

**REPUBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DEL INTERIOR**

**DIRECCIÓN GENERAL PARA LA PREVENCIÓN
Y ATENCIÓN DE DESASTRES**

**Diseño de la Estrategia de
Implementación del
Plan Local de Emergencia y Contingencias**



Este documento sintetiza los principales aspectos a tener en cuenta para la Implementación del Plan Local de Emergencia y Contingencia PLECs, a nivel nacional. Se ha basado en la estrategia de Diseño y Desarrollo de Programas de Capacitación de USAID/OFDA, con una amplia participación de diferentes instituciones e instancias territoriales.

Desde su inicio se propuso ser un instrumento comprehensivo, esto es, que abarcara los aspectos necesarios para planificar al largo plazo las actividades y recursos requeridos para implementar la estrategia, con énfasis en los niveles locales de menos de 20.000 habitantes. Con esto no se quiere limitar su uso a otros municipios de mayor población, quienes para lograrlo podrán dividir su territorio en áreas de menor dimensión.

La Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres, con esta estrategia da cumplimiento a lo prescrito en el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y espera de los entes territoriales y de los organismos de carácter nacional el apoyo para alcanzar el máximo cubrimiento.

La elaboración de este documento estuvo a cargo del Dr. Juan Pablo Sarmiento con una especial contribución de Adriana Cuevas, Alfonso Balcárcel, Celmira Janer, Diego Zubieta, Dixon Triviño, José Durazo, Juan Carlos Lobo y Jesús Galindo.

Indice

	Página
Problemática	5
Soluciones	6
Propósitos, requisitos y objetivo de desempeño	8
Objetivos de Capacitación del Curso Taller	9
Objetivos de Capacitación por bloques de enseñanza	10
Bloques de Capacitación	11
Trabajo previo para los Municipios seleccionados al Curso Taller	13
Validación y Ciclo de la Multiplicación del Curso Taller	14
Aspectos Prácticos para la Administración del Programa de Capacitación en PLECs	16
Metas del Proceso de Capacitación	16
Usuarios Estratégicos	16
Formación de Instructores	17
Perfil del Instructor	17
Materiales de Capacitación	18
Ambiente de Capacitación	19

**Diseño de la Estrategia de Implementación del
Plan Local de Emergencia y Contingencias (PLECs)¹**

Problemática

Actitudinal

- Falta de sensibilización sobre el tema de desastres tanto a nivel institucional como comunitario.
- Indiferencia hacia el tema
- Falta de compromiso para asumir la responsabilidad
- Falta de una participación efectiva
- Pérdida de la credibilidad del sistema y sus realizaciones
- Fallas en la percepción del riesgo y por ende en la asignación de responsabilidades.

Organizacional

- Debilidad a nivel de las organizaciones locales tanto institucionales como comunitarias
- Debilidad en las organizaciones departamentales, regionales y nacionales.
- Implementación parcial del sistema
- Falta de articulación de programas y proyectos
- Falta de continuidad por cambios permanentes
- Falta de seguimiento supervisión y control
- Falta de capacidad de convocatoria
- Realidad sobre la Constitución: descentralización, autonomía local y participación.
- Duplicidad de esfuerzos

Coordinación

- Conflicto de competencias
- Prioridades de desarrollo discrecionales

¹ Reunión de Diseño de la Estrategia de Implementación del Plan Local de Emergencia y Contingencias (PLEC) Diseño y Coordinación: Juan Pablo Sarmiento Prieto, Bogotá julio 2 y 3 de 1998.

- Descoordinación
- Falta de capacidad de convocatoria
- Falta de seguimiento, supervisión y control
- Desconocimiento acerca de los recursos disponibles
- Duplicidad de esfuerzos

Estratégica/Instrumental

- Proliferación de modelos o guías sin evaluación
- Ausencia de metodologías
- Dificultad de pasar del papel a la acción
- Fallas en el seguimiento al diseño e Implementación de propuestas

Soluciones

Actitudinal

- Fortalecer las estrategias existentes en los campos de la educación, capacitación e información pública.
- En el corto plazo deberá centrarse en el sector institucional y en las comunidades en zonas de alto riesgo.
- En el mediano y largo plazo deberá buscarse una cobertura más amplia que permita alcanzar la llamada “Cultura de la Prevención”.

