

**FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES
DEL SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS.**

**EVALUACION TERMINO MEDIO
PROYECTO URU/07/003**

Consultor: Arq. Gerardo García Miranda
Fecha: Febrero de 2009.

Firmado:	16 de mayo de 2007.
Duración del proyecto original	Mayo de 2007/abril de 2008
Duración del proyecto actual.	Enero 2008 / sin fecha terminación
Estimación presupuestaria:	US\$ 250.000
Fondos:	Gobierno de Uruguay. US\$ 60.000
	BCPR US\$ 150.000
Contribución en especie:	US\$ 40.000
Uso de fondos del BCPR	Diciembre 2008

ANTECEDENTES.

En el ámbito internacional se considera que Uruguay no ha sido escenario de desastres frecuentes y que no han tenido consecuencias significativas en su población, actividades y bienes. A pesar de eso en estos años hay un incremento de eventos, básicamente de origen hidrometeorológico como ser la tormenta de agosto de 2005, las inundaciones de mayo de 2007 y la sequía de enero del 2009.

En 1995 se crea el Sistema Nacional de Emergencias por el decreto 371/95, organiza su funcionamiento y explica sus funciones.

Si bien hay progresos importantes en estos años, su poco personal y la baja coordinación entre las instituciones no ha permitido un gran desarrollo de actividades y sobre todo lo referente a mitigación de impactos y estudio de riesgos.

Dentro de este contexto y bajo una sólida orientación de la Presidencia de la Republica en fortalecer el SNE se firma este proyecto con el fin de fortalecer las capacidades logísticas y de coordinación del sistema.

I. RESULTADOS DE OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROYECTO.

A. OBJETIVO DE DESARROLLO:

El objetivo es el fortalecimiento de las capacidades del Sistema Nacional de Emergencias y el desarrollo de las políticas y de un programa de reducción de riesgos para introducir el manejo de riesgos en los procesos del desarrollo de Uruguay.

Estrategia:

Impulsar un proceso para desarrollar el SNE a partir de un marco de políticas, estrategias, de normas legales y de un programa de gestión de riesgo conducentes a incorporar la reducción de riesgos en las actividades de desarrollo del país.

B. COMPONENTES.

Componente 1.

Formulación de un programa y marco legal para la reducción de riesgos y desastres.

El objetivo de este componente es contribuir a impulsar un proceso de desarrollo del SNE en el marco de una política, una estrategia y una legislación que oriente al Estado y a la sociedad en general a la incorporación de a reducción de riesgos en las actividades de desarrollo así como un eficaz manejo de las situaciones de emergencia, desastre y recuperación temprana.

Este proceso buscara que se asuma responsabilidades legales y financieras en cuanto se refiere a la generación y reducción de riesgos vinculado con sus propias actividades.

Productos Esperados

a) Anteproyecto de ley elaborado

Productos obtenidos

a) Se ha elaborado el anteproyecto de ley que contempla las expectativas presentadas en la formulación del componente.

La primera versión de la ley fue realizada en junio del 08 y rápidamente enviada vía mail para su estudio a todas las intendencias, juntas departamentales, FFAA, bomberos, OSE, UTE y CECOED.

En julio se realizó un taller de discusión general en Montevideo y luego talleres regionales en Paysandú, Colonia y Maldonado en los meses de agosto y setiembre.

ANTEPROYECTO DE LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS.

ANTECEDENTES.

1) El artículo 168 de la constitución de la Republica establece:
 "Al Presidente de la Republica, actuando con el Ministro o Ministros respectivos . o con el consejo de Ministros corresponde la conservación del orden y tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior".

2) El decreto 103/95 de feb. 95 y su modificativo 371/95 de octubre de 95 crea y organiza el Sistema Nacional de Emergencias y aprueba su reglamento de organización y funcionamiento.

Integra el SNE con el Comité Nacional de Emergencias, el Consejo Nacional de Emergencias, la Dirección Técnica y Operativa Permanente (DTOP) y los Comité Departamentales.

Además define claramente las funciones de la DTOP: coordinar y ejecutar acciones, asesorar al Comité y al Consejo, planificar y proponer medidas y reunir y mantener información actualizada entre otras.

Anteproyecto de ley.

El objetivo fundamental de la ley es consagrar el Sistema Nacional de Emergencias y marca claramente los cometidos de este.

Además define los principios a lo que esta orientado como.

- Protección de la vida, bienes de significación y el ambiente,
- Subordinación a las exigencias de interés general
- Responsabilidad compartida y diferenciada
- Descentralización de la gestión
- Gestión integral para la reducción de riesgos
- Planificar la reducción de riesgos y atención a desastres
- Formar y capacitar a agentes del sistema.
- Cumplimiento obligatorio de las acciones del SNE
- Fomentar la actuación comunitaria
- Establecer un balance para el desarrollo sustentable
- Socialización y democratización de la información.

Explica las diferentes definiciones conceptuales: alerta, riesgo, vulnerabilidad, daño, áreas especialmente vulnerables, prevención, preparación, mitigación, emergencia, desastre, atención a desastres, estado de desastre, recuperación y rehabilitación.

Organiza el sistema con el Poder Ejecutivo, La Dirección Nacional de Emergencia, Comisión Asesora, Ministerios y el CECEOED.

Define la DNE, la Comisión Asesora, los Comités departamentales los CECEOED sus funciones y cometidos.

Además de forma explicita:

Obliga a todas las instituciones públicas responsables de formular y/o ejecutar planes de desarrollo a introducir procesos de planificación, análisis y zonificación de amenazas y riesgos.

