

V

MANEJO INTEGRAL DE ACTIVIDADES DE PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES COMO COMPLEMENTO DE LOS PLANES DE DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

INDICACIONES PARA PREPARACION DE PROYECTOS

Julio de 1.989

PRESENTACION

La Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (OND) de la Presidencia de la República viene desarrollando un conjunto de trabajos tendientes a promover, coordinar e impulsar una serie de planes, programas y proyectos que permitan construir un Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

La OND y las entidades que apoyan sus funciones, han identificado como uno de los campos prioritarios el referente al impulso de actividades integrales de prevención y atención de emergencias, como complemento de los Planes de Desarrollo Regional y Urbano, que concentran recursos humanos, naturales y materiales de gran importancia.

El desarrollo de los mecanismos para emergencias existentes en el país y las graves experiencias ocurridas en Colombia en materia de desastres indican que tradicionalmente se ha trabajado más en función de la atención y socorro ante los hechos que en Tratamiento Preventivo, en el cual las inversiones y las pérdidas se minimizan.

En este sentido puede afirmarse que en el país no se cuenta con esquemas operativos que garanticen un conocimiento suficiente y unos

instrumentos básicos para el tratamiento de los aspectos de prevención, mitigación y preparación para la atención de desastres, salvo los iniciales avances logrados principalmente en el Tolima, Caldas y el Valle del Cauca, y el reciente diseño de proyectos de prevención en grandes ciudades y manejo de cada riesgo que coordina la OND. Por consiguiente surge la necesidad de desarrollar instrumentos, para un mejor desarrollo regional y urbano de estas labores.

El presente documento permite plantear de manera organizada el desarrollo de actividades tendientes a dotar a las regiones y ciudades de los conocimientos e instrumentos necesarios para el Manejo Integral de actividades de Prevención y Atención de Desastres.

En esta perspectiva, la OND presenta a continuación unos lineamientos generales para la incorporación de proyectos de manejo integral de actividades de prevención y atención de emergencias en los planes de desarrollo regional y urbano.

La estructura formal del documento resulta de complementar la aplicación de una metodología básica indicada por Naciones Unidas para la preparación de proyectos.

I. ENFOQUE GENERAL Y CRITERIOS BASICOS

La metodología que a continuación se describe busca organizar, de manera sistemática, el conjunto de actividades tendientes a dotar a una región o a una ciudad de un Sistema Integral para el manejo de la Prevención y Atención de Desastres. Dicho sistema busca integrar la acción institucional, la acción comunitaria y las labores técnico-científicas con el propósito de formular planes que permitan disminuir los riesgos a los cuales está expuesta la región o ciudad, (prevención) y estar preparados para actuar de manera organizada y ágil en caso de que se presente un desastre (Planes de contingencia).

Bajo este enfoque general se establecen los siguientes criterios básicos:

- a. Existe un estado actual del conocimientos sobre los diferentes fenómenos y aspectos institucionales y comunitarios.
- b. La actividad prioritaria en el corto plazo (máximo seis meses) es el ordenamiento, cruce y análisis de la información disponible en función del análisis de los riesgos existentes.

c. Este trabajo debe sustentar en el menor plazo posible la toma de decisiones para la realización de acciones prácticas, programas de prevención y planes de contingencia.

d. A partir de esta primera fase se configuran las condiciones para una segunda etapa consistente en un proceso de actualización y profundización de los resultados preliminares obtenidos.

II. DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL PROYECTO

A. ANTECEDENTES

Presenta un breve recuento de las actividades realizadas en materia de prevención y atención de emergencias en la respectiva región o ciudad y que llevan a plantear el desarrollo del proyecto de manera integral. Igualmente debe presentar algunos antecedentes institucionales al respecto.

B. JUSTIFICACION

Presenta una breve descripción de las principales características físicas y socioeconómicas de la zona en cuestión, así como de las principales amenazas que se hayan detectado y sus posibles implicaciones.

Con base en lo anterior, debe realizarse una descripción general del problema que se enfrenta, de los recursos y acciones que han sido desarrollados y de las necesidades que se tienen, de manera que se sustente plenamente el desarrollo de un proyecto de manejo integral para la prevención y atención de desastres.