Organizacional

- Desarrollo de un proceso de autoevaluación que permita concretar una propuesta de acción para el corto, mediano y largo plazo, con informes periódicos de gestión.
- Consolidación de lo existente y la ampliación de coberturas

Coordinación

- Actualización y compilación de normas a nivel local, departamental y nacional.
- Desarrollo de las normas antes descritas de forma que se garantice su ejecución.
- Desarrollo de mecanismos de seguimiento, supervisión y control

- Sistematizar un mecanismo para determinar la disponibilidad de recursos.

Estratégica/Instrumental

- Recopilación y análisis de las guías y metodología existentes para la elaboración de planes de emergencia y contingencia y otros documentos relacionados con la gestión de riesgos.
- Constitución de una red de información y documentación
- Involucrar instancias de control oficialmente designadas para tal fin así como otras que se consideren pertinentes tanto de carácter público como privado.

De las soluciones expuestas queda demostrado, que si bien el proceso de capacitación puede aportar significativamente como uno de los satisfactores, hay otras muchas medidas que deben ser acometidas simultáneamente, buscando una sinergia en las diferentes iniciativas, que tiendan a la solución de la compleja problemática expuesta.

Curso Taller para la Implementación del Plan Local de Emergencia y Contingencias (PLEC)

Propósito

Proporcionar a los participantes instrumentos, conocimientos y técnicas para el diseño y elaboración del Plan Local de Emergencia y Contingencias.

Dirigido a:

- Instituciones públicas y privadas. Incluye por tanto a los integrantes del Comité Local de Emergencias: Alcalde, quien preside el Comité, los secretarios del despacho, el Jefe de Planeación, el Comandante de la Guarnición Militar, el Comandante de la Policía, los representantes de la Defensa Civil, Bomberos y Cruz Roja y representantes de las Corporaciones Autónomas Regionales o de asociaciones gremiales, profesionales o comunitarias. Por extensión, involucra a las comunidades en áreas de riesgo. Apoyo a esta iniciativa se requiere la participación de instituciones del orden departamental, regional y nacional.
- Personas con responsabilidad y/o conocimiento de temas relacionados con el diseño y elaboración del Plan de Emergencia y Contingencias.

Requisitos

- Para la selección de los participantes deberá constatar el interés por el tema y el compromiso para el diseño y elaboración del Plan Local de Emergencia y Contingencias.
- Deberá igualmente garantizar la disponibilidad de información acerca de datos demográficos, recursos y análisis de riesgos existentes en la localidad sede del curso taller.

Objetivo de desempeño

Dado unos escenarios de riesgo y utilizando el material suministrado, los participantes en equipos de trabajo conformados por cinco a nueve integrantes deberán en un tiempo no mayor de 10 horas, presentar:

1. La primera versión del Plan Local de Emergencia, conteniendo.

Organización Interinstitucional
Inventario de Recursos
Análisis de Riesgos
2. Uno de los Planes de Contingencia
3. Plan de trabajo

Objetivos de Capacitación del Curso

Al finalizar el Curso el participante estará en capacidad de:

- Describir los componentes del Ciclo de la Gestión del Riesgo y la relación entre ésta y el desarrollo.
- Definir qué es el CLOPAD y describir su composición, normativa, estrategias y funciones.
- Construir un escenario ante una situación planteada y aplicar la escala de medición cualitativa para escenarios.
- Proponer la organización interinstitucional para el PLECs de su municipio, elaborar el Inventario de Recursos y establecer un primer Análisis de Riesgos.
- Desarrollar el componente de Preparativos y Respuesta de un Plan de Contingencia.
- Proponer un plan de trabajo que incluya la Implementación, seguimiento de actividades, evaluación periódica y actualización del PLECs.