Obliga a la planificación, análisis de amenazas y riesgos y tomar medidas de prevención y mitigación de todo proyecto o emprendimiento de carácter público y privado.

Crea la figura de "Estado de Desastre", declarado por el Poder Ejecutivo actuando con el Presidente que activa la operativa del SNE. Actualmente debería declarar las Medidas Prontas de Seguridad¹ que no son específicas para este fin y tiene connotaciones negativas para la población².

Y explícitamente:

- Limita los derechos a la propiedad privada con el establecimiento de servidumbres o ocupaciones temporales.
- Permite la evacuación obligatoria, incluyendo traslado forzoso de personas y animales en situación de vulnerabilidad.
- Obligación de participar a los funcionarios públicos convocados.

Recursos.

El SNE se financiara con recursos presupuestales y por el Fondo Nacional para la prevención y Atención a Desastres.

Fortalezas.³

Consagrar al sistema, legalizarlo, crear la Dirección Nacional de Emergencia y permite, previa reglamentación, proveerle de la estructura necesaria.

Describir claramente los roles, funciones y cometidos

Ser lo suficientemente clara y genérica para no autolimitarse en el futuro y permitir en la tarea de reglamentación definir de acuerdo a las necesidades del sistema.

Cuestionamientos respecto a la redacción.

El artículo 168, ins17º "Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros corresponde: 17) Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta, dentro de las veinticuatro horas a la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente, de lo ejecutado y sus motivos, estándose a lo que éstas últimas resuelvan".

El art. 168 en su primer inciso establece que al Poder Ejecutivo le corresponde "La conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior". en este caso, de aplicar las medidas, el Poder Ejecutivo debe fundamentar que dicha obligación no puede ser cumplida por medio de los mecanismos normales, para lo cual es necesaria la existencia de la situación grave e imprevista. En cuanto a las personas, sólo autorizan a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio. Una "medida" no es regla de derecho, no altera el orden jurídico, no crea, no deroga ni modifica disposiciones constitucionales, ni legales ni reglamentarias. No pueden ser contrarias a derecho, solamente pueden ser excepciones permitidas en otras normas.

² En determinados períodos existió en Uruguay uso y abuso de los poderes de emergencia, fundamentalmente en el correspondiente a la Presidencia de Jorge Pacheco Areco (1968-1972). En el período dictatorial (1973-1985), si bien se usó en una sola oportunidad formalmente las medidas de seguridad, al no haber instituciones, de hecho fueron impuestas en todo el período y desde el restablecimiento de la vigencia de la Constitución y del Estado de Derecho (1985), no ha sido utilizada.

³ Los comentarios están referidos a la versión de la ley del 16/01/09 y si bien han existido modificaciones realizadas por el MEF y la asesora legal de la presidencia esta versión todavía no fue entregada al proyecto. Estos fueron entregados y tomados en consideración.

- 1) Si debería crearse la Dirección Nacional de Emergencia de forma explícita y proponer un apoyo técnico genérico para facilitar su reglamentación?
- 2) Debería haber una mayor determinación en brindarle al sistema recursos genuinos para su desarrollo?

Esta propuesta⁴ dos fuentes de financiamiento, los recursos presupuestales y del Fondo Nacional para la Prevención y Atención de Desastres creado.

- 3) No debería separarse claramente el uso de esos recursos. i) lo que puede ser un funcionamiento regular en tareas de prevención incluido en el presupuesto nacional y ii) los de atención posdesastre y rehabilitación con el fondo creado?
- 4) Si bien actualmente se dispone del 1% del Presupuesto Nacional para situaciones de emergencia de acuerdo al TOCAF Art. 15.⁵ Este monto, superior a los US\$ 4 millones (US\$ 4.5 millones en el 2007⁶) es ordenado directamente por la Presidencia bajo solicitud del SNE.

Si bien hay razones fundadas para esa interpretación del TOCAF, no debería la Ley dejar explícito el uso de esos fondos?

- 5) No debería dejar claro, si así es el espíritu de la ley, que estos recursos son operables cuando se declare "Estado de Desastre"⁷.
- 6) No debería definir claramente el ordenador de ese gasto, tanto del presupuestario como del Fondo.

Evolución del Proyecto de Ley.

En lo básico la versión original del 06/08 a la actual no ha habido modificaciones conceptuales pero se incluyó en los principios⁸ de **solidaridad** que fomenta la capacidad de actuación de la colectividad o grupo social, **equilibrio dinámico**, que pone atención a los procesos de transformación, evolución y adaptación e **información** que implica la responsabilidad de socializar, democratizar la información.

La organización del sistema se simplifica⁹ y se elimina la Dirección Técnica Operativa. Que quedan integradas a la Dirección Nacional de Emergencias.

La más importante inclusión son: (Art. 14)¹⁰, que obliga a instituciones públicas responsables de formular y/o ejecutar planes de desarrollo a introducir procesos de planificación, análisis y zonificación de amenazas y riesgos y (Art.15)¹¹ que obliga a todo emprendimiento privado o público a implementarse a realizar un análisis de amenazas y riesgos y tomar medidas de prevención y mitigación Componente 1.

Producto 2.

b) Programa diseñado

⁴ Proyecto de ley Capítulo IV.

