

PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE MITIGACIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL MUNICIPIO DE SALENTO EN EL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO

FABIO PAREJA GALLO.³⁴

YOVANY OSPINA NIETO.³⁵

Resumen

Fortalecer las deficiencias institucionales y técnicas en formulación y presentación de proyectos de reducción del riesgo en la Secretaría de Planeación de Salento Quindío, para poder desarrollar acciones de intervención correctiva que permitan mitigar o reducir los escenarios de vulnerabilidad o amenaza en el municipio, toda vez que la poca orientación y la falta de experticia de las entidades territoriales en formulación y presentación de proyectos de inversión enmarcados en gestión del riesgo, determinan las falencias visibles en formulación y presentación de proyectos de inversión.

Desarrollar el fortalecimiento de capacidades institucionales en formulación y presentación de proyectos para la reducción del riesgo

34 Magister en administración de empresas – [Universidad Pontificia Bolivariana]; [Seccional Palmira]; [Colombia]. E-mail: fabiop.gallo@upb.edu.co

35 Magister en educación y desarrollo humano y candidato a doctor en administración de negocios – [Docente del Programa Psicología]; [Universidad Pontificia Bolivariana]; [Seccional Palmira]; [Colombia]. E-mail: yovany.ospina@upb.edu.co

de desastres, partir de la identificación de las deficiencias institucionales en formulación y presentación de proyectos de reducción del riesgo en una fase exploratoria. Luego, establecer las herramientas empleadas para su formulación mediante una fase descriptiva, permitiendo que la entidad territorial pueda formular y presentar de proyectos de reducción del riesgo para el beneficio de los habitantes del municipio.

Palabras Claves: *Gestión del Riesgo de Desastres – Intervención correctiva – Reducción el riesgo – Mitigar el riesgo existente*

Abstract

Strengthen the institutional and technical deficiencies in the formulation and presentation of risk reduction projects in the Planning Dependence of Salento, Quindío, in order to develop corrective intervention actions that allow mitigating or reducing the conditions of vulnerability or threat in the territory, whenever The little orientation and lack of expertise of the territorial entities for the formulation and presentation of investment projects framed in risk management, determine the visible shortcomings in the formulation and presentation of investment projects.

Develop the strengthening of institutional capacities in the formulation and presentation of disaster risk reduction projects, based on the identification of institutional deficiencies in the formulation and presentation of risk reduction projects in an exploratory phase. Then, establish the methodological tools used for its formulation through

a descriptive phase, allowing the territorial entity to formulate and present risk reduction projects for the benefit of the inhabitants of the municipality.

Keywords: *Disaster Risk Management - Corrective Intervention - Risk Reduction - Mitigate Existing Risk*

Introducción

Colombia enfrenta grandes retos que amenazan su desarrollo, por ejemplo, la posibilidad de que en el país ocurran fenómenos naturales como sismos, inundaciones y deslizamientos, entre otros. A su vez, agravados por las acciones humanas y las condiciones de variabilidad climática ratifican un proceso continuo de construcción constante y crecimiento de escenarios de amenaza y vulnerabilidad llevando a la materialización de riesgos de desastres.

El impacto de los desastres en Colombia según los registros históricos referenciados en la tabla 1, tiene presencia de manera predominante en el país a razón de las inundaciones; la excepción a este desastre generalizado, la constituyen los departamentos de la región Andina, como Antioquia, Tolima, Caldas, Nariño, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Risaralda y Quindío. Estos departamentos están cobijados por otro riesgo que igualmente afecta a sus habitantes: los deslizamientos. Sus efectos se mitigan en su afectación mediante una sólida infraestructura materializada en hospitales, sedes de cuerpos de bomberos, estaciones de policía, defensa civil, entre otros.

Tabla 1 *Desastres Naturales y Número de Personas Afectadas*

DESASTRE	TIPO DE AFECTACIÓN	# DE PERSONAS AFECTADAS
ARMERO TOLIMA (1985)	Personas Damnificadas	29.000
	Personas Fallecidas	20000
ARMENIA QUINDÍO 1999	Personas Damnificadas	4.000
	Personas Fallecidas	1000
FENOMENO DE LA NIÑA (2011-2012)	Personas Damnificadas	4.000
	Personas Fallecidas	1000
SALGAR ANTIOQUIA (2015)	Personas Damnificadas	542
	Personas Fallecidas	84
MOCOA PUTUMAYO 2017	Personas Damnificadas	1.400
	Personas Fallecidas	300

Fuente: *Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2004)*

Se requieren decisiones que atiendan el impacto y que además gestionen el desastre, Es decir, que todos los factores asociados de manera integral se tengan en cuenta en el ciclo del desastre. Vista así la situación, el municipio de Salento carece de un panorama global del ciclo del desastre y por el contrario se limita la gestión de recursos y la falta de atención a cada una de las fases es el germen de nuevas amenazas y vulnerabilidades, adicionadas a las ya existentes. Así la poca gestión y las adopciones para atender el riesgo tipifican el proceso en el marco de una gestión correctiva que reduce los riesgos existentes o dar respuesta al momento de la emergencia (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD], 2020).

La inclusión de las acciones administrativas en el tema de gestión del riesgo de desastres se hace desde la Presidencia de la República. Los gobernadores y alcaldes están coordinados por el Consejo Nacional de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, direc-

cionados desde los tres comités: Conocimiento, Reducción y Manejo del Riesgo de Desastres. Esta es la estructura vigente del sistema nacional para la gestión del riesgo para atender los desafíos y efectos del cambio climático y el calentamiento (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD], 2015). Esta dependencia ha buscado la intervención correctiva de mitigación y prevención ante la vulnerabilidad de las personas, sus medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos (UNGRD, 2015).

Las entidades territoriales en Colombia de sexta categoría; es decir, con poblaciones iguales o inferiores a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales; financian los planes de desarrollo con recursos de la nación (Congreso de la República de Colombia, 2000). La competencia y obligatoriedad en consecuencia es formular proyectos para acceder a los recursos de inversión, permite alinear los objetivos y prioridades definidos en el Plan Territorial de Desarrollo, ya sea del orden departamental o municipal con el Plan Plurianual de Inversiones y hace posible establecer una relación directa entre el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2017), pero es de destacar que el Plan Plurianual de Inversiones tiene un horizonte de ejecución a los cuatro años del periodo de gobierno porque se hace necesario utilizar otra herramienta que permita orientar el gasto de los recursos de inversión de manera anualizada (Departamento Nacional de Planeación [DNP]). Sin embargo, la presente reflexión sitúa

su proceso en las limitaciones financieras del municipio de Salento que impacta en la formulación de proyectos para el municipio (Alcaldía Municipal de Salento, 2021).

El departamento del Quindío es uno de los 32 departamentos de Colombia, hace parte de la región andina colombiana y del eje cafetero, se encuentra situado en la zona central oeste del país y tiene una población aproximada de 539.904 habitantes. Su población acentuada en las cabeceras municipales asciende a 471.910, mientras que en la zona rural es de 67.994 habitantes (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE], 2020). El municipio de Salento (Quindío), tiene una población de 7.274 habitantes, y en la cabecera municipal se ubican 3.597 habitantes (Gobernación del Quindío, 2020).

La poca orientación y la falta de experticia que tienen las entidades territoriales para la formulación de proyectos de inversión en gestión del riesgo son dos variables que determinan las falencias visibles en la Secretarías de Planeación de Salento. Adicionalmente, la poca articulación con los instrumentos de planificación del territorio -tales como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), y Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), que en su gran mayoría no surtieron las revisiones en el corto, mediano y largo plazo- ha limitado el acceso a los recursos de cofinanciación, entre los que se encuentran: Sistema General de Regalías; Presupuesto General de la Nación; y, Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) en el orden nacional; además le ha impedido acceder a fuentes de cooperación internacional.

De acuerdo a lo anterior, los municipios del departamento del Quindío, que cuentan con bajos ingresos para realizar inversión pública

deben acceder a las fuentes de financiación del orden nacional e internacional. Buscando identificar y gestionar por medio de proyectos lograr acceder a los recursos de los diferentes ministerios y entidades descentralizadas tales como los departamentos administrativos, los cuales tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del estado (Congreso de la República de Colombia, 1994).

La forma de hacer esto es a través de proyectos de inversión, que cumplan con los requisitos metodológicos y técnicos según la fuente de financiación o la entidad pública que administre los recursos del presupuesto general con destinación específica, por ejemplo, para acceder a los recursos del Sistema General de Regalías SGR, los proyectos deben ser formulados bajo la metodología MGAWEB, la cual es la herramienta con la que se desarrolla la formulación de los proyectos de inversión pública a través de la identificación, preparación y evaluación (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2020). Otros recursos a los cuales puede acceder estos municipios son los orientados por el Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el cual demanda una especificaciones técnicas y procedimentales (UNGRD, 2015).

Un alto porcentaje de los municipios del Quindío debido a su localización geográfica (Salento, Filandia, Buenavista, Pijao, Córdoba, Génova, Calarcá, Circasia) son territorios propensos a la aparición de fenómenos naturales que generan una vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, disponiendo serias amenazas a la calidad de vida de los habitantes de estos municipios. Particu-

laramente esta entidad territorial está amenazada por los fenómenos naturales como movimiento en masa, avenida torrencial, erupción volcánica, entre otros (Corporación Autónoma Regional del Quindío [CRQ], 2012)

Por lo tanto, de manera más particular, con relación al municipio de Salento (Quindío) se hace necesario el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Secretaría de Planeación Municipal en formulación y presentación de proyectos de mitigación del riesgo de desastres, identificando los pasos y el procedimiento para la estructuración y presentación de proyectos de inversión en gestión del riesgo de desastres.

Es importante que la entidad territorial pueda presentar proyectos de gestión del riesgo, es decir, de intervención correctiva para mitigar o reducir las condiciones de vulnerabilidad o amenaza en su territorio, teniendo claro que estos proyectos deben cumplir técnica y metodológicamente para poder acceder a los recursos. Sin embargo, los proyectos formulados y presentados por la Secretaría de Planeación de Salento no cumplen con los requisitos establecidos por la entidad que financia este tipo de proyectos como lo es la UNGRD; por ende, no tienen las condiciones para cumplir con los lineamientos técnicos y metodológicos en formulación y presentación. Por esta razón, la investigación presenta los siguientes objetivos:

- El objetivo general de la investigación fue evaluar las capacidades institucionales y técnicas en la formulación y evaluación de proyectos de reducción del riesgo de desastres en la Secretaría de Planeación del municipio de Salento, Quindío, para el

año 2021. De este propósito, se desprenden los tres objetivos específicos, a saber:

1. Diagnosticar la situación institucional y técnica en la formulación y presentación de proyectos de reducción del riesgo de desastres en el municipio de Salento, Quindío, en el 2021.
 2. Identificar las herramientas para la gestión, formulación y presentación de proyectos de reducción del riesgo de desastres en el municipio.
 3. Diseñar un plan de acción para el fortalecimiento de la Secretaría de Planeación en la formulación y presentación de proyectos de gestión del riesgo de desastres en el municipio de Salento, Quindío.
-

Estos tres objetivos específicos permitieron hacer una reflexión de los puntos neurálgicos para la solución de la problemática, es decir, las deficiencias institucionales y técnicas en formulación de proyectos enmarcados en gestión del riesgo de desastres.