Objetivos de Capacitación por bloques de enseñanza

1. Gestión de Riesgo

Al finalizar esta Unidad el participante está en capacidad de:

- Describir los conceptos amenaza, vulnerabilidad, riesgo, riesgo aceptable, emergencia y desastre.
 - Describir los componentes del Ciclo de la Gestión del Riesgo.
 - Describir la relación entre Gestión del Riesgo y Desarrollo
2. Sistema de Prevención y Atención de Desastres, visto desde lo local.
Al finalizar esta Unidad el participante estará en capacidad de:
- Definir qué es el CLOPAD y describir su composición, normativa, estrategias y funciones.
 - Desarrollar la estructura normativa y funcional de las comisiones.
 - Listar los componentes del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
 - Definir qué es el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y describir los principios y estrategias generales.
3. Escenarios y percepción del riesgo
Al finalizar esta Unidad el participante estará en capacidad de:
- Definir que es un escenario
 - Describir que es un imaginario cotidiano y no formal
 - Construir un escenario ante una situación planteada y aplicar la escala de medición cualitativa para escenarios.
4. Plan de Emergencia
Al finalizar esta Unidad el participante estará en capacidad de:
- Proponer la organización Interinstitucional para el PLECs de su Municipio.
 - Elaborar el inventario de Recursos para el PLECs
 - Establecer un primer Análisis de Riesgos
5. Planes de Contingencia por escenario
Al finalizar esta Unidad el participante estará en capacidad de:
- Desarrollar el componente de Preparativos de un Plan Local de Contingencia.
 - Desarrollar el componente de Respuesta de un Plan Local de Contingencia.

6. Evaluación

Al finalizar esta Unidad el participante estará en capacidad de:

- Proponer un esquema de seguimiento de actividades y evaluación periódica
- Proponer un proceso de actualización del PLECs

7. Programación PLECs: 2 horas

Al finalizar esta Unidad el participante estará en capacidad de:

- Listar los componentes de la programación
- Describir los pasos a seguir para el perfeccionamiento e implementación de la primera versión del Plan Local de Emergencia y Contingencias.
- Establecer los vínculos de Programación PLECs en la planeación.

Bloques de Capacitación

1. Gestión del Riesgo: 2 horas

- Concepto de Gestión del Riesgo: amenaza, vulnerabilidad, riesgo, riesgo aceptable.
- Ciclo de Gestión del Riesgo
- Emergencia y desastre
- Puente (relación) entre Gestión del Riesgo y desarrollo

2. Sistema de Prevención y Atención de Desastre, visto desde lo local: 1 hora y media.

- Concepto de CLOPAD: definición, composición, normativa, estrategia, funciones, estrategias.
- Estructura de las comisiones: base normativa y funcional
- Sistema Nacional: resumen parte introductoria del plan

3. Escenarios y percepción del riesgo: 3 horas

- Escenario
- Percepción (ver Gestión del Riesgo y desarrollo): imaginarios, verificación de realidades y las percepciones, participación comunitaria.
- Escala de valores: casos reales galeras, fenómeno del pacífico ENSO, microzonificación sísmica de Bogotá.

- Construcción de escenarios de riesgo: riesgo aceptable y toma de decisiones. Ejercicio de simulación, sencillo, de amplio aspecto, correlación de la realidad.
4. Plan de Emergencia: 5 horas
 - Organización interinstitucional
 - Estructura y Jerarquía
 - Coordinación
 - Funciones y Responsabilidades
 - Capacitación e información como metodología
 - Inventario de Recursos
 - Análisis de Riesgos
 - Amenazas
 - Análisis de vulnerabilidad
 - Estimación de escenarios de riesgo
 5. Planes de Contingencia por escenario: 3 horas y media
 - Preparativos
 - Respuesta
 6. Evaluación: 1 hora
 - Seguimiento de actividades
 - Evaluación periódica
 - Actualización
 7. Programación PLEC: 2 horas
 - Componentes de la programación: ficha DGPAD
 - Pasos a seguir para el perfeccionamiento e Implementación de la primera versión del Plan Local de Emergencia y Contingencias.
 - Socialización del producto del taller,
 - Perfeccionamiento,
 - Institucionalización
 - Acuerdos, difusión, asignación de funciones /recursos
 - Implementación (cronograma)
 - Seguimiento y control
 - Recuadro de programación ficha de proyecto

- Vínculos de la programación PLECs en la planeación: plan de desarrollo.

Trabajo previo para los Municipios seleccionados al Curso Taller

El trabajo previo constituye la esencia del Curso Taller pues es la particularización del proceso de enseñanza – aprendizaje en una realidad local específica.

La entrega de la información detallada, deberá hacerse una vez sea aprobado la realización del Curso Taller y con mínimo de dos semanas de anticipación a la realización de éste. Deberá contener:

- Recopilación de normas locales, acuerdos y disposiciones administrativas sobre la constitución del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres CLOPAD, administración de recursos y otras relacionadas con la Gestión de Riesgos.
- Información de recursos (locales y externos). Número, ubicación, tipo.
- Riesgos: recuentos históricos. Otras amenazas vigentes.

La entrega de la información detallada, deberá hacerse una vez sea aprobado la realización del Curso Taller y con un mínimo de dos semanas de anticipación a la realización de éste.

Los organizadores del Curso Taller deberán allegar nueva información proveniente de Instituciones Nacionales (Ingeominas, Ideam, etc.), Regionales (Corporaciones Regionales) y Departamentales (Oficinas de Planeación, Obras Públicas, Universidades, Organismos públicos y privados); como estudios, investigaciones y otros documentos que puedan enriquecer la referencia para el análisis de riesgos del Municipio seleccionado.

VALIDACIÓN

Se basa en el establecimiento de la prueba y el Curso de validación como tal, que serán descritos con detalle mas adelante.

CICLO DE LA MULTIPLICACIÓN DEL CURSO TALLER PLECs

El horizonte de tiempo debe ser contemplado por la satisfacción de la necesidad y el efecto cíclico de cambio de gobiernos.

Se identifica inicialmente un ciclo de dos a tres años, que deberá acompañarse de una evaluación minuciosa, a fin de estimar necesidades de ajuste y modificaciones para definir un segundo ciclo.

El Primer Ciclo estará compuesto de tres etapas:

<u>1ª. Etapa</u>	<u>2ª Etapa</u>	<u>3ª Etapa</u>
Prueba	sostenimiento	evaluación de impacto
Validación	(logístico, financiero, técnico)	propuesta de nuevas acciones
Formación de multiplicadores		

Prueba

Tiene como fin determinar necesidad de ajustes en cuanto a contenidos, secuencia, tiempos, técnicas y materiales. Simultáneamente permite homologar puntos de vista aproximación al método y a los contenidos por parte de los futuros instructores.

Duración: Un día

Participación: Asistentes al diseño del Curso Taller

Materiales: Documentos y materiales didácticos no editados

Lugar: Bogotá

Tiempo para ajuste de los materiales: 1 a 2 días, previo al Curso Taller de Validación.

Curso Taller de Validación

Establece en un escenario real la correlación entre la necesidad existente y el proceso de enseñanza – aprendizaje. Los resultados obtenidos indicarán la validez del método.

Duración: Dos días

Participantes: actores reales (del municipio)

Otros asistentes: observadores externos

Instructores: Miembros del grupo de diseño, que reúnan los requisitos definidos para los instructores.

Materiales: Documentos y materiales didácticos no editados, ajustados ya mediante la prueba.

Lugar: El municipio a escoger deberá reunir los siguientes requisitos:

- Voluntad política de emprender el proceso
- Cercano a Bogotá (disminución de costos),
- Riesgos predominantes de inundación o deslizamiento

ASPECTOS PRACTICOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN EN PLECs

Metas del Proceso de Capacitación

Basados en la capacidad del SNPAD, deberán establecerse metas factibles por Departamento y Región.

Los criterios para el establecimiento de metas serán:

- Municipios con áreas críticas
- Instituciones del orden nacional, regional y departamental involucradas.

Los indicadores deberán establecerse en cuanto a productos:

- Versiones preliminares del PLECs
- Plan de trabajo para el perfeccionamiento e Implementación del PLECs.

El Ciclo como se mencionó es de tres años, se propone:

- **Primer año**, implementar 32 PLECs, uno por cada Departamento, en un Municipio de alta prioridad por su nivel de riesgo.
- **Segundo año**, implementar 64 PLECs, dos más por Departamento, igualmente en Municipios de alta prioridad. Total acumulado de 96 Municipios.
- **Tercer año**, desarrollar mediante simulaciones, simulacros y desempeños reales los 96 PLECs existentes, para evaluar el impacto y proponer un segundo ciclo que extienda su cobertura en forma gradual a todo el país.

Usuarios Estratégicos

Se reconocen dos tipos diferentes de usuarios, los definidos en el método de diseño y desarrollo (al inicio descritos) y aquellos identificados por la DGPAD

como sujetos estratégicos para la difusión del método. En cuanto a estos últimos, cabe citar:

- Instituciones nacionales
- Regionales y departamentales
- Organismos de socorro
- De Apoyo
- Grupos de capacitación
- Organizaciones públicas y privadas

Formación de Instructores

Corto plazo:

Taller institucional para instructores. Comités Departamentales de Emergencia, Corporaciones Regionales, Defensa Civil, Cruz Roja, SENA, Salud, Policía Nacional, Procuraduría.

Un taller especial para formación de instructores de instituciones específicas tales como Asociación de Municipios, Juntas de Acción Comunal, Universidades y Centros de Formación, ONGs, etc.

Mediano Plazo:

Definición de cuatro zonas,

Un taller de instructores por cada zona

20 personas por taller, para un total de 80 instructores. Se deberá tener en cuenta el número de Municipios por Departamento y zona, a fin de efectuar los ajustes y reforzar aquellos que lo requieran.

Perfil del Instructor

El instructor deberá reunir los siguientes requisitos:

- Bases metodológicas: proveniente del sector educativo o con capacitación certificada como instructor.
- Que conozca el tema: suficiencia en el tema

- Interés / motivación
- Respaldo institucional
- Disponibilidad
- Nivel académico: técnico /profesional

Dado la dificultad de encontrar un número suficiente de personas con este perfil, se propone identificar a Técnico y Profesionales con interés y motivación, respaldo institucional y disponibilidad, para suministrarles un Curso de Capacitación para Instructores y un Curso/Taller para la elaboración del Plan Local de Emergencia y Contingencias.

Técnico/ Profesional + CPI (5 días) + CPLECs (2 días)

Materiales de Capacitación

Para el participante al Curso Taller

Guía para la elaboración de un Plan Local de Emergencia y Contingencias.

Para el Instructor del Curso Taller

- Guía para las Unidades o Planes de Lección
- Ayudas Visuales
- Material complementario
 - Material de Referencia del Instructor (Conceptualización)
 - Codificación de normas
 - Plan Nacional
 - Plan Trienal
 - Normatividad operativa: circular GAE, centros de reserva
- Cómo organizar el Curso Taller
 - Información previa
 - Logística del curso (instalaciones, materiales, instructores, apoyos, equipos)
 - Método:
 - Selección de participantes (cantidad, 20 a 25)

Modalidad internado – externado,
Convocación (cartas, relaciones con entidades)

Características generales de los materiales

- Buena calidad
- Sencillos
- Austeros

Ambiente de Capacitación

- Salones de clase colegios y escuelas
- Auditorios de los concejos
- Uso de ayudas que exijan requisitos mínimos