el marco institucional en la región para la gestión de riesgos y la reducción de desastres se caracteriza por un enfoque reactivo. En la mayoría de países, los sistemas de atención a desastres nacieron en la década de los 70, en Colombia después de 1985, con la creación de organismos de defensa civil o equivalentes y estos organismos se han especializado en la actividad de rescate y respuesta inmediata a las emergencias, sin embargo experiencia muestra que la atención inmediata es poco eficaz por estos organismos, motivo por el cual los planes deben estar orientados a actividades de atención inmediata como alojamiento y abastecimiento temporal (suministro de lugares de permanencia, alimentación, abrigo, apoyo psicológico, entre otros) y a la restauración de servicios básicos y abastecimiento,

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

específicamente al restablecimiento de los servicios sociales básicos, garantizando el acceso de alimentos y la prestación de servicios de nutrición, salud, educación y cuidado infantil.

Es así como determinar la necesidad de un proceso de análisis que ponga a tela de juicio la construcción del plan nacional de atención a desastres, especialmente desde la fase planeación, respecto a las variables financieras tenidas en cuenta para determinar la asignación de recursos, su uso y disponibilidad al momento de un desastre, cobra gran importancia, ya que es necesario plantear una nueva forma de respuesta que permita una capacidad de reacción y efectividad institucional para salvaguardar vidas en un futuro.

CAPÍTULO III

3 Posicionar la Propuesta Metodológica Resultante de la Investigación Como Contribución al Funcionamiento del Plan Nacional de Atención a Desastres en la Asignación de Recursos

Poner en consideración un ejercicio reflexivo e investigativo frente a la construcción del plan nacional de atención a desastres considerando la posibilidad de mejorar su efectividad al momento de ponerse en práctica, sin duda supone diferentes efectos, no sólo en la población objetivo, sino a su vez en la misma institucionalidad responsable de su ejecución, de esta forma y dada la naturaleza del presente proyecto, se abordará cada uno de estos actores como principales interesados. En primer lugar, se presentará la institucionalidad, la cual se refiere específicamente a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres en Colombia quien se encuentra encargada de administrar los recursos destinados a la respuesta a emergencias; y en segundo

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

lugar, se abordará a las personas como fin último del propósito de implementación del proyecto ya que es a quienes afectará directamente en términos de impacto ante la ocurrencia de un desastre natural.

3.1 La Institucionalidad

3.1.1 planeación para el desarrollo desde una visión de integración regional.

Iniciar una tradición reflexiva basada en la ciencia, especialmente desde el desarrollo de proyectos de investigación que opten por evaluar y poner a consideración la pertinencia de las políticas públicas, sus diferentes formas, además de su momento en comparación con los desarrollos actuales en otros países, podría ser tomado como un gran ejemplo a nivel regional (Sudamérica), ya que según el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, este es uno de los retos más importantes al considerar procesos de integración y planeación hacia el desarrollo en dichos países (Ilpes, 2013). Tomar como referente el trabajo internacional permite un aprendizaje, en donde compartir conocimiento pueda generar cambios estructurales y cimente alianzas, mejorando la forma en la que cada uno se enfrenta a fenómenos que tienen en común; sin duda, este reto de integración con los diferentes países de la región, sugiere la toma de iniciativas, las cuales pueden ser vistas con buenos ojos al momento de establecer relaciones gubernamentales que tengan eco cada vez más grande y así posiblemente tener un frente basado en el conocimiento que centre los esfuerzos en la cooperación para la solución de situaciones de vulnerabilidad y riesgo en la población en general.

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Los desastres naturales como fenómenos de posible ocurrencia en todo el mundo requieren de estrategias actuales para enfrentarlos, logrando así disponer de los desarrollos en tecnología e investigación que permitan mitigar el daño a la población; esta premisa en un mundo globalizado implica la presencia de un conocimiento en desarrollo que puede compartirse y de esta forma actualizarse si se dispone de los canales correspondientes. Sin lugar a duda, la puesta en marcha de este tipo de proyectos permite un diálogo entre las estrategias nacionales e internacionales, considerando las diferentes estrategias y formas de atención posibles ante este tipo de fenómenos, para luego poner a consideración su efectividad e incorporar lecciones aprendidas y buenas prácticas que moldeen las políticas públicas vigentes para mantenerlas a la vanguardia del desarrollo mundial.

De esta forma, poner en práctica dichos conocimientos y herramientas, partiendo de un escenario poco alentador de efectividad, permite un escenario propicio para innovar y buscar nuevas formas que puedan contribuir a fortalecer las iniciativas nacionales, no sólo en términos de desastres, sino de las políticas públicas en general, para dejar a un lado modelos obsoletos y permitir el cambio.

3.1.2 reestructuración interna.

El cambio lleva consigo la necesidad de re-pensar las formas adoptadas para la realización de una tarea, en este caso, integrar una tradición reflexiva para la formulación de políticas públicas en Colombia, no sólo requiere de una voluntad de integración regional como anteriormente se dijo, sino una posición que permita modificar aspectos estructurales de la institucionalidad, la cual para el caso concreto, al partir de la necesidad de diseñar un plan que

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

responda a la ayuda humanitaria alimentaria frente a la posible ocurrencia de un desastre de tipo volcánico (en una zona específica del país), hace indispensable reorganizar un presupuesto que atienda en su totalidad las problemáticas que se puedan llegar a originar, considerando así seguridad alimentaria, desnutrición, acceso a servicios básicos y muerte. Por ello, examinar los rubros asignados históricamente y ajustar sus variables a partir de un análisis sistemático, podría resolver las falencias actuales; sin embargo, esta acción, también traería la necesidad de un esfuerzo estatal frente a su ajuste operativo y fiscal, teniendo que reestructurar su funcionamiento interno, así como la asignación de recursos a cada una de sus dependencias a partir de las nuevas necesidades del sistema nacional de desastres.

Este ajuste por supuesto requiere a su vez de nuevas inversiones a futuro para adaptarse a las nuevas condiciones y traerá tanto antiguos como nuevos desafíos, unos relacionados con el control efectivo de dichos recursos y otros con la adaptación a la nueva estructura en la asignación de los recursos públicos, afectando los objetivos de la política fiscal vigente. Frente a los primeros, es de notar que atender un desastre natural en términos de ayuda humanitaria alimentaria considerando ajustes en las variables financieras implica necesariamente una mayor asignación de recursos públicos, requiriendo a su vez del fortalecimiento de las estrategias de control sobre la utilización de dichos recursos por parte de los entes gubernamentales; de esta forma, al incrementarse la inversión al sistema nacional de atención de desastres, se incrementa la posibilidad de abuso de poder, apropiación indebida de fondos, nepotismo y abuso de autoridad pública, entre otros actos ilegales con el fin de obtener beneficios personales.

Sin embargo, todo esfuerzo adicional producto del establecimiento de nuevas formas de actuar frente a la ocurrencia de desastres naturales que permitan salvaguardar vidas humanas, representa más que la función pública de las instituciones correspondientes, una responsabilidad

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

social y política frente al constituyente primario quien en su ejercicio tutela el derecho a la vida como premisa fundamental.

3.1.3 respuesta oportuna y reducción de tasa de mortalidad.

