





PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
GOBERNACION DE CUNDINAMARCA

PROYECTO COL 88/009

PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

INFORME SINTETICO DE ACTIVIDADES

COMPONENTE DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

Manuel Felipe Olivera A.
Consultor PNUD

Coordinador Programa
de Prevención y Atención de Desastres

Bogotá, noviembre de 1990



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
GOBERNACION DE CUNDINAMARCA

PROYECTO COL 88/009

PROGRAMA DE PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES

INFORME SINTETICO DE ACTIVIDADES

COMPONENTE DE PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES

O. INTRODUCCION

Habiendo comenzado como subprograma del programa de Asentamientos Humanos en Cundinamarca, la dimensión de prevención y atención de desastres adquirió un nivel preponderante para el Departamento paralelamente con la iniciación de labores del Proyecto COL 88/009.

A través del Proyecto se canalizaron las políticas nacionales en la materia, enfatizando en la necesidad de estructurar y fortalecer institucionalmente la actividad de prevención de desastres para convertirla en una labor rutinaria y de planificación para las dependencias del Departamento.

Mediante la organización de la gestión, con la conformación del Centro de Prevención y Atención de Desastres, concebido por el Proyecto y en el cual se realiza la secretaría técnica, Cundinamarca se convirtió en uno de los Departamentos abanderados en las labores de prevención de desastres, hasta el punto que logró minimizar efectos devastadores de más de 15 sitios seriamente amenazados en el Departamento.

Para esta labor se realizó y se continúa realizando, un esfuerzo importante para fortalecer y optimizar la coordinación interinstitucional con organismos nacionales, departamentales y administraciones municipales. Se dotó al Departamento con un equipo pro-

resional de apoyo para la gestión preventiva analítica y se produjeron modelos de planes de contingencia, metodologías para trabajo con los comités Locales para Prevención y Atención de Desastres, para reubicación de asentamientos en situación de alto riesgo, se hicieron trabajos analíticos de amenazas y de vulnerabilidad, propuestas de políticas, evaluaciones de problemas, propuestas de acción, herramientas planificadoras, diseños de obras, recomendaciones, un banco de fotografías, audiovisuales, conferencias, interventorias, se dotó al Departamento con un sistema de información geográfica con el apoyo de la DEA, etc.

En síntesis, el Departamento de Cundinamarca se encuentra preparado para la implantación de una oficina de prevención y atención de desastres y de situaciones postdesastre, encargada de coordinar todas las acciones del caso con las herramientas con las cuales el Proyecto CUL 88/009 ha venido dotando a la Administración.

1. RESULTADOS

Los objetivos determinados por los términos de referencia del Proyecto al componente se han cumplido en gran proporción.

1.1. Mecanismos de Prevención de Calamidades

1.1.1. Estructura Administrativa

1.1.1.1. Por iniciativa gubernamental ha venido funcionando el Centro de Prevención y Atención de Desastres, como organismo técnico y asesor del Comité Regional. Este congrega temáticamente grupos de entidades para tratar problemas de su competencia. Canaliza las relaciones con la comunidad y con los Comités Locales para Prevención y Atención de Desastres, respecto a las acciones que deben ser emprendidas y a las implicaciones socia-

les, ambientales y financieras de las mismas. Evalúa y decide técnicamente sobre los proyectos de inversión por ejecutar. Cabe resaltar la participación de la ONAD en el Centro.

1.1.1.2. La mayor parte del esfuerzo profesional aplicado por el Convenio se ha dirigido hacia la asesoría al Comité Regional para Prevención y Atención de Desastres. La presencia de la Dra. Elsa Judith Garavito, Delegada del Gobernador ante el Comité Regional y Presidente del Centro, ha sido esencial para la realización de las labores del Proyecto y para el funcionamiento del Centro. Diariamente se sostienen reuniones para solucionar asuntos relacionados con el tema.