La UNGRD ha diseñado algunos instrumentos básicos para la formulación de proyectos de las entidades territoriales con el fin de mitigar o atender con una solución definitiva los riesgos que padecen las poblaciones del país a causa de diversos factores exógenos o endógenos del territorio que habitan. Para tal efecto, una primera instancia en el proceso de formulación es el análisis de riesgo de desastres el cual se define en función de la complejidad y naturaleza del problema a tratar. Este análisis debe ser considerado desde las etapas primeras de formulación, a efectos de prevenir situaciones colaterales de riesgo asociadas con la instalación y operación.

Como ejemplo en particular para dimensionar la problemática en el municipio de Salento, en el año 2017, producto de la temporada de lluvias, se presentaron dos fenómenos naturales. A saber: un movimiento en masa que causó la pérdida de banca de la vía que comunica al Valle de Cocora y el Parque Nacional de los Nevados con el casco urbano. La vulnerabilidad de esta infraestructura física derivó en vulnerabilidad social, tal como la vida de las personas que por allí transitan y la imposibilidad de comercializar los productos, disminuyendo la calidad de vida de las personas que ubicadas en ese entorno crítico.

El abordaje metodológico debe considerar la convergencia de varios factores, el trabajo técnico-científico y administrativo, y la participación comunitaria. Es importante recordar que la formulación de proyectos busca dar respuesta a las necesidades apremiantes de los municipios y sus habitantes. Partiendo de lo anterior, se plantea la siguiente hipótesis de investigación: la Secretaría de Planeación del municipio de Salento no cuenta con las capacidades institucionales y técnicas en formulación y presentación de proyectos enmarcados en gestión del riesgo de desastres. Es así, como se plantea el siguiente problema de investigación: ¿Cuáles son las capacidades institucionales y técnicas en formulación y presentación de proyectos de reducción del riesgo de desastres en la Secretaría de Planeación en el municipio de Salento, Quindío, en el año 2021?

Marco Teórico

Formulación y Presentación de Proyectos

En la cotidianidad, es decir, en el ejercicio de la ejecución de las actividades particulares o empresariales se presentan situaciones que

impactan de manera negativa, es decir, se presentan problemas o por el contrario de manera positiva presenta oportunidades por lo que se hace necesario desarrollar una herramienta que permita dar trámite a esa situación positiva o negativa a través de un proceso ordenado, lógico, coherente que al final permita alcanzar los resultados y que estos puedan ser medibles a través de indicadores y así identificar la gestión necesaria en la formulación y ejecución del proyecto y los productos que el proyecto entrega para dar solución a la situación problema o a la oportunidad.

Una de las características de los proyectos es que se construyen a través de un análisis multidisciplinario para tener diferentes miradas de la problemática identificada; otro asunto es que cada formulación es única y delimitada en el tiempo y el espacio con unos indicadores y requerimientos puntuales para la ejecución de las diversas actividades (SINNAPS, 2020).

El presente documento hace referencia al análisis de las capacidades institucionales y técnicas de la Secretaría de Planeación del municipio de Salento, es decir, se enmarcan en proyectos que buscan o pretenden atender una situación que está impactando a la población del municipio, es decir son proyectos de carácter o de tipo social, por lo cual el retorno de la inversión del proyecto no se verá reflejado por ingresos sino por beneficios sociales.

El retorno de la inversión a través de beneficios en algunos casos es difícil de medir e incluso de identificar en una primera instancia, los cuales se relacionan especialmente con efectos intangibles sobre el entorno próximo de las zona de implantación del proyecto como pue-

de ser el caso de la disminución de la contaminación, el aumento en la percepción de seguridad o la difusión y apropiación del conocimiento en forma de innovaciones, denominados externalidades positivas (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2016).

En tal sentido, los beneficios sociales se deben identificar de manera eficiente en el proyecto, es decir, que impactan directamente sobre la población objetivo para cuantificarlos a través de un estudio de mercado (oferta y demanda), en donde la oferta es la capacidad de la entidad territorial de satisfacer la necesidad de la comunidad y la demanda son aquellos bienes o servicios ausentes en la comunidad y que la entidad territorial no ha suplido.

Una vez identificada la importancia de los proyectos para acceder a recursos públicos destinados a la inversión, es decir, a la financiación de los planes de desarrollo territoriales, se hace necesario indicar que la formulación es la fase en la que se identifican las condiciones presentes, la ideal y las posibles soluciones que atiendan la situación negativa o la oportunidad que se está estudiando, que posteriormente seguirá a preparación para dar inicio a la consecución de la información acorde a los insumos, actividades, costos, tiempos y demás elementos indispensables para lograr el o los productos que las contiene (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2016).

Esta misma entidad plantea que la importancia de la formulación y presentación de proyectos en la etapa de inversión o fase III, resume las fases que debe surtir desde su iniciación hasta la validación de que ha cumplido con los objetivos. Las fases conforman las etapas de un proyecto de inversión pública, en donde cada una desarrolla ca-

racterísticas propias que las diferencian entre sí. Las fases son perfil, pre factibilidad y factibilidad, o como comúnmente se conoce fase 1, fase 2 y fase 3 respectivamente.

Asimismo, el DNP (2016) establece que la formulación en la etapa de perfil o fase 1, hace énfasis en temas relacionados a la caracterización de una falencia o debilidad, una correcta tipificación de la situación negativa, la concatenación a los retos advertidos en los Planes de Desarrollo, diseñar las soluciones tentativas y la recomendación de la más viable.

De igual forma, en la fase de pre factibilidad o fase 2, a través de la formulación realiza el planteamiento de posibles de soluciones, teniendo como base la situación negativa identificada inicialmente en la fase de perfil o fase 1, haciéndose necesario realizar el análisis y la evaluación de la ventaja de cada una de éstas, utilizando información derivada de fuentes secundarias. Lo anterior involucra que la fase de perfil genere insumos técnicos, legales, ambientales, sociales y económicos que suministre información que permita eliminar algunas soluciones no alcanzables y establecer los temas que solicitan una mayor precisión a través de estudios adicionales, que evidencien condiciones óptimas para continuar a una etapa siguiente (DNP, 2016).

Así mismo, el producto de los estudios derivados de la fase de perfil, permitirán seleccionar las siguientes opciones: Reformular el proyecto, postergar el proyecto, descartar el proyecto o continuar con las fases siguientes de pre factibilidad o de factibilidad (DNP, 2016).

Según esta entidad, los documentos más recurrentes en esta fase son: legal, de mercado, técnico, ambiental, de riesgos y financiero, los cua-

les están dirigidos a dar fidelidad a la información que permita reducir o mitigar la amenaza o la vulnerabilidad en el territorio y así tener un mayor contexto al momento de tomar decisiones y así atender situaciones negativas que puedan generar altos costos específicamente en las etapas de ejecución y puesta en marcha del proyecto.

En el escenario que de la revisión preliminar se haga de vital importancia desarrollar documentos adicionales más detallados, se debe determinar el área y los temas con los valores de estos documentos complementarios. El producto de la etapa de pre factibilidad, se pueden deducir las siguientes opciones: reformular el proyecto, suspender el proyecto, retirar el proyecto o en algunos casos seguir con la fase de factibilidad cuando se hubiese designado la alternativa, que gracias a sus particularidades sea la mejor, teniendo en cuenta los resultados obtenidos en la evaluación (DNP, 2016).

Reducción del Riesgo de Desastres.

La gestión del riesgo de desastres es un proceso social dirigido a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones continuas para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017). La implementación de este proceso se desarrolla desde los procesos y procedimientos establecidos previamente por la Dirección Nacional. Algunos de ellos son:

Conocimiento del Riesgo: Proceso de la gestión del riesgo compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis

y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo que alimente los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre.

El proceso de reducción del riesgo lo componen los subprocesos de intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera, y como su nombre lo indica, el subproceso de intervención correctiva desarrolla las acciones que permitan mitigar o reducir las condiciones existentes de vulnerabilidad y amenaza de la población, para lo cual Creación del grupo técnico para la gestión del banco de proyectos encargado de la revisión, evaluación y seguimiento a las solicitudes realizadas por las entidades territoriales, para que estas puedan ejecutar esas acciones con recursos financieros del Fondo Nacional para la Gestión del riesgo de Desastres – FN-GRD.

Manejo de Desastres: Proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación pos desastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación. (UNGRD, 2015).

Según la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD, 2019), la presentación de un proyecto de reducción del riesgo, es decir, de intervención correctiva busca la protección a la población mediante la reducción de la vulnerabilidad social y física de elementos expuestos, en el sentido los proyectos enmarcados en gestión

del riesgo lo que pretende es disminuir o reducir las condiciones ante un riesgo existente representado en amenaza que está asociada a el evento natural y la vulnerabilidad que es el nivel de exposición de la población ante el evento natural o de los elementos expuestos (vías, infraestructura, servicios, entre otros), y debe contener todos los requisitos establecidos por la entidad.

Capacidades Institucionales

La capacidad institucional se puede definir como la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos. Teniendo en cuenta que la definición se concentra en el significado de institución, la capacidad institucional frecuentemente se desarrolla en punto de vista mayor de empoderamiento de capital social y un ambiente favorable, la cultura, los valores y los enlaces que influyen en cada persona (Fedesarrollo, 2011).

De igual manera, Fedesarrollo (2011) establece que el estudio de la capacidad institucional permite que se observe desde distintas etapas que abarcan desde cada persona y teniendo como limite el escenario integral en el que interactúan las instituciones. Las etapas de la capacidad institucional producto de esta definición son: el nivel micro, el meso, y el macro.