Entender los desastres naturales como una amenaza potencialmente devastadora que puede causar la pérdida de vidas humanas y afectación directa a la calidad de vida, permite cuestionar el enfoque sobre el cual un país como Colombia está orientado, pues, los desastres ocurren en todo el mundo, sin embargo, las repercusiones económicas, sociales y ambientales han ido en aumento y los países en vía de desarrollo son aquellos que experimentan mayores impactos. como describe el documento de Naciones Unidas (2015, p. 4) *“La información existente indica que, en todos los países, el grado de exposición de las personas y de los bienes ha aumentado con más rapidez de lo que ha disminuido la vulnerabilidad”*. Para dar muestra de ello, Colombia, un país pionero en dar una visión integral al tratamiento de riesgos por desastres, a lo largo de los últimos años, los daños a propiedad, infraestructura y medios de subsistencia se han incrementado y dejan en evidencia que los desastres no son eventos de la naturaleza por sí mismos, sino que son el resultado de la aplicación de modelos de desarrollo que no consideran la relación sociedad-naturaleza. (Banco Mundial, 2012a). En torno a esta discusión, en el año 2015 se llevó a cabo el primer acuerdo principal de la agenda de desarrollo posterior a este mismo año conocido como el marco de Sendai, en él se establece que *“la reducción sustancial del riesgo de desastres exige perseverancia y persistencia con una atención más explícita en las personas y su salud y medios de subsistencia, así como un seguimiento regular”* (Naciones Unidas, 2015, p. 6); A partir de la experiencia adquirida con la aplicación del Marco de Acción de Hyogo se establecen 4 esferas prioritarias sobre las cuales los países deberían enfocarse:

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

1. Comprender el riesgo de desastres.
2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
4. Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Sin restar importancia a los puntos 1 y 2, enfocarse en este proyecto en los puntos 3 y 4 es relevante en torno a que con base en las enseñanzas extraídas de desastres pasados se deja en evidencia que es importante asegurar que se cuente con capacidad suficiente para una respuesta y recuperación eficaz en todos los niveles, esto sustentado a través del documento de las Naciones Unidas (2015, p. 18) en el cual se establece que *“Los desastres han demostrado que la fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción, que debe prepararse con antelación al desastre, es una oportunidad fundamental para “reconstruir mejor”, entre otras cosas mediante la integración de la reducción del riesgo de desastres en las medidas de desarrollo, haciendo que las naciones y las comunidades sean resilientes”*

Por tanto, el constante ajuste de la política pública de atención a desastres en Colombia se configuraría en una práctica importante que podría actualizar y mejorar cada vez más la respuesta estatal ante la ocurrencia de un evento catastrófico, mejorando así la posibilidad de tener una respuesta eficaz que disminuya los tiempos de reacción en la atención a las víctimas, pudiendo a su vez proveer los insumos de primera necesidad (albergues, movilización, ayuda alimentaria, saneamiento) para evitar pérdidas humanas adicionales.

3.2 La Población Objetivo

3.2.1 incremento en la seguridad alimentaria.

La posibilidad de salvar vidas en la atención de víctimas de desastres naturales, no debe fijarse sólo al momento de su ocurrencia, sino que debe ser entendido como un todo que implica diferentes condiciones de riesgos. Es necesario considerar tanto la prevención, como la vulnerabilidad posterior a la ocurrencia del hecho, construyendo un escenario que evidencie parámetros claros frente a su atención y que permita la disponibilidad de los recursos, asegurar su distribución, su suficiencia, así como una entrega permanente de ayuda humanitaria, especialmente alimentaria, en estos escenarios, evitando así riesgos adicionales como inseguridad alimentaria y desnutrición.

De acuerdo con la OPS (2021), cualquier tipo de desastre genera desorganización de comunicación, transporte, rutina social y económica provocando dificultades en cuanto al acceso de alimentos almacenados en caso de llegar a existir. Por lo tanto, sustentando el foco central de este documento, prevenir la desnutrición de la población afectada luego de la ocurrencia de un desastre es prioritario y para ello es necesario estimar los alimentos disponibles, calcular las necesidades alimentarias de la población afectada y determinar las raciones alimentarias de acuerdo a las características de la población y duración estimada de los efectos del desastre sobre la misma, pues el fin último de brindar seguridad alimentaria es proporcionar inmediatamente alimentos donde hay necesidad urgente o parece haberla, tal como poblaciones aisladas, instituciones, hospitales, campos de refugiados, socorristas y personal de ayuda.

CAPÍTULO IV

4 Definir las Actividades Proyectadas para la Ejecución del Proyecto con Los Cronogramas y Entregables

En Colombia, la seguridad alimentaria sigue siendo un punto con una importante oportunidad de mejora, y en general en todos los países que se encuentran en vía de desarrollo, pues dentro del Marco de Sendai se establece que para el 2030 se debe trabajar en fortalecer el diseño y la aplicación de políticas inclusivas y mecanismos de protección social, incluso mediante la implicación comunitaria, integrados con programas para mejorar los medios de vida, y el acceso a servicios sanitarios básicos, incluso de salud materna, neonatal e infantil, seguridad alimentaria y nutrición, vivienda y educación, con el fin de erradicar la pobreza, encontrar soluciones duraderas en la fase posterior a los desastres y empoderar y ayudar a las personas afectadas de manera desproporcionada por los mismos.

Para este apartado, se dispondrá de un esquema detallado sobre las fases que componen el proyecto, diferenciando así etapas en cada macroproceso, las actividades correspondientes, responsables, tiempos de entrega, y salidas de la información resultante, de forma que se pueda establecer una línea de tiempo para hacer seguimiento en cada uno de los pasos contemplados; con estos insumos será posible tener la información necesaria para tener claridad de cómo monitorear el avance del proyecto en dichas etapas y así tener la posibilidad de plantear alternativas ante la ocurrencia de inconvenientes o dificultades en la implementación que puedan retrasar los tiempos programados. Por otro lado, será posible identificar en cada caso si las actividades contempladas hacen parte de responsabilidades del equipo investigador o si harán

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

parte de las institucionales y administrativas, estableciendo un cronograma de actividades y definiendo la duración de cada una de ellas con respecto al tiempo total de ejecución.

4.1 Actividades

La implementación del proyecto incluye 3 fases divididas en 5 macroprocesos (1. Alistamiento 2. Contexto, diagnóstico e identificación de variables financieras 3. Análisis comparativo de data 4. Formulación de propuesta 5. diseñar un plan de evaluación que permita medir la efectividad de la estrategia metodológica propuesta), los cuales incluye sus propias actividades, responsables y tiempos, así que a continuación se diferenciará cada uno de ellos con sus particularidades. Para este punto es necesario aclarar que las actividades relacionadas a la fase de alistamiento, se relaciona con las responsabilidades institucionales, y las demás representarán la acción del equipo investigador del proyecto en su conjunto.

4.1.1 fase de alistamiento.

Para la puesta en marcha del proyecto es necesario considerar una fase inicial dentro de la implementación, en donde se asegure las condiciones mínimas que permita el inicio de actividades; estas condiciones iniciales se refieren específicamente a disponer de los recursos necesarios en óptimas condiciones para su utilización, considerando así los diferentes recursos materiales, dispositivos, servicios, así como el personal investigativo requerido contratado y listo para iniciar. Es de notar que esta fase se encuentra orientada exclusivamente a responsables institucionales y administrativas, ya que incluye las disposiciones contractuales, de proveedores, formatos y demás trámites internos que relaciones comerciales-laborales. (Anexo A.)

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

De esta forma, las actividades contempladas, se relacionan en el (Anexo B.)

4.1.2 fase de desarrollo investigativo.

Para la implementación de esta fase, se incluirá actividades que utilizarán información disponible sobre la atención a desastres en algunos países de Latinoamérica, prestando especial atención a variables que influyen presupuestalmente dentro de los planes de atención humanitaria alimentaria para generar un marco comparativo con la política colombiana al respecto, identificando características específicas en su formulación. Para esto, se realizará una revisión de fuentes documentales primarias principalmente desde los planes de atención a desastres naturales de tipo volcánico creado y disponibles por cada uno de estos países según la pertinencia identificada por parte de los investigadores, clasificando su contenido y categorizando los hallazgos frente a las variables tenidas en cuenta para el presupuesto de implementación.

Como muestra, se abordarán los planes de atención a desastres vigentes de Colombia, Ecuador, Venezuela, Perú y Panamá (incluso algunos fuera de la zona con propósitos comparativos), especialmente por el contexto geográfico, económico y geopolítico que comparte en la zona. Con esta información, será posible clasificar las características de las variables de interés en cada país, asignándoles un criterio de pertinencia y utilidad en el funcionamiento de su política de atención a desastres.

Una vez teniendo dicha clasificación, se procederá a realizar un análisis comparativo por medio de matrices DOFA, considerando sus amenazas, debilidades, fortalezas y oportunidades particulares en comparación con las Colombianas; este ejercicio permitirá entonces evaluar la

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

eficiencia de cada una de estas variables por medio de su posible efecto en la planeación de los presupuestos de ayuda humanitaria alimentaria. (Anexo C.)

4.1.3 fase de propuesta y evaluación.