C. PRINCIPALES COMPONENTES DEL PROYECTO

1. Objetivo General

Define la meta a ser alcanzada con el proyecto. En el caso de manejo integral de actividades de prevención y atención de desastres, puede expresarse de similar forma para todas las regiones y/o ciudades: Evitar o mitigar los riesgos de origen natural o generados por el hombre mediante la definición de unas estrategias precisas para los diversos eventos y sectores y la incorporación del concepto y los elementos de prevención en la planificación y desarrollo regional y urbano.

2. Objetivos Especificos

Define metas parciales o sectoriales que, en su conjunto, permiten alcanzar el objetivo general. (Pueden separar por ejemplo: lo institucional, lo técnico, lo comunitario, como objetivos especificos que configuran el logro del objetivo general).

3. Resultados

Señala los productos concretos que se esperan obtener para cada uno de los objetivos. Sean o no cuantificables, deben ser plenamente tangibles y verificables.

4. Actividades

Define las diversas tareas que deben ser desarrolladas ordenadamente para alcanzar cada resultado definido.

5. Cronograma

Define el tiempo calculado para el desarrollo de cada una de las actividades definidas en el proyecto.

6. Insumos del proyecto

Describe los recursos humanos, técnicos, materiales y de infraestructura necesarios para el desarrollo del proyecto, así como el costo correspondiente de cada uno de estos recursos.

7. Matriz de elementos básicos del proyecto

Condensa y presenta en forma organizada los elementos anteriormente señalados permitiendo una fácil visualización del conjunto de los mismos y las relaciones existentes entre sus diversos componentes.

Por otra parte, es de gran utilidad indicar los criterios de éxito que permitan establecer los logros y alcances de las actividades desarrolladas y unos verificadores que permitan constatar el grado cuantitativo o cualitativo de dicho alcance.

En la matriz deben señalarse para cada actividad, cuando haya lugar, aquellos factores condicionantes externos al proyecto mismo pero que inciden positiva o negativamente en el desarrollo de las actividades

definidas y por consiguiente, en el alcance de los resultados perseguidos o en el logro de los objetivos del proyecto.

El cuadro o matriz, como ya se dijo, incluye la descripción de los insumos necesarios y de sus costos; en este aspecto es preciso tener en cuenta y señalar aquellos casos en que por mismo recurso o insumo es utilizado en dos o mas de las actividades definidas.

8. Procedimiento

Como sugerencia practica se ha encontrado útil elaborar el proyecto comenzando con el desarrollo paso a paso de los elementos de la matriz: Para cada objetivo especifico registrar los resultados y las actividades con sus insumos, fuentes, costos y tiempos, así como los indicadores y demás elementos señalados.

Al terminar una primera elaboracion de la matriz, se hace un balance de costos globales para constatar la dimension de los recursos requeridos y de la composición y distribución del costo, para a continuación hacer los ajustes necesarios. Una vez realizada por completo la matriz, se tiene la fuente basica para redactar y preparar los demas capitulos del proyecto.

9. Ajuste Metodológico

Dada la naturaleza de la actividad, se considera importante incorporar un componente de evaluación permanente del proyecto en su metodología e instrumentos, tanto aquellos que estructuran el proyecto mismo como una serie de indicadores para hacer seguimiento a los niveles de desarrollo del manejo integral de prevención y atención en la región y/o ciudad.

D. MARCO INSTITUCIONAL Y CONTEXTO LEGAL DEL PROYECTO

El documento del proyecto debe definir, finalmente, el marco institucional y legal dentro del cual va a desarrollarse. Este punto incluye por una parte, los acuerdos entre las entidades participantes, los calendarios de supervisión, evaluación y presentación de informes, los arreglos financieros, contables y cronogramas de desembolsos para la ejecución del proyecto, y por otro el esquema de dirección, coordinación y ejecución del proyecto (Organigrama).

En este último aspecto, debe definirse un Comité Director de Proyecto y sus respectivas funciones y responsabilidades, así como el esquema

operativo institucional para las diferentes áreas de actividad del proyecto.