El nivel micro de la capacidad institucional hace énfasis de manera detallada a la persona y su investigación se concentra en identificar el desempeño individual de los trabajadores en su labor, y el nivel meso de la capacidad institucional se enfatiza en la organización, y busca identificar el funcionamiento global de las entidades ejecutoras y analizar la eficacia y eficiencia de las mismas. En este nivel para obte-

ner un análisis detallado de las organizaciones es de vital importancia entender su estructura interna y los mecanismos de motivación que estas desarrollan en la ejecución de sus labores. Por último el nivel macro de la capacidad institucional se centra en el entorno en el cual se desenvuelven las entidades (Fedesarrollo, 2011).

El análisis de la capacidad institucional para la eficiencia y eficacia del gasto público hace énfasis en tres elementos: capacidad de planeación, capacidad de ejecución, y eficiencia operacional. Cada uno de estos elementos se divide en varios criterios e indicadores individualizados que reflejan el comportamiento detallado de la información del estudio al interior de las instituciones (Fedesarrollo, 2011).

El artículo desarrolla las deficiencias institucionales de la Secretaría de Planeación de la alcaldía de Salento, razón por la cual haremos énfasis en la capacidad de planeación en concordancia con las capacidades institucionales. La capacidad de planeación de una entidad se entiende que va de la mano a la habilidad de establecer los objetivos y metas, al igual que la ejecución y puesto en marcha de las actividades detalladas para lograrlos, los cuales se ejecutan en las fases de planeación y presupuesto, respectivamente (Fedesarrollo, 2011).

En la planificación estratégica las entidades territoriales ejecutan actividades estratégicas a mediano y largo plazo que se sintetizan en documentos como por ejemplo los planes estratégicos sectoriales y los planes estratégicos institucionales y en la etapa de construcción del presupuesto las entidades proyectan, diseñan y elaboran presupuesto de inversión y funcionamiento para llevar acabo las políticas y programas que apuntan al logro de los objetivos trazados (Fedesarrollo, 2011).

En Colombia existe una única metodología para acceder a los recursos para financiar los proyectos de inversión, esta metodología es la Metodología General Ajustada (MGA), la cual es una plataforma tecnológica con una secuencia lógica que captura la información más importante del resultado del proceso de formulación y estructuración de los proyectos de inversión pública, la cual a través de la Resolución 1450 de 2013 se adoptó a la MGA como plataforma metodológica para registrar la información para la presentación de los proyectos de inversión pública (DNP, 2016).

Por lo expuesto anteriormente, el municipio de Salento no cuenta con los recursos de financieros para contratar a profesionales idóneos, es decir, con la preparación académica y con la experiencia en formulación de proyecto en especial los que se enmarcan en gestión del riesgo y la elaboración de estos mismo en la MGA, lo que genera que el municipio limite la capacidad de acceder a recursos públicos del orden nacional e departamental que puedan impulsar la inversión social y resolver problemas estructurales sociales y económicos de sus conciudadanos.

En tal sentido, si bien la formulación del proyecto y este último ajustar a las condiciones de la MGA es un tema técnico, éste de cierta manera va concatenado a las condiciones financieras del municipio, ya que como se ilustra en el párrafo anterior es crítica la contratación de profesionales idóneos para acceder a recursos que permitan ejecutar las estrategias, programas, sub programas y proyectos del plan de desarrollo. Otro elemento que se debe contemplar es el que tiene que ver con el talento humano; dado que el sujeto es el que ejecuta en su

quehacer las tareas que le han sido encomendadas por la organización (Winch, 2006); (Sanchis, 2006).

Según (Jiménez, 2017), citando a Guerrero Dávalos et al. (2013), define que se debe garantizar una gestión por competencias que garantice en los empleados cumplir con las tareas que le han sido asignadas en un puesto de trabajo; de tal forma que es

una herramienta del talento humano con una propuesta específica basada en los resultados de los empleados en un determinado proceso de gestión y a su vez alineado sinérgicamente con los resultados de la empresa. Todo esto se enmarca bajo instrumentos de evaluación e identificación de competencias. (P. 91)

Otro elemento importante es el que tiene que ver con la identificación de aquellas habilidades para el siglo XXI que despiertan el interés global (MECD, 2013). Entender de esta forma cuales habilidades tiene que desarrollar un formulador de proyectos es fundamental; dado que tiene que demostrar con "rendimiento (haciendo algo), mientras que el conocimiento puede obtenerse por medios más abstractos, como la conversación. Por eso, la habilidad se identifica como conocimiento práctico o técnico, la capacidad de aplicar conocimiento teórico en un contexto práctico" (Portillo-Torres).

Partiendo de las diferentes prácticas que se desarrollan en las diferentes entidades territoriales, para el caso de la presente investigación el municipio de Salento que es de sexta categoría, puesto que sus ingresos y población se enmarcan en las orientaciones que da el Congreso de la República de Colombia en el año 2000 y que fueron detalladas en la parte introductoria del presente documento.

Teniendo en cuenta lo expuesto se procedió a diseñar un instrumento que se validó con la secretaria de planeación de dicho municipio; para tal fin se abordó en esta herramienta metodológica dos partes a saber: una caracterización socio-demográfica y las condiciones que deben tener los empleados para el desarrollo de sus competencias en un determinado cargo.

Con respecto a la primera parte se diseñó en el instrumento una caracterización socio-demográfica que permitió la obtención de datos que ayudaron a contextualizar el entorno social y económico de los sujetos (Carvajal Moreno & Velásquez Maranta (2015).

En la segunda parte del instrumento se contempló la declaración teórica de autores como Rodríguez (2015) cuando dice que los trabajadores necesitan de las condiciones para su desarrollo y para un desempeño laboral competente, esto significa que el empleado debe resolver situaciones concretas en su puesto de trabajo para cumplir con los objetivos que la organización le indica. De esta forma se partió de la propuesta de McClelland (1973) que centra su atención en el rendimiento que tiene el individuo en las tareas que le son asignadas, por esta razón el autor analiza los puestos de trabajo para valorar el desempeño de los empleados, otros autores como Fernández (1996) prestaran atención al desarrollo de las competencias como camino para alcanzar los objetivos planteados

Se partió de la propuesta de McClelland (1973), quien centra su atención en el rendimiento que tiene el individuo en las tareas que le son asignadas, por esta razón el autor analiza los puestos de trabajo para valorar el desempeño de los empleados, otros autores como Fernán-

dez et al. (1996) prestaran atención al desarrollo de las competencias como camino para alcanzar los objetivos planteados

Para la aplicación del instrumento se identificó que no todos los funcionarios de planta y contratistas por prestación de servicios tienen las competencias para la formulación y ejecución de proyectos; por esta razón, uno de los criterios para determinar la población objeto de la investigación fue el manual de funciones de la alcaldía de Salento (Decreto 097 del 1 de octubre de 2018) *“por el cual se adopta el manual específico de funciones y competencias laborales para la planta de empleos de la administración central del municipio de Salento, Quindío”*. En este decreto se describen las funciones a desempeñar en determinado cargo. Con esta información se identificaron aquellos funcionarios que tienen algún tipo de relación con el área de proyectos, al igual que los profesionales cuyos objetos contractuales también están orientados a formular proyectos.

Diseño Metodológico

De acuerdo con Hernández Sampieri (2014), el acercamiento teórico práctico de esta investigación responde a un modelo de estudio explicativo, en tanto que en el contenido de la definición del autor para esta clasificación expresa que son los planteamientos investigativos que “van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos... están dirigidos a responder por las causas de los eventos...” (p. 95). Desde esta perspectiva, el proceso que se adelanta describe conceptos y fenómenos, y simultáneamente responde por las causas del evento. Otro asunto no menos importante es el que tiene que ver con el hecho

de que “las investigaciones explicativas son aquellas que están destinadas al descubrimiento de las leyes esenciales que pueden dar cuenta del porqué existen tales o cuales propiedades” (Díaz-Narváez, 2006) de un fenómeno o una situación problema identificada, que para el caso del presente estudio es que el municipio de Salento no ha podido acceder a recursos de la nación; dado que se presenta una debilidad en la formulación de proyectos enmarcados en la gestión del riesgo.

Toda vez que este acercamiento investigativo tiene por objeto, fortalecer las capacidades institucionales de la Secretaría de Planeación en formulación de proyectos de mitigación del riesgo de desastres en Salento, Quindío; de manera inicial, se debe partir de la identificación de las deficiencias institucionales en formulación y presentación de proyectos enmarcados en gestión del riesgo en una fase exploratoria. Luego, establecer las herramientas empleadas para su formulación mediante una fase descriptiva. Posteriormente relaciona las herramientas de planeación empleadas y los resultados alcanzados en la gestión de recursos, en una fase correlacional.

Esta correlación de variables permite la consecución del objetivo investigativo que incluso trasciende hacia la creación de un instrumento orientador que se valide como documento de Modelo MECI que como lo define el glosario de Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (s.f.)

es el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) que se establece para las entidades del Estado proporciona una estructura para el control a la estrategia, la gestión y la evaluación en las entidades

del Estado, cuyo propósito es orientarlas hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado.

El camino a seguir en términos metodológicos queda unido al enunciado del autor Las investigaciones explicativas son más estructuradas que los estudios con los demás alcances y, de hecho, implican los propósitos de éstos (exploración, descripción y correlación o asociación); además de que proporcionan un sentido de entendimiento del fenómeno a que hacen referencia. (Hernández Sampieri, 2014, p. 96)

Entendimiento que el análisis descriptivo como una herramienta teórico-metodológica aplicable a distintos campos disciplinares (Lahitte, 2011). se espera lograr a través de esta vía que junta y acerca las fases para ver lo que se pueda ver a la luz de este camino cualitativo-explicativo. Para desarrollar el método de caso descriptivo, se identificó el universo de la población objeto del estudio, la cual eran 29 funcionarios.

Dado que este artículo se centra en las capacidades de la Secretaría de Planeación en formulación y presentación de proyectos y en especial en proyectos que se enmarquen en gestión del riesgo, se determinó la población objetivo del estudio, esta última se obtuvo revisando la coherencia entre los objetos contractuales o las funciones adscritas al cargo y que estuvieran en concordancia con la presente investigación, esto arrojó una población objetivo de 4 personas, funcionarios y contratistas.

Adicionalmente se incorporaron a la alcaldesa del municipio de Salento, el Secretario de Planeación y Obras Públicas, y el Coordinador

Municipal del Gestión del Riesgo de Desastres. Una vez incorporados a la población objetivo se queda con una muestra de 7 funcionarios a encuestar.