Para la última fase del proceso de implementación, se considera las actividades que implican las salidas finales del proyecto, las cuales se concentran de la conclusión del esfuerzo investigativo y que se refieren a concertar el resultado del proceso de análisis en una propuesta fundamental que permita la modificación del funcionamiento del sistema nacional de atención a desastres, específicamente desde la asignación de recursos, definiendo una ruta metodológica clara y eficiente en comparación a la utilizada actualmente en el país para su utilización. De esta forma del esfuerzo de las actividades contempladas se enfocan en la formulación del documento propuesta.

Finalmente, se consideran las actividades relacionadas al proceso de evaluación del proyecto en términos de impacto y el funcionamiento de la propuesta una vez pueda ser aplicada de ser considerada por la institucionalidad para la actualización del sistema nacional de desastres. Esta actividad por su naturaleza proyectiva, serán actividades adicionales que permita medir si efectivamente ante la ocurrencia de un desastre natural, pudo evidenciarse diferencias significativas en la eficiencia de la asignación de recursos y su efecto real en salvaguardar vidas adicionales.

Cabe resaltar que para estas últimas actividades, si bien podría considerarse la realización de un nuevo proyecto investigativo posterior, en este caso se limitan únicamente a proponer mecanismos que para el presente proyecto puedan dar luces sobre el impacto inmediato y

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

manifiesto de la atención alimentaria a la población víctima de un desastre natural con la modificación de las variables presupuestales utilizadas. (Anexo D.)

4.2 Cronogramas y entregables

Con la caracterización de cada una de las actividades en el apartado anterior relacionada en su macroproceso y fase correspondiente, se pasa a continuación a presentar el cronograma de realización de cada una de ellas según el tiempo considerado del proyecto, especificando así su duración, entregables y responsables de cada uno de ellos. Para este propósito, frente al cronograma de actividades, se opta por la utilización de un diagrama de Gantt, de forma que pueda evidenciarse el flujo del proyecto en su conjunto de forma detallada y delimitado por actividades con proyecciones de ejecución hasta su finalización; frente a los entregables, se construye una matriz descriptiva que permita relacionar cada actividad con su salida documental resultante, así como la forma de presentación de esta.

4.2.1 diagrama de Gantt por macroproceso.

(Anexo E.)

4.2.2 los entregables.

(Anexo F.)

CAPÍTULO V

5 Plan de Evaluación de impacto del proyecto

Con la culminación de la fase de implementación del proyecto, se dispondrá de una propuesta metodológica con hallazgos nuevos a incorporar por parte del SNGRD, en donde su implementación y reestructuración pretenderá una nueva puesta en marcha de la política pública de atención a desastres con resultados específicos. Con este panorama cabe preguntarse si dichos cambios tienen beneficios reales al momento de atender los desastres naturales y las personas víctima de dichos sucesos, evaluando así el impacto real de la actualización de las variables financieras actuales en los principales involucrados, para comparar su efectividad en la respuesta humanitaria con atenciones previas en la historia colombiana.

De esta manera en el presente capítulo se presentará un plan de evaluación de impacto a 10 años que permita tener una guía al momento de considerar la función del área MEAL (Monitoreo, evaluación rendición de cuentas y aprendizaje) bajo un *Modelo después*, en donde se considere la evaluación de la efectividad del proyecto basada en la percepción de suficiencia institucional a la hora de responder ante una emergencia futura, además de la percepción de cambio en las personas beneficiadas del mismo, ya que la naturaleza del cambio estará centrada tanto en la efectividad de la implementación de las variables financieras con la que dispondrá de mejores herramientas al momento de atender desastres, como en la visión de los afectados directos del desastre. Es de notar en este caso, la imposibilidad de identificar una línea base comparable que permita considerar datos previos a la implementación, y por lo tanto la efectividad del mismo sólo será posible evidenciarse ante la respuesta en sitio de un desastre natural futuro en donde se ponga en práctica los cambios generados a raíz de la investigación.

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Esta fase se basará en metodologías cuantitativas y cualitativas, las cuales estarán divididas en dos categorías según los beneficios esperados en los principales interesados, a saber, La institucionalidad y la población. En cuanto a la primera, desde fuentes documentales primarias y secundarias se abordarán temáticas como integración regional, respuesta oportuna y reducción de tasa de mortalidad; En cuanto a la segunda se abordará la seguridad alimentaria desde la percepción de los afectados, la cual según la bibliografía revisada, se encuentra dentro de las necesidades básicas más relevantes al considerar la ayuda humanitaria ante la ocurrencia de desastres naturales, utilizando así herramientas como la entrevista, encuesta y grupos focales.

La consideración de cada uno de los apartados se aborda metodológicamente teniendo en cuenta los postulados del Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza de la CEPAL (2005), teniendo en cuenta momentos de identificación de efectos, selección de variables de impacto y sus respectivos indicadores, recolección de información, así como análisis de la misma, en donde es posible abordar la evaluación de impacto de proyectos desde una visión mixta. Sin embargo es de importancia mencionar que dicha comprobación escapa al alcance del presente documento y por lo tanto se aconseja realizar un nuevo acercamiento investigativo que pueda profundizar en el tema.

5.1 Planeación para el desarrollo desde una visión de integración regional.

La integración regional implica múltiples características que permiten evidenciar la forma en la que Colombia estaría a la vanguardia frente a los desarrollos relacionados con la atención a desastres en la región, permitiendo evidencia un proceso reflexivo y de actualización que significa un cambio significativo en la forma de aproximación reactiva actual, para pasar a

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

formas más centradas en la previsión estratégica, lo cual podría verse reflejado en la construcción y constante actualización de su política pública de atención a desastres. De esta forma, el indicador a medir será relacionado con poner a consideración la política pública de atención a desastres colombiana a través del tiempo y generar así un análisis comparativo en donde se establezca o no la implementación de una tradición reflexiva basada en la actualización de variables financieras a la par de los desarrollos científicos más pertinentes en la región.

Indicador por medir: # de revisiones y evaluaciones de Las variables financieras en un periodo de 10 años a la luz de nuevos desarrollos científicos y tecnológicos de la región

La recolección de información tendrá que efectuarse a partir de una revisión de fuentes bibliográficas primarias y secundarias tanto de Colombia (SNGRD) como de los países con los cuales se está comparando, así como de otras organizaciones involucradas dentro de los mismos tópicos revisados dentro de este documento, entrevistas en profundidad, observación y análisis de expertos, así como de los mismos funcionarios de la UNGRD. Una vez levantada dicha información, será posible entonces realizar un análisis comparativo que permita establecer si durante el tiempo establecido, la política pública de respuesta a desastres, las institucionalidad, y la UNGRD adquirió una tradición reflexiva para estar a la vanguardia de los conocimientos en el tema, además de la actualización de las variables financieras y el cambio de paradigma de respuesta a desastres en coherencia internacional.

5.2 Respuesta oportuna y reducción de tasa de mortalidad.

El grado de la respuesta oportuna institucional aquí planteada implica la revisión desde dos puntos de vista, los cuales es necesario revisar y evaluar por separado ya que implican formas

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

metodológicas diferentes: 1. Institucional y 2. De la población. En primer lugar, desde la perspectiva institucional, es necesario considerar un número variado de sucesos que implique la necesidad de respuesta a desastres, implicando así la puesta en marcha completa del SNGRD y así poder evaluar su funcionamiento en diferentes escenarios geográficos, con diferentes tipos de población afectada, así como con diferentes tipos de desastres; En segundo lugar, desde el punto de vista de la población, para determinar dicha variable, será necesario indagar por la percepción de las personas afectadas por cada uno de dichos desastres naturales.

5.2.1 Institucional

Para la respuesta oportuna desde un punto de vista institucional, se hace necesario realizar una revisión documental de fuentes primarias y secundarias disponibles producto de rendición de la cuentas de la UNGRD, así como de diferentes análisis por parte de expertos desde la academia e instituciones ya sea públicas o privadas durante el periodo contemplado en el plan de evaluación.