⁵ TOCAF, Art. 15, no podrán comprometerse gastos de funcionamiento o de inversiones sin que exista crédito disponible salvo los siguientes casos: 2) epidemias, inundaciones, incendios y todo tipo de catástrofe cuya gravedad reclame la inmediata acción de los organismos públicos. 3) Cuando acontecimientos graves e imprevistos requieran inmediata atención del poder Ejecutivo ... El monto de los créditos que, anualmente se podrá autorizar en uso de esta facultad, no podrá exceder el 1% del Presupuesto Nacional...

⁶ MEF, informe anual 2007.

⁷ Proyecto de ley Capítulo III

⁸ Anteproyecto de Ley, Artículo 3, principios del Sistema Nacional de Emergencia.

⁹ Anteproyecto de Ley Artículo 5, Integración del Sistema Nacional de Emergencia

¹⁰ Anteproyecto de Ley, Artículo 14 De la Reducción de riesgos en la Planificación

¹¹ Anteproyecto de Ley Artículo 15, De la Reducción de riesgos en los Proyectos

Producto en proceso.

Si bien existe una idea clara por parte del proyecto, especialmente del coordinador general, y del SNE sobre cual sería el programa y estrategia del sistema y que además para ello se realizaron reuniones, talleres y consultas que enmarcaba esta propuesta, el programa estratégico no fue documentado.

Este producto es de suma importancia debido a que permite la consolidación del SNE, a incorporar una visión transversal y sistémica de la gestión de riesgo, integrar áreas como la adaptación al cambio climático y de gestión de sustancias químicas.

Para esta tarea y de acuerdo a la estructura actual del Proyecto, sugiero la contratación de un consultor a termino que, con el apoyo de los consultores contratados, pueda realizar este trabajo de recopilación de información, preparación el programa y la estrategia y realización de talleres para su presentación.

Componente2.

Sensibilización en la temática de reducción de riesgos.

El objetivo de este componente es sensibilizar a actores públicos, privados y la sociedad para incorporar la reducción de riesgos en todas las actividades de desarrollo.

Se formulará una estrategia de comunicación social que identifique y articule los recursos y acciones del Estado, planteando líneas de acción individuales y mancomunadas.

Producto:

a) Estrategia de comunicación social definida con los organismos que conforman el SNE.

Producto obtenido.

El procedimiento empleado fue trabajar conjuntamente con las instituciones involucradas para que la estrategia de comunicación sea compartida y sustentable. Compartiendo con la premisa que "el riesgo es una construcción social", el manual de estrategia es un documento claro y contundente donde están marcados los objetivos, productos(outputs), subproductos, efectos (outcomes), si bien no están definidos los indicadores explícitamente, estos pueden ser descubiertos fácilmente.

DOCUMENTO. ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS.

OBJETIVO: Contribuir a la ejecución de la política nacional de gestión integral para la reducción de riesgos den Uruguay, mediante la generación de una cultura de prevención y del aumento de los niveles de conocimiento y sensibilización de los riesgos a los que estamos expuestos y a las acciones para colaborar su reducción.

OBJETIVOS ESPECIFICOS.

1. Informar. Aumentar La conciencia de la ciudadanía a recibir

1. Campañas realizadas en prevención especialmente en : incendios (MI), Guía de la salud mental en situaciones de emergencia (MSP, Facultades de Medicina, Sociología y Psicología)) e inundaciones (Meteorología, BSE y DINASA). Estos productos están previstos completarse en el 2009.

2. Grupos interinstitucionales formados a) sobre temática referida a : i) Incendios forestales (Antel, BSE, MI y productores forestales), ii) enfermedades con MSP, caso dengue, b) con personal de instituciones y sector publico como i) técnicos y funcionarios de ministerios e intendencias ¹² ii) comunicadores de ministerios, (taller de capacitación a comunicadores previsto para marzo 2009) y iii) integrantes de la Universidades.

3. Publicación del libro, Del Desastre a la Oportunidad. Publicación de resúmenes de los informes del Proyecto URU/07/005¹³. Fortalecimiento de las capacidades del País en el proceso de recuperación.

Sub.-productos en proceso.

- Rediseño e la pagina WEB. Si bien existe un sitio WEB del SNE este no esta enfocado a los objetivos del programa de comunicación ni tampoco una información actualizada de la realidad.¹⁴
- Bases de Datos. Se debe recopilar información y generar una archivo disponible en el SNE a todas las instituciones y el sector privado sobre información, investigación, propuestas y proyectos sobre el tema, tanto nacionales como internacionales.

COMPONENTE 3.

Uso de la información sobre riesgos en los procesos de toma de decisiones.

El objetivo de este componente es crear conciencia de la necesidad de disponer de información sobre amenazas y vulnerabilidades y la importancia de su accesibilidad para ser usada en la toma de decisiones.

Además se desarrollaran mecanismos y procedimientos que faciliten su uso fluido y permanente.

Producto esperado. Criterio , mecanismos y procedimientos de uso de la información y de un sistema de alerta temprana acordados y difundidos entre los actores del SNE.

Producto en proceso.

¹² Si bien este grupo fue citado por el SNE como antecesor de lo que sería el Comité Técnico Asesor y con objetivos mas amplios que solamente comunicación nunca se logro integrar con todos los representantes de las instituciones.

¹³ La publicación incluye un CD con la versión completa de los informes de los consultores.

¹⁴ www.sne.gub.uy.htm:sne_historico02.htm. Como ejemplo, la síntesis histórica de emergencias ocurridas en el Uruguay desde la creación del SNE. Este sitio esta actualizado a junio del 2005, dejando afuera emergencias significativas como: la tormenta del 2005, las inundaciones del 2007 y por supuesto la sequia del 2009.