ANEXO I

1. OBJETIVO GENERAL

Evitar o mitigar los riesgos de origen natural o generados por el hombre mediante la definición de unas estrategias precisas para los diversos eventos y sectores, y la incorporación del concepto y los elementos de prevención en la planificación y desarrollo regional y/o urbano.

2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Fortalecer la organización institucional y comunitaria para prevenir y atender emergencias.
2. Evaluar los eventos ocurridos y los riesgos potenciales con el fin de propiciar el desarrollo de políticas, actividades y obras de prevención.
3. Elaborar una metodología para el manejo integral de actividades de prevención en regiones y/o áreas urbanas, aplicable a otras regiones o ciudades de Colombia.

3. RESULTADOS DEL PROYECTO

Para el logro del objetivo 1

- 1.1. Estructura organizativa y normativa adecuada para la prevención y atención de emergencias.
- 1.2. Instrumentos de apoyo al sistema de prevención y atención de emergencias perfeccionados.
- 1.3. Fortalecimiento de la organización y participación comunitaria en las actividades de prevención y atención de emergencias.

Para el logro del objetivo 2

- 2.1. Información existente ordenada y, con base en ella, mapas preliminares de amenaza y análisis preliminares de riesgo elaborados, que permitan emprender acciones prácticas (Planes de contingencia preliminares).
- 2.2. Mapas de amenaza y análisis de riesgo actualizados a partir de los mapas preliminares ya elaborados.

- 2.3. Análisis de vulnerabilidad realizados para zonas, estructuras y puntos críticos.
- 2.4. Mecanismos para la captación, generación y manejo permanente y regularizado de la información necesaria para la actualización del sistema.
- 2.5. Programa de prevención que contemple acciones y obras de mitigación.
- 2.6. Planes de contingencia que contemplen los recursos, actividades, normas y condiciones específicas que tienen uso y aplicación a partir del instante en que se percibe u ocurre una emergencia
- 2.7 Factores de riesgo a tener en cuenta en la planificación. (Zonificación, normas de construcción y urbanismo, áreas de protección, distribución espacial, usos del suelo, etc.).

Para el logro del objetivo 3

- 3.1. Material metodológico sobre la forma y los instrumentos para establecer los niveles alcanzados en aspectos de prevención y capacidad de atención de emergencias en una región y/o ciudades determinada.
- 3.2. Material metodológico sobre la forma y los instrumentos para establecer el avance, los alcances y el impacto de un proyecto.
- 3.3. Material metodológico relativo a la forma, los instrumentos y la estrategia para el montaje de proyectos similares en otras regiones y/o ciudades.

4. ACTIVIDADES DEL PROYECTO

Para el resultado 1.1.

- a. Evaluar el desempeño y operatividad de las estructuras existentes, revisar y mejorar funcional y programáticamente las actividades para regularizar su operación
- b. Analizar individualmente las entidades, organismos y programas.
- c. Revisar y preparar las normas y políticas sobre prevención y atención de emergencias con participación institucional.
- d. Diseñar y aplicar un programa de promoción, apoyo y ajuste

institucional para la generación de actividades de prevención.

Para el resultado 1.2.

- a. mejorar y ampliar los mecanismos de captación de recursos; organizar un plan de inversiones
- b. Diseñar, montar y poner en funcionamiento un centro de reservas para emergencias
- c. Diseñar, montar y poner en funcionamiento un sistema de documentación e información básica para la prevención y atención de emergencias.

Para el resultado 1.3.

- a. Diseñar y aplicar un programa de promoción, divulgación y acciones en educación y capacitación sobre manejo de riesgos y emergencias.
- b. Identificar y promover proyectos productivos o de servicios con participación de la comunidad para la realización o apoyo de labores de prevención.
- c. Diseñar y poner en operación mecanismos y convenios de crédito y apoyo técnico para la puesta en marcha de los proyectos.

Para el resultado 2.1.