Indicador: Grado (Bajo, medio o alto) de efectividad percibida desde expertos en el tema

5.2.2 Población

Desde la perspectiva poblacional, el ejercicio de evaluación de respuesta oportuna, así como de reducción de tasa de mortalidad en personas víctima de desastres naturales implica un proceso que permita recoger válidamente la opinión de estas personas y realizar un análisis a dicha información

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

De esta manera se propone en primer lugar el diseño de una herramienta cuantitativa tipo encuesta que indague por la percepción de las personas frente a la respuesta institucional oportuna y satisfacción de su ejecución en 2 preguntas cerradas con escala likert en donde se fijen dos opciones negativas, dos positivas y una neutral. Este tipo de encuesta en particular, dada su amplio rango de respuesta permite la recolección de la información de una forma rápida y eficiente incluso pocos días de la vivencia del desastre, además de agregar precisión al grado de medición de la variable, una vez se encuentren las condiciones de necesidades básicas satisfechas de los afectados para su aplicación; la aplicación de la herramienta podrá realizarse después de la superación del riesgo, comprendiendo así una o dos semanas después de su ocurrencia, por medio de herramientas tecnológicas como tablets equipadas con una app de registro de información, haciendo la sistematización y procesamiento de datos automáticamente (Se sugiere la herramienta KOBO)

Dicho proceso podrá ser efectuado por funcionarios de la institucionalidad encargada de la atención a desastres en sus diferentes modalidades, involucrando así el personal en las diferentes etapas de sus funciones (Policía, Rescatistas, Bomberos, Guardia Nacional, Protección social, entre otros).

Preguntas ejemplo sugeridas:

- ¿De 1 a 5 qué tan oportuna considera fue la respuesta institucional ante el desastre?

Nada oportuna	Poco oportuna	Normal	Algo oportuna	Muy oportuna
1	2	3	4	5

- Bajo su percepción, siendo 1 nada y 5 mucho, considera que la respuesta institucional al desastre redujo las muertes provocadas por el desastre ocurrido?

Aumentó mucho	Aumentó poco	Nada	Redujo Algo	Redujo Mucho
1	2	3	4	5

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Frente a la población objetivo, es posible conocer la totalidad de afectados por el suceso, ya que la institucionalidad lleva un registro de quienes son atendidos y registrados como víctimas del mismo; con esta información que incluye a todas las personas que cumplan con el criterio de interés, se propone un muestreo aleatorio simple representativo para aplicar el instrumento y de allí pasar al análisis de los datos. Es importante resaltar que esta fase de evaluación requiere de la implementación del instrumento en cada desastre ocurrido en el rango de 10 años considerado. Indicador: % diferenciado de percepción de respuestas al instrumento en las opciones 4 y 5 en comparación con el total de encuestados.

5.3 Incremento en la seguridad alimentaria.

La implementación de nuevas variables financieras en la consideración de la atención en emergencia debe tener un impacto directo sobre la capacidad de proveer recursos para asegurar la alimentación de las personas víctimas de desastres naturales, de esta forma cobra sentido establecer qué tipo de impacto se genera con dichos cambios y así establecer la efectividad de las mismas en el ejercicio real frente a la seguridad alimentaria de las personas. Así es necesario proponer una forma de evaluación de esta variable, en la que se consideren las principales características desde la institucionalidad y que arrojen datos válidos para una conclusión. Desde el análisis de la seguridad alimentaria, es necesario establecer un análisis comparativo que permita evidenciar el incremento o no de dicha variable en comparación con las ejecuciones previas de la política pública de atención a desastres en Colombia, logrando así establecer el funcionamiento financiero de cada una de las vigencias metodológicas y así tener información de

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

su efectividad una vez sean puestas en marcha; esta comparación se propone desde la Disponibilidad de alimento per cápita, en donde desde una matriz pueda evidenciarse en cada caso, cuánto alimento pudo comprarse, qué productos se compraron, cuál fue su valor, a cuántas personas se les otorgó un kit alimentario. Para dicho ejercicio es importante contrastar si los kits alimentarios entregados desde la atención a desastres tienen parámetros de estandarización, de forma que pueda generarse puntos efectivos en comparación por similitud de características o equivalencias, de lo contrario podría ponerse en riesgo la confiabilidad del análisis resultante. De esta manera es necesario recurrir a un equipo de expertos que puedan llevar a cabo este análisis, proveerles la totalidad de información documental primaria y secundaria tanto de la institución, así como de terceros expertos que se hayan desarrollado, y así generar un análisis centrado en la capacidad de la política para proveer la cantidad suficiente y estable de alimentación, además de la posibilidad de acceder oportunamente y aprovecharlo por parte de los beneficiarios en una situación de emergencia. En este sentido se propone un informe de expertos externos a la institución que contenga un análisis mixto que involucre datos e información cualitativa y cuantitativa basada en fuentes de información documental producto de los 10 años de implementación de la nueva propuesta de variables para la atención a desastres, así como documentación previa a esta.

Indicador: Cantidad de Alimento per cápita para atención alimentaria en emergencia X periodos de tiempo

6 Hallazgos y resultados

A partir del ejercicio de preparación de este documento, en el cual se busca de forma general formular un proyecto que permita el desarrollo de una estrategia metodológica eficiente para la asignación de recursos en la fase de planeación del plan de atención de desastres pensando en tener una capacidad de cobertura suficiente en la ayuda humanitaria alimentaria en Colombia, a continuación se encontrarán los hallazgos frente a cada uno de los objetivos específicos planteados:

6.1 Hallazgos frente al diagnóstico:

Este primer apartado, respecto a los 4 que se presentan, es el que más hallazgos contiene puesto que en él se muestran los antecedentes del sistema, su implementación y el análisis de la política pública en el país. En primer lugar, se logró evidenciar que la tragedia de Armero de 1985 representa el punto de quiebre de la implementación del sistema nacional de gestión de riesgo en el país, esto respaldado con la postura de Flórez J. (2020) respecto a la importancia y la necesidad de la implementación de un sistema de gestión de riesgo de desastres que hasta esta fecha no se había contemplado. Adicionalmente, Carlos Iván Márquez, director entre 2011 y 2018 de la unidad, manifiesta que en términos de gestión del riesgo se habla de antes y después de Armero pues para la fecha en la que ocurrió el desastre cada institución que podía dar atención a evento funcionaba de forma descentralizada reduciendo la posibilidad de responder oportunamente.

En segundo lugar, se logra evidenciar que el SNGRD cuenta con una naturaleza conexas con otro tipo de requerimientos tributarios, careciendo de independencia según su prioridad. Así, esta ausencia de prioridad aún centrada desde una perspectiva reaccionaria impide centrar la atención en la vida de las personas como el factor fundamental al abordar la respuesta a desastres. Para respaldar esta afirmación se cuenta con la perspectiva de la Red de Estudios Sociales de Prevención de Desastres de América Latina: “El contenido de la investigación y de las acciones instrumentadas para combatir esta creciente vulnerabilidad todavía es dominada por los enfoques derivados de las ciencias naturales e ingenieriles. El

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

análisis social y el surgimiento de propuestas de acción relacionadas con medidas no estructurales de prevención, atención y recuperación de los desastres es todavía disperso y sin mayor consolidación” (La Red, 1992)

En tercer lugar, se logró evidenciar que la aplicación de la ley no sucede con rigurosidad y la veeduría por su cumplimiento es poco más que ausente, dejando en la mayoría de casos escenarios sin información que verdaderamente respalde planes efectivos desde cada territorio para prevención o atención efectiva de dichos sucesos, es decir, a pesar de la estructura de la política pública de atención a desastres aparentemente tan robusta y partiendo de la respuesta de gestión de los desastres naturales más recientes ocurridos en el país, cabe suponer la existencia de algunos vacíos frente a su capacidad al considerar fallas en las fases administrativas, ya que como se ha evidenciado en la ocurrencia de algunos de ellos, la disposición previa, suficiencia y utilización de recursos no parece la más efectiva. Frente a este tema, la atención a desastres en el país evidencia dificultades relacionadas con demoras en la atención e insuficiencia por parte los entes gubernamentales para suplir las necesidades alimentarias de la población, pues no se logra cubrir el total de las personas damnificadas ante la ocurrencia de un desastre, evidenciando las limitaciones específicas de la planificación de dicha atención. (OCHA, 2020).