Este componente no fue desarrollado de manera eficaz debido a diferentes visiones estratégicas entre el consultor contratado y el proyecto.

El SNE ha manejado el tratamiento de la información con otras instituciones relacionadas con el tema en especial dentro del programa UNA ONU de manera eficaz. Es importante resaltar que el proyecto tiene la potestad de realizar el desarrollo de los componentes en su ámbito o a través de instituciones involucradas.

Sin embargo se considera importante desarrollar este componente en el futuro para complementarlo con los trabajos realizados y obtener los sub.-productos del sistema del uso de la información como: sistema de alerta temprana y la identificación de grupos de mayor vulnerabilidad.

Componente 4.

Fortalecimiento de la estructura del Sistema Nacional de Emergencias.

El objetivo de este componente es el fortalecimiento de las capacidades de intervención del SNE con una adecuada estructura organizativa, funcional y financiera para consolidar un sistema multiinstitucional, multisectorial, multidisciplinario y descentralizado.

Producto esperado: Estructura organizativa, funcional y financiera diseñada.

Producto en proceso

El fortalecer la estructura del SNE es muy importante para obtener resultados en el objetivo de desarrollo y este por ser un objetivo de largo alcance esta en la etapa de implementación para que sea eficiente y efectivo.

Se han obtenido logros interesantes en las áreas específicas de los consultores del proyecto, en la figura del coordinador y del asesor internacional, el Sr. Camilo Cárdenas, que ha dado un gran apoyo tanto basado en su experiencia como en temas organizativos.

A su vez se debería dar mas apoyo a este componente de fortalecer la estructura del SNE con, ii) mas presupuesto para ejecutarlo, iii) personal dedicado al aspecto funcional, de organización y de temas específicos para “formular y gestionar una adecuada estructura organizativa, funcional financiera del SNE acorde con las nuevas políticas, estrategias, programas y marco legal que se adopten” iv) proponer mas actividades para la obtención de los productos.

COMPONENTE 5.

Capacitación del funcionariado de los organismos pertenecientes al SNE.

El objetivo de este componente es desarrollar un programa de capacitación y talleres específicos dirigidos a quienes se desempeñan en las principales entidades del SNE:

Productos esperado: Funcionarios de los organismos integrantes del SNE capacitados en los componentes del proyecto.

Producto obtenido

Se ha desarrollado programas de capacitación y talleres específicos dirigidos a los integrantes del SNE.

Tomando como base que la educación sobre la prevención es construida por toda la sociedad, el proyecto ha aumentado el espectro de los beneficiarios de este componente ya que no solo se dirigió al funcionariado de los organismos sino que incluyó a otras instituciones y a la sociedad civil. El lo que considero un acierto para obtener los fines buscados.

Por lo que la capacitación se dirigió:

- 1) Directo a funcionarios con la creación de talleres, cursos y planes de trabajo
- 2) Indirectamente. Integrarlo al sistema educativo, capacitando a capacitadores en relación a instituciones de enseñanza: ANEP, Codicen y Universidad
- 3) Institucionalmente. Integrándolo en la normativa. Incluir artículos sobre educación ambiental y prevención en la normativa, especialmente en la Ley de Educación y Ley de Ordenamiento Territorial.

Los productos logrados fueron:

- a) Taller: Construyendo una cultura de prevención. Aportes hacia una estrategia nacional de GIRD. Oct. 2008
- b) Curso Taller en Gestión Integrada a Riesgos (OFDA USAID)
Modulo I. Introducción del GIR de Desastres
Tacuarembó. 20/10/2008
Rívera 21/10/2008
Salto 22/10/2008
Paysandú 24/10/2008
- c) Curso Taller en Gestión Integrada de Riesgos (OFDA USAID)
Modulo II: Taller de elaboración de escenario de riesgos.
Montevideo 4 y 5/11/2008¹⁵
- d) Curso Taller en Gestión Integrada de Riesgos.
Modulo III. Elaboración de planes y protocolos. Montevideo. 12/2008
- e) Curso internacional de Gestión de riesgo. Udelar. Montevideo. 12/2008
- f) Jornada universitaria de Gestión de riesgo. Udelar Montevideo. 12/2008
- g) Además se enviaron tres funcionarios a capacitarse al exterior sobre sistema de alerta temprana y curso sobre riesgo.
- h) Incorporación al Plan Ceibal.
- i) Inclusión de concepto sobre prevención de riesgo en la Ley de Educación.¹⁶

Desarrollo futuro del componente.

Este componente es muy dinámico y si bien se han obtenido los resultados esperados se requiere de una gran planificación y constancia para obtener impactos propuestos.

¹⁵ Este evento reunió a los equipos técnicos de los CEFOED del país.

¹⁶ Proyecto de Ley de Educación. Artículo 42 ins.7 "La educación para la salud tendrá como propósito la creación de hábitos saludables, estilos de vida que promuevan la salud y prevengan enfermedades. Procurara promover y una cultura de prevención para la reducción de riesgos propios de toda actividad humana"

Se debería tener un seguimiento y monitoreo de los funcionarios (o instituciones) capacitados en las actividades realizadas, especialmente en lo referido a los CECOED del interior del país.

C. EFECTOS (OUTCOMES) E IMPACTOS DEL PROYECTO.

Si bien no están definidos en la redacción del proyecto los efectos inmediatos y futuros efectos¹⁷, en su redacción demuestra claramente los impactos deseados que se enumeran a continuación.