- a. Obtener y ordenar la información básica sobre la ubicación física de la infraestructura institucional y de servicios.
 - Preparar mapas de infraestructura y servicios públicos e institucionales, y localización de entidades y redes de servicio.
 - Indicar en mapas focos de riesgos por afluencia masiva de personas o por estructuras, obras o zonas que puedan presentar riesgo.
 - Identificar en forma preliminar en cada foco y zona crítica las principales carencias, en cuanto a elementos mínimos necesarios para la atención de emergencias, teniendo en cuenta las amenazas más destacadas (análisis preliminar de vulnerabilidad).
 - Promover y acordar con las entidades un manejo interno y ordenado de

la información relativa a prevención.

b. Información técnico-científica

- Recopilar, clasificar y ordenar información general básica existente, gráfica y documental (cartografía, aerofotografía, topografía, geología, geomorfología, usos del suelo).
- Obtener y ordenar la información geotécnica.
- Obtener y ordenar la información básica existente sobre identificación y análisis de los diferentes riesgos.
- Registrar en mapas la información obtenida.
- Elaborar mapas preliminares de amenazas por tipo de fenómeno con base en la información obtenida y donde se identifiquen:
 - . Focos y posibles áreas de influencia
 - . Inventarios de obras y servicios de protección existentes
 - . Inventarios históricos de eventos ocurridos.
- Indicar en un perfil técnico y de costos, la información básica descriptiva faltante.

c. Aspectos de población y actividades humanas.

- Obtener y procesar la información básica de tipo socio-económico sobre población, zonificación de asentamientos, densidad, actividad económica, tipos de cultivo, uso del suelo, crecimiento urbano y regional.
- Preparar mapas con la información obtenida (mapas del estado del conocimiento).
- Indicar en un perfil técnico y de costos la información básica descriptiva faltante.

d. Preparar análisis preliminares de riesgo, integrando cada mapa preliminar de amenaza por tipo de fenómeno, con los mapas de aspectos socio-económicos, de infraestructura institucional, de servicios, etc.

e. Preparar, con base en los análisis preliminares de riesgo, planes de contingencia preliminares.

f. Presentar y analizar con la comunidad y las instituciones, los primeros resultados y propuestas de acción práctica.

Para el resultado 2.2.

a. Obtener a nivel de campo o en las fuentes primarias o institucionales, información nueva complementaria, identificada en la fase anterior en los aspectos:

- Técnico-científico
- Socio-económicos
- De infraestructura y servicios

b. Realizar los cruces de información y aplicación de criterios unificados sobre riesgos y zonificación con base en consulta permanente con las entidades.

c. Preparar, editar y difundir los mapas actualizados de amenazas y los análisis de riesgo.

d. Diseñar un mecanismo que sustente la actualización y ajuste progresivo de los mapas de amenazas y análisis de riesgo.

Para el resultado 2.3.

a. Capacitación metodológica

b. Realizar los análisis de vulnerabilidad detallados para las zonas críticas identificadas previamente a partir de los análisis de riesgo preliminares (se quiere iniciar con 6 frentes de trabajo) teniendo en cuenta:

- Fuentes y redes de servicios
- Estructuras claves y sitios de afluencia masiva de personas
- Servicios institucionales (salud, educación, etc).
- Edificios y sedes institucionales (públicas y privadas).
- Concentración de vivienda.
- Zonas industriales y comerciales.

c. Realizar los análisis de vulnerabilidad de las estructuras o puntos críticos previamente identificados (estudios técnicos adicionales, revisión de estructuras claves, pruebas de materiales, estudios de suelos y vigilancia de puntos críticos).

Para el resultado 2.4.

a. Con base en las labores realizadas por el proyecto, definir:

- La información básica que necesita ser actualizada periódicamente
- Los mecanismos técnicos y operativos necesarios para la captación, generación y procesamiento de la información.
- Los mecanismos de regulación de las labores de actualización del sistema y los compromisos oficiales de las entidades para esta labor.

Para el resultado 2.5.

a. Convocar a las instituciones para la elaboración y puesta en marcha de un plan de obras y acciones de prevención

b. Obras y acciones de prevención

- Definición de presupuestos y contratación de diseños y estudios previos y de un mecanismo para el financiamiento de obras de protección y defensa; actividades permanentes de educación y capacitación; reubicación y demás inversiones indicadas para la mitigación de riesgos.
- Incorporación de presupuestos de obras e inversiones en programas ordinarios de entidades ejecutoras.
- Apoyar la agilización de los proceso de licitación, contratación, adquisiciones, cooperación técnica y captación de contrapartidas.

Para el resultado 2.6

Convocar a las entidades relacionadas con los distintos niveles o fases de un evento a saber: monitoreo y alarma, alertas, evacuación búsqueda y rescate, atención a víctimas, alojamiento y sustento para establecer:

a. Recursos básicos en cuanto a:

- Infraestructura
- Dotación
- Comunicaciones
- Transporte y maquinaria
- Recursos humanos

Recursos financieros

Para los cuales debe precisarse:

- Inventario
 - Usos posibles
 - Características
 - Capacidad
 - Disponibilidad
 - Faltantes y costos
- b. Recursos normativos:
- Jerarquías de mando
 - Instrumentos e información pública
 - Movilización y disposición de recursos de atención
 - Aislamiento de áreas
 - Mecanismos de participación comunitaria en la emergencia
 - Disposiciones legales

Para el resultado 2.7.

- a. Definir parámetros básicos para la planificación urbana y regional que contemplen : ordenamiento territorial, uso del suelo y normas de construcción y urbanismo.
- b. Proponer instrumentos normativos (prohibiciones, estímulos, subsidios, tributos, reglamentaciones) que respalden y encausen la aplicación de los criterios técnicos definidos.
- c. Definir e incorporar en los planes de inversión y desarrollo un esquema de soluciones progresivas dirigidas a aplicar correctivos a los aspectos de riesgo severo detectados en focos o zonas críticas.
- d. Definir programas específicos de fomento y control sobre normas, equipamiento y operación de los aspectos de seguridad pública en las construcciones, edificios, lugares públicos y similares.
- e. Identificar las acciones particulares que cada entidad debe emprender respecto a su propia infraestructura y campos de acción, para incorporar los factores de riesgo en sus propios procesos de planeación.
- f. Definir unos parámetros básicos para atender las inversiones

previsibles en las etapas de recuperación, reconstrucción y/o reubicación post-emergencia: financiación y aspectos técnicos de proyectos de asentamientos humanos, producción y empleo, infraestructura y tratamiento de aspectos sociales y comunitarios.

g. Definir e incorporar campañas periódicas que aseguren un suficiente conocimiento de problemas y aspectos de prevención por parte de los responsables de la planeación y programación presupuestal en todas las entidades públicas y aquellas privadas que presten servicios públicos.

Para el resultado 3.1

a. Detectar la información dinámica y de referencia de mayor cobertura y confiabilidad para configurar una línea de base como punto de partida para el seguimiento (por temas, riesgos, sectores, áreas) y configurar indicadores de prueba agregados para la región y/o ciudad, por ejemplo: inversiones en obras y estudios para prevención VS/valores de los presupuestos.

b. Montar y operar un esquema ágil de toma de datos y proceso de indicadores para que puedan ser aplicados en varios momentos del proyecto, con periodos regulares definidos.

c. Presentar periódicamente a las entidades la interpretación de resultados para ajustar los instrumentos.

d. Acordar con entidades responsables de aspectos de especial importancia en el área de prevención, el seguimiento periódico a variables e indicadores de los niveles de prevención o seguridad existentes.

Para el resultado 3.2

a. Acordar con las entidades ejecutoras y los consultores del proyecto los indicadores de ágil aplicación que permitan:

- Hacer seguimiento a los planes de trabajo del proyecto.

- Determinar variables que puedan ser modificadas por la acción del proyecto, en el corto plazo y en el mediano y largo plazo.

b. Definir tipos de muestra para toma de registros sobre impacto del proyecto.

- c. Aplicar seguimiento al menos a las actividades indicadas para el corto plazo.
- d. Indicar instrumentos para las demás variables definidas. (Las que no sean de corto plazo).

Para el resultado 3.3

- a. Preparar por separado documentos que registren el seguimiento de los aspectos metodológicos del tratamiento institucional y operativo, con indicaciones para su ajuste y mejoramiento (participación, oficialización de compromisos, participación interinstitucional y comunitaria, comités, funciones, integración etc.)