6.2 Hallazgos frente al Posicionamiento de la Propuesta

En primer lugar, se logró establecer que para posicionar la propuesta metodológica es necesario revisarla desde la perspectiva institucional y de la población. Iniciar una tradición reflexiva basada en la ciencia, especialmente desde el desarrollo de proyectos de investigación que opten por evaluar y poner a consideración la pertinencia de las políticas públicas, sus diferentes formas, además de su momento en comparación con los desarrollos actuales en otros países, podría ser tomado como un gran ejemplo a nivel regional (Sudamérica), ya que según el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, este es uno de los retos más importantes al considerar procesos de integración y planeación hacia el desarrollo en dichos países Máttar, J. (Ed.). (2013).

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

En segundo lugar, se halló que Colombia es un país pionero en dar una visión integral al tratamiento de riesgos por desastres, sin embargo, a lo largo de los últimos años, los daños a propiedad, infraestructura y medios de subsistencia se han incrementado y dejan en evidencia que los desastres no son eventos de la naturaleza por sí mismos, sino que son el resultado de la aplicación de modelos de desarrollo que no consideran la relación sociedad-naturaleza. (Banco Mundial, 2012a).

Finalmente, de acuerdo con la OPS (2021), cualquier tipo de desastre genera desorganización de comunicación, transporte, rutina social y económica provocando dificultades en cuanto al acceso de alimentos almacenados en caso de llegar a existir. Por lo tanto, sustentando el foco central de este documento, prevenir la desnutrición de la población afectada luego de la ocurrencia de un desastre es prioritario y para ello es necesario estimar los alimentos disponibles, calcular las necesidades alimentarias de la población afectada y determinar las raciones alimentarias de acuerdo con las características de la población y duración estimada de los efectos del desastre sobre la misma.

6.3 Hallazgos frente al Plan de Evaluación de impacto

Se logró determinar que el desarrollo de la evaluación del proyecto se podrá efectuar a través de un plan de evaluación de impacto a 10 años que permita tener una guía al momento de considerar la función del área MEAL (Monitoreo, evaluación rendición de cuentas y aprendizaje) bajo un Modelo después con metodología tanto cuantitativas como cualitativas guiado por el Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza de la Navarro, H., (2005), teniendo en cuenta momentos de identificación de efectos, selección de variables de impacto y sus respectivos indicadores, recolección de información, así como análisis de la misma, en donde es posible abordar la evaluación de impacto de proyectos desde una visión mixta.

7 Conclusiones

Se realizó, en primer lugar, un diagnóstico que permitió dar visibilidad al estado actual del sistema nacional de gestión de riesgo de desastres en el país abarcando antecedentes, un contexto general de la unidad y un análisis de la política pública de atención de desastres en Colombia concluyendo que existe un punto de quiebre en la historia del país que representa el punto de inicio de la implementación del sistema y que éste es la Tragedia de Armero de 1985, evento que permitió el nacimiento de la UNGRD que si bien representa un esfuerzo importante en la atención de desastres en Colombia, cuenta con oportunidades de mejora en cuanto al enfoque social que aún es disperso y sin mayor consolidación y en que los entes gubernamentales no logran suplir las necesidades alimentarias en el 100% de la población afectada luego de la ocurrencia de un desastre.

En segundo lugar, se buscó posicionar la propuesta metodológica como contribución al funcionamiento del plan nacional de atención a desastres en Colombia concluyendo que para lograrlo primero es necesario revisarlo desde la perspectiva institucional y de la población afectada; segundo, iniciar una tradición reflexiva basada en la ciencia, especialmente desde el desarrollo de proyectos de investigación que opten por evaluar y poner a consideración la pertinencia de las políticas públicas, sus diferentes formas podría ser tomado como ejemplo a nivel regional; tercero, que aunque Colombia es pionero en dar una visión integral al tratamiento de riesgos, los modelos de desarrollo no consideran la relación sociedad naturaleza, y por último, prevenir la desnutrición y la escasez de alimentos tras la ocurrencia de un desastre es prioritario y para ello es necesario disponibilidad y necesidades a suplir de acuerdo con las características de la población afectada.

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

En tercer lugar, se definieron las actividades proyectadas para la ejecución del proyecto, que se estima duraría 1 año, junto con los cronogramas y entregables determinando si las actividades proyectadas hacen parte de la responsabilidad del equipo investigador o de la institución incluyendo 3 fases (Alistamiento, desarrollo investigativo y evaluación) divididas en 5 macroprocesos: 1. Alistamiento 2. Contexto, diagnóstico e identificación de variables financieras 3. Análisis comparativo de data 4. Formulación de propuesta 5. diseño un plan de evaluación que permita medir la efectividad de la estrategia metodológica propuesta.

Finalmente, se diseñó un plan de evaluación de impacto del proyecto posterior a su implementación a 10 años que permitirá tener una guía al momento de considerar la función del área MEAL (Monitoreo, evaluación rendición de cuentas y aprendizaje) bajo un Modelo después. Se concluye que por la naturaleza de los resultados que se puedan llegar a dar, se utilizarán metodologías mixtas, cuantitativas desde fuentes documentales primarias y secundarias, para abordar integración regional y tasa de mortalidad, y cualitativas desde la seguridad alimentaria considerando los puntos de vista de los afectados.

Lo anterior permitió alcanzar en su totalidad la formulación de un proyecto investigativo que permita el desarrollo de una estrategia metodológica eficiente para la asignación de recursos en la fase de planeación del plan de atención a desastres para lograr tener una capacidad de cobertura suficiente en la ayuda humanitaria alimentaria en Colombia.

Referencias

Arcila, P. (2020, 12 noviembre). Armero, cronología de una tragedia anunciada.

SeñalColombia.tv. <https://www.senalcolombia.tv/general/armero-cronologia-tragedia>

Banco Mundial. (2012a). Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia Un aporte para la construcción de políticas públicas [Epub] (1.a ed.). Recuperado de

<http://gestiondelriesgo.gov.co/sigpad/archivos/gestiondelriesgoweb.pdf>

Banco Mundial. (2012). Financiamiento del riesgo soberano de desastres. GFDDR.

[https://www.researchgate.net/profile/Eberto-](https://www.researchgate.net/profile/Eberto-Anguizola/publication/278667404_Fondos_de_Desastres_por_el_Banco_Mundial/links/5581be2308aeab1e4666dbae/Fondos-de-Desastres-por-el-Banco-Mundial.pdf)

[Anguizola/publication/278667404_Fondos_de_Desastres_por_el_Banco_Mundial/links/5581be2308aeab1e4666dbae/Fondos-de-Desastres-por-el-Banco-Mundial.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Eberto-Anguizola/publication/278667404_Fondos_de_Desastres_por_el_Banco_Mundial/links/5581be2308aeab1e4666dbae/Fondos-de-Desastres-por-el-Banco-Mundial.pdf)

Banco Mundial. (2014). Colombia: Estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza. GFDRR.

https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/Colombia_Estrategia_de_Politica_de_Gestion_Financiera_Publica_ante_el_Riesgo_de_Desastres_por_Fenomenos_de_la_Naturaleza.pdf

Caracol Radio. (2021). Gobierno responde a denuncias hechas por los habitantes de Providencia.

https://caracol.com.co/radio/2021/01/15/nacional/1610749598_295725.html.

Carracedo, J. C. (2015). Peligros asociados a megadeslizamientos y lahares. Enseñanza de las Ciencias de la Tierra.

<https://www.raco.cat/index.php/ECT/article/download/298961/388235>

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

CEPAL. (2002, abril). Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales (N.o 50). Naciones Unidas.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5749/S2002612_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Departamento Nacional de Planeación (2015) 3.181 muertos y 12,3 millones de afectados: las cifras de desastres naturales entre 2006 y 2014. <https://www.dnp.gov.co/Paginas/3-181-muertos,-21-594-emergencias-y-12,3-millones-de-afectados-las-cifras-de-los-desastres-naturales-entre-2006-y-2014-.aspx>

El País, C. (2017, 9 abril). Colombia, un país expuesto a desastres como el de Mocoa por vulnerabilidad al cambio climático. <https://www.elpais.com.co/>.
<https://www.elpais.com.co/colombia/un-pais-expuesto-a-desastres-como-el-de-mocoa-por-vulnerabilidad-al-cambio-climatico.html>

Estructura del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. (2020). Recuperado 27 de junio de 2021, de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>

FAO. (2011). Seguridad Alimentaria y Nutricional Conceptos Básicos. Fao.org.
<http://www.fao.org/3/at772s/at772s.pdf>

Ferrando A., F. J. (2003). En torno a los desastres “naturales”: Tipología, conceptos y reflexiones. Revista INVI, 18. <https://www.redalyc.org/pdf/258/25804703.pdf>

Flórez, J. (30 de marzo de 2020). Armero, Las lecciones que el lodo no enterró. El Tiempo.<https://www.eltiempo.com/mas-contenido/armero-las-lecciones-que-el-lodo-no-enterro-478828>

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

González, V. (2015, 11 noviembre). ¿Quién se robó las ayudas de Armero? El País.

<https://www.elpais.com.co/colombia/quien-se-robo-las-ayudas-de-armero.html>

Gutiérrez Silva, Laura Tatiana. (2017) Alimentación y Nutrición En Emergencias y Desastres En Suramérica: Revisión De Literatura.

<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/32151/GutierrezSilvaLauraTatiana2017.pdf?sequence=6>

La Silla Vacía. (2020). A un mes de Iota, crece la frustración por la entrega de donaciones.

<https://lasillavacia.com/mes-iota-crece-frustracion-entrega-donaciones-79572>

Latorre, E. (Et al. 2013). Los Desastres Naturales El Caso De Armero: Un Enfoque De Sistemas.

Heurística, 2, 9-21. <http://hdl.handle.net/10893/6437>

La tragedia de Armero le costó al país 2,05% del Producto Interno Bruto de 1985. (2015, 12

noviembre). La República. [https://www.larepublica.co/economia/la-tragedia-de-armero-le-costo-al-pais-205-del-producto-interno-bruto-de-1985-](https://www.larepublica.co/economia/la-tragedia-de-armero-le-costo-al-pais-205-del-producto-interno-bruto-de-1985-2321931#:~:text=Econom%C3%ADa-)

[2321931#:~:text=Econom%C3%ADa-](https://www.larepublica.co/economia/la-tragedia-de-armero-le-costo-al-pais-205-del-producto-interno-bruto-de-1985-2321931#:~:text=Econom%C3%ADa-)

[,La%20tragedia%20de%20Armero%20le%20cost%C3%B3%20al%20pa%C3%ADs%20](https://www.larepublica.co/economia/la-tragedia-de-armero-le-costo-al-pais-205-del-producto-interno-bruto-de-1985-2321931#:~:text=Econom%C3%ADa-)

[%202C05,Producto%20Interno%20Bruto%20de%201985&text=A1%20volc%C3%A1n%20s](https://www.larepublica.co/economia/la-tragedia-de-armero-le-costo-al-pais-205-del-producto-interno-bruto-de-1985-2321931#:~:text=Econom%C3%ADa-)

[e%20fueron%2030,la%20materia%20de%20Paleontolog%C3%ADa%20I](https://www.larepublica.co/economia/la-tragedia-de-armero-le-costo-al-pais-205-del-producto-interno-bruto-de-1985-2321931#:~:text=Econom%C3%ADa-)

La Red. (1992). *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*.

<https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/19023/2027.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Lavell, A. (1993). Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: Un Encuentro Inconcluso. Revista EURE, 21(58), 73-84.

<http://eure.cl/index.php/eure/article/view/1121/223>

López, J. C. (2018). Factores de influencia en la coordinación logística para la preparación y atención de desastres – Una revisión de literatura. Revista EIA, 15(30), 44.

<http://www.scielo.org.co/pdf/eia/v15n30/2463-0950-eia-15-30-41.pdf>

Marchezini, V. (2013, 11 marzo). La producción silenciada de los «desastres naturales» en catástrofes sociales. Revista mexicana de sociología, 76.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032014000200004#footnote-65633-1

Máttar, J. (Ed.). (2013). Planificación para el desarrollo y la integración regional. Propuesta estratégica de mediano plazo para la cooperación del ILPES con los Países de América Latina y el

Caribe. https://www.cepal.org/crpilpes/noticias/documentosdetrabajo/5/51585/2013-946_CRP.14_Propuesta_estrategica_ESP-WEB.pdf

Ministerio de hacienda y crédito público (2012). Estrategia financiera para disminuir la vulnerabilidad fiscal del estado ante la ocurrencia de un desastre natural.

https://www.oecd.org/env/cc/CALDERON_Estrategia%20Proteccion%20Financiera%20Desastres%20Naturales.pdf

Naciones Unidas. (2015, junio). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030 (A/RES/69/283). Recuperado de

<https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1516720.pdf>

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Navarro, H., United Nations, & United Nations. (2005). Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza. Santiago de Chile, Chile: Cepal.

Neira F. German (2006). La tragedia de Armero a los 20 años: trigo y cizaña. Theologica Xaveriana, (157), 157-186. ISSN: 0120-3649.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1910/191017560010>

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. (2012). Ley del sistema nacional de gestión del riesgo, https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20575/Ley_1523_2012.pdf?sequence=4&isAllowed=y

OCDE. (2019). Evaluación de la gobernanza del riesgo en Colombia (OCDE Publishing ed.).

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2952b1fd-es/index.html?itemId=/content/component/2952b1fd-es#wrapper>

OCHA. (2020, Diciembre). Colombia: Afectaciones por emergencias de la temporada de lluvias Informe de Situación (N.o 5).

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/05122020_sitreyno5_afectaciones_por_lluvias_y_h_iota_update_8_vf.pdf

OPS. (s.f.). La Seguridad Alimentaria y Nutricional en Situaciones de Emergencia. Organización Panamericana de la Salud. <https://www.paho.org/es/emergencias-salud/seguridad-alimentaria-nutricional-situaciones-emergencia>

RCN radio. (2020). En Bogotá no están viendo la realidad: raizales de Providencia protestan. <https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/en-bogota-no-estan-viendo-la-realidad-raizales-de-providencia-protestan>

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Sánchez, A. (2014, julio). Análisis de la respuesta del Estado colombiano frente al Fenómeno de

La Niña 2010-2011: El caso de Santa Lucía (No 206). Banco de la República, Centro de estudios económicos regionales- Cartagena.

https://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_206.pdf

Sánchez Galán, J. (2019). Presupuesto. Economipedia.com.

<https://economipedia.com/definiciones/presupuesto.html>

SNGRD. (2017). Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos

Amenazantes [Libro electrónico]. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2017.

<https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20761/Terminologia-GRD-2017.pdf;jsessionid=2F223DD967755E2761EF115FA25FDD98?sequence=2>

UNGRD. (2014). Historia Del Sistema Nacional Para La Atención y Prevención De Desastres.

<http://www.gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/pagina.aspx?id=79#:~:text=De%20acuerdo%20con%20la%20informaci%C3%B3n,aquellas%20amenazas%20de%20tipo%20antr%C3%B3pico>

UNGRD. (2016). Manual de Logística para la Atención de Emergencias. Recuperado de

<http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/20.500.11762/18505/6/VOL-3-MANUAL-DELOGISTICA.pdf>

UNGRD. (2020, 23 abril). Colombia, un país con múltiples amenazas geológicas, pero ¿por qué sucede esto?, en la UNGRD se lo explicamos.

<http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2020/Colombia-un-pais-con->

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

[multiples-amenazas-geologicas-pero-por-que-sucede-esto-en-la-UNGRD-se-lo-explicamos.aspx](#)

Unidad nacional para la gestión del riesgo de desastres. (2021). Presupuesto Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD.

<http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/ejecucion-presupuesto.aspx>

Unidad nacional para la gestión del riesgo de desastres. (2020). Guía para la integración de la gestión del riesgo de desastres en los planes de desarrollo territorial.

https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/28765/Guia_IntegracionGRD_PDT_2020.pdf?sequence=6&isAllowed=y

Unidad Nacional Para La Gestión Del Riesgo De Desastres. (2012). Normativa del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20035/Normatividad_del_Sistema_Nacional_de_Gesti%C3%B3n_del_Riesgo_de_Desastres-.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Vargas, R. (2010). Guía municipal para la gestión del riesgo, (pág.102).

<http://www.gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/archivos/gmgrcolombia.pdf>

Vera Carrillo, E. A. (2000). Herramienta de consulta volcánica bajo el contexto de un GIS. Bibliotecas UDLAP.