El análisis documental también arrojó que la Alcaldía de Salento en el año 2018 presentó 2 proyectos en la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, pero estos fueron devueltos por dicha entidad, ya que los proyectos presentaron deficiencias en la formulación y no cumplió con los requisitos establecidos por la entidad del orden nacional, evidenciando deficiencias en la presentación de proyectos

Una vez identificada la población objetivo y realizado el análisis documental, se procedió a diseñar el instrumento para recolectar la información primaria (Anexo 1). El instrumento fue aplicado de forma presencial en las instalaciones de la Alcaldía de Salento durante mayo de 2021. Cabe resaltar que los funcionarios y/o contratistas respondieron la entrevista y esta tuvo una duración aproximada de 30 minutos. Una vez se entrevistó a la muestra del presente proyecto, se procedió a tabular la información en Microsoft Excel® y así poder analizarla.

Instrumento

El mecanismo para la aplicación del instrumento es la entrevista ya que esta es un instrumento técnico que adopta la forma de un diálogo coloquial. Canales la define como “la comunicación interpersonal establecida entre el investigador y el sujeto de estudio, a fin de obtener respuestas verbales a las interrogantes planteadas sobre el problema propuesto” (Díaz-Bravo, 2013)

La entrevista se desarrolló conforme a las recomendaciones para

llevar a cabo entrevistas semiestructuradas ayudan a tener una mejor contextualización del fenómeno a estudiar; dado que "parten de preguntas planeadas, que pueden ajustarse a los entrevistados. Su ventaja es la posibilidad de adaptarse a los sujetos con enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos" (Díaz-Bravo, 2013)

Resultados

Situación Institucional y Técnica en la Formulación y Presentación de Proyectos de Reducción del Riesgo en el Municipio de Salento, Quindío

Para el análisis específico del desarrollo de este objetivo se aplicó un instrumento diagnóstico en el municipio de Salento, Quindío, a los funcionarios de la Secretaría de Planeación, para determinar aspectos técnicos, normativos y de conocimiento de fuentes de recursos.

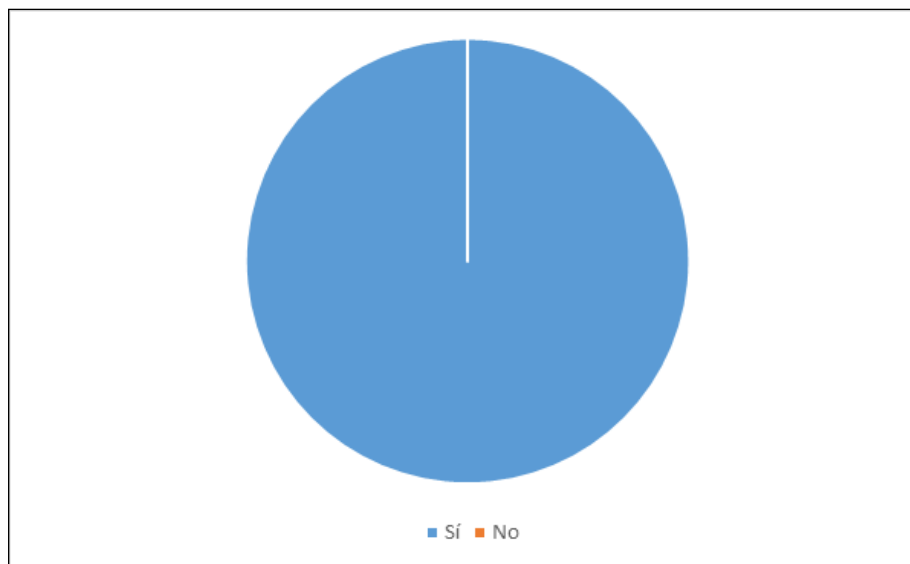
Figura 1 *Función Específica en Formulación de Proyectos*



Fuente: *Elaboración propia.*

El 100 % de las personas que aplicaron el instrumento evidencia que su función específica es formular proyectos, lo cual podría denotar que se tienen las personas dedicadas a la formulación de proyectos lo cual inicialmente es muy bueno.

Figura 2 *Más Funciones Misionales*

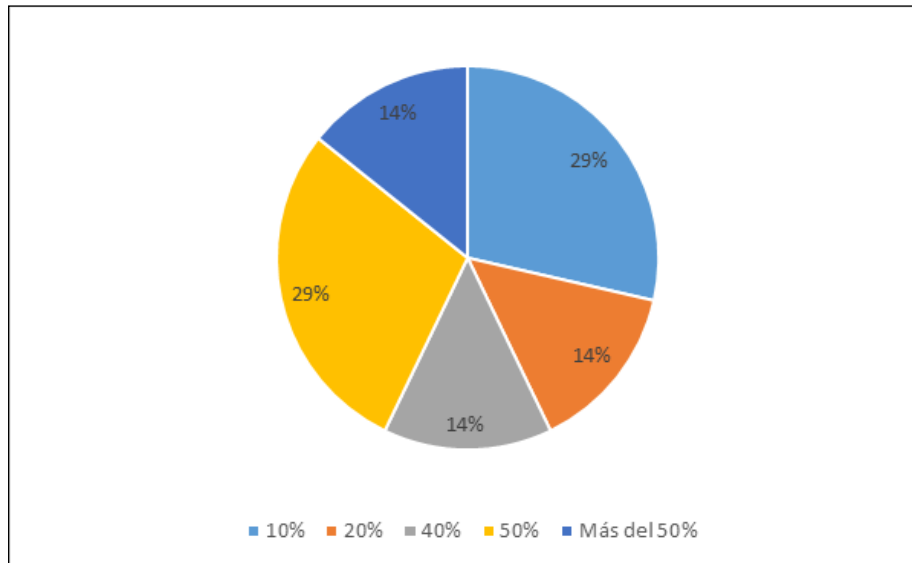


Fuente: *elaboración propia.*

Aunque la función específica por lo cual fue contratado que es la formulación de proyectos, el 100% de estas personas, tienen que cumplir con otras labores, actividades y funciones misionales, lo cual evidencia que no se pueden dedicar exclusivamente a la formulación de proyectos y por tal razón posiblemente los resultados esperados no se alcancen. Si la respuesta fue positiva, se estimó cuánto porcentaje del tiempo laboral dedican a cumplir con funciones anexas.

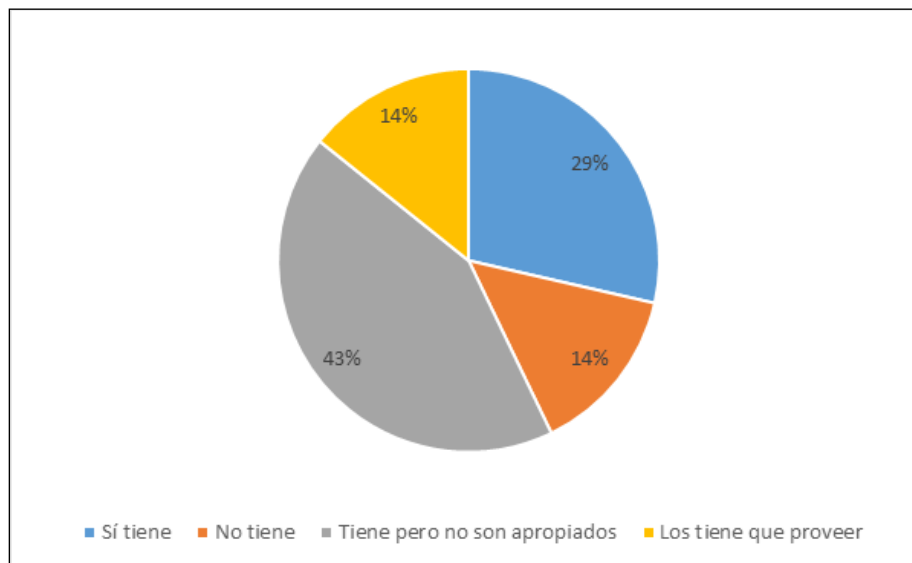
De acuerdo a las repuestas, ningún funcionario, dedica más del 50% de su tiempo a la formulación de proyectos, que se supone que es la función específica por la cual fue contratado y tienen que cumplir con otras funciones, lo cual podría evidenciar parte de la gran debilidad en la gestión y ejecución de proyectos en el municipio

Figura 3 Porcentaje del Tiempo Laboral en Funciones Anexas



Fuente: elaboración propia.

Figura 4 Equipos Tecnológicos para Formulación de Proyectos

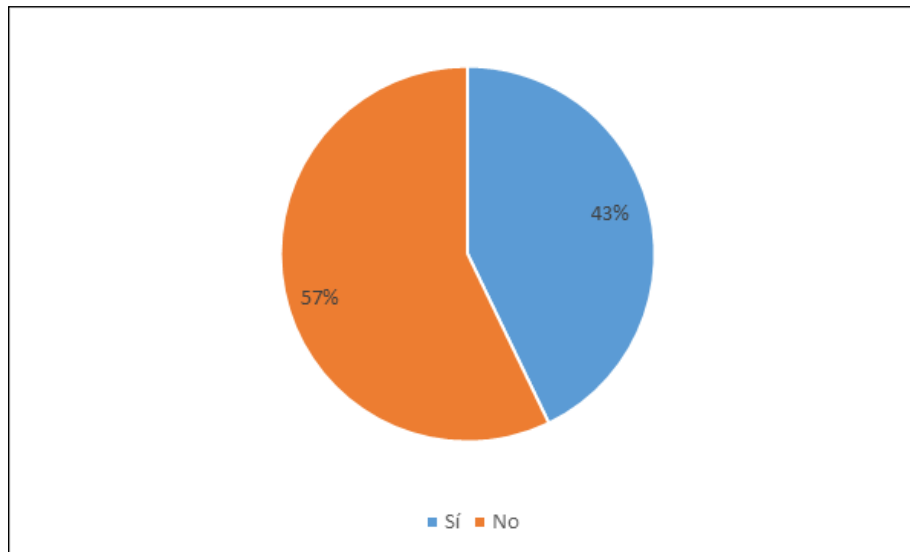


Fuente: elaboración propia.

Se evidencia una alta debilidad en la alcaldía de Salento para proveer las herramientas tecnológicas apropiadas y necesarias para que los funcionarios logren desarrollar su labor de una forma eficiente, lo

cual afecta en gran medida el cumplimiento de las metas en el plan de desarrollo.