Efectos inmediatos:

- Ciudadanía informada sobre riesgos
- Instituciones con programas de previsión de riesgos
- Información fluida y transparente de los organismos
- Sistema de alerta temprana en funcionamiento
- Personal capacitado y con instrucciones claras para hacer frente a las emergencias
- Gestión de Riesgos institucionalizado en leyes.

Futuros efectos:

- Menor cantidad de incidentes de emergencia debido a su estudio y previsión.
- Menor impacto de los desastres debido a un sistema de alerta temprana e instituciones trabajando en forma coordinada
- Mayor conciencia de la población sobre la previsión de riesgos basados en programas educativos, campañas y prensa.
- Toma de decisiones de autoridades basada en información completa y contundente.
- Medidas de mitigación y adaptación al cambio climático
- Planes de reducción de riesgos puesta en practica por el gobierno, sector privado y sociedad civil.

Análisis de los indicadores de efecto:

¹⁷ Sección II. Marco de resultados y recursos del proyecto.

D. PLANIFICACION FINANCIERA

Estimación presupuestaria:		US\$ 250.000
Fondos:	Gobierno de Uruguay.	US\$ 60.000
	BCPR	US\$ 150.000
Contribución en especie:		US\$ 40.000

Al 31/12/08¹⁸ Desembolso total US\$ 141.011 o sea el 70% del total presupuestado.

Presupuesto por Componentes¹⁹

componente	presupuesto	desembolso	Disponibilidad
1. Programa y ley	38.357	54.153	- 16.625
2. Comunicación	28.523	21.386	4.012
3. Información	39.551	9.986	29.564
4. Fortalecimiento	37.800	41.642	- 6.208
5. Capacitación	39.854	9.049	30.804
6. Evaluación	17.029	4.792	12.236
Totales	201.114	141.011	53.784

Gastos por mes

	20	21
Enero	4.154	4.155
Febrero	7.005	7.005
Marzo	3.176	3.176
Abril	3.605	3.605
Mayo	11.698	8.374
Junio	13.445	10.555
Julio	17.074	13.110
Agosto	5.915	5.915 (11.426)
Setiembre	21.659	24.659
Octubre	8.090	8.090 (893)
Noviembre	s/d	7.915
Diciembre	s/d	32.762
		129.321 (141.640)

¹⁸ Disponibilidad Presupuestaria del Proyecto al 31/12/08. Fuente Maera.

¹⁹ Disponibilidad Presupuestaria del Proyecto al 31/12/08. Por actividad por fondo. Fuente Maera.

²⁰ Gastos del Proyecto por mes del 01/01/03 al 31/12/08. Fuente Maera

²¹ Desembolsos del proyecto desde 01/01/08 al 31/12/08. Fuente Maera

Por rubros seleccionados, presupuestado, desembolso al 70%, proyección.²²

	Presupuestado	Desembolsado Al 70%
Consultores locales	42.140 ²³	70.540
Consultores internacionales	20.500	13.389
Misceláneos (talleres)	70.427	26.367
Publicaciones y audiovisuales	25.262	66

Por fuente de recursos

	Presupuestado	Desembolsado al 70%
PNUID	150.000	140.649
Contrapartida Local (en efectivo)	60.000	362
Contrapartida local en especies	40.000	s/d

Comentarios:

1. Por Componente.

La tabla muestra cierto desequilibrio entre los recursos asignados por componente. El componente 1 (preparación del anteproyecto de ley) insumió mas recursos que los asignados originalmente y en el caso del Componente 3 (información) debido a la lo mencionado no se desarrollo totalmente dentro del proyecto lo que mantiene recursos remanentes asignados.

En el transcurso del proyecto se visualizo en forma practica la asignación real de recursos para las actividades y solo falta su documentación.

2. Cronograma.

El cronograma de asignación de recursos muestra lo que generalmente sucede con la inercia de comenzar este tipo de proyecto y que los primeros seis meses los recursos fueron dirigidos la organización, con desembolsos a sus directores (local e internacional) y gastos de equipamiento.

A partir de allí se racionaliza el uso de fondos hasta que en diciembre se hace una afectación importante debido al plazo final de uso de fondos del BCPR.

3. Por rubros seleccionados.

Este proyecto demandaría mas cantidad de horas/consultor que lo planteado y lo muestra claramente la diferencia entre lo proyectado y lo real donde el rubro consultores locales actualmente esta un 67% mas que el original previéndose que supere el 100% al final del proyecto.

De acuerdo al rubrado PNUI dentro del "miscellaneous expenses" incluye los referidos a talleres y otros. Este rubro es importante de acuerdo al diseño del proyecto se tiene ejecutado el 37% del total, previéndose actividades futuras de acuerdo al cronograma. Esto se debe además a que los talleres fueron ejecutados por los consultores locales que tienen una asignación presupuestaria en otro rubro.

²² Elaboración propia en base al Anual Work Plan de 10/03/08 y Maera al 31/12/08

²³ No incluye evaluación.

Publicaciones y audiovisuales son resultados de un proceso de actividades y debido a eso se tiene poco dinero asignado.

Debido a que el informe es al 31/12/08 la publicación del Informe de las Inundaciones del 2007 con un costo superior a los U\$\$ 3.700 no esta asignado y se prevén mas publicaciones, boletines, conferencias, afiches, etc. en este rubro.

4. Por fuente de recursos.

El financiamiento del proyecto hasta el 31/12/08 provino casi en su totalidad de fondos de PNUD debido al plazo de adjudicación de recursos.