1.1.1.3. La respuesta al Centro por parte de algunas entidades ha sido muy favorable, tal como sucede con el DAHC en relación con el Plan Escolar para Prevención de Desastres; no así ha sucedido con la Secretaría de Educación en este campo, con el cual no ha colaborado sino marginalmente. Desde hace algunos meses cambió favorablemente la actitud de la Secretaría de Obras Públicas en cuanto al apoyo en asuntos de prevención de desastres relacionados con sus áreas de competencia.

1.1.2. Estudios

1.1.2.1. El Proyecto, a través del Centro, ha colaborado en la priorización de estudios cuya financiación ha sido posible lograr con la Presidencia de la República (ONAD), con FONADE y con la misma Gobernación. Un estudio está en ejecución (hidráulica en Utica), otro en contratación (prefactibilidad para reubicación de Utica) y cinco más en calificación de proponentes (para varios sitios del Departamento).

1.1.2.2. Se ha aportado al Comité Regional proyectos de inversión para La Peña y San Javier, mientras que con la colaboración de la

Universidad de los Andes se ha preparado diseños de obras para el Charquito y analizado problemas tan complejos como Cáqueza y Choachí. También la Universidad Católica se encuentra cooperando con estudios y análisis de laboratorio de Cáqueza, teniéndose acuerdos para iniciar labores en San Cayetano hacia donde también se espera que confluyan aportes técnicos del Observatorio Sismológico del Suroriente Colombiano (OSSO).

1.1.2.4. El Proyecto COL 88/009 contrató un peritaje estructural para Anolaima y tiene seleccionadas acciones por ejecutar en la misma población y en Cáqueza; ha actualizado y sistematizado inventarios de amenazas en el Departamento y realizado múltiples apreciaciones a problemas, con frecuencia en coordinación con el componente de Asentamientos Humanos y Desarrollo Social y con entidades del Departamento como el DAPC y la SDP, sugiriendo tratamientos ingenieriles o ambientales cuando es del caso. De igual forma se ha asumido la interventoría de algunos estudios, teniendo previstas otras más.

1.1.2.5. El Proyecto también pagó la asesoría de un experto extranjero para evaluar la factibilidad del cultivo y la producción de uvas en Utica. Los resultados se entregaron al Gobierno.

1.1.3. Metodologías

A lo largo de un año se ha elaborado metodologías para la:

- Evaluación de amenazas a nivel departamental y subregional, para lo cual fue necesario actualizar el inventario de amenazas existente en el Departamento. El resultado es un mapa de distribución espacial de amenazas en Cundinamarca, soportado con un documento analítico y explicativo de la metodología. En adelante se requiere de su revisión y refinamiento, si bien ya es una herramienta para la planificación a nivel regional. Actualmente se

está aplicando la metodología para detallar la situación de una parte de la provincia de Oriente con ayuda de un Sistema de Información Geográfica donado por la OEA.

- Identificación de amenazas y de riesgos, documento distribuido a los Comités Locales para Prevención y Atención de Desastres que han asistido a las reuniones de capacitación llevadas a cabo.

- Reubicación de asentamientos en situación de riesgo alto, la cual sirvió de base para iniciar gestiones de financiación y de acción para proyectos como el de Puerto Bogotá, ya aprobado por la ONAD, Sibaté, Cáqueza, Anolaima, Guayabal de Siquima. Existen limitantes decisivos locales para la iniciación de acciones o presentación de propuestas.

- Preparación de planes locales de contingencia, para lo cual se diseñó un modelo que ha venido siendo estrechado sistemáticamente a las administraciones locales para su adaptación y aplicación.

1.2. Capacitación

1.2.1. Se ha colaborado con la organización de tres talleres de capacitación en prevención y atención de desastres para administraciones locales, cubriendo en prioridad las áreas con mayor proporción de amenazas. Se revisó un modelo de simulación de reuniones en situación de desastres para Comités y se aplicó exitosamente con los alcaldes electos.

1.2.2. Se ha colaborado en la organización de la ejecución del Plan Escolar de Prevención de Desastres, particularmente con la capacitación de cerca de 120 prevenционistas.

1.2.3. Con el CURPES se está estructurando un acuerdo para el montaje de un sistema de información para manejo de emergencias

y colaborando con la preparación conjunta de seminarios para preparar unos 60 prevencionistas y capacitar 40 agentes del DATT y de la Policía Vial en manejo de problemas con el transporte de sustancias peligrosas.

1.3.4. Se brindó un pequeño curso de capacitación a la LVC en la explotación del sistema de información geográfica IDRIS.I.

1.3. Financiación

1.3.1. Con la coordinación del Consultor Económico del Proyecto COL 88/009 se ha debatido institucionalmente algunas posibilidades para el manejo de dineros a nivel departamental y local. Tal como lo ha demostrado la Coordinadora Administrativa del Comité Regional para Prevención y Atención de Desastres y la Jefe de jurídica de la Gobernación, la legislación departamental actual no permite manejo de dineros a través de la figura de Fondos. Se ha venido estudiando la posibilidad de implantar definitivamente el mecanismo de Fiducia con la Corporación Financiera de Cundinamarca pero la coordinación del análisis de esta posibilidad se encuentra en manos del Consultor Económico del Proyecto.

1.3.2. El Centro de Prevención y Atención de Desastres considera fundamental fortalecer el principio de inclusión en presupuestos de las administraciones locales y de las entidades departamentales el rubro específico para este tema, lo mismo que ejecutar acciones mediante la estrategia de costos compartidos. Para tal efecto se orientaron varias reuniones de trabajo.

1.3.3. Se está buscando a través de la Presidencia de la República con el Fondo Nacional de Calamidades, una figura de financiación de proyectos para entidades de todo nivel, recuperable por parte del Fondo el 1991. Se busca así subsanar la disculpa de carencia de línea presupuestal o de recursos en la vigencia actual.

pretendiendo de esta manera obligar a toda la administración a realizar las apropiaciones presupuestales del caso para el año siguiente.

1.3.4. Se consideró, desde la aparición de la figura de la Administración Pública Cooperativa, que ésta debería convertirse en el organismo subregional capaz de lograr economías de escala en la prevención y en la atención de desastres a ese nivel. Por tal motivo se ha hecho algunas gestiones de motivación hacia administraciones locales, gestiones actualmente en manos de una Consultora experta en la materia.

1.3.5. Mediante solicitudes del Centro para financiación de inversiones del orden de \$390 millones se obtuvo el apoyo inicial del Fondo Nacional de Calamidades para obras por un valor aproximado de \$90 millones.

1.3.6. Hace varios meses en el seno del Centro, se logró un acuerdo con el representante del CORPES Centro - Oriente para financiar la preparación de algunos diseños de obras prioritarias, asunto que quedó pendiente ante el cambio de Gobierno. De igual forma se detuvieron acciones coordinadas con el consultor CORPES en Prevención y Atención de Desastres.

1.4. Atención Postdesastre

1.4.1. Este punto se debe desarrollar a partir de la experiencia con Utica, caso que, requiere de esfuerzos que superan ampliamente la capacidad analítica, de gestión y operativa tanto del Proyecto como de la Gobernación de Cundinamarca. Convendría negociar en breve un posible proyecto de apoyo técnico y financiero con el PNUD, exclusivamente encaminado hacia la integración de entidades internacionales y nacionales de alto nivel para la estructuración de un proceso de reubicación de toda la localidad, entendido como

parte de la respuesta que debe dársele a un lugar afectado por eventos catastróficos o sometido a altos riesgos. Para tal efecto se elaboró un borrador del proyecto y se sometió a consideración de posibles participantes.

1.42. Con el Proyecto COL 87/010 del Valle del Cauca se pretende lograr un apoyo horizontal para la implantación de un proyecto de desarrollo socioeconómico en torno al cultivo de uva, para el cual se cuenta ya con la cooperación activa de la Secretaría de Agricultura de Cundinamarca.

2. EJECUCION DE RECURSOS DE FINDETER (FFDU)

2.1. El Proyecto COL 88/009 en su inicio encontró solo un proyecto para ejecutar, de los 14 sitios con disponibilidad de recursos del crédito. De los \$117 millones disponibles para 1988 solo se ejecutaron \$19.4 en 1989. Para 1990 se amplió la cobertura de la financiación hasta 20 sitios, incluyendo algunos realmente prioritarios. En este año se han realizado inversiones por \$30 millones sobre los dineros FINDETER que se desembolsaron recientemente. Quedan \$312.6 millones por ejecutar, 86.4% del total, para lo cual solo hay diseños listos de obras que requerirían unos \$74.5 millones y diseños en preparación para invertir \$77.9 millones adicionales, para realizar un total de 13 proyectos. Estas sumas se cubrirán con un desembolso en trámite.

2.2. El proyecto se encuentra laborando diseños para los casos de Cáqueza y Anolaima, considerados urgentes para acciones. Se espera que los estudios financiados por Fonade ayuden a incrementar la ejecución del crédito.

3. APRECIACION DE PROBLEMAS CRITICOS

3.1. El Proyecto COL 88/009 considera de especial importancia la organización e implantación administrativa de una oficina asesora del Despacho del Gobernador, coordinadora de todas las acciones para prevención y atención de desastres, eventualmente aprovechando la estructura de la que dispone el Proyecto.

3.2. Algunas entidades se muestran reacias a aceptar colaborar efectivamente con la preparación, financiación o ejecución de acciones identificadas en el seno del Centro de Prevención y Atención de Desastres. Esto se refleja en la bajísima ejecución de los recursos del crédito FFDU, ya que el Proyecto, a través del Centro busca la cooperación de las entidades competentes para lograr los diseños de las obras. En algunos casos la SUP ha colaborado, lo mismo que el Himat, cuya capacidad profesional debe distribuirse en todo el país. La CAR no ha hecho aporte alguno, en términos de diseños y menos de presupuesto, a problemas de su estricta competencia; Ingeominas se limita a sugerir estudios, si bien en oportunidades sugiere acciones.

3.3. Las entidades nacionales, regionales y municipales aun no están apropiando oportunamente recursos en sus correspondientes presupuestos, tal como lo establece el Decreto 919 de 1989, desconociendo de hecho la existencia de situaciones de riesgo de su competencia. Con la figura indicada en el numeral 1.3.2 y 1.3.3. se espera romper este "cuello de botella".

3.4. La mayor parte del Departamento se encuentra amenazada por eventos de tipo hidrogravitacional, muy frecuentemente ligados a dinámicas hidráulicas. En Cundinamarca no existe capacidad instalada profesional para enfrentar este tipo problemas. Conviene la creación de una unidad profesional, al interior de la SUP.

capacitada para manejar corrientes de agua. El Himat, entidad responsable de estas, no puede atender exclusivamente a Cundinamarca pero si asesorarla. Adicionalmente convendría disponer de maquinaria adecuada para mantenimiento de ríos y quebradas.

3.5. Las comunicaciones en el Departamento son muy deficientes a pesar de la existencia de nuevos equipos de radio. Se ha evidenciado durante emergencias esta situación y se sugiere una revisión a fondo tanto de la red y de la seguridad en las comunicaciones de la Gobernación, como la capacidad de telecom, principalmente hacia las provincias de la cuenca del Rio Negro como de las de Oriente, Medina y Guavio.

3.6. Se requiere del montaje de un Sistema de Información para Manejo de Emergencias. La carencia de una sistema de control de este tipo genera retrasos y malos entendidos en el momento de atender las emergencias y en las acciones posteriores que deben desencadenarse. Se espera apoyo amplio del CORPES para tal efecto; ya se tiene el de Presidencia (ONAD) y el del Iolima.

3.7. Las comunicaciones viales secundarias en el Departamento son un elemento de alta vulnerabilidad para las poblaciones servidas. Debe cambiarse la política de recuperación de las carreteras tras la ocurrencia interferencias. Se requiere una evaluación técnica conducente a disminuir la ocurrencia de derrumbes o desbancamientos en las vías, lo cual será costoso a corto plazo pero generará ahorros sustanciales a mediano y largo; estimaciones superficiales indican que se invierten cerca de \$600 millones al año en solo abrir vías tras ocurridos los derrumbes. Esta estrategia es profundamente nociva para el ambiente.

Bogotá, noviembre de 1990

MFUA/PNUD/COL 88/009