Figura 5 Cursos de Formación en el Tema de Formulación de Proyectos de Mitigación del Riesgo

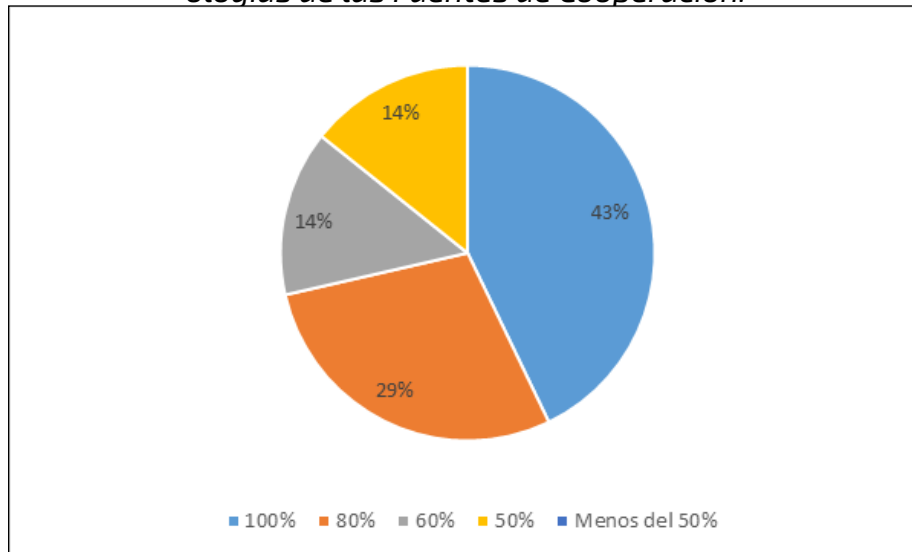


Fuente: elaboración propia.

Un alto porcentaje (más del 55%) de los funcionarios no han recibido procesos de transferencia de conocimiento en formulación de proyectos o actualización en metodologías para la formulación de acuerdo a las entidades que ofrecen recursos para temas específicos, lo que es una gran debilidad para los funcionarios y falencia por parte de la administración municipal, para el cumplimiento de los programas y las acciones de mitigación de riesgos.

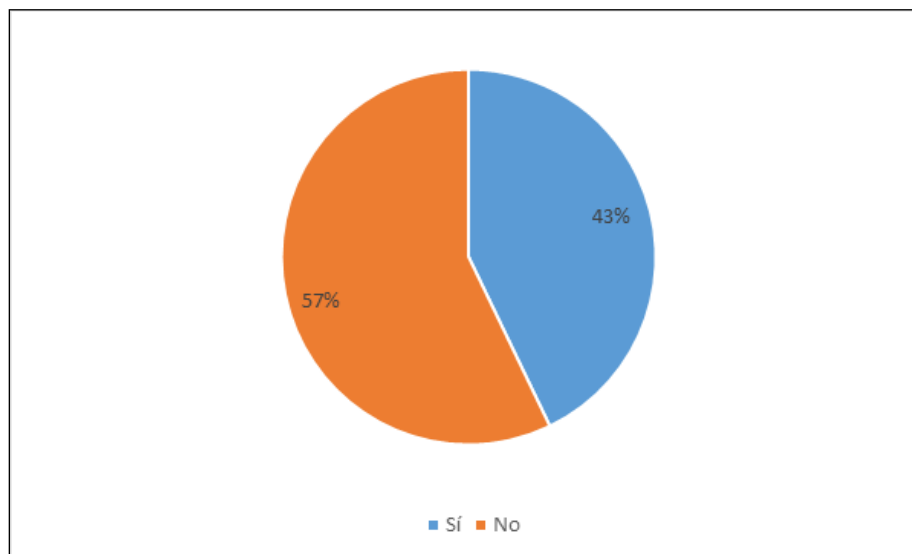
Se denota que más del 70 % de los funcionarios tienen el conocimiento técnico, en la formulación de proyectos, lo cual podría ser una gran fortaleza para la administración municipal, pero de acuerdo a una pregunta anterior a estos mismos funcionarios les toca determinar un porcentaje alto de su tiempo a otras funciones.

Figura 6 Conocimiento Técnico en la Formulación de Proyectos en las Diferentes Metodologías de las Fuentes de Cooperación.



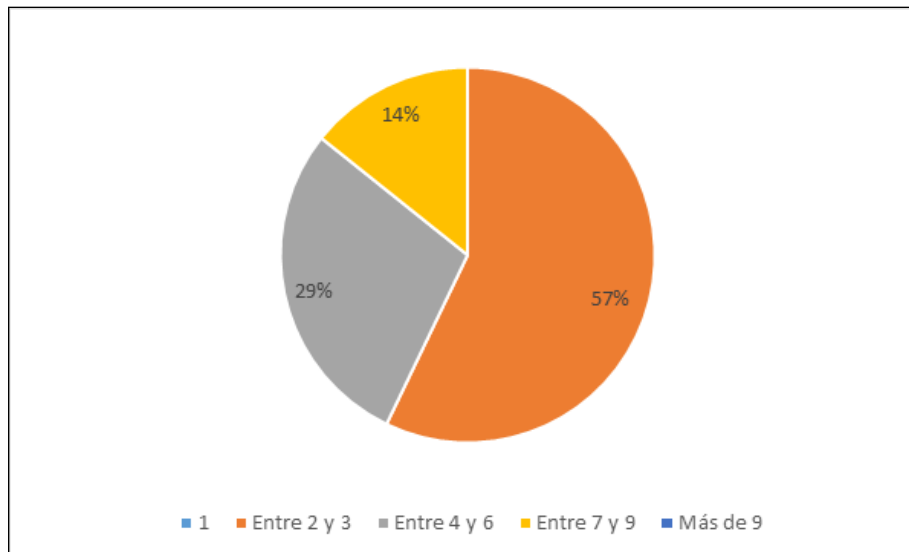
Fuente: elaboración propia.

Figura 7 Formulación de Proyectos para la Mitigación de Riesgos



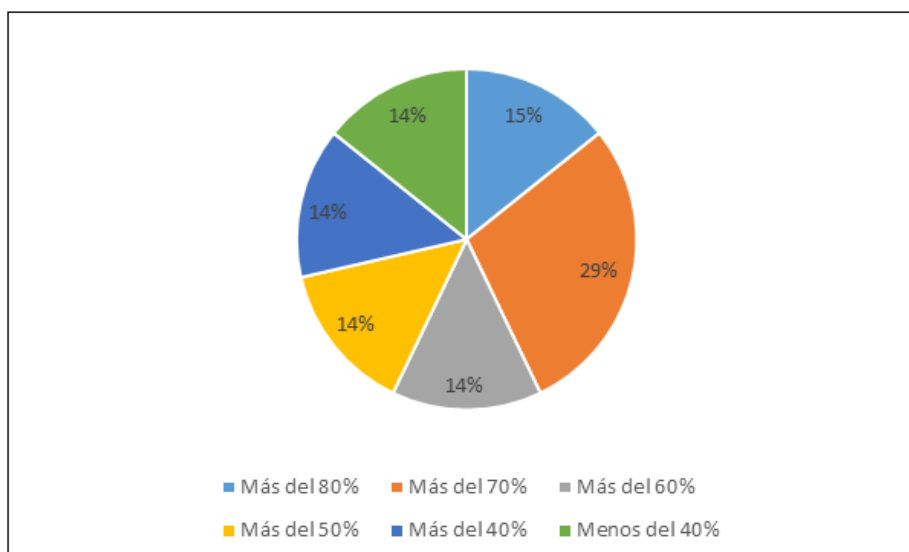
Fuente: elaboración propia.

Se denota y demuestra la gran debilidad que hay en la administración municipal, Secretaría de Planeación en la formulación de proyectos y por consiguiente la ejecución de proyectos específicos para la mitigación de riesgos.

Figura 8 Número de Proyectos Formulados.

Fuente: elaboración propia.

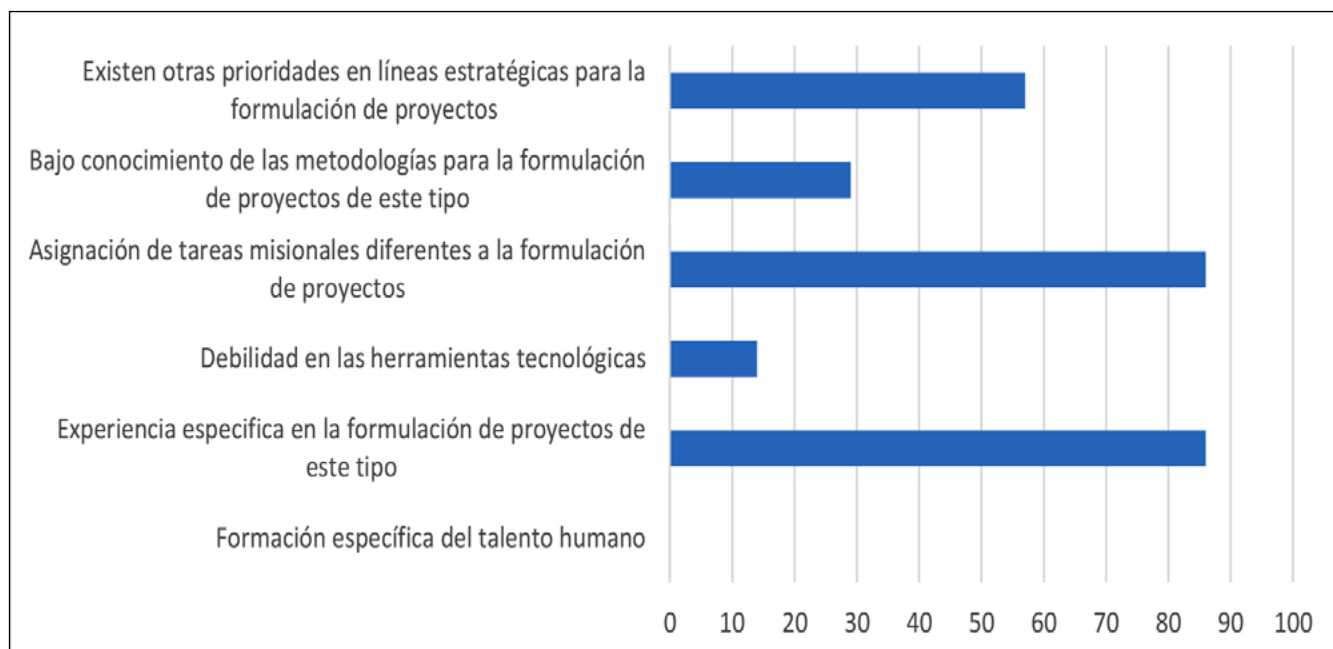
Se evidencia el poco porcentaje de formulación de proyectos de gestión de riesgos y por lo tanto la muy baja gestión o interés por parte de alcaldía de Salento en este tema específico.

Figura 9 Porcentaje de Aprobación de los Proyectos Formulados.

Fuente: elaboración propia.