Es lógico que en proyectos de esta características se realice primero el uso de recursos provenientes del exterior que lo de contrapartida local que generalmente tienen un cronograma de erogación mas flexible.

Por otro lado el gobierno ha apoyado en especies de manera significativa al programa por medio del local específico para el proyecto y sus gastos, asesores, equipamiento, locales para talleres, publicaciones, secretaria, traslados, etc.

Si bien esto parecería estar de acuerdo al compromiso del gobierno en los U\$\$ 40.000 en especies, estos gastos deberían ser cuantificados y documentados

5. Conclusiones y sugerencias.

Lo primero a tener en cuenta es que debería haber una regularización de la situación financiera del proyecto reasignando recursos y solicitando nuevos para algunas áreas. La experiencia, a un año de funcionamiento del proyecto, permite tener un panorama claro de los recursos necesarios y su afectación.

Por otro lado, y con perspectivas a la continuidad del proyecto se deberá realizar una nueva propuesta financiera para continuar obteniendo los resultados positivos buscados.

II. DISEÑO DEL PROYECTO.

a) Fue realista la formulación de los objetivos originales del proyecto?

Considero que el objetivo del proyecto es amplio y ambicioso y eso ha permitido abordarlo en su totalidad.

Los componentes formulados y los recursos asignados son la base para obtener los logros buscados y permitir un desarrollo posterior.

El objetivo de Fortalecer el SNE permitió una situación de cambio y de confianza para romper la inercia histórica de inactividad en la materia y estrechar vínculos de comunicación y organización entre los diferentes organismos.

b) Fueron apropiados los componentes originales del proyecto?

Si. Son apropiados, estableció diferentes áreas de trabajo que se entienden prioritarios como fortalecimientos, generación de programas y estrategia, comunicación, capacitación e información.

Si bien hay temas que se hacen mención en el documento pero no están explícitamente incluidos como componentes. i) factores de desarrollo económicos y ii) pobreza urbana y segregación y otros, podrían seguirse profundizando para obtener un mejor resultado.

e) Los supuestos del proyecto, fueron identificados y analizados de manera realista?

Los supuestos no fueron identificados de manera explícita en la redacción del proyecto pero en su redacción se puede determinar algunos como:

- i) Voluntad política para el apoyo del proyecto
- ii) No cambios económicos o sociales de envergadura en el proceso
- iii) Una estructura administrativa capaz de gestionar y adaptarse al proyecto.

Los supuestos fueron acertados y no hubo cambios significativos en ellos pero la debilidad de la estructura administrativa obligo al proyecto a dedicarle mas atención a trabajos de organización.

d) Fue adecuada la secuencia planificada de los componentes?

Todos los componentes estaban previstos a trabajar en forma simultanea. Había actividades que perfectamente se podían realizar en forma independiente otras interrelacionadas.

Ejemplos de "componentes en cascada" son: i) el proyecto de ley que previamente se debería capacitar a los actores para su discusión y que posteriormente se debe hacer una campaña de información y sensibilización sobre esta o ii) en el componente Capacitación que se propone "crear capacidades en el uso de instrumentos generados en el entorno del **actual proyecto**"

e) En el diseño del proyecto, ¿se evaluó de manera adecuada la capacidad institucional del organismo ejecutor y de las instituciones que participaban del proyecto?

Debido a la amplitud del tema y a la cantidad de instituciones involucradas creo que era muy difícil de evaluar "a priori" su capacidad institucional de cada uno de ellos. Este proyecto a través de las actividades realizadas permiten hoy tener una aproximación a la realidad con respecto las capacidades y potencialidades de los diferentes actores y saber ciertamente su capacidad institucional.

f) Cual fueron los aspectos del diseño que contribuyeron mas a sus éxitos y fracasos?

Creo que el éxito mayor del proyecto fue:

- Tomar la decisión de afrontar el tema en forma amplia y ambiciosa y no en proyectos puntuales de áreas específicas.
- Intentar generar conciencia entre las instituciones basado en un trabajo conjunto y coordinado
- Tratar de introducir a través de la sensibilización, información y la educación la temática de gestión de riesgo en el Uruguay, desde la ciudadanía, técnicos, instituciones, sector privado, medios de prensa y decisores políticos.

III. DESEMPEÑO DEL ORGANISMO EJECUTOR.²⁴

a) Cuan acertado fue el desempeño del ejecutor durante la ejecución del proyecto?

El ejecutor que estaba destinado básicamente a la recuperación posdesastre ha intervenido con entusiasmo en los proyectos gestión de riesgos, especialmente los relacionados con sensibilización, capacitación e información.

b) Fue acertada la utilización de personal y los consultores por parte del ejecutor?

Sí. En los temas específicos y en la figura del coordinador general del proyecto fueron utilizados sus potencialidades y su trabajo.

c) La relación del ejecutor y otras instituciones del gobierno ¿tuvo efectos importantes sobre los resultados del proyecto?

Muy importante. EL SNE se basa en un trabajo multiinstitucional y la buena relación de la Unidad con los diferentes organismos permitió al proyecto obtener los logros propuestos.

d) Durante la ejecución del proyecto, ¿mejoro sustancialmente la capacidad institucional del ejecutor?

Creo que la poca estructura del proyecto y su escaso grupo de consultores permitió solamente mejorar los temas específicos a lo que estaban relacionados.

e) Se hizo algún seguimiento del proyecto?