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lis/vera_c_ea/capitulo2.pdf

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Anexos

Anexo A. Inversión, ingresos y costos proyectados

Ingreso Inicial		Ingresos bimensuales									
Servicio	Valor bimensual	Servicio	Valor bimensual	Servicio	Valor bimensual	Servicio	Valor bimensual	Servicio	Valor bimensual	Servicio	Valor bimensual
Inyección de capital inicial	51.175.290,55	Ingreso Bimensual	26.880.000,00	Ingreso Bimensual	29.280.000,00	Ingreso Bimensual	26.880.000,00	Ingreso Bimensual	26.880.000,00	Ingreso Bimensual	26.880.000,00
Total	51.175.290,55	Total	26.880.000,00								

VPN Ingresos	158.695.290,55	51.175.290,55	26.880.000,00	26.880.000,00	26.880.000,00	26.880.000,00	26.880.000,00	26.880.000,00	26.880.000,00
	0,00	0	1	2	3	4	5	6	
		19.495.290,55	29.280.000,00	26.880.000,00	29.280.000,00	26.880.000,00	26.880.000,00	26.880.000,00	26.880.000,00
VPN Egresos	158.695.290,55	19.495.290,55	29.280.000,00	26.880.000,00	29.280.000,00	26.880.000,00	26.880.000,00	26.880.000,00	26.880.000,00

Inversión Inicial		Costos y Gastos 1		Costos y Gastos 2		Costos y Gastos 3		Costos y Gastos 4		Costos y Gastos 5		Costos y Gastos 6	
3 Computadores	\$ 6.000.000	Internet de cada profesional (3) (Banda ancha) 2 meses	\$ 400.000	Internet de cada profesional (3) (Banda ancha) 2 meses	\$ 400.000	Internet de cada profesional (3) (Banda ancha) 2 meses	\$ 400.000	Internet de cada profesional (3) (Banda ancha) 2 meses	\$ 400.000	Internet de cada profesional (3) (Banda ancha) 2 meses	\$ 400.000	Internet de cada profesional (3) (Banda ancha) 2 meses	\$ 400.000
Papelería	\$ 100.000	Salario	\$ 26.000.000										
Grabadora de voz x profesional (3)	\$ 360.000	Auxilio de transporte	\$ 480.000										
Licencia de software ATLAS TI Leasing (5 usuarios)	\$ 11.135.291	Viajes + Viáticos	\$ 2.400.000			Viajes + Viáticos	\$ 2.400.000						
Internet de cada profesional (3) (Banda ancha) 2 meses	\$ 400.000												
Proceso de selección de 3 profesionales	\$ 1.500.000												
TOTAL	\$ 19.495.291	TOTAL	\$ 29.280.000	TOTAL	\$ 26.880.000	TOTAL	\$ 29.280.000	TOTAL	\$ 26.880.000	TOTAL	\$ 26.880.000	TOTAL	\$ 26.880.000

Anexo B. Fase de alistamiento

Fase de alistamiento

Macroproceso	Actividad	Detalle
Alistamiento	Definir los parámetros de cada recurso (computadores o servicios)	Teniendo en cuenta las necesidades del proyecto se enlistan los recursos y condiciones (activos o servicios) necesarios para llevarlo a cabo, en este caso los equipos computadores, papelería, grabadoras, licencias de software y servicio de internet
	Cotización	Para cada una de las categorías de recursos se obtendrán entre 2 y 3 propuestas económicas de diferentes proveedores que cumplan con satisfacer las necesidades presentadas con el fin de elegir la opción óptima en la relación precio – calidad
	Adquisición de recursos	Una vez recibidas las cotizaciones y elegido el proveedor que prestará los servicios requeridos, se realizará la compra de acuerdo con los parámetros estipulados por la empresa que reciba el proyecto (orden de compra, solicitud de pago etc.)
	Definir los términos de referencia para la contratación de profesionales	Para llevar al cabo este proyecto se requerirán 3 profesionales segmentados en 2 perfiles: 1 que será líder del proyecto y 2 que serán desarrolladores. Para definir los términos de referencia se redactará una guía para cada perfil a contratar que presentará información ordenada y clara que responderá a la necesidad del requerimiento, se describirán especificaciones técnicas del servicio, resultados esperados, requisitos de los participantes, tiempo disponible para ejecución y términos de pago.
	Definir los criterios de selección basado en competencias	De acuerdo con los perfiles requeridos establecer la experiencia, capacidades, conocimientos, atributos personales y habilidades necesarias, basado en las pautas aportadas por Michael Page
	Lanzar convocatoria abierta	A través de las plataformas como el empleo, CompuTrabajo y LinkedIn lanzar la convocatoria abierta teniendo en cuenta los criterios de selección definidos

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Proceso de selección	Una vez cerrada la convocatoria, se elegirán los candidatos más adecuados para los cargos disponibles y se rechazarán a aquellos que no cumplan expectativas. Una vez se haga este primer filtro se avanzará con pruebas aptitudinales y técnicas y entrevistas con el fin de elegir a las 3 personas requeridas
Contratación y vinculación	Elegidos los 3 profesionales se procederá con el proceso de contratación, revisión de antecedentes, revisión de referencias tanto personales como profesionales, estudio de seguridad y redacción del contrato para cumplir finalmente con la vinculación a la empresa
Proceso de Inducción	Una vez completado el proceso de contratación se redactarán las guías de inducción para los profesionales

Nota. Fuente: Autoría propia

Anexo C. Fase de Desarrollo Investigativo

Fase de Desarrollo Investigativo

Macroproceso	Actividad	Detalle
Contexto, diagnóstico e identificación de variables financieras	Búsqueda documental de la muestra seleccionada	Revisión de fuentes documentales secundarias respecto a la atención de desastres en algunos países de Latinoamérica prestando principal atención a variables presupuestales, índices de mortalidad y desnutrición frente a eventos ya ocurridos
	Hacer un diagnóstico de la atención de desastres en la zona (Latinoamérica)	Con base en la información obtenida luego de la revisión de fuentes secundarias, se efectuará un diagnóstico que indique el estado y la eficiencia que han tenido los planes de atención en la zona con base en las variables definidas en la búsqueda documental
	Categorización de variables presupuestales	A partir de la descripción de diagnóstico se realizará la caracterización de variables presupuestales que permitan describir su propio comportamiento sobre las poblaciones objetivos Partiendo del hecho de que en la región se comparten similitudes geográficas por estar ubicados en su mayoría sobre el cinturón de fuego, es posible clasificar los avances obtenidos en términos de atención alimentaria frente a desastres de tipo volcánico y definir a través de la categorización de variables su pertinencia de acuerdo con el objetivo del proyecto
	Clasificación según pertinencia con base en los desarrollos actuales en el tema	
Análisis comparativo de data	Visitas a campo para medir la presencia de las variables en la política pública nacional con expertos	Se efectuarán visitas a campo para realizar encuestas y entrevistas a expertos que permitan ejecutar un sondeo respecto a la percepción de los habitantes de la zona objetivo frente a la presencia de la política pública nacional en atención a desastres y su reacción
	Sistematización de la información	Una vez recopilada toda la información del primer macroproceso de la fase de desarrollo investigativo, se procederá a sistematizarla a través de la creación de bases de datos por países
	Hacer marco comparativo de matrices DOFA con las variables	Se desarrollarán matrices DOFA respecto a las variables obtenidas para cada uno de los países

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

utilizadas en cada país
Evaluación de eficiencia de variables en la planeación de presupuestos de la atención a desastres

Una vez logradas las matrices se evaluará que tan eficiente ha sido la planeación de presupuestos tomando como variable dependiente la tasa de mortalidad e índices de desnutrición vs las variables presupuestales obtenidas

Nota. Fuente: Autoría propia

Anexo D. Fase de propuesta y evaluación

Fase de Propuesta y Evaluación

Macroproceso	Actividad	Detalle
Formulación de propuesta	Consolidación de variables con mejor resultado	A partir de los resultados de la evaluación de la fase de desarrollo, se consolidarán las variables con mejor resultado con mejor respuesta en cuanto a mejor eficiencia en el uso de recursos, menor tasa de mortalidad y desnutrición
	Generación de propuesta en donde se tengan en cuenta estas variables para la política pública nacional de atención de desastres	Una vez consolidada la información se efectuará la generación de una propuesta que incluya los mejores resultados
Diseñar un plan de evaluación	Definir el plan de evaluación de la propuesta en práctica ante la ocurrencia de un desastre que permita medir la efectividad de la estrategia	A través del análisis de la propuesta actual y de la propuesta realizada por el equipo investigativo de definirá el método evaluativo una vez arrojados los resultados de las anteriores actividades

Nota. Fuente: Autoría propia

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Anexo E. Diagrama de Gantt

Fase	Nombre de la tarea	Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4	Semana 5	Semana 6
Alistamiento	Definir los parámetros de cada recurso (computadores o servicios)	■					
	Cotización		■				
	Adquisición de recursos			■			
	Definir los términos de referencia para la contratación de profesionales	■					
	Definir los criterios de selección basado en competencias	■					
	Lanzar convocatoria abierta		■				
	Proceso de selección		■	■			
	Contratación y vinculación				■	■	
	Proceso de Inducción						■

Fase	Nombre de la tarea	Semana 7	Semana 8	Semana 9	Semana 10	Semana 11	Semana 12	Semana 13	Semana 14	Semana 15	Semana 16	Semana 17	Semana 18
Contexto, diagnóstico e identificación de variables financieras	Búsqueda documental de la muestra seleccionada	■	■	■	■								
	Hacer un diagnóstico de la atención de desastres en la zona (Latinoamérica)	■	■	■	■	■	■	■					
	Clasificación según pertinencia con base en los desarrollos actuales en el tema							■	■	■	■	■	
	Visitas a campo para medir la presencia de las variables en la política pública nacional con expertos										■	■	■

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

Anexo F. Entregables

Entregables

Fase	Macroproceso	Actividad	Entregables	Responsable	Metodología
Alistamiento	Alistamiento	Definir los parámetros de cada recurso (computadores o servicios)	Tener una herramienta que permita corroborar las características necesarias de los equipos a adquirir	Personal administrativo de la Institución que financia el proyecto	Ficha técnica
		Cotización	Garantizar una orden de compra previa a la compra de cualquier elemento para asegurar tarifas	Personal administrativo de la Institución que financia el proyecto	Orden de compra
		Adquisición de recursos	Garantizar una orden de compra en donde se establezcan cláusulas de cumplimiento y seguro en caso de pérdida o daño	Personal administrativo de la Institución que financia el proyecto	
		Adquisición de recursos	Garantizar una orden de compra en donde se establezcan cláusulas de cumplimiento y seguro en caso de pérdida o daño	Personal administrativo de la Institución que financia el proyecto	
		Definir los términos de referencia para la contratación de profesionales	Diseñar una estrategia previo que especifique las características requeridas para la selección de profesionales	Personal administrativo de la Institución que financia el proyecto	TOR (Términos de referencia)
		Definir los criterios de selección basado en competencias	Diseñar una estrategia previo que especifique las características requeridas para la selección de profesionales	Personal administrativo de la Institución que financia el proyecto	TOR (Términos de referencia)
		Lanzar convocatoria abierta	Diseñar una estrategia que esté orientada a ofrecer el cargo a un grupo específico de interesados, reduciendo el riesgo de dirigirlo a personas que no conozcan del tema o que no les interese	Personal administrativo de la Institución que financia el proyecto	Estrategia de convocatoria
		Proceso de selección	Generar una estrategia para definir las competencias que se requieren según el rol	Personal administrativo de la Institución que financia el proyecto	Mapeo de Aptitudes y competencias
		Contratación y vinculación	De acuerdo con los perfiles requeridos, diseñar una matriz sobre la cual se establezcan los mejores y peores escenarios posibles en términos de selección	Personal administrativo de la Institución que financia el proyecto	Matriz de candidatos y puntajes

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

			estableciendo un ranking sobre el cual se tengan opciones de candidatos posibles			
		Contratación y vinculación	Hacer el chequeo frente a los organismos de control (policía, procuraduría etc.)	Personal administrativo de la Institución que financia el proyecto	Corroboración de antecedentes	
		Proceso de Inducción	Diseñar una matriz de objetivos aptitudinales respecto al cargo y definir tiempos de curvas de aprendizaje para establecer si el perfil seleccionado es idóneo o no	Personal administrativo de la Institución que financia el proyecto	Matriz de candidatos y puntajes	
		Proceso de Inducción	Diseñar una matriz de objetivos aptitudinales respecto al cargo y definir tiempos de curvas de aprendizaje para establecer si el perfil seleccionado es idóneo o no	Personal administrativo de la Institución que financia el proyecto		
Desarrollo Investigativo	Contexto, diagnóstico e identificación de variables financieras	Búsqueda documental de la muestra seleccionada	Revisión exhaustiva de las fuentes a consultar, diseñar una lista en donde se pueda establecer con qué información se puede contar	Equipo investigador	Mapeo de fuentes primarias y secundarias	
		Búsqueda documental de la muestra seleccionada	Revisión exhaustiva de las fuentes a consultar, diseñar una lista en donde se pueda establecer con qué información se puede contar	Equipo investigador		
		Hacer un diagnóstico de la atención de desastres en la zona (Latinoamérica)	Diseñar una matriz de identificación y caracterización de problemas que permita establecer prioridades dentro de la información a conseguir	Equipo investigador	Matriz de identificación y caracterización de problemas	
		Clasificación según pertinencia con base en los desarrollos actuales en el tema	Diseñar matriz de fechas de información que permita establecer cuál información sería más relevante	Equipo investigador	Semaforización	
		Visitas a campo para medir la presencia de las variables en la política pública nacional con expertos	Crear y asegurar agendas con los agentes involucrados dentro del proceso, así mismo asignación de delegados	Lider de investigación	Cronograma de actividades con tiempos de anticipación y plan B de actores	
		Visitas a campo para medir la	Definir un plan de entrevista con el instrumento	Equipo investigador	Guion de entrevista	

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

		presencia de las variables en la política pública nacional con expertos Visitas a campo para medir la presencia de las variables en la política pública nacional con expertos	correspondiente e ítems a aplicar		
	Análisis comparativo de data	Sistematización de la información	Definir tiempos de entrega de la información, formas copia y respaldo de información	Equipo investigador	Guion de sistematización
		Hacer marco comparativo de matrices DOFA con las variables utilizadas en cada país Evaluación de eficiencia de variables en la planeación de presupuestos de la atención a desastres	Definir un tiempo y forma para transcribir textualmente las entrevistas, de forma que no se pierda o tergiversarse información	Equipo investigador	Transcripción de entrevistas
			Diseñar las matrices	Equipo investigador	Matrices DOFA
			Establecer un comparativo que permita evidenciar los conteos de cada variable al momento de ponderar los resultados a medir	Equipo investigador	Comparativo semaforizado
Propuesta y Evaluación	Formulación de propuesta	Consolidación de variables con mejor resultado	Realizar una matriz que permita evidenciar ejecutivamente las características que permitieron la priorización	Equipo investigador	Matriz de priorización
		Generación de propuesta en donde se tengan en cuenta estas variables para la política pública nacional de atención de desastres	Este riesgo se podrá establecer una vez que el proyecto arroje un resultado, no depende de los investigadores		N/A
		Generación de propuesta en donde se tengan en cuenta estas variables para la política pública nacional de atención de desastres	Este riesgo se podrá establecer una vez que el proyecto arroje un resultado, no depende de los investigadores		
		Generación de propuesta en donde se tengan	Este riesgo se podrá establecer una vez que el proyecto arroje		

Reformulación Metodológica Presupuestal para la Construcción de un Plan de Atención a Desastres en Colombia.

	en cuenta estas variables para la política pública nacional de atención de desastres	un resultado, no depende de los investigadores		
Diseñar un plan de evaluación que permita medir la efectividad de la estrategia metodológica propuesta	Definir el plan de evaluación de la puesta en práctica de la propuesta ante la ocurrencia de un desastre	Plantear un diseño de evaluación proyectado que se asegure de incluir características generales que aplique a diferentes escenarios	Equipo de investigadores	Diseño se evaluación

Nota. Fuente: Autoría Propia