El resultado demuestra las grandes debilidades institucionales y técnicas en la elaboración de proyectos enmarcados en gestión de riesgos, por parte de la Secretaría de Planeación, y del talento humano a cargo del proceso y por consiguiente la baja gestión de recursos y la mínima ejecución de proyectos para la gestión de riesgos.

Tabla 2 Debilidades en la Secretaría de Planeación Municipal con Respecto a la Posibilidad de Ejecución de Recursos (%)



Fuente: Elaboración propia

Cual considera usted que es la mayor debilidad en las secretarías de planeación municipal con respecto a la posibilidad de ejecución de recursos, para la mitigación de riesgos en los municipios (respuesta múltiple, máximo dos)

- Formación específica del talento humano
- Experiencia específica en la formulación de proyectos de este tipo. 80 %

- Debilidad en las herramientas tecnológicas. 10%
- Asignación de tareas misionales diferentes a la formulación de proyectos 90%
- Bajo conocimiento de las metodologías para la formulación de proyectos de este tipo 15 %
- Existen otras prioridades en líneas estratégicas para la formulación de proyectos 60 %

Herramientas para la Formulación y Presentación de Proyectos de Reducción del Riesgo en la Secretaría de Planeación

De acuerdo a los resultados del instrumento aplicado a los funcionarios de planta y contratistas de la Secretaría de Planeación de Salento Quindío, se hace necesario establecer ayudas o herramientas que permitan desarrollar de una mejor manera la formulación de proyectos partiendo del plan de acción conforme a las necesidades fundamentales en la gestión de riesgos y a las fuentes de cooperación nacional como los Ministerios, el DNP, el sistema general de regalías, presidencia de la república, fondos específicos y otros a nivel internacional, para la gestión de riesgos.

Estas herramientas se determinarán de acuerdo a las necesidades del municipio, a las capacidades humanas y técnicas y a los recursos disponibles del municipio para la contratación de personal competente y con amplia experiencia para la formulación de proyectos en general y en gestión de riesgos.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), desarrollo un documento denominado "Guía para la Formulación de proyectos en intervención correctiva", el cual es una herramienta que permite realizar una adecuada formulación de proyectos enmarcados en gestión del riesgo de desastres, particularmente de reducción del riesgo, dicha herramienta tienen por objetivo servir de instrumento orientador a las entidades territoriales para la presentación de proyectos de intervención correctiva del riesgo ante el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD], 2019).

El Sistema General de Regalías (SGR), es otra fuente importante para la financiación de proyectos, tal como se indica en el artículo 28, del capítulo I, del título IV de la Ley 2056 de 2020, el cual indica que los recursos del Sistema General de Regalías se financiarán proyectos de inversión en sus diferentes etapas, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización (Congreso de la República de Colombia, 2020).

El SGR, a través del acuerdo 52, en el artículo 4.1.2.1.1. define los requisitos de los proyectos de inversión susceptibles de financiación del SGR, presentados para viabilización (La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, 2018).

Los requisitos establecidos por el SGR, se segmentan según el sector de inversión y según la fase del proyecto tal como se hizo referencia en el marco teórico de la investigación, en tal sentido se puede decir que el SGR como fuente de financiación tiene en el acuerdo 052 como la herramienta para que las entidades territoriales, en este caso la

alcaldía de Salento pueda acceder a los recursos para financiar los proyectos.

Si bien se hizo referencia a dos herramientas para la formulación y presentación de proyectos a entidades del orden nacional, las entidades territoriales, para el caso de nuestro artículo la alcaldía de Salento Quindío debe determinar una partida presupuestal para la contratación de profesionales, para desarrollar la transferencia de capacidades en estos temas específicos a los funcionarios de planta y contratistas que trabajan o se contratan específicamente para la formulación de proyectos.

No suscribirse solamente a la consecución de recursos de orden nacional y de entidades públicas, se deben identificar y gestionar recursos con entidades de cooperación internacional o fondos específicos de entidades multilaterales, para la mitigación de riesgos naturales y de infraestructura.

Igualmente se podrían suscribir acuerdo u alianzas estratégicas con entidades o empresas expertas en la formulación de proyectos de mitigación de riesgos, para aumentar la eficacia en la aprobación y ejecución de los mismos.

Diseño de Plan de Acción para la Identificación y Gestión, para la Presentación de Proyectos de Reducción del Riesgo

Se propone lo siguiente matriz como plan de acción

Tabla 3 Plan de Acción

ÍTEM	RESPONSABLE	TIEMPO	RECUSOS
Actualización tecnológica	Secretaría TIC (Estudio técnico de equipos)	Seis meses	\$ 20.000.000
	Secretaría Jurídica y de Contratación (proceso contractual subasta inversa)		
Actualización, en metodologías, específicas para formulación de proyectos para la gestión de riesgos, para los funcionarios a cargo del proceso.	Secretaría de Planeación.	Seis meses.	\$ 15.000.000
Disminuir y/o eliminar otras funciones misionales y actividades diferentes a la formulación de proyectos a los funcionarios a cargo	Secretaría de Gobierno	Dos meses	\$ 5.000.000
Diseñar y elaborar una herramienta para la formulación de proyectos enmarcados en gestión del riesgo a nivel departamental y nacional.	Alcaldesa Secretaría de Planeación	Dos meses	\$ 5.000.000
Establecer metas e indicadores de medición para la formulación, presentación y aprobación de proyectos para la gestión de riesgos	Alcaldesa Secretaría de Planeación	Dos meses	\$ 5.000.000

Fuente: elaboración propia.

Con este plan de acción para la implementación de herramientas para la formulación de proyectos de gestión de riesgos, se podría mejorar la eficiencia en la formulación de proyectos de gestión de riesgos e incrementar la eficacia en la aprobación y ejecución de proyectos para dar solución o mitigar los riesgos ambientales, naturales y otros en cada municipio del departamento del Quindío.

Discusión

El resultado obtenido del presente documento, muestra que después de haberse aplicado el método de caso descriptivo, se identificó el universo de la población objeto del estudio y posteriormente se determinó la población objetivo del estudio, esta última se obtuvo revisando la coherencia entre los objetos contractuales o las funciones adscritas al cargo y que estuvieran en concordancia con el presente artículo, que desarrolla los temas en formulación y presentación de proyectos y las deficiencias institucionales en la alcaldía de Salento (Quindío).

De acuerdo a lo realizado en el artículo, se identificó que la formulación y presentación de proyectos de inversión a entidades públicas del orden nacional, permite que los territorios puedan cofinanciar los planes de desarrollo, los cuales contienen las iniciativas y necesidades de la población, razón por la cual el municipio de Salento (Quindío), y según los resultados obtenidos en el desarrollo de los objetivos específicos del documento, en especial al objetivo 1, el cual establece que se debe determinar las deficiencias institucionales y técnicas en formulación y presentación de proyectos de reducción del riesgo en el municipio de Salento (Quindío).

El resultado del desarrollo del objetivo 1, demuestra las debilidades institucionales y técnicas en la formulación de proyectos de gestión de riesgos, por parte de la Secretaría de Planeación, y del talento humano a cargo del proceso y por consiguiente la baja gestión de recursos y la mínima ejecución de proyectos para la gestión de riesgos, haciendo que no se pueda acceder a los recursos que podrían generar

acción que mejorarían las condiciones de calidad de vida de los habitantes del municipio.

De acuerdo a los resultados del instrumento del objetivo 2, el cual fue aplicado a los funcionarios de planta y contratistas de la Secretaría de Planeación de Salento Quindío, se evidenció que es necesario implementar instrumentos metodológicos para la formulación de proyectos a partir de un plan de acción de acuerdo a las necesidades fundamentales en la gestión de riesgos y a las fuentes de cooperación nacional como los Ministerios, el DNP, el sistema general de regalías, presidencia de la república, fondos específicos y otros a nivel internacional, para la gestión de riesgos.

Estas herramientas se determinarán de acuerdo a las necesidades del municipio, a las capacidades humanas y técnicas y a los recursos disponibles del municipio para la contratación de personal competente y con amplia experiencia para la formulación de proyectos en general y en gestión de riesgos.

Frente al objetivo 3, el artículo desarrolla las deficiencias institucionales de la Secretaría de Planeación de la alcaldía de Salento, en donde se hizo énfasis en la capacidad de la Secretaría de Planeación en concordancia con las capacidades institucionales y fue notorio identificar que los proyectos formulados desde esta dependencia no cumplen con los requisitos exigidos por ende traen como resultado la no consecución de recursos.

Con base a la literatura revisada se puede definir la gestión del riesgo como un complejo proceso social cuyo fin último es la reducción de los riesgos y la disminución del impacto de los desastres, partiendo del

supuesto de que el riesgo, como proceso social es dinámico y susceptible a control (Cardona, 1996)

La gestión del riesgo puede entenderse como un conjunto de acciones dirigidas a la reducción del riesgo (prevención y mitigación), así como a la atención del desastre (respuesta, rehabilitación y reconstrucción), en el que se le da un papel predominante al primer aspecto.

La literatura revisada también tiene relación con los proyectos enmarcados en gestión del riesgo de desastres, ya que estos tienen incidencia o impacto directo sobre la población, es decir, este tipo de proyectos van dirigidos a disminuir o mitigar las condiciones de riesgo por vulnerabilidad o amenaza que puede afectar la calidad de vida de la población, como lo indica la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, entidad pública del orden nacional, encargada de la implementación de la política de gestión del riesgo en el país.

El análisis documental también arrojó que la alcaldía de Salento en el año 2018 presento 2 proyectos en la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, pero estos fueron devueltos por dicha entidad, ya que los proyectos presentaron deficiencias en la formulación y no cumplió con los requisitos establecidos por la entidad del orden nacional, evidenciando deficiencias en la presentación de proyectos

Se recomienda aplicar las herramientas cumpliendo con los términos de referencia o requisitos exigidos por las entidades financiadoras, esto de la mano de la oferta institucional de las entidades que capacitan a funcionarios públicos en diferentes ejes temáticos y entre ellos la formulación y presentación de proyectos.

De igual forma, se hizo un análisis documental a los contratos de consultoría desarrollado por la alcaldía de Salento, cuyos objetos indicaran que los productos de cada uno de los contratos de consultoría fueran estudios y diseños que sirvieran de documentos técnicos para la formulación de proyectos, en donde se pudo identificar que la alcaldía de Salento no comprometió recursos para tener estudios y diseños que permitiera formular proyectos y así poder gestionar recursos en las entidades del orden nacional.