Sí a través de reuniones periódicas con el Comité y por medio del Consultor Internacional.

IV. DESEMPEÑO DE PNUD.

a) Durante la etapa de ejecución del proyecto ¿cuan acertado fue el desempeño de PNUD?

El apoyo de PNUD fue muy importante en el desempeño del proyecto. El especialista sectorial ha mostrado un grado de involucramiento y manejo de la información mas que lo convencional. Por otro lado el consultor externo ha apoyado al proyecto y a las instituciones en forma calificada.

²⁴ Para este punto se considera fundamentalmente como organismo ejecutor a la Dirección Técnica y Operativa Permanente del SNE de la Presidencia de la Republica.

V. ANALISIS DE SOSTENIBILIDAD.

Causas de raíz que pueden afectar negativamente a la sustentabilidad del proyecto:

INTERNOS AL PROYECTO:

Recursos Humanos:

- Insuficiencia de personal en la Unidad Ejecutora. Falta de estructura de personal administrativo y técnico para llevar adelante el proyecto
- Ausencia de personal idóneo en el medio local. Proyecto con temática amplia que debería contratar especialistas para algunos estudios especiales.

Institucionales:

- Inadecuado marco legal y regulatorio. No existía el marco legal para llevar adelante las acciones y para la creación y fortalecimiento del sistema. La aprobación del Proyecto de Ley permitirá avanzar en este tema.
- Falta de estructura organizacional hasta la aprobación de la Ley.
- Difícil coordinación en diferentes niveles de gobierno.

Financieros y presupuestarios.

- Recursos financieros inadecuados para el gasto de funcionamiento el 2011.¹⁵
- Falta de flujo constante y falta de conocimiento por posibilidad de recursos. El organismo ejecutor desconoce la disponibilidad de recursos. Ante cada situación trata de conseguir el dinero para hacer frente a la crisis. Con respecto a las políticas de prevención, actualmente, queda sujeto a los recursos (y buena voluntad) de las instituciones involucradas.

Infraestructura física:

- Infraestructura física inadecuada, dependiendo de las instituciones y de la presidencia de la República hasta el 2011.

EXTERNOS AL PROYECTO

- Cambios económicos.

Si bien la gran crisis económica mundial no ha afectado de forma intensa el Uruguay si ha provocado pérdida de mercado y baja en los valores de los productos. Esto podría provocar que en tiempo de ajuste económico las empresas y productores recorten presupuesto para previsión de riesgos.

- Cambios políticos

Este año el país hay elecciones nacionales, esta situación puede que temas como este sea considerado político para obtener rédito eleccionario ya que son temas que afectan la sensibilidad del publico en general y de algunos actores en particular como puede ser el sector agropecuario sobre la sequía o la aftosa, o población vulnerable como pobreza, mujeres jefas de hogar o ancianos.

- Voluntad política.

¹⁵ El 2009, debido a que es año eleccionario no se pueden comprometer nuevos recursos ni contratar funcionarios. La nueva administración, que asumirá en marzo del 2010, deberá presentar de acuerdo a la Constitución Art 214 el Presupuesto Nacional dentro de los primeros 6 meses, y cada Cámara tienen un plazo de 45 días para su aprobación, mas 15 de la Asamblea General, lo que significa, en el mejor de los casos, se obtendrían recursos genuínos para el 2011.

El actual gobierno ha apoyado en forma directa y fehaciente el SNE, claramente expresado por el Prosecretario de la Presidencia, Lic. Jorge Vázquez:

“... desde el Gobierno Nacional hemos asumido la responsabilidad de liderar un proceso que nos permita introducir la gestión integral para la reducción de riesgos y desastres en el centro mismo de nuestros procesos de desarrollo”.

“El Uruguay tiene hoy un desafío, aprovechar la voluntad política nacional para que la sociedad toda comience a trabajar de forma seria, organizada y definitiva para resolver el problema de numerosos y graves riesgos a lo que están expuestas las diversas generaciones de uruguayos que hoy y en años futuros, son y serán el motor del desarrollo del país”.²⁶

Sumándole a una comunicación fluida entre autoridades nacionales y del proyecto han permitido desarrollo de sus actividades y su efectividad.

El cambio en la presidencia en marzo del 2010 genera incertidumbre si la nueva administración apoyara y de que manera el tema y quien serian los responsables de cada área.

- Fenómenos de importancia.

El SNE y el proyecto posee poco personal y algún fenómeno de gran impacto podría obligar a que toda su atención se dirija a esta situación para dejar de lado los procesos de prevención y trabajos de investigación.

²⁶ Introducción del Lic. Jorge Vázquez al libro, “Del desastre a la oportunidad”. Montevideo, 15/12/08.

V. RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO.

1. Continuar el proyecto hasta la asunción del nuevo gobierno

Tal como lo planteo este gobierno, el SNE es enmarcado en una política de Estado que los logros se verán en el futuro y que no depende del sector político de gobierno.

Considero que el proyecto ha tenido avances importantes en el fortalecimiento del sistema y que, al discontinuarse, corren el riesgo de no cumplirse.

A un año de asumir la nueva administración es una buena señal que el proyecto este operativo para que la transición no sea traumática y se pueda seguir trabajando en una política de gestión de riesgo.

El bajo costo de funcionamiento, el compromiso del equipo técnico que lo integra y los fondos remanentes permiten que con una asignación de recursos complementaria del orden de los US\$ 100.000⁷⁷ pueda lograrse el objetivo.