Dado que el municipio de Salento es de sexta categoría, es decir, cuentan con un número inferior a 10 mil habitantes y un ingreso anual promedio inferior a 15 mil salarios mínimos colombianos (Congreso de la República de Colombia, 2000). En este sentido, gran parte de las dificultades asociadas con el desarrollo de los procesos de GRD en los municipios estudiados son atribuidas a la existencia de insuficientes recursos financieros, esta realidad, parece ser bastión de defensa justificadora incluso para los rezagos de orden cultural y administrativo frente al tema. Sin embargo, el trasfondo del fenómeno supera las limitaciones económicas en lo meramente relacionado con los ingresos territoriales, pues incluye también el cometido institucional en materia de búsqueda de soluciones a partir de la gestión a nivel público y privado, la cual precisamente, hasta la fecha ha sido bastante reducida.

Conclusiones

Objetivo específico 1.

A través de la entrevista semiestructurada que se construyó, se logró elaborar un instrumento que permito conocer las condiciones técnicas para la formulación de proyectos enmarcados en gestión del riesgo en la Secretaría de Planeación del municipio de Salento y como esta situación ha llevado a que este tipo de proyectos no hayan sido viabilizados por las entidades del orden nacional que financian este tipo de proyectos, aunque la alcaldía de Salento ha invertido en estudios y diseños, que son insumo para los proyectos en fase III, pero no se ha hecho la correcta formulación de proyectos, por lo cual no se ha accedido a recursos del orden nacional.

La administración municipal no ha realizado un estudio de cargas laborales por lo que se encuentran concentradas actividades en pocos funcionarios y los funcionario o contratistas dedican menos de la mitad de su tiempo a la formulación de proyectos, que se supone que es la función específica por la cual fue contratado.

Los funcionarios no han recibido procesos de transferencia de conocimiento en formulación de proyectos o actualización en metodologías como la MGA WEB, para la formulación de acuerdo a las entidades que ofrecen recursos para temas específicos, lo que ha llevado a que la Secretaría de Planeación ha tiene poca formulación de proyectos de gestión de riesgos

Objetivo específico 2.

La presente investigación se pudo identificar herramientas para la identificación y gestión en la formulación y presentación de proyec-

tos de reducción del riesgo de desastres, en donde la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), tiene la herramienta denominada “Guía para la Formulación de proyectos en intervención correctiva”, la cual permite realizar una adecuada formulación de proyectos enmarcados en gestión del riesgo de desastres. Dicha herramienta tiene por objetivo servir de instrumento orientador a las entidades territoriales para la presentación de proyectos de intervención correctiva del riesgo ante el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

El Sistema General de Regalías (SGR), a través del acuerdo 52, en el artículo 4.1.2.1.1. define los requisitos de los proyectos de inversión susceptibles de financiación del SGR, presentados para viabilización (La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, 2018). Los requisitos establecidos por el SGR, se segmentan según el sector de inversión y según la fase del proyecto; tal como se hizo referencia en el marco teórico de la investigación; en tal sentido, se puede decir que el SGR, tiene en el acuerdo 052 como la herramienta para que las entidades territoriales, en este caso la Alcaldía de Salento pueda acceder a los recursos para financiar los proyectos.

De acuerdo a lo anterior se diseñó la herramienta denominada “Ficha verificación de requisitos para la formulación de proyectos de gestión del riesgo de desastres”, la cual permitirá que la Secretaría de Planeación identifique la información necesaria para la formulación de proyectos enmarcados en gestión del riesgo de desastres, sin importar a la entidad a la cual se presenta el proyecto para la financiación, es decir esta ficha aplica para cualquier entidad (Ver Anexo 10.2).

Objetivo específico 3.

La alcaldía de Salento requiere de un documento que le ilustre y guíe sobre los ajustes que se deben realizar para optimizar la formulación de proyectos, como un plan de acción para el fortalecimiento de la Secretaría de Planeación que permita mejorar la presentación de proyectos enmarcados en gestión del riesgo de desastres a las entidades sectoriales que financian este tipo de proyectos.

La investigación fue evaluar las capacidades institucionales y técnicas en la formulación y evaluación de proyectos de reducción del riesgo de desastres en la Secretaría de Planeación del municipio de Salento, y se pudo constatar que el personal de planta tiene demasiadas funciones y no permite que se realice una correcta formulación de proyectos; al igual que los profesionales contratados por la modalidad de prestación de servicios, los objetos contractuales y las actividades contratadas no permiten que estos realicen una dedicación que permita que realicen una correcta formulación.

Otra situación que limita la correcta formulación de proyectos esta concatenada a la categoría del municipio, ya que al ser de sexta categoría los recursos de inversión son limitados siendo una barrera para la contratación de más profesionales o de profesionales con mayor conocimiento y experticia.

Es por ello que tal como lo indica el plan de acción, a través de la renovación tecnológica, el ajuste del manual de funciones y con la herramienta para la formulación de proyectos enmarcados en gestión del riesgo de desastres permitirán que las inversiones que se hacen en estudios y diseños no sean desaprovechadas y por el contrario con la correcta formulación de los proyectos esos estudios y diseños impacten en la comunidad al disminuir la vulnerabilidad y las amenazas que

configuran los riesgos naturales o antrópicos.

Aunque las nuevas tendencias en administración pública han buscado hacer más eficientes y eficaces los organismos del Estado, en la práctica persisten diferentes factores que evidencian debilidades en las administraciones locales, las cuales escapan a la lógica de medición establecida desde planeación nacional y más aún, cuando la investigación y la metodología abordo solo a la Secretaría de Planeación de Salento – Quindío.

Las limitaciones en materia financiera se reflejan en la práctica en estructuras administrativas insuficientes, porque se encontró que la secretaria de planeación de Salento con una planta de personal reducida donde se concentran la totalidad de las funciones asignadas, tanto desde lo misional como lo estratégico.

Recomendaciones

ÍTEM	RESPONSABLE
Actualización tecnológica	Secretaría TIC (Estudio técnico de equipos)
	Secretaria Jurídica y de Contratación (proceso contractual subasta inversa)
Actualización, en metodologías, específicas para formulación de proyectos para la gestión de riesgos, para los funcionarios a cargo del proceso.	Secretaría de Planeación.
Disminuir y/o eliminar otras funciones misionales y actividades diferentes a la formulación de proyectos a los funcionarios a cargo	Secretaría de Gobierno
Elaborar contratos de prestación de servicios profesionales con objetos y actividades ajustados las necesidades en formulación y presentación de proyectos	Secretaría Jurídica y de Contratación
	Secretaría de Planeación

Bibliografía

- Alcaldía Municipal de Salento. (30 de 04 de 2021). *Ejecución de Gastos*. Salento: Alcaldía Municipal de Salento.
- Cardona Arboleda, O. D., Wilches-Chaux, G., García, X., Mansilla, E., Ramírez Gómez, F., & Marulanda, M. C. (2004). *Definición de la Responsabilidad del Estado, su Exposición ante Desastres Naturales y Diseño de Mecanismos para la Cobertura de los Riesgos Residuales del Estado*. Bogotá D.C.: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. Obtenido de <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/19834>
- Cardona, O. D. (1996). *Variables Involucradas en el Manejo de Riesgos “Aspectos Técnico-Científicos, Sociales y Políticos”*. Desastres y Sociedad.
- Carvajal Moreno, I. Y., & Velásquez Marantá, J. D. (2015). *Caracterización Sociodemográfica de la Población Escolar de Básica Primaria del Colegio República Bolivariana de Venezuela*. Bogotá D.C.: Universidad Católica de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 489 de 1994. Bogotá D.C.: Congreso de La República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (6 de Octubre de 2000). Ley 617 de 2000. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2020). Ley 2056 de 2020. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia. Obtenido de Actos Legislativos y Leyes.

- Corporación Autónoma Regional del Quindío [CRQ]. (2012). *Agenda Ambiental Municipio de Salento*. Armenia: Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). *Formulación y Seguimiento*. Bogotá D.C: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE]. (2020). *Proyecciones de Población a Nivel Departamental. Periodo 2018-2050*. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE].
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2016). *Documento Guía del Modulo de Capacitación Virtual en Teoría de Proyectos*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación [DNP]. Obtenido de WWW.DNP.GOV.CO.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2016). *Documento Guía del Modulo de Capacitación Virtual en Teoría de Proyectos*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación [DNP]. Obtenido de WWW.DNP.GOV.CO: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/Documento%20Base%20Modulo%20Teoria%20de%20Proyectos.pdf
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2017). *Manual de Clasificación de la Inversión Pública*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Obtenido de Manual de Clasificación de la Inversión Pública.

- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (25 de 08 de 2020). *Inversiones y Finanzas Públicas*. Obtenido de Metodologías: <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Metodologias.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (s.f.). *Estrategia de Nuevos Mandatarios*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Obtenido de Estrategia de Nuevos Mandatarios.
- Díaz-Bravo, L. T.-G.-H.-R. (2013). *La entrevista, recurso flexible y dinámico*. Investigación en educación médica.
- Díaz-Narváez, V. P. (2006). *Artículos científicos, tipos de investigación y productividad científica en las Ciencias de la Salud*. Revista Ciencias de la Salud.
- Fedesarrollo. (2011). *Diseño de un Índice de Capacidad Institucional para la Efectividad del Gasto Público*. Bogotá D.C.: Fedesarrollo. Obtenido de www.repository.fedesarrollo.org.co.
- Fedesarrollo. (2011). *Diseño de un Índice de Capacidad Institucional para la Efectividad del Gasto Público*. Bogotá D.C.: Fedesarrollo. Obtenido de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/325/Diseno%20de%20un%20indice%20de%20capacidad%20institucional%20-%20Informe%20Final%20_AID_PAGINAWEB.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Fernández, G., Cubeiro, J. C., & Dalziel, M. M. (1996). *Las Competencias: Clave para una Gestión Integrada de los Recursos Humanos*. Barcelona: Ediciones Deusto.

- Fundación UPM. (2018). *Guía para la Formulación de Proyectos*. Uruguay: Fundación UPM.
- Gobernación del Quindío. (2020). *Ficha Básica Municipal - Municipio de Salento*. Armenia: Observatorio Departamental de Quindío.
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación* (6 ed.). Mexico D.F.: Mc Garw Hill Education.
- Jiménez, S. E. (2017). *Incidencia de la Gestión por Competencias en el Crecimiento Empresarial*. INNOVA.
- La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. (2018). Acuerdo Número 52 de 2018. Bogotá D.C.: La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. Obtenido de Acuerdo Comusión Rectora.
- Lahitte, H. B. (22 de 02 de 2011). El Análisis Descriptivo como recurso necesario en Ciencias Sociales y Humanas. *El Análisis Descriptivo como recurso necesario en Ciencias Sociales y Humanas*. <http://fundamentos.unsl.edu.ar/pdf/articulo-22-101.pdf>.
- McClelland, D. C. (1973). Testing for Competence rather than for "Intelligence". *American Psychologist*, 28(1), 1-14.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. (Mayo de 2021). *Control Interno*. Obtenido de Modelo Estándar de Control Interno (MECI): https://minciencias.gov.co/quienes_somos/control/control_modelo
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2000). *Estatuto del Presupuesto*. Bogotá D.C.: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

- Portillo-Torres, M. C. (s.f.). *Educación por habilidades: Perspectivas y retos para el sistema educativo*.
- Rodríguez Valencia, J. (2015). *Decisiones Efectivas Gerenciales - Fundamentos para la Solución de Problemas Administrativos*. Bogotá D.C.: Trillas.
- Sanchis, M. R. (2006). *The Concept of Skil and its Social Construction*. United Kingdom: European Journal of Vocational Training.
- SINNAPS. (13 de 10 de 2020). *Blog de Gestión de Proyectos*. Obtenido de La Formulación de Proyectos: <https://www.sinnaps.com/blog-gestion-proyectos/formulacion-de-proyectos#que-es-la-formulacion-de-proyectos>
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. (2015). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo: una Estrategia de Desarrollo 2015-2025*. Bogotá D.C.: Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres [UNGRD].
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. (2018). *Guía para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública en Gestión del Riesgo de Desastres*. Bogotá D.C.: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. Obtenido de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/>.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. (2019). *Guía para la Formulación de Proyectos de Intervención correctiva*. Bogotá D.C.: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). Obtenido de Guía para la Formulación de Proyectos de Intervención correctiva.

- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. (2019). *Guía para la Formulación de Proyectos de Intervención Correctiva*. Bogotá D.C.: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. Obtenido de WWW.UNGRD.GOV.CO.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres [UNGRD]. (30 de 09 de 2020). *Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres*. Obtenido de Consolidado Anual de Emergencias: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Consolidado-Atencion-de-Emergencias.aspx>
- Winch, L. C. (2006). *A European Skills Framework? But What Are Skills? Anglo-Saxon versus German Concepts*. United Kingdom: Journal of Education and Work.

Anexos

Instrumento “Diagnostico Municipal”

Instrumento de identificación y caracterización de las capacidades técnicas e institucionales para la formulación y presentación de proyectos para la gestión de riesgos.

Municipio -----

Secretaria -----

Personal de Planta -----

Contratista -----

Antigüedad -----

1- Su función específica es la de formular proyectos SI NO

2- Tiene más funciones misionales SI NO

3- Si su respuesta fue positiva cuanto porcentaje de su tiempo laboral dedica a cumplir con estas funciones anexas

- El 10 %

- El 20 %

- El 40 %

- El 50 %

- Más del 50 %

4- La secretaria o dependencia cuenta con los equipos tecnológicos tanto en hardware y software para la eficiente formu-

- lación de proyectos
- SI LOS TIENE -----
 - NO LOS TIENE -----
 - LOS TIENE, PERO NO SON APROPIADOS TECNOLOGICAMENTE

 - LOS TENGO QUE PROVEER -----
- 5- La secretaria o área, le ha brindado cursos o formación específica en el tema de formulación de proyectos de mitigación del riesgo
- SI -----
 - NO -----
- 6- Usted tiene conocimiento técnico en la formulación de proyectos en las diferentes metodologías de las fuentes de cooperación, en qué porcentaje
- Un 100 %
 - Un 80 %
 - Un 60 %
 - Un 50 %
 - Menos del 50 %
- 7- Ha formulado proyectos para la mitigación de riesgos
- SI

- NO
- 8- Si es afirmativa la pregunta 7 cuantos
- 1
 - Entre 2 y 3
 - Entre 4 y 6
 - Entre 7 y 9
 - Más de 9
- 9- El porcentaje de aprobación de los mismos podría ser de
- Más del 80 %
 - Más del 70 %
 - Más del 60 %
 - Más del 50 %
 - Más del 40 %
 - Menos del 40 %
- 10- Cual considera usted que es la mayor debilidad en las secretarías de planeación municipal con respecto a la posibilidad de ejecución de recursos, para la mitigación de riesgos en los municipios (respuesta múltiple, máximo dos)
- Formación específica del talento humano
 - Experiencia específica en la formulación de proyectos de este tipo

- Debilidad en las herramientas tecnológicas.
- Asignación de tareas misionales diferentes a la formulación de proyectos
- Bajo conocimiento de las metodologías para la formulación de proyectos de este tipo
- Existen otras prioridades en líneas estratégicas para la formulación de proyectos

Ficha para la formulación y verificación de requisitos de proyectos enmarcados en gestión del riesgo

ALCALDÍA DE SALENTO SECRETARÍA DE PLANEACIÓN FICHA VERIFICACIÓN DE REQUISITOS PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE GESTIÓN DEL RIESGO
--

Nombre del proyecto:

1. Información general

Fecha de Formulación:	<input style="width: 150px;" type="text"/>	Proyecto formulado por:	<input style="width: 150px;" type="text"/>
Entidad a la que se presenta el proyecto:	<input style="width: 150px;" type="text"/>	Fase:	<input style="width: 50px;" type="text"/> Revisión No.:
Valor Solicitado FNGRD:	\$ <input style="width: 100px;" type="text"/> -	Valor total del proyecto:	\$ <input style="width: 100px;" type="text"/> -
Valor Cofinanciación Municipio:	\$ <input style="width: 100px;" type="text"/> -		
Valor Cofinanciación Departamento:	\$ <input style="width: 100px;" type="text"/> -		
Valor Otra Cofinanciación:	\$ <input style="width: 100px;" type="text"/> -		

Descripción general del proyecto:

Requisitos generales

Requisito	Aplica	No Aplica	Cumple	No Cumple	Comentarios
1. Carta de presentación y eolicitud de recursos firmada por el representante legal de la entidad territorial que presenta el proyecto de inversión en donde especifique:					
a. Nombre completo del proyecto de inversión					
b. Valor total del proyecto de inversión. (Valor obra, Interventoría y Gastos de Administración fiduciaria)					
c. Valor Solicitado al FNGRD y valor de cofinanciación de la entidad territorial					
d. Tiempo estimado de ejecución física y financiera.					
e. Población afectada y población directamente beneficiada por el proyecto					
f. Escenario de Riesgo que se pretende intervenir con el presente proyecto.					
g. Justificación de la ejecución del proyecto					
2. Formulario de presentación de proyectos de intervención correctiva ante el FNGRD debidamente diligenciado					
3. Certificados de disponibilidad presupuestal de las contrapartidas de cofinanciación.					
4. Actas del CMGHU y CUGHU en donde se acepta y avala el proyecto					
5. Presupuesto detallado, debidamente firmado por el profesional responsable,					
5.1 Análisis de Precios Unitarios, debidamente firmados por el profesional responsable					
5.3 Memoriae de Cálculo de Cantidades de Obra					
5.4 AII Discriminado					
5.5 Presupuesto Detallado de Interventoría					
5.6 Cálculo Factor Multiplicador					

5.7 Certificación expedida por el profesional competente de la entidad territorial, en la cual conste que los precios unitarios corresponden al promedio de la región					
6. Certificado suscrito por el representante legal de la entidad territorial que presenta el proyecto de inversión, en el cual se indique que el proyecto que se pretende cofinanciar con recursos del FNGRD no ha iniciado su ejecución con otras fuentes de recursos					
7. Certificado de funcionario competente de la entidad territorial en la cual se va a ejecutar el proyecto, en el que conste que el proyecto no está localizado en zona de riesgo no mitigable y que está acorde con las normas establecidas en el respectivo Instrumento de ordenamiento territorial (POT, PBOT, EOT), de conformidad con lo señalado en la normativa vigente					
8. Certificado del funcionario competente de la entidad territorial en la cual se va a ejecutar el proyecto, en el que conste que el proyecto se encuentre incluido en el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres					
9. Concepto, certificación, o permisos requeridos por el proyecto, debidamente articulado con el POMCA en los casos que aplique, expedidos por la autoridad ambiental correspondiente.					
13. Certificado expedido por el representante legal de la entidad territorial, indicando que el predio en la cual se va a ejecutar el proyecto es público para acreditar la titularidad del inmueble.					
14. Autorización de servidumbres					
15. Certificado de las empresas de servicios públicos en el cual se indique que el lugar donde se desarrollara el proyecto cuenta con todos los servicios públicos en buen estado y que no se planean intervenir.					

Requisitos Técnicos					
Requisito	Aplica	No Aplica	Cumple	No Cumple	Comentarios
1. Documento técnico de resumen que soporte la información registrada en el proyecto y contenga planteamiento del problema, antecedentes, justificación, análisis de participantes (cooperante, beneficiarios, opoitorca), objetivos (general y específicos), análisis de alternativas, descripción de la alternativa seleccionada y registro fotográfico					
2. Estudios (De acuerdo a la naturaleza del proyecto)					
a. Levantamiento topográfico (Balmetría si se requiere)					
b. Estudio de suelos y geotécnico. (Análisis de Estabilidad con/ sin obras)					
c. Estudio hidrológico e hidráulico (De edimentación si se requiere), (modelaciones hidráulicas sin obras y con obras)					
3. Diseños (De acuerdo a la naturaleza del proyecto)					
a. Diseños estructurales de conformidad con la Norma Sismoresistente vigente, de acuerdo a la naturaleza del proyecto (Memorias de calculo, calculos de estabilidad de la obra, entre otros)					
b. Diseños hidráulicos (modelaciones)					
c. Diseños de obras de bioingeniería (inventario diagnóstico)					
4. Planos a escalas adecuadas					
a. Plano de Localización exacta de la obra.					
b. Planos generales y de detalle (topográficos, plantas, perfiles, secciones transversales, cortes, detalles estructurales, obras de drenaje, entre otros, de acuerdo a la naturaleza de la obra)					
5. Especificaciones Técnicas					
6. Cronograma de actividades					
Nota: los estudios, diseños, planos, especificaciones técnicas, entre otros, deben estar debidamente firmados por el profesional competente con copia de la tarjeta profesional y certificación de la entidad que vigila la profesión, y certificado en el cual conste que se cumplen las Normas Técnicas Colombianas (NTC) aplicables según la naturaleza del proyecto, así como las normas que establecen mecanismos de integración para las personas con movilidad reducida.					

Notas:
 En ningún caso la formulación realizada por el profesional compromete de la Secretaría de Planeación en cuanto a la calidad de los estudios y diseños, estos son de responsabilidad de la entidad que haya elaborado los estudios detallado que son insumo técnico para la formulación del proyecto.