Se recomienda que dichos fondos provengan del Gobierno Central y eventualmente de Agencias Internacionales para la cual se están realizando gestiones.

2. Estructurar la oficina del proyecto.

La estructura del proyecto es frágil a pesar del efectivo trabajo de sus consultores y coordinador. En estos días se han dado señales claras de su consolidación como asignar el lugar de trabajo contiguo al la unidad operativa del SNE y que los consultores contratados estén más tiempo en la oficina para permitir un mayor intercambio de opiniones y apoyo a la Unidad Operativa.

A pesar de esto considero que debe sumarse a su actual estructura consultores de apoyo en el área información, estudios financieros y de programa, además de asesores en temas específicos.

3. Estudios financieros de los desastres y prevención

Todo lo referente al SNE está relacionado con el desarrollo productivo y económico del país y por ello una visión económica es muy saludable para el proyecto.

Tanto el riesgo, vulnerabilidad, recuperación deben cuantificarse para obtener cierto modelo matemático que permita cuantificar el problema y dar soluciones.

Para la toma de decisiones tanto del sector político como productivo es importante visualizar claramente como afecta un evento en la economía y la relación de su magnitud y periodicidad con el costo de tomar medidas para mitigarlo.

Hay dos antecedentes recientes sobre el tema que son i) el Informe de Pedro Barrenechea, Evaluación económica de costos de las inundaciones en Durazno, Soriano y Treinta y Tres⁷⁸ y ii) Modelo matemático para toma de decisiones, lineamiento generales desarrollados por el Coordinador del proyecto: Dr. Víctor Tonto y el Ing. Omar Viera del Instituto de Matemática de la Facultad de Ingeniería.

⁷⁷ Costo estimado en 12 meses: US\$ 162.000. Equipo estable: coordinador 4 consultores y asistente: US\$ 116.000, asesores US\$ 15.000, talleres US\$ 20.000, Pub/difusión US\$ 5.000, misceláneos US\$ 6.000

⁷⁸ Informe de Consultoría. Proyecto URU707/005 Fortalecimiento de las capacidades del país en el proceso de recuperación. Pedro Barrenechea. Mayo de 2008

4. Reglamentar la ley y su difusión.

El proyecto de Ley de Emergencias es sin lugar a dudas el producto más importante del proyecto y que debe ser aprobada y luego reglamentada para su correcto funcionamiento de acuerdo a los objetivos del programa.

Este trabajo no termina con una exposición de motivos sino que es una ardua labor de información y discusión con los sectores políticos enfocada en los innumerables temas que aborda este proyecto de Ley.

Si bien esta responsabilidad le compete a todas las instituciones involucradas, considero que es labor de la Unidad y del proyecto recopilar información, coordinar acciones y deliberar sobre el tema.

5. Trabajar conjuntamente y coordinar el proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Departamentales ²⁹.

El objetivo de este nuevo proyecto es consolidar el fortalecimiento de las capacidades del SNE a nivel departamental incorporando prevención, mitigación de riesgo, reparación, respuesta y orientación del proceso de recuperación posdesastre. Esta propuesta incorpora acciones en el marco de este proyecto cuyo objetivo es la implementación de una política de gestión de riesgo a nivel nacional.

Si bien el nuevo proyecto se "ejecutara como una extensión del URU/07/003"³⁰ considero que los dos deben coexistir para ponderarse mutuamente, uno coordinando a nivel nacional y el otro dirigido a nivel departamental. Esto permitiría trabajar a nivel global y local varios componentes que son comunes en los dos programas como sensibilización, capacitación, sistema de alerta temprana, uso de la información, fortalecimiento, reducción de riesgo y cambio climático entre otras.

6. Preparar posibles proyectos para financiamiento posible con otras instituciones de financiamiento.

El SNE es amplio y de gran efecto en la población toda, además de tener una incidencia directa sobre el desarrollo económico, productivo y social del país.

Por tal razón considero importante, que en algunos ítems poco explorados en el Uruguay se debería tener apoyo en cooperación técnica y recursos de organismos internacionales para seguir adelante.

Entre los cuales considero que deberían estar dirigidos a :

- Fortalecimiento de la estructura
- Sectoriales y específicos
- Relacionados al desarrollo económico y productivo.
- Sector Privado

²⁹ Proyecto Fortalecimiento de Capacidades Departamentales para la Gestión de riesgos en el Uruguay, Proyecto URU09/xx

³⁰ Proyecto Fortalecimiento de Capacidades Departamentales, Capítulo II, Arreglos de Gestión.

Siglas y Abreviaturas.

ANEP.	Administración Nacional de Educación Pública
BCPR.	Buro de Prevención de Crisis y Recuperación.
BSE.	Banco de Seguros del Estado
CDE	Comités Departamentales de Emergencia
CECOED	Centro de Coordinación de Emergencias Departamentales.
CODICEN	Consejo Directivo Central de Enseñanza Pública
DINASA.	Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento.
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINOT.	Dirección de Ordenamiento Territorial
DINAVI.	Dirección de Vivienda.
FFAA	Fuerzas Armadas.
GIRD	Gestión Integral de Riesgos ante Desastres.
MD	Ministerio de Defensa
MI.	Ministerio del Interior.
MSP.	Ministerio de Salud Pública
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SAT	Sistema de Alerta Temprana.
SNE.	Sistema Nacional de Emergencia.
TOCAF.	Texto ordenado de Contabilidad y Administración Financiera.
UDELAR.	Universidad de la República.
UTE	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas