



PDNA

Evaluación de Necesidades Post Desastre

Evaluación de las necesidades de recuperación en contextos de emergencias y/o desastres

VOLUMEN A

Lineamientos del PDNA adaptados al contexto de Uruguay

Adaptación nacional

Diciembre 2021

Uruguay 2021





PDNA

Evaluación de Necesidades Post Desastre

Evaluación de las necesidades de recuperación en contextos de emergencias y/o desastres

VOLUMEN A

Lineamientos del PDNA adaptados al contexto de Uruguay

Adaptación nacional

Diciembre 2021

Uruguay 2021



Evaluación de necesidades post desastre (PDNA) Uruguay
Volumen A. Lineamientos del PDNA adaptados al contexto de
Uruguay - 2021

© Sinae Uruguay, PNUD Uruguay, 2021

Autores: Claudio Osorio Urzua, María Cora Alonzo Palmer y Diego Fleitas Damiani

El presente documento fue elaborado en el marco del proyecto “Adaptación de la metodología de Evaluación de Necesidades Post Desastre (PDNA por sus siglas en inglés) en los sectores de educación y turismo aplicado al contexto de la Pandemia de COVID-19 en Uruguay”. Esta iniciativa es llevada adelante por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay y el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) y cuenta con el apoyo de la Unidad de Reducción del Riesgo de Desastres de la Oficina de Crisis del PNUD.

La Evaluación de Necesidades de Recuperación Post Desastre (PDNA por sus siglas en inglés) es una colaboración a nivel global entre la Unión Europea, el Banco Mundial y el PNUD. Su objetivo es armonizar las evaluaciones posteriores a situaciones de crisis, incluyendo aquellas generadas por desastres de origen natural.

Las opiniones e interpretaciones de esta publicación son de los autores. Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del SINAE, el PNUD, el Banco Mundial y la Unión Europea. Se agradece la difusión y reproducción en cualquier medio, con indicación de la fuente.

El uso genérico del masculino que se utiliza en esta publicación responde a la intención de simplificar la redacción y disminuir la sobrecarga en la lectura. Por lo tanto, de ninguna manera pretende constituir una discriminación entre mujeres y varones, lo cual es una preocupación para este equipo de trabajo.



Prefacio

Los desastres de gran magnitud e impacto suelen estar seguidos de múltiples evaluaciones, llevadas a cabo por varios organismos que abarcan una amplia gama de sectores. Estas evaluaciones suelen ser de naturalezas muy diversas: desde la evaluación rápida de las necesidades inmediatas hasta evaluaciones más elaboradas sobre los requisitos para la recuperación del desastre a largo plazo que incluyan la reducción de riesgos de desastres. La gran cantidad de evaluaciones realizadas, junto con las diversas metodologías, corren el riesgo de confundir y desorientar a las partes interesadas a la hora de planificar la fase de recuperación.

Por esta razón, existe un consenso creciente sobre la necesidad de contar con una evaluación integral y estandarizada en el período post desastre, la cual debe ser de carácter multisectorial y abordar las necesidades de recuperación relacionadas con la infraestructura, la vivienda, los medios de vida y los servicios sociales y comunitarios de forma equilibrada y exhaustiva.

Puesto que el ámbito de aplicación y el alcance de la recuperación se amplían gradualmente con un claro énfasis en una recuperación resiliente, la metodología para la evaluación de necesidades debe también ampliarse para llevar a cabo planes de recuperación con un enfoque holístico e integral. Asimismo, la evaluación de necesidades para la recuperación debe ser precisa y realista para convertirse en un instrumento estratégico para la asignación y movilización de recursos.

En respuesta a estas cuestiones, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), el Banco Mundial (BM) y la Unión Europea (UE) han colaborado de manera oficial desde el año 2008 (ver anexo 1), en la elaboración de una herramienta conjunta para la evaluación de necesidades post desastre (PDNA). Esta herramienta tiene un enfoque armonizado y coordinado que permite realizar una evaluación objetiva, completa y liderada por el Gobierno de los daños, las pérdidas y las necesidades de recuperación que surgen tras un desastre, y allana el camino hacia la consecución de un marco de recuperación consolidado.

La presente guía ha sido preparada por el GNUM, el BM y la UE con el fin de facilitar y permitir el uso del PDNA a los profesionales. Con este propósito, simplifica y estandariza una metodología de evaluación que abarca todos los sectores y mantiene un equilibrio entre los distintos aspectos de la recuperación.

El objetivo general de esta guía es proporcionar apoyo técnico a los profesionales mientras planifican e implementan la evaluación de necesidades y diseñan el marco de recuperación. Se espera que la guía permita contar con un enfoque coherente y sistemático para la evaluación de necesidades post desastre, y que proporcione una estimación objetiva e integral de las necesidades de recuperación al tiempo que facilita una rápida toma de decisiones y aplicación de medidas.

A partir de la incorporación de varias técnicas de evaluación y planificación, incluida la Evaluación de daños y pérdidas (DaLA por sus siglas en Inglés) y la Evaluación de necesidades de recuperación humana (HRNA por sus siglas en Inglés), la Guía de la PDNA proporciona lineamientos paso a paso sobre la planificación e implementación de un PDNA. Como documento de trabajo, se espera que los comentarios de los profesionales que usen esta herramienta sean incorporados sistemáticamente en ésta, permitiendo un aprendizaje y mejora constante de la metodología PDNA.

El documento que se presenta a continuación corresponde a una contextualización del documento PDNA a la realidad e institucionalidad del Uruguay en el marco del proyecto “Adaptación de la metodología de Evaluación de Necesidades Post Desastre en los sectores de educación y turismo aplicado al contexto de la Pandemia de COVID-19 en Uruguay”. Esta iniciativa fue realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay y el Sistema Nacional de Emergencias (Sinae), gracias al apoyo de la Unidad de Reducción del Riesgo de Desastres de la Oficina de Crisis del PNUD.

Tabla de contenido

Prefacio	4
Acrónimos	8
Capítulo 1 – Introducción a la guía PDNA	11
1.1 Introducción	11
1.2 Propósito de la guía PDNA	13
1.3 Público al que está dirigida.....	14
1.4 Limitaciones.....	16
1.5 Organización de la guía.....	16
1.6 Objetivos de un PDNA	18
1.7 Los productos de un PDNA	22
1.8 Principios rectores	23
1.9 Participación y coordinación	25
Capítulo 2 - Implementando un PDNA.....	28
2.1 Introducción: enfoque del PDNA	28
2.2 Elementos fundamentales del PDNA	30
2.2.1 Información de línea base.....	33
2.2.2 Efectos del desastre	35
2.2.3 Impacto del desastre	45
2.2.4 La estrategia de recuperación	48
Capítulo 3 – Proceso y procedimientos de un PDNA.....	70
3.1 Introducción	70
3.2 Pasos y proceso.....	72
3.3 Consultas al interior del gobierno para llevar a cabo el PDNA	75
3.4 Activación de un PDNA	81
3.5 Preparación de un PDNA	82

3.6 Recopilación y análisis de datos	100
3.7 Formulación de la estrategia de recuperación	104
3.8 Movilización de recursos	107
3.9 El marco de recuperación y otras medidas de seguimiento	108
Caja de herramientas	112
Herramienta 1 - Ejemplo de Términos de Referencia para la Misión de planificación de un PDNA	112
Herramienta 2 - Ejemplo de Términos de Referencia para un PDNA	116
Herramienta 3 - Ejemplo de formato para la estimación de costos para llevar a cabo un PDNA	121
Herramienta 4 – Términos de referencia para el Equipo de Gestión de Alto Nivel	123
Herramienta 5 – Términos de referencia para el Equipo de Coordinación del PDNA	125
Herramienta 6 – Términos de referencia del Equipo de apoyo técnico	127
Herramienta 7 – Términos de referencia Secretaría del Informe	129
Herramienta 8 – Especialista en gestión de información	131
Herramienta 9 – Formato de lista de contacto del PDNA	134
Herramienta 10 – Formato del Informe sectorial PDNA	135
Herramienta 11 – Formato del Informe PDNA y estrategia de recuperación	139
Herramienta 12 – Orientaciones para usar el Formato para la elaboración del Informe PDNA y estrategia de recuperación	143
Anexo 1 – Declaración conjunta sobre evaluaciones post crisis y planificación de la recuperación	148

Acrónimos

BM	- Banco Mundial
-----------	-----------------

CEPAL	- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
--------------	-----------------------------------------------------------------------------

DELP	- Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
-------------	------------------------------------------------------

PDNA	- Evaluación de necesidades post desastre y Hoja de ruta para la recuperación
-------------	-------------------------------------------------------------------------------

ENRH	- Evaluación de necesidades de recuperación humana
-------------	----------------------------------------------------

FAO Agricultura	- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
------------------------	-----------------------------------------------------------------------------

GNUD	- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
-------------	---------------------------------------------------

IFIs	- Instituciones financieras internacionales
-------------	---------------------------------------------

MANUD	- Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
--------------	-----------------------------------------------------------------

OCACH	- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
--------------	--------------------------------------------------------------------------

ODM	- Objetivos de Desarrollo del Milenio
------------	---------------------------------------

OMS	- Organización Mundial de la Salud
------------	------------------------------------

ONG	- Organización no gubernamental
------------	---------------------------------

ONU-Hábitat	- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
--------------------	------------------------------------------------------------------

ONUSIDA	- Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
----------------	--------------------------------------------------------------

PIB	- Producto Interno Bruto
PMA	- Programa Mundial de Alimentos
PNUD	- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RRD	- Reducción del riesgo de desastres
SIG	- Sistema de información geográfica
TdR	- Términos de Referencia
TIC	- Tecnología de la información y la comunicación
UE	- Unión Europea
UNICEF	- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



Introducción a la guía PDNA

Introducción

Propósito de la guía PDNA

Público al que está dirigida

Limitaciones

Organización de la guía

Objetivos de un PDNA

Los productos de un PDNA

Principios rectores

Participación y coordinación

Capítulo 1 – Introducción a la guía PDNA

1.1. Introducción

Las situaciones post desastre¹ constituyen un entorno complejo y exigente, en el que la tarea más urgente es la evaluación inmediata de las necesidades humanitarias y la provisión de servicios para salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las poblaciones afectadas. De manera posterior, se requiere de una evaluación de los daños y las pérdidas causadas por el desastre y la formulación de un plan de recuperación integral que conduzca a un proceso de desarrollo sostenible que tome en cuenta explícitamente la reducción del riesgo de desastres.

Para hacer frente a los retos anteriores, el país afectado por un desastre de gran magnitud a menudo requiere del apoyo de un amplio abanico de actores nacionales e internacionales. Por lo cual, los procesos de evaluación en el pasado se han caracterizado por la existencia de una multiplicidad de evaluaciones de las necesidades y ejercicios de planificación realizados de forma paralela por distintos grupos, organismos y donantes. Típicamente tales evaluaciones variaban en alcance y rigor, y se llevaban a cabo en distintas etapas durante las fases de respuesta y recuperación.

Esto llevó a reconocer la necesidad de establecer alianzas sólidas y reforzar la coordinación para mejorar la coherencia en situaciones post desastre. En 2008, la Unión Europea (UE), el Banco Mundial (BM) y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo² (GNUM) acordaron movilizar sus instituciones y recursos para armonizar los métodos de evaluación post desastre a fin de brindar un mejor apoyo a los gobiernos y las poblaciones afectadas a través de un accionar coordinado. Es así como la primera versión y posteriores ediciones del Volumen A de la Guía del PDNA representa un

¹ Aun cuando en el documento se usa de manera extensa el término “desastres”, el mismo se hace respetando la traducción al español de la versión original de la guía original en inglés sin embargo, esto no excluye la aplicación del contenido de este documento a todo tipo de eventos adversos y emergencias, los cuales no necesariamente sean declarados como desastres de acuerdo al marco normativo uruguayo.

² El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) (www.undg.org/es), agrupa a 32 fondos y programas de las Naciones Unidas que tienen el objetivo común de brindar apoyo coherente, efectivo y oportuno a los países que buscan alcanzar las metas de desarrollo acordadas internacionalmente.

importante resultado en este esfuerzo conjunto.

Los lineamientos del PDNA han sido elaborados con el fin de que sirvan como plataforma para el trabajo armonizado y la acción coordinada en la evaluación post desastre y la planificación de la recuperación. Están destinados a articular el proceso y los métodos utilizados por las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Banco Mundial para evaluar, planificar y movilizar el apoyo para la recuperación de los países y las poblaciones afectadas por desastres.

La guía original del PDNA fue desarrollada por funcionarios de las agencias de las Naciones Unidas, la Unión Europea y del Banco Mundial mediante la aplicación de una serie de acuerdos institucionales relacionados con la cooperación en etapas posteriores a una crisis, donde se destacan los siguientes:

La Declaración conjunta sobre las evaluaciones post crisis y la planificación de la recuperación, firmada el 25 de septiembre de 2008 por la Comisaria de la Unión Europea, el Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en nombre del GNUD, y el Vicepresidente del Banco Mundial para Políticas de Operaciones y Servicios a los Países. (Ver anexo 1)

El Marco de colaboración entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial para situaciones de crisis y posteriores a crisis, firmado el 24 de octubre de 2008 por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Presidente del Banco Mundial.

El Anexo Operativo Post Crisis del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial, firmado el 24 de octubre de 2008 por el Director Gerente del Banco Mundial y el Administrador del PNUD en nombre del GNUD.

La Guía PDNA constituye un esfuerzo conjunto orientado a aclarar los procedimientos de un proceso de estimación de necesidades post desastre. En el proceso de contextualización de la guía PDNA a la realidad del Uruguay contó con las orientaciones del Sistema Nacional de Emergencias (Sinae) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay.

1.2. Propósito de la guía PDNA

El propósito general de la Guía PDNA es mejorar la evaluación de las necesidades post desastre y la planificación de la recuperación mediante un enfoque armonizado y coordinado. El principal objetivo de la guía es proporcionar un marco de referencia y una serie de acuerdos previos para garantizar la participación coordinada, eficaz y eficiente de los miembros del Sinae para la recuperación post desastre, y de manera que los mismos estén alineados al enfoque desarrollado a nivel global por la Unión Europea, las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

Para lograr el objetivo anterior, el presente documento ofrece guías prácticas, orientadas a la acción y de fácil aplicación en áreas fundamentales para:

- Promover estándares mínimos comunes en relación con la calidad, confiabilidad e inclusión en procesos de estimación de necesidades post desastre y planificación de la recuperación;
- Facilitar la toma de decisiones e implementación rápida de acciones concretas por parte de los actores relevantes;
- Proporcionar un enfoque coherente y predecible para la evaluación y planificación;
- Producir una estimación objetiva e integral de las necesidades de recuperación;
- Contribuir a una respuesta eficiente por parte de los actores nacionales y la comunidad internacional;
- Contribuir a un enfoque compartido para un trabajo coordinado que evite duplicaciones;
- Aumentar la credibilidad en los resultados de las evaluaciones y las estrategias de recuperación;
- Mejorar las oportunidades y la eficacia del financiamiento y asignación de recursos para la recuperación y la reconstrucción.

La guía toma en cuenta los métodos existentes para evaluar el impacto de los desastres, facilitando un proceso integral de evaluación que capta el impacto de los desastres sobre el bienestar de las personas, las comunidades, la sociedad civil y las instituciones

gubernamentales, así como sobre los bienes físicos, servicios básicos y la infraestructura del país. Mediante el uso de los resultados de la evaluación, la guía permite identificar las necesidades de recuperación desde una perspectiva humana, sociocultural, económica y ambiental, que, a su vez, ayuda a elaborar una estrategia de recuperación para abordar las necesidades de recuperación de una manera integral y sostenible.

1.3. Público al que está dirigida

La Guía PDNA está orientada principalmente a los profesionales de las instituciones (nacionales, departamentales, municipales) que son parte del Sinae y que participan en la evaluación de necesidades post desastre y la planificación de la recuperación y a los responsables en la dirección y coordinación del proceso PDNA.

Está dirigida principalmente a:

- Los altos funcionarios gubernamentales responsables de la declaratoria de emergencia o desastre, solicitud de apoyo a la cooperación internacional y los posteriores esfuerzos de recuperación en el país.
- Los funcionarios gubernamentales de los distintos ministerios, academia, instituciones públicas sociedad civil, miembros de los Comités Departamentales de Emergencia³ y otros que son parte del Sinae, y que tienen responsabilidades en la respuesta, recuperación y reducción del riesgo de desastres.
- Miembros de la sociedad civil y otros actores relevantes a nivel nacionales que tienen un papel en la evaluación post desastre y la planificación de la recuperación.
- Los funcionarios de los organismos multilaterales que tienen o no presencia

³ Los cuales están integrado por: Intendente respectivo o quien éste designe en su representación; presidirá el Comité; Jefe de Policía departamental; Jefe de Destacamento de la Dirección Nacional de Bomberos del Ministerio del Interior, Representante del Ministerio de Defensa Nacional; Representante del Ministerio de Desarrollo Social; Representante del Ministerio de Salud Pública; Representante del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay; y Fiscal Letrado de la Fiscalía General de la Nación.

permanente en el Uruguay, a quienes se les solicitaría responder a una solicitud del Gobierno para apoyar una evaluación, respuesta y recuperación post desastre. Esto podría incluir entre otros a el Coordinador de la Asistencia Humanitaria/Coordinador Residente, los equipos de las Naciones Unidas en el país, los representantes en el país de las agencias, entre otras, de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y FONPLATA.

- El personal técnico de organismos multilaterales que trabajan en sus respectivas sedes y/ o en sus respectivas oficinas en el país con responsabilidades en evaluación, respuesta y planificación de la recuperación post desastre que pueda estar involucrado en la evaluación.

Asimismo, la Guía puede ser de utilidad para otros funcionarios gubernamentales, de organizaciones no gubernamentales, líderes locales, voluntarios, funcionarios y asesores a nivel nacional e internacional involucrados en el manejo de la emergencia y la recuperación.

El volumen A de la Guía tiene por objeto facilitar la planificación y la organización del PDNA en Uruguay. Presenta la guía y su abordaje para la evaluación, describe el proceso y los pasos para realizar la evaluación de necesidades y la formulación de la estrategia de recuperación y detalla los protocolos y estructura organizacional del PDNA en Uruguay. Por lo tanto, este volumen es útil para los funcionarios gubernamentales y representantes de instituciones multilaterales encargadas de organizar el PDNA en Uruguay.

El volumen B de la guía proporciona orientación técnica para evaluaciones específicas por sector, donde para el Uruguay se han contextualizado las guías para la evaluación de los sectores de educación y turismo, y resulta de interés práctico para expertos técnicos que participan en la evaluación en el terreno.

1.4. Limitaciones

La Guía PDNA no pretende sustituir las metodologías de evaluación más complejas elaboradas y utilizadas por instituciones nacionales, agencias de las Naciones Unidas, el Banco Mundial u otro tipo de instituciones. Se reconoce que evaluaciones y planificación más profundas, que vayan más allá del alcance de un PDNA, podrían exigir a las instituciones involucradas que elaboren sus propias estrategias y programas de recuperación, en particular aquellas específicas de cada sector.

Por otra parte, la guía tampoco pretende ser exhaustiva ni abarcar todos los aspectos, tampoco procura ser un documento normativo. Más bien proporciona un enfoque y orientación, basadas en la experiencia y buenas prácticas globales, adaptadas al contexto de Uruguay, dirigida a la evaluación y puesta en marcha del proceso de planificación de la recuperación.

De manera particular, los procesos y procedimientos recomendados en el capítulo 3 de la guía tienen por objeto ilustrar una forma de mantener la coordinación interinstitucional durante el proceso del PDNA con los actores relevantes en Uruguay. Se pretende que estos procedimientos sean aplicados con flexibilidad según el contexto de cada desastre.

1.5. Organización de la guía

La Guía PDNA consta de dos volúmenes: el volumen A y el volumen B. El volumen A incluye tres capítulos y diversas herramientas de trabajo:

- El Capítulo 1 es una introducción a la guía en la que se describen los objetivos, los resultados y los principios de participación, así como la coordinación de la evaluación.
- El Capítulo 2 proporciona el marco para un enfoque común de la evaluación y planificación, así como orientación sobre la elaboración de una estrategia de recuperación basada en los resultados de la evaluación.

- El Capítulo 3 detalla el proceso para la activación, preparación e implementación de un PDNA en Uruguay.

Las herramientas de trabajo que se incluyen en el volumen A:

- Proporcionan instrumentos prácticos para apoyar el proceso PDNA como por ejemplo los Términos de Referencia que pueden utilizar los equipos de evaluación involucrados, formatos para la recopilación de la información, estructura y contenido del Informe final y de la estrategia de recuperación. Estos materiales se pueden adaptar al contexto del desastre según sea necesario.

El volumen B contiene los capítulos⁴ que ofrecen orientación para las evaluaciones de necesidades de sectores concretos, de la siguiente manera:

- **Sectores sociales:** Vivienda y Asentamientos Humanos; Educación; Salud; Cultura; y Nutrición;
- **Sectores productivos:** Agricultura, ganadería, pesca y silvicultura; Industria y comercio; Turismo;
- **Sectores de infraestructura:** Agua, saneamiento e higiene; Infraestructura comunitaria; Energía y electricidad, Transporte y telecomunicaciones;
- **Sectores o temas transversales:** Empleo y medios de vida; Reducción del Riesgo de Desastres (RRD); Gobernabilidad; Medio Ambiente; Género, VIH/SIDA y grupos atareos.

Los capítulos relacionados con los diversos sectores tienen una estructura similar y capturan los elementos esenciales del PDNA descritos en el presente documento. Sin embargo, si bien los sectores siguen esta estructura común, cada sector tiene sus instrumentos y metodologías de evaluación particulares y pertinentes a las necesidades del sector en particular. El uso de estas metodologías en el contexto de un PDNA tiene el propósito de garantizar que sus resultados sean compatibles y estén armonizados, para que puedan luego integrarse en un solo documento que integre los daños, pérdidas y necesidades de todos los sectores evaluados. Para el Uruguay, al

⁴ Solamente los capítulos de los sectores de educación y turismo han sido contextualizados al Uruguay

momento de la finalización del presente documento, se habían adaptado las guías sectoriales relacionadas con el sector turismo y educación.

1.6. Objetivos de un PDNA

El objetivo principal de realizar un PDNA es elaborar una estrategia de recuperación viable y sostenible, en base a los resultados y conclusiones de evaluar el alcance del impacto de un desastre en el país.

En caso de ser necesario y sobre la base de las capacidades financieras, técnicas e institucionales del país para enfrentar la recuperación del desastre, los resultados del PDNA podrían facilitar una solicitud de cooperación y asistencia técnica externa para implementar dicha estrategia. De considerarse esta necesidad al inicio del proceso, es indispensable asegurar la participación desde el comienzo de representantes del Sistema de las Naciones Unidas, la Unión Europea, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), FONPLATA y de otras instituciones presente en el país que deseen o puedan apoyar los esfuerzos de recuperación.

De manera más específica, un PDNA establece los siguientes objetivos:

- Realizar evaluaciones liderada por el Sinae e iniciar los procesos de planificación de la recuperación a través de una plataforma interinstitucional coordinada que integre los esfuerzos concertados del Sistema de las Naciones Unidas, la Unión Europea, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), FONPLATA y otros donantes internacionales, instituciones financieras y ONGs;
- Evaluar el efecto del desastre sobre:
 - Infraestructura y activos;
 - Prestación de servicios y acceso a bienes y servicios en todos los sectores, particularmente en cuanto a la disponibilidad de servicios básicos y la

- calidad de la prestación de los servicios;
- Gobernabilidad y procesos sociales;
- Evaluación de necesidades para abordar los riesgos y vulnerabilidades subyacentes a fin de reducir el riesgo y lograr una recuperación sostenible.
- Estimar los daños y las pérdidas causadas por el desastre a la infraestructura, los sectores productivos y la economía, incluida una evaluación de sus consecuencias humanas y macroeconómicas;
- Identificar las necesidades de reconstrucción y recuperación;
- Desarrollar la estrategia de recuperación definiendo necesidades prioritarias, intervenciones de recuperación, resultados esperados y el costo de la recuperación y la reconstrucción que constituirían la base para un marco integral de recuperación;
- Proporcionar las bases para la asignación y movilización de recursos necesarios para la recuperación y la reconstrucción provenientes de fuentes locales, nacionales e internacionales.

Dado que la estrategia de evaluación y recuperación desarrollada durante el PDNA se lleva a cabo en un tiempo relativamente breve, se requiere de una planificación integral para la recuperación, especialmente en el caso de desastres a gran escala, lo cual se logra mediante la elaboración de marcos nacionales de recuperación.

El siguiente diagrama ilustra los sectores que normalmente se evalúan en el PDNA.



Tabla 1.

Instituciones a ser consideradas en los subsectores del sector social del PDNA

Sector social			
Subsector	Institución coordinadora sectorial	Instituciones públicas	Otras
Vivienda	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial	Agencia Nacional de Viviendas, Plan Nacional de Relocalizaciones, Plan Juntos, Programa de Mejoramiento Barrial. Intendencias departamentales	MEVIR ⁵ FUCVAM ⁶ /FECOV ⁷ Cámara de la Construcción del Uruguay SUNCA ⁸
Educación	Ministerio de Educación y Cultura	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) Plan Ceibal Universidad de la República (Udelar) Universidad Tecnológica (UTEC) Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU) Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)	Asociaciones privadas de educación: - AUDEC ⁹ - AIDEP ¹⁰ Programas y proyectos de Educación No formal (MEC)
Salud	Ministerio de Salud Pública	Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) Hospital de Clínicas – Udelar Intendencias municipales Junta Nacional de la Salud (JUNASA)	Mutualistas, Servicios de Emergencias Móviles, Sociedades Médicas y científicas
Cultura	Ministerio de Educación y Cultura	Dirección Nacional de Cultura (MEC), Departamentos de cultura de principales intendencias,	Museos Acervo patrimonial
Nutrición	Ministerio de Salud Pública	Escuela de Nutrición (Udelar) Instituto Nacional de Alimentación (MIDES)	Sociedad Civil organizada (sindicatos, ollas populares, merenderos barriales, comedores comunitarios, etc.)

⁵ Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre

⁶ Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

⁷ Federación de Cooperativas de Vivienda

⁸ Sindicato Único Nacional de la Construcción

⁹ Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC)

¹⁰ Asociación de Institutos de Educación Privada (AIDEP)

Tabla 2.

Instituciones a ser consideradas en los subsectores del sector infraestructura del PDNA

Sector infraestructura			
Subsector	Institución coordinadora sectorial	Instituciones públicas	OSC e Instituciones privadas
Agua y saneamiento	Obras Sanitarias del Estado (OSE)	División Saneamiento de la Intendencia de Montevideo Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) Comités Departamentales de Emergencia. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca MEVIR ¹¹	Empresas de barométrica en los lugares que no hay saneamiento Asociaciones de productores Suministro privado de agua Canelones
Energía y electricidad	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE)	Ministerio de Industria, Energía y Minería Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) Dirección Nacional de Energía (MIEM)	
Transporte y telecomunicaciones	Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP)	Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación Departamentos de Tránsito/Movilidad de Intendencias	
Infraestructura comunitaria	Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP)		

¹¹ Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre

Tabla 3.

Instituciones a ser consideradas en los subsectores del sector productivo del PDNA

Sector productivo			
Subsector	Institución coordinadora sectorial	Instituciones públicas	OSC e Instituciones privadas
Agricultura, ganadería y pesca	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	Ministerio de Economía y Finanzas Ministerio de Industria, Energía y Minería	Asociaciones de Productores
Industria y comercio	Ministerio de Industria, Energía y Minería	Ministerio de Industria, Energía y Minería	Cámara Nacional de Comercio y servicios del Uruguay.
Turismo	Ministerio de Turismo	Cámara Uruguaya de Turismo Ministerio de Economía y Finanzas	Oficinas de Turismo Departamentales

1.7. Los productos de un PDNA

El PDNA tiene cuatro productos principales:

1. Un **informe de evaluación consolidado**, basado en los informes sectoriales, en el que se presentan los efectos generales y el impacto del desastre en cada sector, las necesidades de recuperación de cada uno de ellos, así como el impacto explícito en temas transversales, incluyendo perspectiva de género, consideraciones ambientales, de reducción del riesgo y gobernabilidad.
2. Una **estrategia de recuperación** que define la visión nacional; proporcionando recomendaciones para las acciones de recuperación dentro de cada sector y zonas afectadas, y cuenta con objetivos e intervenciones claras dirigidas hacia los resultados previstos, que define tanto el cronograma como el costo del proceso de recuperación.
3. Un **documento base para la asignación y movilización de recursos** en apoyo de la recuperación del país, y si fuera necesario una conferencia de donantes.
4. Un esquema para un **mecanismo de implementación de la recuperación** del país.

De acuerdo a las definiciones incluidas en la Ley 18.621 que crea el Sistema Nacional de Emergencias Público y Permanente, se define recuperación como *“el conjunto de acciones posteriores al evento catastrófico para el restablecimiento de condiciones adecuadas y sostenibles de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, de los bienes y de los servicios interrumpidos o deteriorados y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad”*.

1.8. Principios rectores

Los PDNA se orientan por los siguientes principios fundamentales:

- Aplicar los principios humanitarios fundamentales de imparcialidad y neutralidad.
- Reconocer la propiedad nacional del PDNA, como un proceso que surge de la demanda y liderazgo del país, con el compromiso de las autoridades nacionales en materia de evaluación, planificación e implementación de la recuperación, desde los más altos niveles políticos hasta el nivel local, y en el ámbito de la experticia técnica.
- Apoyar la apropiación local y la participación de las autoridades y las organizaciones comunitarias en la planificación e implementación de la recuperación, así como fomentar capacidades específicas cuando sea necesario.
- Facilitar la coordinación en todas las fases del proceso y a todos los niveles, asegurando la colaboración y asociación entre las instituciones gubernamentales, así como de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), FONPLATA, los donantes, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y otros actores interesados en el PDNA.
- Asegurar que se consolide un equipo, un proceso y un resultado.
- Adherirse al principio de “primero, no hacer daño”, garantizando que el proceso no tenga un efecto perjudicial sobre los esfuerzos de socorro y ayuda humanitaria para la población afectada.

- Adoptar un enfoque sensible a situaciones de conflicto y garantizar que la evaluación no exacerbe las tensiones existentes, y que la estrategia de recuperación tome en cuenta los posibles conflictos que puedan surgir a raíz de los desastres.
- Fortalecer las capacidades nacionales, departamentales y locales para dirigir y gestionar la recuperación y la reconstrucción.
- Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso PDNA así como en la recuperación y reconstrucción post desastre.
- Integrar medidas de reducción del riesgo de desastres en el proceso de recuperación para aumentar la resiliencia de las poblaciones, la infraestructura y servicios afectados frente a futuros desastres.
- Elaborar un plan de recuperación que responda de manera realista a la brecha creada por el desastre, que ayude eficazmente a las personas hacia una recuperación sostenible y reduzca riesgos futuros, pero sin acrecentar las necesidades y prioridades de recuperación, de modo que termine siendo un plan de desarrollo que vaya más allá del desastre propiamente dicho.
- Asegurar la participación de la población afectada en la evaluación de necesidades y en el proceso de recuperación, ofreciendo al mismo tiempo apoyo a los esfuerzos espontáneos de recuperación.
- Con una perspectiva de género, enfocar los esfuerzos en los sectores más vulnerables, incluidos los hogares encabezados por mujeres, niñas y niños, huérfanos, las personas sin propiedad de tierra, personas con discapacidades, jóvenes y personas mayores.
- Promover la igualdad para evitar cualquier tipo de discriminación por motivos de sexo, nacionalidad, ideología, edad, discapacidad y pobreza, entre otros.
- Incorporar asuntos transversales como el género, el medio ambiente, la gobernabilidad y los derechos humanos, entre otras.
- Anclar la recuperación sobre la base de los principios del desarrollo sostenible.
- Construir sobre las estrategias nacionales, sectoriales y departamentales de desarrollo, según sea necesario.
- Monitorear, evaluar y aprender de la práctica.
- Completar la evaluación en forma oportuna para capitalizar la ventana de oportunidad para iniciar la recuperación, la movilización de recursos y las iniciativas de construcción de resiliencia.

1.9. Participación y coordinación

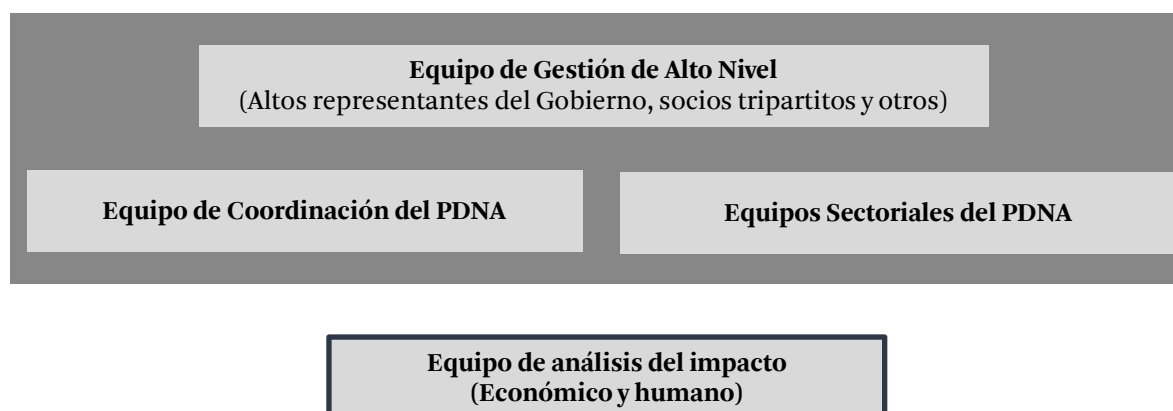
El PDNA es un proceso incluyente, bajo la dirección y liderazgo del Gobierno, que se basa en la capacidad y experiencia de actores nacionales e internacionales. Por lo tanto, la participación y coordinación son factores esenciales para el proceso de evaluación y la elaboración de una estrategia de recuperación.

Para garantizar que las diferentes instituciones y niveles del Gobierno un proceso con liderazgo y apropiación del Gobierno se recomienda que los representantes gubernamentales de los ministerios participen activamente en todos los niveles, tanto en el equipo técnico como en los de coordinación. Esto podría incluir la participación de algunos de ellos en el Equipo de Gestión de Alto Nivel, Equipo de Coordinación del PDNA y/o la coordinación de los distintos equipos sectoriales.

El Gobierno Nacional, con la asesoría de la Dirección Nacional de Emergencia, dirigirá el Equipo de Gestión de Alto Nivel, que en el caso de ser necesario se podrían integrar representantes de agencia de cooperación (Socios tripartitos, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y FONPLATA, entre otros). Este Equipo de Alto Nivel contaría con el apoyo de un Equipo de Coordinación del PDNA y los Equipos Sectoriales. Por otra parte, el proceso del PDNA debe establecer los mecanismos de participación de la población afectada, las autoridades locales (Departamentos y Municipios), la sociedad civil y el sector privado en la evaluación de necesidades y prioridades de recuperación y en el diseño de la estrategia de recuperación.

Figura 1.

Estructura de coordinación de un PDNA



Por otra parte, de ser necesario o por el hecho de estar presentes en el país, en el PDNA pueden participar otros actores internacionales relevantes, entre ellos la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y otras organizaciones no gubernamentales y donantes, según sea apropiado. Es importante que todas las partes interesadas nacionales e internacionales se integren en todas las etapas del proceso de evaluación, incluida la elaboración de la estrategia de recuperación. Es recomendable que exista un compromiso de los donantes con el PDNA, ya que su participación aporta experiencia internacional a la evaluación.

Tabla 4.

Algunos actores nacionales e internacionales a considerar en un PDNA

Actores nacionales	Actores internacionales
Dirección Superior del Sinae – Presidencia de la República	Unión Europea
Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos de Desastres	Banco Mundial
Oficina de la Presidencia	Agencias de las Naciones Unidas
Dirección Nacional de Emergencia	Banco Interamericano de Desarrollo
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)
Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la República (OPP)	FONPLATA
Ministerios sectoriales	Donantes bilaterales
Intendentes, alcaldes	ONGs internacionales
Miembros del CDE y Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (CECOED)	Organizaciones regionales internacionales
Cruz Roja Uruguay	
ONG nacionales	
Organizaciones de la sociedad civil	
Organizaciones comunitarias	
Población afectada	
Sector privado	



Implementando un PDNA

Introducción: enfoque del PDNA

Elementos fundamentales del PDNA

Capítulo 2 - Implementando un PDNA

2.1. Introducción: enfoque del PDNA

El PDNA ofrece un abordaje que permite analizar los efectos e impactos de los desastres con el fin de identificar las necesidades de recuperación definidas desde una perspectiva humana, sociocultural, económica y ambiental. Se trata de un enfoque global compartido por el Banco Mundial, la Unión Europea y las agencias del Sistema de las Naciones Unidas, el cual ha sido utilizado en diferentes tipos de crisis y desastres en diferentes países.

Es un proceso integral que incorpora una gama de métodos analíticos, herramientas y técnicas que se han desarrollado para las evaluaciones post desastre y la planificación de la recuperación.

Asegura homogeneidad del análisis entre los distintos sectores en la definición de sus conceptos básicos de daños, pérdidas y necesidades de reconstrucción y recuperación post desastre. El PDNA sirve como una plataforma común para el análisis y la acción, con elementos comunes que combinan metodologías sectoriales en un solo enfoque, lo que permite ofrecer una imagen completa de las condiciones post desastre y de las diferentes necesidades y prioridades de los distintos sectores y grupos sociales.

Este capítulo proporciona una guía sobre los principales elementos comunes que se evalúan durante un PDNA.

Para el desarrollo del informe de evaluación consolidado y la elaboración de la estrategia de recuperación, el proceso del PDNA incluye:

- La recopilación de datos para **definir la línea base** pre-desastre para posteriormente compararlos con las condiciones post desastre y así evaluar la magnitud y la escala del desastre;
- La **evaluación de los efectos e impactos** del desastre en cada sector para determinar las necesidades totales de recuperación;

- La **priorización de estas necesidades de recuperación** mediante una estrategia de recuperación;
- Una **estrategia de recuperación** con objetivos claros e intervenciones apropiadas para satisfacer las necesidades de recuperación priorizadas, alcanzar los objetivos y resultados previstos, así como definir las modalidades de implementación.

En el PDNA se usa un enfoque de recuperación basado en el desarrollo humano: *un enfoque centrado en las personas*. La dimensión de recuperación humana toma en cuenta medidas para restaurar la capacidad de las personas para alcanzar su pleno potencial de vivir vidas saludables, productivas y creativas de acuerdo con sus necesidades e intereses.

Las personas necesitan acceso equitativo a sus medios de vida, servicios de salud, vivienda y tierra, seguridad, libertad, vida en comunidad y otros servicios esenciales para la recuperación humana y el desarrollo. Igualmente importantes son las capacidades humanas, y de las instituciones gubernamentales, que deben ser empoderadas y fortalecidas para recuperarse y hacer frente a los nuevos desafíos.

La recuperación humana trata sobre la creación de un entorno propicio para las mujeres y las niñas, los hombres y los niños, las comunidades y todos los subgrupos de la población, así como las instituciones gubernamentales, para recuperarse del impacto del desastre. Se centra en las comunidades y en la población afectada; evalúa el impacto de un desastre en el desarrollo humano; y determina las actividades de recuperación de corto, mediano y largo plazo necesarias para restaurar y, en la medida de lo posible, mejorar la situación de desarrollo humano previa al desastre.

Un *enfoque centrado en las personas* para la evaluación y la recuperación post desastre tiene los siguientes elementos:

- El impacto de los desastres sobre el desarrollo humano.
- Las diferentes necesidades y prioridades de las mujeres, niñas, niños y hombres de todas las edades y subgrupos de las poblaciones afectadas (urbano, rural, personas con discapacidades, etc.), mediante el compromiso de las partes interesadas.
- La participación de la población afectada en su propio proceso de recuperación.
- El reconocimiento y el apoyo a los esfuerzos espontáneos de recuperación de la población afectada.

- La consideración de los aspectos socio-culturales de la recuperación de desastres además de los imperativos económicos.
- Las medidas necesarias para construir comunidades y sociedades resilientes

2.2. Elementos fundamentales del PDNA

El PDNA consta de cuatro elementos principales:

1. El contexto pre-desastre y la información de línea base.
2. La evaluación de los efectos del desastre.
3. La evaluación de los impactos del desastre.
4. La estrategia de recuperación, que determina las necesidades de recuperación sectoriales.

Toda esta información se compila y consolida en el Informe PDNA. En las siguientes secciones se describe en detalle cada uno de estos elementos.

1. **El contexto pre-desastre y la información de línea base:** el primer paso es examinar las condiciones pre- desastre, en los planos social, económico, cultural, institucional, financiero y político, que sirven de punto de comparación respecto a las condiciones post desastre en el país.
2. **La evaluación de los efectos del desastre:** el *efecto* de los desastres se determina mediante la evaluación de cuatro elementos principales:
 - I. **Daños a la infraestructura y los activos físicos:** la cuantificación de infraestructuras y los bienes destruidos por el desastre tanto del sector público y privado.
 - II. **Interrupción del acceso a bienes y servicios:** evaluación de los efectos del desastre sobre la prestación de servicios, incluida la disponibilidad y la calidad de los servicios, así como el acceso de la población a los bienes y servicios que son requeridos para la vida y los medios de vida.
 - III. **Gobernabilidad y procesos de toma de decisiones:** evaluación de los efectos

del desastre en los procesos sociales, institucionales y de toma de decisiones, incluida la capacidad de las personas para el ejercicio de la ciudadanía y la de las instituciones para mantener su quehacer alienado a los objetivos prioritarios de las políticas de desarrollo del país.

- IV. **Aumento de los riesgos y las vulnerabilidades:** evaluación de los riesgos que aumentan como consecuencia del desastre, mediante de la identificación de amenazas adicionales y/o deterioro de condiciones que aumentan las vulnerabilidades de las personas.

Estos efectos se expresan en términos cuantitativos y/o cualitativos, en territorios específicos (Departamentos y municipios) y/o con características específicas de la población, tales como género, edad, pobreza, discapacidad, urbano/rural, etc.

2.1 Estimación del valor de los efectos del desastre: Después de la descripción de los efectos, se estima el valor económico o monetario de los mismos en relación con los daños (en la infraestructura y activos físicos), así como las pérdidas económicas debidas a cambios en los flujos financieros vinculados con: los cambios en la producción, sobre los costos operativos adicionales para la provisión de bienes y servicios, sobre los procesos de gobernabilidad y de gestión de riesgos. Se calcula el valor económico de los efectos del desastre en relación con los cuatro efectos principales:

- Valor de la destrucción total y parcial de la infraestructura y activos físicos;
- Valor de los cambios en los flujos financieros para la provisión de servicios, producción de bienes y servicios y acceso a bienes y servicios;
- Valor de los cambios en los flujos financieros relacionados con los procesos de gobernabilidad;
- Valor de los cambios en los flujos financieros relacionados con el incremento de los riesgos.

3. **EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS DEL DESASTRE:** el impacto de los desastres se determina mediante la evaluación de dos elementos principales:

- **El impacto económico en los niveles macro y micro:** la estimación de los efectos probables del desastre sobre el desempeño económico y los desequilibrios macroeconómicos temporales que se deriven de éstos, así como sus diversos impactos sobre los ingresos de los hogares y de las personas y en el empleo en todos los sectores.
- **El impacto sobre el desarrollo humano:** los impactos del desastre sobre la calidad de vida de las personas en el mediano y largo plazo.

El análisis del impacto se basa en la evaluación de los efectos del desastre, los planes de desarrollo sectorial, las lecciones aprendidas de experiencias pasadas y las nuevas condiciones que surgen del evento abordado en el PDNA. Y proporciona una proyección de los posibles efectos del desastre a mediano y largo plazo sobre los distintos sectores de la economía y sobre los planes y estrategias nacionales y sectoriales de desarrollo. El análisis de impacto constituye la base para la elaboración de la estrategia de recuperación.

4. **LA ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN:** la evaluación de los efectos y los impactos del desastre definen en su conjunto las necesidades para la recuperación. Las necesidades identificadas de esta manera constituyen la base para definir las intervenciones de recuperación y reconstrucción a corto, mediano y largo plazo a través de una estrategia de recuperación.

El siguiente diagrama ilustra el modo en que los elementos básicos de la evaluación contribuyen a la elaboración de la estrategia de recuperación

Estrategia de recuperación Movilización de recursos y mecanismo de implementación	
Elementos fundamentales	Enfoque de la evaluación
Efectos del desastre	1) Daños a la infraestructura y activos físicos en los sectores productivos y sociales. 2) Interrupción o modificación de la prestación de servicios y el acceso a bienes y servicios. 3) Efectos en los procesos de gobernabilidad y toma de decisiones. 4) Aumento de los riesgos y las vulnerabilidades, e impacto ambiental.
	Agregación de los efectos, daños y pérdidas
Impactos del desastre	1) Impacto macroeconómico 2) Impacto sobre el desarrollo humano y social

2.2.1 Información de línea base

La información de línea base pre-desastre incluye datos nacionales socioeconómicos, demográficos y geográficos relevantes de las zonas afectadas por el desastre, incluidos los indicadores de desarrollo, tales como las tasas de alfabetización, desnutrición e inseguridad alimentaria, niveles de pobreza, acceso al agua potable y servicios de saneamiento básico, centros de enseñanza y matriculación escolar, y la incidencia de enfermedades transmisibles, entre otros.

En la medida de lo posible, los datos pertinentes deberían ser desagregados por unidades de gestión territorial (Departamentos y Municipios), sexo, edad, urbano, rural, personas con discapacidades, entre otros, si son pertinente para la identificación de vulnerabilidades y oportunidades específicas sobre las cuales se debería actuar en la situación post desastre.

La información de línea de base es fundamental para determinar el impacto total del desastre sobre los sectores analizados, incluido su impacto sobre el desarrollo humano. La línea base también contribuye al análisis de vulnerabilidad y a la comprensión de las causas subyacentes del desastre; esto, a su vez, contribuye a la planificación de una recuperación eficaz y resiliente. Los equipos sectoriales recopilan datos sobre la línea base de las condiciones pre-desastre relevantes para cada sector.

Generalmente la información recopilada incluye lo siguiente:

- Información demográfica, socioeconómica y geográfica pre-desastre;
- Información pre-desastre de cada sector;
- Naturaleza e intensidad de las amenazas, peligrosidad, las vulnerabilidades y los riesgos anteriores al desastre;
- Planes y/o estrategias de desarrollo nacional, Planificación estratégica de los ministerios, Planificación Departamental, metas socioeconómicas en el corto plazo, y estrategias de reducción de la pobreza.

La Tabla 5 se muestra el tipo de información a ser recopilada para desarrollar la línea de base de un PDNA en Uruguay, las cuales pueden ser complementados por otras

variables propias del evento adverso o el tipo de afectación, ya sea a nivel territorial o sectorial.

Tabla 5.

Datos y fuentes de información a ser considerada en el desarrollo de línea de base

Tipo de datos	Origen de los datos
Población total	Censo de población más reciente Encuesta de hogares más reciente
Densidad de población por km ²	
Edad 0-14	
Edad 15-59	
Edad 60 y más	
Rural / Urbana	
Hogares encabezados por hombres / mujeres	
Tasa de alfabetización (15-24 años) (mujeres / hombres)	
Esperanza de vida (mujeres / hombres)	
Índice de pobreza humana	Informes sobre Desarrollo Humano u otras estimaciones nacionales o internacionales
Índice de desarrollo humano	Informes sobre Desarrollo Humano
Pobreza urbana	Informes económicos, sociales y financieros
Pobreza rural	Informes económicos, sociales y financieros
Ingreso per cápita	Estudios económicos y sociales anuales
Tasa de mortalidad infantil	Informes sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible o indicadores sectoriales de los ministerios pertinentes
Tasa de mortalidad materna	Informes sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible o indicadores sectoriales de los ministerios pertinentes
	Mapas generales del país y las zonas afectadas
	Imágenes de satélite con datos georreferenciados
	Informe anual de Servicios públicos
	Pronósticos de producción
	Informes económicos y financieros

Así mismo, resultan de mucha utilidad para definir la línea de base información contenida en: mapas generales del país y las zonas afectadas; imágenes de satélite con datos georreferenciados; informe anual de servicios públicos; pronósticos de producción e informes económicos y financieros.

2.2.2 Efectos del desastre

Efectos sobre la infraestructura y activos físicos

El PDNA evalúa el efecto de la destrucción total o parcial de los activos físicos y la infraestructura en las zonas afectadas por el desastre, el cual es dimensionado en medidas de las unidades físicas apropiadas para cada tipo de infraestructura y activos afectados. Esto comprende:

- **Infraestructura social**, como el número de viviendas, instalaciones educativas y de salud, edificios gubernamentales, infraestructura comunitaria, centros culturales y religiosos;
- **Infraestructura básica**, como transporte y comunicaciones (carreteras, puentes, puertos y aeropuertos, entre otras), sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, sistemas de riego, generación de energía, líneas de suministro y distribución, sistemas de telecomunicaciones;
- **Sectores productivos**, como infraestructura y producción agrícola, instalaciones industriales y comerciales, y de empresas, entre las que se incluyen las del turismo y las del sector de servicios;
- Cuantificar **los activos físicos dañados o destruidos** en esos edificios e infraestructuras, tales como muebles y equipo, insumos, maquinaria y herramientas agrícolas, entre otros;

Estos daños se valoran en primer lugar en términos físicos (cantidades, extensión expresada como área o superficie, según corresponda) y después en términos de valor monetario, expresado en forma del costo de reposición a precios de mercado antes y después del desastre. Este debe tomarse como el costo de referencia, y para el cálculo de los costos de reconstrucción se aplicarán los posibles cambios en los precios después del desastre y las mejoras asociadas con la reducción del riesgo y el concepto de recuperación sostenible en la preparación del Marco para la Recuperación.

Efectos en la producción de bienes y servicios y el acceso a bienes y servicios

El PDNA evalúa la disminución en la producción de los sectores productivos (Agricultura, Ganadería, Pesca, Industria, Comercio y Servicios, incluido el Turismo) relacionada con los daños a la infraestructura y los activos. También evalúa el efecto sobre la prestación de servicios en todos los sectores sociales (Vivienda, Educación, Salud, Cultura) y grupos de población pertinentes, en particular de la disponibilidad de servicios básicos, el acceso y la calidad de la prestación de dichos servicios. Esto incluye servicios como la Educación, la Seguridad Social, la Vivienda, la Salud, la Cultura, la disponibilidad de Servicios de Agua Potable y Saneamiento, y Servicios de la Administración Pública, independientemente de si son provistos por instituciones del sector público o el sector privado. Por otra parte, se deben tener en cuenta nuevas exigencias de bienes o servicios derivadas del desastre para atender de manera emergente las necesidades de la población y otras acciones de respuesta al desastre.

Los equipos sectoriales pueden utilizar una gama de métodos y técnicas para evaluar con mayor profundidad y detalle las condiciones post desastre. Por ejemplo, sería posible evaluar, usando los resultados de encuestas de hogares, los cambios relacionados con el desastre en el consumo de alimentos y los gastos correspondientes, así como los niveles de inseguridad alimentaria. También sería posible recabar y analizar datos desagregados por sexo y edad, y realizar un análisis de género.

A continuación, se enumeran algunas de las consideraciones importantes a tener en cuenta al evaluar los cambios en las condiciones anteriores al desastre, especialmente con respecto a la disponibilidad y la calidad de la prestación de servicios básicos:

- Evaluación sectorial de suministros, sistemas y tecnologías de la información destruidos;
- La disponibilidad o falta de suministros y productos básicos en los mercados.
En este caso se debe tener cuidado de no duplicar el efecto que pueda haber sido cuantificado en términos de daños en los sectores agrícola, industrial o comercial;
- Focalización en grupos de población que se ven especialmente afectados por la falta de servicios específicos;
- Identificación de la infraestructura y servicios necesarios como consecuencia del desastre, tales como suministro de energía de emergencia, refugios provisionales,

control de enfermedades, generación de ingresos y servicios provisionales de agua y saneamiento, entre otros;

- Considerar la manera en que se podrían adaptar los programas de prestación de algunos servicios, a causa del desastre, tales como los de educación o de atención de salud, por citar algunos;
- La disponibilidad de recursos humanos para garantizar la adecuada prestación de servicios, incluidas la compensación salarial para el personal de prestación de servicios, como docentes y personal de salud, y los conocimientos técnicos adicionales.

Por otro lado, el PDNA hace hincapié en la evaluación del acceso de la población a bienes y servicios básicos, en particular la pérdida de acceso o las limitaciones que sufren personas, familias y comunidades para satisfacer sus necesidades básicas después de un desastre. Por ejemplo, es posible que el comercio local se haya reestablecido, pero las tarifas para adquirir algunos bienes (alimentos, materiales de construcción, etc.) no estén al alcance de ciertos grupos de población. En este caso el análisis se centrará en los costos adicionales para la población para acceder a los bienes y servicios, es decir, los costos en cuanto a precios más altos debido a la especulación o a problemas de adquisición que enfrenten los proveedores, y el tiempo que éstos dedican a obtener dichos bienes y servicios de los mercados.

Incorporar un análisis de género en la evaluación facilita la comprensión de los distintos obstáculos que dificultan el acceso de las mujeres y las niñas; por ejemplo, la posible inseguridad en las zonas y centros de evacuación podrían implicar que las mujeres y las niñas no se sientan seguras para desplazarse y hacer uso de las instalaciones.

El objetivo de la evaluación es asegurar que se adopten las medidas necesarias para restablecer la prestación de los servicios, así como el acceso de las personas a los bienes y servicios básicos. Las necesidades identificadas comprenden los costos adicionales para las poblaciones afectadas por desastres para acceder a los bienes y servicios. Se debe tener cuidado para evitar duplicar los costos adicionales para los proveedores de servicios —que es posible que ya se hayan incluido, (por ejemplo, en los sectores productivos)— a fin de facilitar la igualdad de acceso de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres, especialmente en los casos en que se deban aplicar medidas especiales para asegurar la igualdad de acceso para todos.

A continuación, se listan algunos ejemplos del tipo de consideraciones clave para evaluar el acceso a los bienes y servicios básicos:

- Descripción del modo en que se ve limitado el acceso a los servicios básicos, como los mercados, el empleo, la atención de salud, los alimentos, las escuelas y los centros culturales, entre otros, diferenciando de ser necesario las limitaciones que enfrentan las mujeres y las niñas con las de los hombres y los niños;
- Las limitaciones físicas para acceder a éstos, como escombros y carreteras dañadas;
- Las limitaciones no físicas para el acceso, tales como la pérdida de ingresos, aumento de las tarifas por uso, la falta de suministros escolares y la inmovilidad social y cultural;
- El precio de los productos básicos con respecto al poder adquisitivo de los hogares;
- El número de personas sin acceso a servicios básicos, desglosado por género y edad, sector o zona geográfica;
- Grupos de población específicos particularmente afectados por la interrupción del acceso, entre ellos las mujeres y las niñas en general o las mujeres embarazadas y lactantes, las personas de edad, los enfermos crónicos, personas con discapacidad, migrantes y niñas y niños no acompañados;
- La forma en que las comunidades afectadas hacen frente a las limitaciones en el acceso;
- Las medidas necesarias en el corto, mediano y largo plazo para restaurar el acceso a bienes y servicios esenciales;
- Acceso a servicios especiales, tales como alimentación escolar, salud reproductiva y materna, cuidado de la salud psicosocial y centros culturales;
- Enfoque en la exclusión social y en las medidas necesarias para garantizar el acceso universal a todos los servicios básicos, sean estos para mujeres, niñas, hombres, niños, personas con discapacidad, jóvenes o personas mayores, grupos vulnerables de la población o las personas con VIH/SIDA;
- Igualdad de oportunidades en ámbitos tales como el empleo y la generación de ingresos, entre otros;
- Medidas para apoyar los mecanismos positivos de adaptación y reducir las estrategias negativas de adaptación.

Efectos sobre los procesos de gobernabilidad y toma de decisiones

El PDNA evalúa como los procesos de gobernabilidad y toma de decisiones de los sectores analizados podrían verse afectados por un desastre. Algunos de estos posibles efectos se presentan a continuación:

- El efecto del desastre sobre la organización, funciones del gobierno y sobre los funcionarios públicos que podrían perturbar los procesos administrativos y prestaciones de servicios del sector;
- La interrupción de las funciones de las organizaciones comunitarias y los servicios sociales básicos proporcionados por estas, y la perturbación de la vida cultural y comunitaria;
- El efecto del desastre en la gestión y organización de las instituciones sectoriales que permiten el sustento y los medios de vida;
- La evaluación de capacidades institucionales en los ámbitos sectorial, nacional y local para dirigir y gestionar el respectivo proceso de recuperación.

En lo que respecta a este último, es importante identificar como el desastre afecta la participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los niveles, así como evaluar las oportunidades en que las mujeres asuman nuevas funciones en la toma de decisiones o identificar el apoyo que los grupos de mujeres necesitarían para mejorar su participación en la toma de decisiones centradas en la recuperación.

De esta manera, el PDNA asegura que estos procesos de gobernabilidad y sociales sean restaurados como parte del proceso de recuperación. A continuación, se presentan consideraciones clave para evaluar los procesos de gobernabilidad y sociales:

- Descripción del efecto del desastre en los procesos de administración sectorial;
- Los efectos sobre la capacidad del sector para gestionar la prestación de servicios y continuar con sus funciones de política y planificación sectorial; efectos en términos de procesos de deliberación, toma de decisiones, consulta, gestión y la capacidad técnica y operativa de las instituciones relevantes;
- Efecto sobre la vida comunitaria, la cohesión social y las relaciones de poder, incluidas las relaciones de poder, conflictos potenciales, las redes de apoyo social y la división del trabajo;

- Cargas adicionales sobre los gobiernos locales (Departamentos y Municipios) y las organizaciones de la sociedad civil como consecuencia del desastre, y las formas de hacerles frente;
- Capacidad de las autoridades sectoriales para dirigir y gestionar el proceso de recuperación.

Las evaluaciones de capacidades institucionales, también forman parte de los procesos de gobernabilidad y sociales evaluados durante el PDNA y son particularmente importantes para restaurar las funciones y los procesos de gobernabilidad, y para proporcionar acceso a los servicios básicos. Una buena comprensión de las capacidades institucionales y sociales son necesarias para elaborar un plan de mejora y fortalecimiento de las capacidades de los sectores e instituciones que así lo requieran para la recuperación post desastre y promover los objetivos del desarrollo.

La evaluación de las capacidades tiene dos objetivos generales:

- Conocer las capacidades existentes para realizar e implementar los procesos de recuperación;
- Conocer las capacidades existentes para prestar servicios y fortalecer la gobernabilidad.

La evaluación de las capacidades ayudará a identificar las brechas de capacidades e incorporar un plan de fortalecimiento de capacidades en la estrategia de recuperación del sector. Una buena evaluación de capacidades de recuperación ayudará a planificar el fortalecimiento institucional y la creación de un entorno propicio para la prestación de servicios.

En el ámbito de los efectos de la recuperación post desastre, se debe evaluar las capacidades de las instituciones gubernamentales tanto a nivel nacional, departamental y municipal, la sociedad civil, las organizaciones comunitarias, el sector privado y organizaciones internacionales que puedan contribuir en el proceso de recuperación y reconstrucción, y se deben incorporar a la estrategia de recuperación medidas que fortalezcan sus capacidades.

Las capacidades existentes antes del desastre deben servir como referencia para la evaluación de capacidades y el consiguiente plan de fortalecimiento de capacidades. La evaluación debe examinar las capacidades en función de la forma en que fueron

alteradas por el desastre, o bien las nuevas necesidades de capacidades que surgen a raíz del desastre. La evaluación y planificación que hayan realizado los actores humanitarios y de recuperación temprana proporciona información útil para la evaluación de las capacidades post desastre. Las capacidades se examinan en dos categorías generales:

- *Las capacidades funcionales* necesarias para la correcta creación y gestión de políticas, normativas, estrategias y programas. Estas generan una plataforma de aplicación y resultan esenciales para crear instituciones eficaces;
- *Las capacidades técnicas*, que se basan en conocimientos profesionales específicos, deben ser igualmente evaluadas. Las capacidades técnicas críticas en contextos de recuperación de desastres incluyen el conocimiento sobre la prestación de servicios en determinados sectores, por ejemplo, salud, nutrición, educación, infraestructura, vivienda, etc.

Según sean los cambios a los que dé lugar el desastre en las capacidades funcionales y técnicas, la evaluación de las capacidades debe examinar las siguientes cinco categorías generales:

- i. Conocimientos y habilidades perdidas o necesarias en el nuevo contexto;
- ii. Recursos humanos, financieros y materiales perdidos o necesarios en el presente en virtud de las nuevas exigencias;
- iii. Sistemas de información, gestión y comunicación necesarios en virtud de las nuevas exigencias o de la destrucción total o parcial de sistemas que existían antes del desastre;
- iv. Autoridad legal, políticas y normativas que deban ser enmendados o modificados debido al desastre;
- v. Rendición de cuentas, monitoreo y presentación de informes elaborados especialmente para los procesos de recuperación y reconstrucción

Aumento de riesgos y vulnerabilidades

El PDNA analiza los riesgos y las vulnerabilidades subyacentes al impacto del desastre —riesgos preexistentes que se ponen de manifiesto durante el desastre, así como nuevos riesgos y vulnerabilidades que se exacerban a raíz del desastre—. Ambos se

deben tomar en cuenta para determinar los elementos necesarios para asegurar una recuperación resiliente.

Riesgos y vulnerabilidades generados por desastres: los elementos de riesgo como consecuencia del desastre constituyen una parte integral de la evaluación. Si no se toman las medidas necesarias, las amenazas potenciales adicionales tales como la proximidad de la temporada de lluvias o inundaciones, la mayor inestabilidad de las laderas o un elevado riesgo de inundación en las cuencas fluviales y las zonas costeras bajas, lluvias intensas o réplicas del sismo que tienen el potencial de afectar a más personas y medios de vida, así como riesgos específicos que también pueden poner en peligro vidas humanas, tales como posibles brotes de enfermedades o la desnutrición crónica. Además, estos riesgos también podrían incluir exposición a la violencia sexual y de género, el trabajo infantil y los riesgos de crisis sociales que pueden aumentar después de los desastres.

La evaluación de riesgos, en el marco de un PDNA, tiene dos objetivos fundamentales:

- Evaluar los riesgos inmediatos producidos por el desastre a fin de evitar nuevas amenazas o el deterioro de las condiciones;
- Identificar las vulnerabilidades preexistentes y los factores que contribuyeron al deterioro y a las pérdidas del sector analizado.

A continuación, se presentan algunos de los factores de riesgo e indicadores de vulnerabilidad posibles de considerar en la evaluación:

- Identificar amenazas y riesgos adicionales, generados por el desastre, que pueden poner en peligro el proceso de recuperación;
- Considerar posibles deslizamientos, proximidad de la temporada de lluvias, más sismo (posibles réplicas), entre otros;
- Riesgos ambientales;
- Riesgos sociopolíticos, incluido el riesgo de crisis sociales;
- Nuevas vulnerabilidades creadas por el desastre que puede generar amenazas adicionales;
- Grupos de población atendida por el sector (económico, social, cultural, geográfico) que se encuentra en situación de vulnerabilidad o en situación de riesgo;
- Identificar medidas de mitigación prioritarias necesarias para evitar futuros

desastres o posterior deterioro de las condiciones actuales.

Riesgos preexistentes o subyacentes: Estos factores que contribuyen a los daños y las pérdidas ocasionadas en la infraestructura y los activos de distintos sectores. La evaluación identifica los riesgos subyacentes específicos de cada sector y la ausencia de medidas que pudieron haber protegido los activos y la infraestructura sectorial contra amenazas.

A modo de ejemplo, se podría mencionar al sector educativo, donde la evaluación podría evidenciar la falta de planes de las escuelas para estar preparadas y responder ante situaciones de emergencia y desastres, o la falta de criterios de seguridad para la ubicación de las escuelas en zonas de alto riesgo que las exponen a daños por desastres. De igual manera, en el sector agrícola podría incluir la falta de tecnologías y prácticas agrícolas apropiadas que podrían aumentar de la vulnerabilidad de los cultivos o ganado ante una determinada amenaza.

El análisis también podría incluir la identificación de debilidades en las capacidades institucionales en torno a la planificación sin consideraciones frente a los riesgos de desastres, tales como la falta de una política clara sobre agricultura sostenible, o la falta de códigos de construcción para las escuelas y otra infraestructura crítica. La evaluación de riesgos subyacentes identifica medidas para:

- La reubicación planificada y segura de los activos y la infraestructura del sector;
- La identificación de terrenos seguros para la reconstrucción y reedificación;
- La identificación de prácticas y tecnologías que aumentan la resiliencia en diversos sectores;
- La identificación de amenazas y riesgos múltiples para ser considerados en la planificación de la recuperación;
- Las medidas normativas para restringir la reconstrucción y restauración en zonas de riesgo;
- Los sistemas de información, los conocimientos técnicos (recursos humanos), y la capacitación necesaria para apoyar la recuperación sostenible.

Estimación del valor económico de los efectos del desastre

Los daños a la infraestructura y los activos se valoran en primer lugar en términos físicos (número, cantidades, extensión expresada como área o superficie, según

corresponda) y después en términos de valor monetario, expresado en forma del costo de sustitución a precios de mercado justo antes del desastre.

Los costos anteriores deben tomarse como referencia ya que, para el cálculo de los costos de reconstrucción en la preparación del marco para la recuperación, se debe tener en cuenta los posibles cambios en los precios después del desastre y las mejoras necesarias asociadas con la reducción del riesgo y el concepto de recuperación sostenible.

Las pérdidas económicas se refieren a los cambios en los flujos económicos derivados del desastre, donde algunos de los cuales se mantienen hasta que se logre la plena recuperación y reconstrucción económica, lo cual en algunos casos puede llegar a durar varios años.

Normalmente, entre las pérdidas se incluyen:

- La disminución de la producción en los sectores productivos (agricultura, ganadería, pesca, industria, comercios y servicios, incluido el turismo) relacionada con los daños a la infraestructura y los activos;
- La reducción de ingresos asociados con la disminución de la demanda debido al desastre, el aumento de los costos de producción y funcionamiento, los mayores costos en la prestación de servicios (educación, salud, agua y saneamiento, electricidad, transporte y comunicaciones), combinada con un aumento de la demanda de algunos de los servicios sociales por parte de la población afectada durante el período de recuperación;
- El aumento de los gastos para la atención de nuevos riesgos derivados del desastre.
- Un mayor gasto fiscal frente a una reducción de los ingresos tributarios en un escenario en el cual aumenta la demanda de gastos del Gobierno relacionados con el desastre, incluso cuando disminuyen los ingresos debido a los daños sufridos por los sectores productivos.

Las pérdidas se expresan en valores monetarios actuales. En algunos sectores o zonas, la variación real de los flujos podría no ser negativa; en el sector de la construcción, por ejemplo, la inmediata reparación, remoción de escombros y reparación y reconstrucción a gran escala, aumentarían las actividades de este sector. Por otro lado,

estos gastos extraordinarios serían una pérdida o un gasto no presupuestado por el sector afectado en términos de gastos imprevistos para atender las necesidades de emergencia.

2.2.3 Impacto del desastre

El análisis del impacto del desastre se centra en las consecuencias del desastre a nivel macro en el mediano y largo plazo. Combina una evaluación cuantitativa del impacto macroeconómico del desastre con una evaluación de impacto cuantitativo y cualitativo sobre el desarrollo humano. Los elementos de cada uno de estos componentes del impacto del desastre se describen a continuación.

El impacto macroeconómico

El análisis del impacto macroeconómico incluye una estimación de los efectos probables del desastre sobre el rendimiento económico del país. Cuantifica los desequilibrios macroeconómicos temporales que pueden surgir, así como la potencial disminución temporal en el empleo, los ingresos y el bienestar de las personas y los hogares afectados.

Para medir las variables macroeconómicas del impacto se suelen analizar el rendimiento post desastre sobre el producto interno bruto (PIB), la balanza de pagos y el sector fiscal. Por lo anterior, para el análisis del impacto macroeconómico deberán concurrir entre otras instituciones el Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la Dirección General Impositiva y el Banco Central del Uruguay.

El **impacto sobre el PIB** se refiere a las repercusiones temporales negativas de las pérdidas causadas por el desastre sobre la evolución de la economía, y los efectos positivos sobre el sector de la construcción y otros sectores debidos a la puesta en marcha del programa de reconstrucción. El impacto de los daños sobre las inversiones brutas se valora en los años siguientes en la medida en que se produce la restauración o sustitución de activos (dependiendo de la capacidad del sector de la construcción y de los recursos financieros disponibles).

El **impacto sobre la balanza de pagos** comprende la estimación del posible incremento de las importaciones y la disminución de las exportaciones como consecuencia del desastre, así como los posibles pagos de reaseguros en el extranjero y las donaciones de auxilio recibidas por parte de la comunidad internacional.

El análisis del impacto del desastre sobre el **presupuesto del sector público** se calcula en términos de aumento de los costos operativos y la reducción de los ingresos, tanto debido a la reducción de recaudación tributaria como de ingresos por bienes y servicios donde el sector público es propietarios de empresas sectoriales.

El análisis del impacto sobre el bienestar de las personas y los hogares suele comprender un cálculo de la disminución del empleo y los ingresos debida a las pérdidas sufridas en los sectores productivos y de servicios, así como gastos personales y familiares por encima de los gastos normales¹². El intento de incluir una estimación del impacto sobre el bienestar de las personas y las familias sigue constituyendo un desafío en contextos donde la actividad productiva se lleva a cabo en el sector informal, mediante la agricultura de subsistencia, subempleo y el trabajo familiar no remunerado. Estos sectores a menudo constituyen una gran parte de la economía afectada y tienen importantes dimensiones e implicaciones de género. Es preciso hacer todo lo posible para captar esta información y estos datos.

El impacto sobre el desarrollo humano

Se sabe que el impacto del desastre sobre el desarrollo humano persiste mucho después de que termine la reconstrucción física¹³. Por lo tanto, es esencial que se evalúe adecuadamente el impacto sobre el desarrollo humano para poner en marcha las estrategias de recuperación que mitiguen retrocesos en el desarrollo. Este ejercicio también es fundamental para establecer un vínculo entre los esfuerzos humanitarios iniciales, las medidas de recuperación y el desarrollo a largo plazo. El objetivo es superar los efectos negativos sobre el desarrollo humano y que las estrategias de recuperación garanticen, como mínimo, el desarrollo regrese a los niveles anteriores al desastre.

¹² Banco Mundial (2010) "Damage, Loss and Needs Assessment: Guidance Notes. Volumen 2."

¹³ Los impactos negativos sobre el desarrollo humano dependen de la naturaleza del desastre y podrían incluir, por ejemplo, el aumento en el número de hombres pobres, de niñas menores de cinco años que sufren de desnutrición, de mujeres que mueren en el parto o de niños en situación de riesgo de trabajo infantil como consecuencia del desastre

Lo anterior significa, que los esfuerzos de recuperación se mantendrán durante el tiempo que sea necesario, hasta que se restaure o mejore el desarrollo humano, existente antes de que haya ocurrido el desastre.

El impacto del desastre sobre el desarrollo humano puede ser captado como la diferencia entre los niveles de desarrollo humano anteriores y posteriores al desastre, lo cual incluye el déficit que se vaya acumulando hasta que el desarrollo humano se haya recuperado y vuelva a la trayectoria anterior al desastre. El impacto sobre el desarrollo humano es el impacto del desastre sobre el bienestar y la calidad de la vida en el mediano y largo plazo.

La naturaleza y magnitud del desastre y su impacto sobre el desarrollo humano deben guiar la elección de los indicadores de desarrollo específicos para la evaluación.

Hay varias medidas que se pueden aplicar para determinar el impacto del desastre en los factores de desarrollo, tales como el Índice sobre Desarrollo Humano (IDH) a nivel nacional y/o departamental, el Índice de Carencias críticas (ICC), el Índice de pobreza multidimensional, Índice de Ginni y el Índice de desigualdad de género. Además, los indicadores y las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se pueden utilizar como indicadores indirectos del desarrollo humano. Por ejemplo, el impacto de los desastres sobre el desarrollo humano se puede predecir mediante indicadores tales como el número de niños y niñas que asisten a la escuela, el número de mujeres y hombres que pueden trabajar, el número de familias que tiene acceso a agua potable y el nivel de acceso a servicios básicos como la educación y la atención de salud.

Por lo tanto, al realizar el PDNA es necesario llevar a cabo debates, donde participen entre otros el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), para determinar cuál de las medidas de desarrollo humano son las idóneas para evaluar el impacto en el Desarrollo Humano del desastre. La elección de estas medidas también estará influenciada por la información de línea base disponible. Las medidas que se escojan deben ser especificadas desde el principio en los Términos de Referencia del PDNA.

Las conclusiones que se logren del análisis del impacto humano deberán consolidar el efecto acumulado del desastre sobre las condiciones y las oportunidades de desarrollo humano de las personas afectadas, especialmente de los más vulnerables, como mujeres, niñas y niños, personas mayores y discapacitados. En la medida de lo posible,

el análisis debe estimar las inversiones necesarias para el progreso en el desarrollo que sea consecuencia del desastre. Dependiendo de la naturaleza del desastre y de su impacto, se deben considerar diversas circunstancias de recuperación post desastre, para determinar las necesidades de desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

A menudo, pero no siempre, el impacto de los desastres sobre el desarrollo humano puede expresarse de manera cuantitativa; sin embargo, en términos cualitativos se pueden captar varios aspectos, tales como en el efecto psicológico del desastre. Asimismo, el impacto sobre los derechos, la dignidad, la justicia y la igualdad de trato en materia de acceso a bienes y servicios que suelen ser más difíciles de cuantificar. Las estimaciones cuantitativas de estas necesidades expresadas en términos cualitativos se observarán en el marco de recuperación en forma de recursos asignados para proporcionar apoyo psicológico o para aumentar la seguridad, para revisar las prácticas judiciales, incluida la capacitación de la policía y personal judicial, para incorporar el respeto, la dignidad, la justicia y la igualdad de trato. Por lo tanto, en el análisis se deben incluir los resultados tanto cualitativos como cuantitativos.

Cabe señalar que no siempre es posible evaluar el impacto del desastre sobre el desarrollo humano o sobre determinados indicadores de los ODS. La decisión de realizar una evaluación del impacto sobre los ODS o sobre el desarrollo humano es determinada por la escala y magnitud del desastre, la disponibilidad de los datos para el análisis y la viabilidad de la evaluación dentro del plazo de vigencia del PDNA. La evaluación del impacto sobre los ODS o sobre el desarrollo humano podría realizarse una vez finalizado el PDNA, y los resultados obtenidos podrían incorporarse a la estrategia de recuperación en una etapa posterior.

2.2.4 La estrategia de recuperación

El PDNA produce un informe que integra los daños, las pérdidas y las necesidades reportadas por cada uno de los sectores considerados en el análisis, las que luego se resumen en una estrategia de recuperación. La estrategia identifica las prioridades de recuperación, una estructura de costos y los actores relevantes, al tiempo que sugiere un plazo para la recuperación. La estrategia de recuperación puede complementarse con un marco de recuperación detallado que comprenda información sobre las

políticas y los acuerdos institucionales, los mecanismos financieros y los sistemas de monitoreo y evaluación de la recuperación.

El principal objetivo de la recuperación es permitir que todas las personas mejoren su bienestar general mediante el restablecimiento de sus activos físicos, sus medios de vida y su condición sociocultural y económica. La estrategia de recuperación define la visión de la recuperación, identifica las intervenciones prioritarias, así como los resultados y los costos de recuperación dentro de un plazo de tiempo previamente establecido, además de proporcionar el vínculo fundamental entre los resultados de la evaluación y un marco de recuperación integral.

La estrategia de recuperación pretende alcanzar los siguientes objetivos fundamentales:

- Movilizar a las partes interesadas y actores relevantes hacia un propósito en común.
- Facilitar la coordinación interinstitucional.
- Establecer parámetros para la planificación de la acción conjunta.
- Identificar prioridades basadas en los resultados de la evaluación.
- Establecer un calendario de acciones de recuperación.
- Establecer los principios rectores.
- Promover la apropiación nacional, sectorial y territorial (Departamentos y municipios) en el proceso de recuperación.
- Promover un proceso de recuperación basado en la equidad, que sea participativo e incluyente.
- Comprender los fundamentos necesarios para la reducción de los riesgos y la recuperación sostenible.
- Proporcionar un costo estimado para la recuperación.
- Proporcionar la base de un marco de recuperación que dé lugar a un plan de implementación detallado que incluya objetivos concretos, proyectos sectoriales así como socios, entre otros.
- Servir como instrumento para la reasignación presupuestaria a nivel nacional y sectorial, así como la movilización de recursos adicionales con donantes e instituciones financieras internacionales, lo cual incluye conferencias de donantes y cooperantes.

La estrategia de recuperación se elabora de manera colaborativa con los mismos actores que participan en el PDNA, bajo la dirección del gobierno nacional en colaboración con organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y FONPLATA, los donantes y organizaciones no gubernamentales. Proporciona a los encargados de tomar decisiones, en los diferentes sectores e instituciones del país, una cuantificación y propuesta estratégica que les permita incorporar intervenciones de recuperación sectoriales, que al final se convertiría en el plan de recuperación.

La estrategia de recuperación busca responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las necesidades de recuperación prioritarias de la población afectada?
- ¿Qué medidas y capacidades son necesarias para revitalizar la capacidad de las personas para restaurar su pleno potencial a fin de que vivan una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses, incluida la protección contra el riesgo?
- ¿Qué intervenciones de recuperación pueden abordar estas necesidades, y cuáles son sus necesidades generales en cuanto a recursos?
- En vista de lo anterior, ¿cuáles son los resultados previstos en general y el calendario o plazo para abordarlos?

La estrategia de recuperación deberá estar estrechamente relacionada con la coordinación y la planificación para el desarrollo humano y económico nacional, de manera que los objetivos del proceso de recuperación estén en consonancia con el plan general de desarrollo del país¹⁴. El proceso de recuperación post desastre brinda una oportunidad para revisar y, en algunos casos, actualizar los resultados deseados en materia de desarrollo.

Elementos de la estrategia de recuperación: En la Tabla 6 se presenta de manera resumida los elementos clave de la estrategia de recuperación post desastre, los cuales se describe con mayor detalle a continuación.

¹⁴ Para lo cual se puede considerar la Ley de presupuesto del Gobierno en ejercicio en el país.

Tabla 6.

Elementos de una estrategia de recuperación

Principales elementos	Descripción			
Necesidades de recuperación	Resumen de las necesidades de recuperación de cada uno de los componentes de efectos e impactos del desastre			
	1 Para reconstrucción de activos físicos <i>(Reconstruir mejor)</i>	2 Reanudar la producción de bienes y servicios y facilitar el acceso a los servicios <i>(Reconstruir mejor)</i>	3 Restaurar los procesos de gobernabilidad y toma de decisiones <i>(Reconstruir mejor)</i>	4 Reducir riesgos y vulnerabilidades <i>(Reconstruir mejor)</i>
Visión y principios rectores	Visión general de la recuperación y principios rectores acordados			

Resultados sectoriales previstos	Resumen de resultados agregados por sector de manera específica				
	1 Necesidades prioritarias e intervenciones	2 Costos de recuperación	3 Productos esperados	4 Resultados Previstos	
Acuerdos de implementación	Estrategia sectorial de implementación amplia en términos de:				
	1 Alianzas, Coordinación y gestión	2 Temas transversales	3 Vínculos con el desarrollo	4 Movilización de recursos	5 Supuestos y limitaciones clave

2.2.4.1

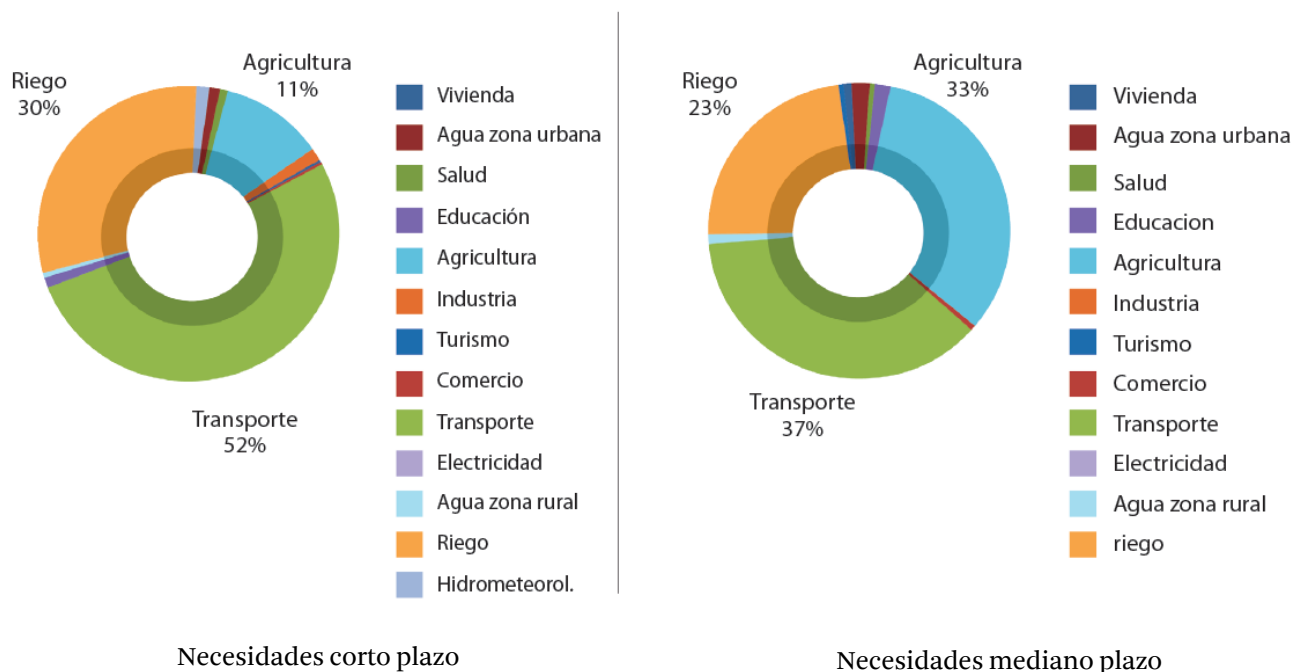
Necesidades de recuperación

La consolidación y el análisis de datos

Para diseñar la estrategia de recuperación, deben consolidarse a partir de la información cuantitativa obtenida del PDNA, relacionada con los efectos e impactos del desastre y presentarse de manera que proporcionen un panorama global de todos los sectores y las zonas afectadas. Se muestra la siguiente figura a modo de ejemplo.

Figura 2.

Ejemplo ilustrativo de los datos de la evaluación consolidada por sector a nivel nacional¹⁵



Al mismo tiempo, deben presentarse los resultados de la evaluación por sector y zona geográfica (departamentos, municipios) cuando se cuente con información desagregada, a fin de facilitar el análisis comparativo y la definición de prioridades con respecto a las necesidades más urgentes de la población afectada, que fueron identificadas en el análisis de los efectos del desastre. Lo anterior requiere de una

¹⁵Typhoon Haima Joint Damage, Losses and Needs Assessment (JDLNA). 2011

presentación de todos los datos recopilados agregados a nivel nacional, así como desagregados por departamento o municipio afectado. Cuando es posible realizar este nivel de desagregación se puede tener una visión completa de una zona geográfica determinada y planificar una respuesta multisectorial para la recuperación en la misma. Esto también facilita el análisis comparativo entre las distintas zonas geográficas afectadas.

Los elementos de las necesidades de recuperación

Las necesidades de recuperación se calculan sobre la base de los resultados del PDNA relativos a los efectos e impactos del desastre, por lo cual las necesidades de recuperación se determinan a partir de las mismas cuatro dimensiones consideradas para estimar los efectos, las cuales para este caso corresponden a:

- La reconstrucción de infraestructura y activos físicos dañados;
- La reanudación de la producción, la prestación de servicios y el acceso a los bienes y servicios;
- La restauración de los procesos de gobernabilidad y toma de decisiones;
- La reducción de riesgos.

Estos componentes se resumen en la siguiente tabla. No obstante, es importante señalar que estos elementos no son independientes uno del otro; más bien, se caracterizan por su solapamiento y, por lo tanto, deben definirse de manera conjunta e integrada. Dicha reconstrucción, reanudación, restauración y reducción de riesgos incumbe tanto al sector público como al privado, quienes serán los que asuman los gastos y las inversiones necesarias. En los casos, donde el sector privado adolezca de la capacidad de recuperación, el sector público tendrá que asumir, subsidiar o apoyar el proceso.

Tabla 7.

Elementos para definir las necesidades de recuperación

Componente	Descripción
Reconstrucción de infraestructura y activos físicos.	<p>Los requisitos financieros (o necesidades) para la reconstrucción post desastre se calculan sobre la base de los cálculos cuantitativos de la destrucción de los activos físicos que hay que reconstruir o restaurar hasta recuperar su estado anterior al desastre. En otras palabras, las necesidades de reconstrucción se definen sobre la base de los valores estimados de daño que arroje la evaluación. Los activos destruidos pueden ser propiedad de entidades privadas o públicas. Las cifras sobre daños se complementan con las necesidades adicionales pertinentes al concepto de recuperación sostenible. Por lo tanto, las necesidades de reconstrucción se calculan del siguiente modo:</p> <p>Valor de los daños + Costo de (mejora de la calidad + modernización tecnológica + reubicación, cuando sea necesario + componentes de la reducción del riesgo de desastres + inflación plurianual).</p>
Reanudación de la producción, prestación de servicios y acceso a bienes y servicios	<p>Reanudar la producción de bienes incluye las necesidades para lograr el mismo nivel de productos existente antes del desastre y añadir costos para mejorar la producción. La restauración de la prestación de servicios tiene por objeto mejorar la disponibilidad y la calidad de los servicios básicos para recuperar su estado anterior al desastre o incluso mejorarlo. Esto complementa la reconstrucción de los activos físicos descritos en la sección “reconstrucción”. Incluye recursos humanos y conocimientos técnicos necesarios para garantizar la adecuada prestación de servicios, así como los suministros, sistemas o tecnología de información, y la necesidad de readaptar los programas de prestación de servicios.</p> <p>La reanudación del acceso pretende restaurar el acceso a bienes y servicios que satisfagan las necesidades básicas de las personas, las familias y las comunidades, tales como el acceso a los mercados, el empleo, al abastecimiento de agua, la atención médica, los alimentos, las escuelas, los centros culturales, etc. Estas necesidades suponen costos adicionales para las poblaciones afectadas por desastres para obtener acceso a bienes y servicios, así como costos adicionales para los proveedores de servicios como consecuencia del desastre.</p> <p>Estos costos de reanudación de los servicios se calculan de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costos adicionales para que los proveedores de servicios puedan restablecer los servicios básicos; • Costos para proporcionar recuperación sostenible y servicios equitativos y asequibles para que los grupos vulnerables y la población afectada accedan a los servicios; • Costos adicionales que deben sustentar las personas o familias para acceder a los servicios básicos afectados por el desastre.
Restauración de los procesos de gobernabilidad y toma de decisiones	<p>La restauración de los procesos sociales y de gobernabilidad pretenden revitalizar y mejorar las instituciones, sus políticas, las funciones de administración pública y la gobernabilidad que son esenciales para la restablecer los medios de vida, la prestación de servicios básicos y la vida comunitaria. Se refiere a la necesidad de restablecer o fortalecer la capacidad de las instituciones y las autoridades sectoriales para dirigir y gestionar el proceso de recuperación, incluida la descentralización, los recursos humanos, los sistemas de información, capacitación para el fortalecimiento de capacidades, etc.</p> <p>Los costos de restauración de los procesos de gobernabilidad y sociales se calculan del siguiente modo:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Costos de los recursos humanos adicionales con mejores conocimientos técnicos y de capacidades de los prestadores de servicios para llevar a cabo la recuperación; • Costos para reemplazar los registros perdidos y actualizar los documentos de los distintos servicios públicos; • Costos para atender problemas de gobernabilidad y cohesión social, si se interrumpieran.
Reducción de riesgos	<p>Además de la estimación de las necesidades de recuperación sostenible en la reconstrucción de la infraestructura física (que fue descrito en el primer punto de esta tabla), se deben incluir los costos relacionados con integrar las medidas de reducción del riesgo se estima también en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atender riesgos inmediatos; • Iniciativas para reducir los riesgos y las vulnerabilidades frente a desastres que se puedan presentar en el futuro, tales como infraestructura segura con consideraciones de planificación espacial/territorial o del uso de la tierra, mapas de amenazas y riesgos, conocimientos técnicos, tecnologías y prácticas que fomenten la resiliencia; • Capacidades de preparación de los distintos sectores para gestionar el impacto de desastres en el futuro; • Proporcionar servicios accesibles y equitativos a los grupos vulnerables; • Iniciativas para promover la resiliencia de las personas y las comunidades. <p>Los costos adicionales Reconstruir mejor (BBB) reduciendo el riesgo y una mejor preparación frente a futuros desastres se calculan de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costos para abordar los riesgos inmediatos; • Costos para mejorar las medidas de preparación en cada sector; • Costos para estudios o evaluaciones posteriores, tecnologías y prácticas, conocimientos técnicos, etc., necesarios para facilitar la aplicación de enfoques de recuperación sostenible; • Costo para medidas concretas para fortalecer la reducción del riesgo de desastres.

2.2.4.2 Visión y principios rectores

La visión post desastre

La visión de la recuperación post desastre que ha sido establecida durante el proceso de consulta con las partes interesadas y actores clave es parte integral de la estrategia de recuperación y es la base para su desarrollo.

Antes de priorizar las necesidades de recuperación, se debe llegar a un consenso sobre el aspecto que tendrán las zonas y los sectores afectados después del proceso de recuperación. La visión de la recuperación post desastre se define de manera participativa durante el proceso de consulta, lo cual facilita el apoyo de las partes interesadas a favor comprometidas con la estrategia de recuperación.

La visión de la recuperación post desastre sirve como guía para el proceso de recuperación. Proporciona la dirección general y el “estado final” que las partes interesadas desean alcanzar mediante el proceso de recuperación. La declaración de la visión debe ser clara y captar ampliamente las aspiraciones del país y de la población afectada y el cambio que se espera que se produzca como resultado de las intervenciones de recuperación incluidas en la estrategia.

En última instancia, la visión de la recuperación debe ser una guía para retomar la vía del desarrollo. En este contexto, la visión de la recuperación debería integrarse en el plan nacional de desarrollo a largo plazo y la estrategia de reducción de la pobreza del país. Asimismo, se sugiere que la visión de la estrategia de recuperación también sea guiada según objetivos globales de desarrollo sostenible y compromisos internacionales en materia de derechos humanos. También debe estar en sintonía con los objetivos de reducción del riesgo y la recuperación sostenible. Para obtener información adicional, consulte la sección “Vínculos con el Desarrollo”.

Visión de la recuperación de Guatemala: Tormenta tropical Ágatha (2011)¹⁶

El Gobierno Nacional formuló un plan de reconstrucción y recuperación después de llevar a cabo un PDNA tras el paso de la tormenta tropical Ágatha. El plan hizo hincapié en la distribución local, municipal y geográfica del impacto para centrarse en acciones transformadoras en las zonas más afectadas.

El plan de recuperación y reconstrucción contaba con una agenda transformadora que se proponía abordar cuatro vulnerabilidades sistémicas que se habían agudizado con los desastres:

- Vulnerabilidad social, dada su demografía y patrones de asentamiento de población en el país;
- Vulnerabilidad económica, debida a la falta de estructura de producción diversificada y a la desigualdad y la pobreza estructurales;
- Vulnerabilidad del medio ambiente, debida a la falta de un manejo sostenible ambiental de los recursos naturales; y, por último,
- Vulnerabilidad institucional, debida a la falta ordenamiento territorial, códigos de construcción inadecuados, falta de monitoreo y regulación de los procesos de contratación y procesos de licitación laxos.

El plan de recuperación y reconstrucción adoptó la visión de una transición que fuese de la gestión de situaciones de emergencia a una visión de desarrollo con transformación que fijase como objetivos:

- Un territorio recuperado y seguro, con ordenamiento territorial que permitiese la recuperación de los medios de vida de las personas, su hábitat y sus capacidades productivas;
- La mejora de las capacidades de la sociedad para mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático, para reducir la vulnerabilidad que producen los desastres para el desarrollo socioeconómico, e

¹⁶ SEGEPLAN (2012) “Evaluación del impacto del terremoto del 7 de noviembre de 2012 en Guatemala - Para una reconstrucción segura”; SEGEPLAN (2011) “Plan de recuperación y reconstrucción con transformación para la tormenta tropical Ágatha y la erupción del volcán Pacaya”; SEGEPLAN (2011) “Evaluación de daños y pérdidas sectoriales ocasionados por la Depresión Tropical 12-E”

- Instituciones nacionales fortalecidas con gobernabilidad en todos los niveles, desde el local hasta el nacional.

Después de sufrir un terremoto en 2012, el Gobierno decidió mantener la misma visión transformadora de la recuperación y la reconstrucción, y agregó que el plan mencionado anteriormente incorporaría la reducción del riesgo de desastres con un enfoque integrado, incluyente, basado en los derechos, en particular el respeto por las diferencias de género y socioculturales.

Principios rectores para la recuperación post desastre.

Los principios rectores para la recuperación se crean con el fin de mejorar la eficacia de la recuperación, aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los distintos actores y promover la coordinación entre las partes interesadas. Los principios informan la estrategia de recuperación general y se aplican durante la planificación e implementación de las intervenciones de recuperación. Estos principios deben ser acordados antes de la realización del PDNA para que sean aplicados en la estrategia de recuperación y en la respuesta programática.

Entre los principios rectores de recuperación, han sido elaboradas y acordadas en algunas las evaluaciones PDNA, que podrían ser considerados figuran los siguientes:

- Enfocarse en las personas más vulnerables y más afectadas.
- Restaurar las capacidades.
- Reconstruir los medios de vida de las personas.
- Apoyar los procesos espontáneos de recuperación.
- Apoyar las redes locales y el voluntariado.
- Garantizar la equidad y accesibilidad y promover la igualdad de género en la toma de decisiones, la prestación de servicios y la recuperación.
- Ser incluyentes, sensibles al conflicto y participativos, y consultar por igual a mujeres y hombres de todas las edades con el fin de comprender y tener en cuenta sus distintas experiencias del desastre, así como sus necesidades y prioridades específicas para la reconstrucción y la recuperación.
- Obtener beneficios en materia de desarrollo.
- Reducir el riesgo de desastres.
- Implicar a la sociedad civil y el sector privado.

- Fomentar la autosuficiencia.
- Ser transparente y rendir cuentas.
- Implementar mediante la subsidiaridad y la descentralización.
- Asegurar una sólida coordinación.
- Establecer asociaciones orientadas a la mejora de la eficiencia y eficacia.

2.2.4.3 Estrategia de recuperación sectorial

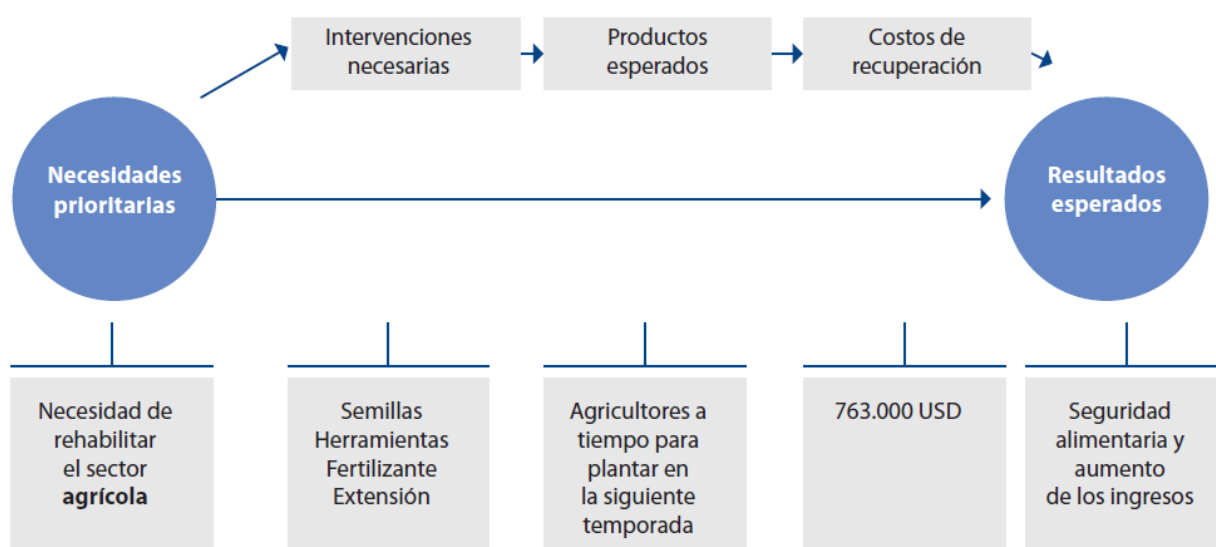
Las estrategias de recuperación sectorial describen el marco de:

1. Las necesidades de recuperación prioritarias del sector;
2. Las intervenciones y los insumos necesarios, los productos esperados y el resultado esperado;
3. Los costos de recuperación.

Los elementos de la estrategia de recuperación sectorial se resumen en la siguiente figura.

Figura 3.

Elementos de recuperación estrategia sectorial



Priorización de las necesidades de recuperación sectorial

Una vez que se determinen las necesidades de recuperación, es importante priorizar y secuenciar estas necesidades a nivel sectorial. Los entornos post desastre se caracterizan por la presencia de múltiples necesidades en todos los sectores y la limitación de recursos. Por lo tanto, las necesidades de recuperación y de las intervenciones asociadas deben abordarse por fases en las que las necesidades más críticas reciban prioridad.

Se reconoce que la prioridad de las necesidades es un proceso político, determinado por factores tales como las prioridades del Gobierno Nacional y las autoridades locales, la viabilidad técnica de las intervenciones y la disponibilidad de recursos, entre otros. El proceso a seguir para la priorización y la secuencia de prioridades comprende consultas con las partes interesadas, opiniones de expertos y consultas con las potenciales fuentes de financiamiento tanto a nivel nacional como internacional.

Cada uno de los equipos sectoriales realiza sus propios análisis de las necesidades en función de los resultados de la evaluación, y priorizan las opciones de respuesta en función de sus mandatos, tomando en cuenta la capacidad, las oportunidades de obtener recursos y los criterios de priorización establecidos por las autoridades, los cuales pueden variar de un desastre a otro. En la definición de las necesidades y prioridades de recuperación se debe asegurar que las mismas atienden a los impactos del desastre.

La priorización de necesidades debe tomar en cuenta la diferencia entre las condiciones existentes antes y después del desastre y recomendar intervenciones que busquen restaurar las condiciones socioeconómicas de las comunidades, de forma que mejoren sus capacidades para mitigar los impactos de futuros riesgos y prevengan su reaparición.

El principio rector fundamental, a ser tomado en cuenta, es que la recuperación y la reconstrucción protejan a las comunidades de los riesgos de futuros desastres. Sin embargo, si bien los gastos adicionales y las capacidades para reconstruir y reducir los riesgos de desastre forman parte del presupuesto de recuperación, su inclusión debe realizarse sin abultar innecesariamente el presupuesto de recuperación, a fin de enfocarse en los problemas o déficits de desarrollo a largo plazo.

El establecimiento de prioridades debe reflejar el carácter único de las necesidades que surgen en cada desastre y las condiciones de las zonas afectadas, por lo cual deben fundamentarse en criterios de priorización específicos que sean definidas por las autoridades nacionales. A continuación, se presentan algunos criterios claves para orientar el establecimiento de prioridades:

- Que atiendan las necesidades más urgentes expresadas por la población afectada;
- Que beneficien a los grupos de población en situación de vulnerabilidad o aquellos que se encuentran en especial riesgo;
- Establecer una secuencia de las necesidades, desde el corto al mediano y largo plazo;
- Orientado a la restauración de los niveles previos al desastre, seguida de mejoras;
- Medidas que pueden producir resultados rápidos con eficacia (en el plazo de 18 meses);
- Ventajas comparativas;
- Oportunidades para conseguir un mayor impacto;
- Capacidad técnica e institucional;
- Zonas geográficas con necesidades urgentes;
- Hitos actuales o esperados en el futuro cercano (p. ej., elecciones);
- Abordaje de los principales obstáculos relacionados con sectores.

Estrategia de recuperación: intervenciones, productos y resultados

Las *intervenciones necesarias* guardan relación con las actividades y los insumos para atender las necesidades de recuperación que han sido identificadas y priorizadas. Estas intervenciones transforman las necesidades en productos. Pueden tratarse de programas, insumos, proyectos, políticas o normativas que aborden las necesidades prioritarias y apoyen la recuperación de manera sostenible. Reflejan lo que se está implementando, y son importantes dependiendo de a donde conducen en última instancia (es decir, los resultados).

La estrategia de recuperación considera intervenciones de recuperación para todos los

sectores, que son organizadas en un calendario de implementación, identificado la institución responsable y los socios para la implementación. Usualmente, las intervenciones están diseñadas para plazos de recuperación de corto plazo (desde el momento en que se produce el desastre hasta 6 meses), de mediano plazo (de 6 a 18 meses) o de largo plazo (de 18 meses a 5 años)¹⁷. Al seleccionar las intervenciones, es importante evaluar el impacto que pueden tener sobre la población afectada y la viabilidad de su la implementación, en base a las capacidades de las instituciones gubernamentales, el apoyo de donantes y otros cooperantes.

Los *productos esperados* son los elementos y servicios concretos que surgen del procesamiento de insumos mediante actividades de recuperación. Por lo tanto, los productos se refieren a la finalización de las actividades y constituyen el tipo de resultado sobre el cual los administradores tienen un alto grado de influencia.

Los *resultados esperados* son cambios reales o previstos en las condiciones producidas por el desastre que las intervenciones de recuperación tienen como objetivo respaldar.

Tabla 8.

Ejemplos ilustrativos de necesidades prioritarias, intervenciones, productos, costos y resultados

Necesidades prioritarias	Intervenciones/Insumos necesarios	Productos esperados	Costo de recuperación	Resultados previstos
<ul style="list-style-type: none"> • Reparación y reconstrucción de escuelas comunitarias dañadas. • Material pedagógico y didáctico para todas las escuelas de transición. • Acceso a la educación para niños y niñas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Materiales de construcción, mano de obra. • Adquisición y distribución de suministros pedagógicos y didácticos. • Eliminación de obstáculos y entrega de incentivos para la asistencia escolar de niños y niñas (p. ej., planes de alimentación escolar, instalaciones de saneamiento) 	<ul style="list-style-type: none"> • 421 escuelas reparadas y reconstruidas. • Restablecimiento del acceso a educación de calidad primaria e inicial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo de reparar escuelas \$8.000.000 • Costo de mejora de los sistemas de agua en las escuelas \$2.000.000 • Costo de suministros escolares \$2.000.000 • Costo de programa de 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la matrícula y retención de niños y niñas en el sistema educativo.

¹⁷ La duración de corto, mediano y largo plazo pueden variar de un desastre a otro, ya sea por la extensión de los impactos del desastre o para enmarcar dichos periodos con los tiempos de planificación o vigencia de una determinada administración.

	separadas por sexos, transporte seguro, etc.)		alimentación escolar \$2.000.000 • Costo total de la recuperación del sector educación: \$14.000.000	
• Minimizar los casos de enfermedades prevenibles con vacunas luego del desastre.	• Vacunas Td/TT y antitoxina tetánica para las personas heridas. • Vacunas contra la difteria, el tétanos (y la tosferina en los niños), el sarampión y la rubeola.	• Mejora en el acceso a vacunación para personas de todas las edades	• \$8.780.000	• Vacunación realizada para la población objetivo.
• Ordenamiento territorial adecuado para las regiones afectadas, con miras a la recuperación sostenible	• Expertos técnicos externos. • Mapas de amenazas y riesgos. • Capacitación para el fomento de la capacidad en RRD para el Ministerio de Planificación	• Elaboración de planes de ordenamiento territorial y mapas de riesgos para todas las regiones afectadas	• \$2.900.00	• Reconstrucción de la infraestructura física realizada sobre la base de planes de ordenamiento territorial desarrollados tomando en consideración los peligros naturales y sus impactos.

Costos de recuperación

Los costos se calculan después de identificar las necesidades priorizadas para la recuperación con sus correspondientes intervenciones, productos y resultados finales previstos. Normalmente los costos se calculan para cada uno de los productos esperados y los resultados previstos en la estrategia de recuperación (como se muestra en la tabla anterior).

La estimación del costo total de los productos de cada sector es responsabilidad de los equipos sectoriales del PDNA. Las intervenciones y los productos propuestos junto con los costos asociados a cada uno de los sectores se comparten y comparan posteriormente para garantizar una cobertura integral sin doble contabilización, ya que algunas intervenciones pueden atender necesidades de más de un sector. Para contribuir a la coordinación entre los distintos sectores, es importante que los

distintos equipos sectoriales se reúnan periódicamente durante el proceso de evaluación y planificación.

Para estimar las necesidades de recuperación y reconstrucción, se pueden calcular los costos utilizando el costo unitario de sustitución y los costos de gestión. El costo unitario es el costo establecido para acceder a un bien o servicio en el país (el cual suele variar en el tiempo o en base a su disponibilidad) o un esquema de costos que sea provisto por los ministerios y/o instituciones sectoriales. De ser necesario, se podrá imputar un aumento en el costo unitario que permita incorporar la recuperación sostenible y medidas de reducción del riesgo.

Al estimar los costos de la recuperación sostenible se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- Los costos de la recuperación sostenible deben ser proporcionales a los costos de las necesidades de recuperación y reconstrucción, así como al tipo de desastre (el lento inicio de una sequía podría significar pocas necesidades de reconstrucción, pero grandes necesidades de invertir en recuperación sostenible o resiliencia)
- Los costos de la recuperación sostenible deben ser realistas con respecto a la asignación presupuestaria que hagan las autoridades gubernamentales y los socios internacionales para el desarrollo, teniendo en cuenta que la mayor parte de los recursos serán necesarios para la reconstrucción física y la compensación de algunas de las pérdidas.

Para algunas de las necesidades que sean definidas, su costo dependerá del costo real de intervención en lugar de depender del valor de sustitución; por ejemplo, si se reubica una comunidad, se debe considerar en dicha necesidad el costo de la tierra, y esto aumentará el costo total más allá del valor de sustitución de las viviendas. Del mismo modo, el costo de la gestión del proyecto también debe ser parte del costo de la necesidad de reubicación.

Por otra parte, se debe tener presente que algunos costos unitarios pueden cambiar debido a un desastre. Dada la demanda y la posibilidad de disminución de la oferta, los costos unitarios de algunos artículos, así como de los recursos humanos, pueden aumentar considerablemente.

Si no se han definido los costos unitarios, a fin de establecer los costos se puede utilizar

el proceso de análisis de costos que se suele utilizar en la planificación de proyectos. Lo cual se pueden utilizar para intervenciones tales como capacitación técnica a un determinado grupo de población o en el diseño de un sistema de gestión de información y otros elementos.

2.2.4.4 Mecanismos de implementación sectorial

La estrategia de recuperación cuenta con una descripción de los acuerdos de implementación, en particular en función de los siguientes elementos clave:

1. Asociaciones, coordinación y gestión;
2. Temas transversales;
3. Vínculos con el desarrollo;
4. Movilización de recursos;
5. Principales supuestos y limitaciones.

Alianzas, coordinación y gestión

En esta sección de la estrategia de recuperación se deben describir las alianzas claves para el proceso de recuperación, así como mecanismos de coordinación intrasectoriales e intersectoriales entre los actores gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado.

Asimismo, deben describirse los arreglos de gestión para el proceso de recuperación, lo cual puede incluir las disposiciones sobre la forma en que el Gobierno organizaría el proceso de recuperación, tanto dentro de cada sector como en general, e identificar los organismos gubernamentales que se encargarán de gestionar la recuperación y los cambios o apoyo adicional necesarios para una recuperación exitosa. También deberá describirse en esta sección los arreglos de gestión entre instituciones, entre ellos la unidad de coordinación o un mecanismo similar propuesto con la creación de servicios de apoyo correspondientes, tales como oficinas y recursos humanos, por mencionar solo algunas.

Para lo anterior, se debe tener presente que la Ley 18.621 que crea el Sistema nacional de Emergencias público y permanente, reconoce que la recuperación es parte integral de los objetivos de esta ley, así como que la recuperación forma parte explícita del principio del Sistema Nacional de Emergencia de Uruguay que hace referencia a la “Integralidad”, donde se indica *“la estrategia de gestión integral para la reducción de riesgos, es decir de prevención, mitigación, atención, preparación, intervención, rehabilitación y recuperación en situaciones de desastres, que adopten en el funcionamiento del Sistema Nacional de Emergencias se apreciarán y evaluarán en su conjunto, sin perjuicio de asignar funciones específicas en esta materia tanto a las competencias y responsabilidades que correspondan, y según los niveles y sectores de intervención asignados”*.

De manera complementaria dicha ley, asigna funciones específicas en materia de recuperación tanto a la Dirección Nacional de Emergencias¹⁸, a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos¹⁹ y a los entes autónomos y servicios descentralizados²⁰. La Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos está presidida por el Prosecretario de la Presidencia de la República y son miembros permanentes los Subsecretarios de los Ministerios del Interior; de Defensa Nacional; de Industria, Energía y Minería; de Salud Pública; de Ganadería, Agricultura y Pesca; de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Desarrollo Social

Finalmente es relevante destacar que el reglamento de la Ley 18.621, en su Art. 16 Instrumentos de la gestión compensatoria, se considera de manera explícita los **Planes de aumento de la resiliencia, recuperación y reconstrucción**, sobre los cuales la *“Dirección Nacional de Emergencias es responsable de coordinar la elaboración de la estrategia de aumento de la capacidad de respuesta, recuperación y reconstrucción a escala nacional. Las entidades públicas y ámbitos subnacionales son responsables de sus planes en su jurisdicción y en el marco de sus competencias. La Dirección Nacional de Emergencias propondrá normas, estándares o guías para la elaboración de estos planes o estrategias en aquellos departamentos que, por su exposición, impactos recurrentes, o decisión preventiva*

¹⁸ Art. 7, literal f) “Elevar al Poder Ejecutivo propuestas de políticas, de estrategias, de normativas y de planes nacionales para la reducción de riesgos y manejo de situaciones de riesgo o de desastre y de recuperación”

¹⁹ Art 9, literal b) “Adoptar medidas para reducir la vulnerabilidad y fortalecer las capacidades de preparación, respuesta, rehabilitación y recuperación” y literal e) “Formular, monitorear y evaluar los planes de recuperación”

²⁰ Art. 10 “En el ámbito de las competencias asignadas por la normativa vigente, asumirán en forma descentralizada y primaria el cumplimiento de actividades de prevención, mitigación, atención, rehabilitación o recuperación como consecuencia de situaciones previstas en esta ley”

se considere pertinente su elaboración”

Las características de cada desastre, podrá hacer necesario definir alianzas, acuerdos de coordinación y gestión diferentes que se adecuen al contexto y alcance de la estrategia de recuperación.

Sectores y temas transversales

Los sectores y temas transversales son aquellos que afectan a todos o a un gran número de sectores y tienen importantes implicaciones para la recuperación post desastre.

Los sectores transversales considerados en el PDNA son:

- Empleo y medios de vida
- Reducción del riesgo de desastres (RRD)
- Gobernabilidad
- Medioambiente²¹

Los temas transversales considerados en el PDNA son:

- Género
- Edad
- VIH/SIDA

Cuando sea posible, los equipos sectoriales deberán incorporar estos temas transversales a sus procesos de evaluación, y se deben incluir las intervenciones recomendadas para atender las mismas en la estrategia de recuperación de cada sector.

Además de estos temas transversales, existen vínculos entre los distintos sectores que exigen cooperación intersectorial; por ejemplo, para la reparación y reconstrucción del sector de la vivienda puede implicar un vínculo con el sector de medios de vida de manera que el proceso de reconstrucción genere empleo. Otro ejemplo sería el daño sufrido por la infraestructura de agua y saneamiento, que podría requerir medidas

²¹ Dependiendo del tipo e impacto del desastre este tema transversal puede transformarse como un sector en sí, habitualmente considerado dentro del sector social del PDNA.

adicionales de salud preventiva y de monitoreo de la calidad del suministro de agua. Por lo anterior, es importante que cada sector comparta sus conclusiones con otros sectores, y determinen conjuntamente los vínculos intersectoriales. Esto exige colaborar con otros equipos sectoriales, a fin de que se puedan realizar intervenciones de recuperación coherentes. Este proceso recibiría la ayuda del equipo de coordinación, que tiene acceso a los informes de evaluación de todos los sectores y puede identificar los ámbitos de colaboración.

Vínculos con el desarrollo

La estrategia de recuperación puede ser útil para definir las formas de vincular el proceso de recuperación con los objetivos y las prioridades de desarrollo del país, y así contribuir con estos. Esto permitiría, de ser posible, la armonización de los procesos de recuperación con los objetivos estratégicos de desarrollo del país.

Por otro lado, la estrategia de recuperación permite crear vínculos con marcos nacionales de desarrollo y planes de desarrollo nacional, sectorial o local. Cuando sea posible, la estrategia de recuperación poder servir para informar los ajustes y actualizaciones de los documentos mencionados anteriormente.

Movilización de recursos

La estrategia de recuperación constituye la base para movilizar la mayoría de los recursos que apoyarán la recuperación del país luego de un desastre. La movilización de recursos en el marco de esta estrategia identifica fuentes de financiamiento, tanto nacional e internacional, para el programa de recuperación.

Cuando la movilización interna o los recursos nacionales disponibles resulten insuficientes para atender las necesidades identificadas, organizar diálogos bilaterales con agencias de cooperación internacional e instituciones financieras internacionales, así como organizar una conferencia de donantes podrían constituir elementos clave de la estrategia y podría organizarse actividades de este tipo finalizado el PDNA y la estrategia de recuperación.

Los objetivos y las metas de las actividades para la movilización de recursos

internacionales, así como de la estrategia para la movilización de recursos, deben ser definidos por el Gobierno, con el apoyo de los miembros del equipo de gestión de alto nivel del PDNA. La estrategia de movilización de recursos debe considerar la promoción y comunicación para sensibilizar a los encargados de formular políticas, a los donantes potenciales, a los medios de comunicación, a los principales grupos de la población y a otras partes interesadas consideradas público importante.

Principales supuestos y limitaciones

El PDNA identifica los principales supuestos para completar satisfactoriamente el proceso de recuperación, y las principales limitaciones que pueden surgir durante el proceso de recuperación, e indica cómo se pueden superar estas últimas.

Entre los principales supuestos figuran:

- Las partes interesadas formarán parte de un proceso de recuperación abierto y participativo;
- El país no se verá afectado por un nuevo desastre;
- Las instituciones y las capacidades administrativas del país incorporarán la recuperación a sus capacidades técnicas y funcionales;
- En el marco del apoyo a la recuperación, los recursos se destinarán a mejorar las capacidades funcionales y técnicas de las instituciones locales, sectoriales y nacionales para llevar a cabo el proceso de recuperación.

Las limitaciones serían, entre otras:

- Recursos financieros y materiales limitados;
- Insuficiencia de recursos humanos y conocimientos técnicos para implementar una recuperación oportuna.

Las limitaciones pueden superarse mediante la solicitud de apoyo financiero y técnico a agencias de cooperación internacional y donantes, y la organización de capacitación para personal gubernamental.



Proceso y procedimientos de un PDNA

Introducción

Pasos y proceso

Consultas al interior del gobierno para llevar a cabo el PDNA

Activación de un PDNA

Preparación de un PDNA

Recopilación y análisis de datos

Formulación de la estrategia de recuperación

Mobilización de recursos

El marco de recuperación y otras medidas de seguimiento

Capítulo 3 – Proceso y procedimientos de un PDNA

3.1 Introducción

Este capítulo se centra en el proceso de realización de un PDNA en Uruguay, por lo cual difiere de los lineamientos desarrollados por la UE, BM y el SNU en los lineamientos globales del PDNA. Ofrece orientación sobre las medidas que el Gobierno del Uruguay adoptará en la preparación e implementación de un PDNA. Concretamente, ofrece orientación sobre:

- El proceso de consulta y toma de decisiones necesarias para activar un PDNA;
- La preparación de un PDNA a través de una Misión de planificación;
- El proceso para llevar a cabo un PDNA.

Además, al final de este documento se incluyen herramientas de trabajo con modelos de Términos de Referencia para los diversos equipos que forman parte de un PDNA, así como con plantillas a ser utilizadas para facilitar el proceso del PDNA, por ejemplo, para producir el informe final, los cuales se pueden adaptar al contexto del tipo de desastre según sea necesario.

Hay que señalar que los procesos y procedimientos recomendados en este capítulo tienen por objeto ilustrar una forma de mantener la coordinación interinstitucional durante el proceso PDNA, sobre la base de buenas prácticas de respuestas a desastres en el pasado y el marco normativo e institucional en Uruguay. Por lo cual, no todos los procedimientos sugeridos tienen que aplicarse a un PDNA ante todo tipo de desastre.

La gestión de un PDNA exige la estrecha colaboración entre el gobierno nacional y los respectivos representantes de las Naciones Unidas, la Unión Europea, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y FONPLATA y otros socios internacionales que sean convocados a participar en el PDNA, a fin de garantizar que el proceso de evaluación y la elaboración del plan de recuperación estén bien coordinados y ajustados al marco normativo e institucional en esta materia. Los principios de un PDNA eficaz deben ser: una

estructura única de evaluación, un solo proceso de evaluación y un producto de la evaluación denominado “Estrategia de recuperación”.

El proceso de planificación y realización de un PDNA supone:

- Mecanismos de coordinación;
- Creación de un equipo de gestión del PDNA;
- Acuerdo sobre los roles y responsabilidades;
- Composición de los equipos de evaluación;
- Recursos necesarios;
- Logística de la evaluación.

En el presente capítulo, estas tareas del proceso del PDNA se dividen en seis pasos principales que se resumen en la siguiente tabla y diagrama, sin embargo, estos pasos y el cronograma para llevar a cabo un PDNA dependerán siempre de la naturaleza y la escala del desastre.

3.2 Pasos y proceso

Los pasos y el proceso de un PDNA se resumen en la siguiente tabla y diagrama. Cada uno de los pasos fundamentales se describe en detalle más adelante.

Tabla 9.

Pasos, proceso y productos fundamentales de un PDNA

Pasos fundamentales	Proceso y productos principales
1. Preactivación y activación	<ul style="list-style-type: none"> • Sinae identifica la necesidad de un PDNA y convoca junto al presidente o secretario a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos. • Presidencia comunica en el país a la UE, el BM, las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), FONPLATA y otros cooperantes sobre la necesidad de un PDNA; • Comunicación entre las oficinas de la UE, el BM y las Naciones Unidas en el país con sus respectivas sedes, y comunicación entre la UE, el BM y las Naciones Unidas para apoyar un posible ejercicio de PDNA; • Decisión de la UE, el BM, las Naciones Unidas y otros cooperantes en el país y en sus respectivas sedes para apoyar y participar en el PDNA; • Identificación de los objetivos, el alcance y los recursos para el PDNA; • Explicitar el apoyo que el Gobierno y cooperantes proporcionarán a la misión de evaluación PDNA; • Despliegue de la misión de planificación; • Establecimiento del equipo de gestión de alto nivel en el país; • Elaboración de una estrategia de movilización de recursos para el desarrollo del PDNA
2. Preparación de un PDNA	<ul style="list-style-type: none"> • Disposición de mecanismos y el plan del PDNA; • El Gobierno en consulta con los miembros tripartitos y otros cooperantes que apoyen el PDNA establecerán las medidas necesarias para el desarrollo del PDNA (composición del equipo, logística, recursos humanos, gestión de la información, planificación estratégica y especialistas en desarrollo humano, presupuesto, estructuras de gestión, etc.); • Organizar un taller de capacitación a los miembros del equipo del PDNA con el objetivo de introducir la metodología que permita llevar a cabo la evaluación; • Establecer el programa de trabajo y calendario para la evaluación, incluida la composición de grupos sectoriales
3. Recopilación y validación de datos	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo de escritorio: los equipos sectoriales y temáticos creados recopilan datos cuantitativos secundarios sobre daños, pérdidas e impactos del desastre, e información de referencia anterior al desastre; • Visitas a terreno: recolección de muestras de datos y validación de datos de las zonas afectadas, así como de ser necesario el uso de encuestas y otros métodos de recopilación de datos a través de entrevistas. Las visitas a terreno deben ser coordinadas entre las autoridades nacionales, sectoriales y departamentales donde el CDE es la autoridad máxima en materia de Gestión Integral de Riesgos en el departamento. La selección de lugares se basará en datos preliminares de las zonas o los sectores pertinentes más afectados. • Consultas con partes interesadas, incluidos grupos focales.

Pasos fundamentales	Proceso y productos principales
4. Consolidación y análisis	<ul style="list-style-type: none"> •Análisis de datos a nivel sectorial: consolidar, procesar y analizar datos sobre daños y pérdidas recopilados de cada equipo sectorial; •Después de consolidar los daños y pérdidas, identificar necesidades y prioridades de recuperación del sector y sintetizarlas en informes sectoriales; •Análisis de datos intersectoriales: verificación de las conclusiones de los distintos sectores evaluados. Realizar un análisis multisectorial para tener una comprensión común del desastre; identificar prioridades compartidas por distintos sectores y zonas geográficas, grupos vulnerables y temas transversales, y establecer una base común para la programación de la recuperación; •Consulta: llevar a cabo un proceso de consulta para fomentar la participación de partes interesadas locales en las zonas afectadas a fin de llegar a un acuerdo sobre necesidades prioritarias y estrategias de recuperación; •Revisión de las necesidades y estrategias de recuperación de los distintos sectores y zonas geográficas; •Análisis del impacto del desastre a nivel macro (proyección del impacto sobre la economía y el desarrollo humano).
5. Formulación de la estrategia de recuperación	<ul style="list-style-type: none"> •Taller con la participación de todos los miembros del equipo del PDNA para compartir los resultados y las necesidades de recuperación del PDNA en todos los sectores y los resultados de la consulta a las partes interesadas locales; •Elaborar la estrategia de recuperación (visión, principios rectores, necesidades y prioridades para la recuperación y la reconstrucción, mecanismos de implementación y rendición de cuentas); •Redactar la versión preliminar del Informe del PDNA con la estrategia de recuperación; •Proceso de opiniones y validación con las autoridades y partes interesadas; •Redactar el informe final; •Preparación del resumen y presentación en Power Point o similar
6. Movilización de recursos y mecanismo de implementación	<ul style="list-style-type: none"> •Identificar posibilidades de reasignaciones presupuestarias al interior de las instituciones gubernamentales o dentro del presupuesto nacional para el financiamiento de la estrategia de recuperación. •De ser necesario, y como complemento de los recursos asignados en el presupuesto nacional, diseñar una estrategia para la movilización de recursos; •Organizar la conferencia de donantes para presentar el PDNA y la estrategia de recuperación; •Recomendar el mecanismo interinstitucional de coordinación e implementación de la recuperación, de acuerdo al marco normativo e institucional nacional.

Proceso PDNA y Estrategia de Recuperación



3.3 Consultas al interior del gobierno para llevar a cabo el PDNA

El PDNA es un proceso dirigido por el Gobierno y de propiedad del Gobierno, que se lleva a cabo con la participación de organismos nacionales e internacionales. La coordinación general por parte del gobierno nacional (Sinae, Presidencia de la República y Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos) es fundamental para una correcta evaluación.

Inicio de la evaluación

El PDNA se inicia por una decisión del gobierno nacional, en la cual la máxima autoridad del Sinae comunica al Secretario o prosecretario del Presidente de la República sobre la necesidad de realizar un PDNA y este último convoca a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos para la ratificación de la decisión de dar inicio a un PDNA en Uruguay.

Una vez acordada la realización de un PDNA, la Presidencia de la República remite una carta solicitando que los socios tripartitos (la Unión Europea, el Banco Mundial y las Naciones Unidas), así como a otras agencias de cooperación (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y FONPLATA entre otros) apoyen al Gobierno para llevar a cabo el PDNA. Tras recepción de la carta, los socios tripartitos y otros cooperantes interesados en apoyar y participar en el PDNA se reunirían con las autoridades gubernamentales pertinentes e iniciarían conversaciones preparatorias sobre el alcance del PDNA.

Pasos preparatorios para llevar a cabo un PDNA

Las instituciones nacionales que formarán parte del Equipo de Gestión de Alto Nivel del PDNA en Uruguay estará conformado por representantes de la Secretaría de la Presidencia, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Oficina de Planeación y Presupuesto (OPP) y de la Dirección Nacional de Emergencia. A este equipo se podrán sumar representantes de los socios tripartitos como de otras agencias de cooperación que hayan manifestado su compromiso de apoyar en PDNA.

Entre otras funciones, se espera que el Equipo de Gestión de Alto Nivel del PDNA coordine con otros ministerios, instituciones nacionales y organismos internacionales su participación en los distintos pasos necesarios para llevar a cabo el PDNA.

Para la planificación de un PDNA es esencial comprender la escala y magnitud del desastre a fin de que se formulen Términos de Referencia claros para el PDNA. Esto puede hacerse a través de una misión de planificación con la participación de representantes del gobierno nacional, socios tripartitos y de otros organismos internacionales. La función principal de la misión de planificación consiste en redactar Términos de Referencia y un presupuesto para llevar a cabo el PDNA.

Redacción de los Términos de Referencia del PDNA

El Gobierno, con la colaboración de socios internacionales deben redactar los Términos de Referencia del PDNA. Los Términos de Referencia definen el alcance y los plazos del PDNA, su estructura de gestión, la dotación de personal y organización de la logística, así como consideraciones de gestión de la información.

La institución gubernamental encargada de la coordinación del PDNA debe coordinar, en colaboración con los socios internacionales, la elaboración de los Términos de Referencia y expresar su consentimiento de manera formal.

Calendario y cronograma del PDNA

El calendario y el cronograma para la realización de un PDNA se deciden en consulta entre el Gobierno, los socios tripartitos y otros cooperantes. Debido a que realizar un PDNA toma un mínimo de tres a seis semanas, el cronograma debe tener en cuenta la disponibilidad de datos e información primaria antes de que se inicie el PDNA. Debe garantizarse que la fase de la respuesta humanitaria del desastre esté casi terminada, y que la realización del PDNA no impida la continuidad de las actividades de socorro.

También es importante asegurarse de que los funcionarios de las instituciones nacionales, así como de los gobiernos departamentales y municipales se hayan reintegrado a sus labores y estén disponibles para colaborar en la tarea de llevar a cabo el PDNA. Por lo regular, el PDNA debe comenzar dos o tres semanas después del desastre.

Participación de instituciones gubernamentales

La Dirección Nacional de Emergencias, en su calidad de secretaría general de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos, facilitará la designación de los funcionarios y expertos que participarán en el PDNA.

La Dirección Nacional de Emergencias, MEF, OPP y MIDES serán parte del Equipo Coordinador del PDNA, y entre los cuales se designará a un alto funcionario para la coordinación general del PDNA y ser la persona de referencia para los cooperantes y otros actores involucrados en el PDNA.

A medida que se creen los equipos sectoriales, los funcionarios tanto de instituciones públicas, académicas, del sector privado y la sociedad civil que participen en cada equipo sectorial proporcionarán información sobre daños y pérdidas a partir de sus conocimientos y registros de la situación provocada por el desastre. De ser necesario, el Gobierno y/o socios internacionales deberán designar a expertos sectoriales para coordinar y realizar la evaluación en los sectores incluidos en el PDNA. La participación de funcionarios gubernamentales y de otras instituciones nacionales es importante para validar los datos sobre daños, pérdidas y necesidades.

Facilitación de instalaciones locales

Las instituciones gubernamentales, tanto a nivel nacional, sectorial y departamental, en la medida de la disponibilidad facilitará instalaciones para los equipos de evaluación, tales como espacios de oficina, facilidades para el desarrollo de capacitaciones y facilidades de comunicación, en especial para los miembros de los equipos de evaluación que procedan del extranjero y que hayan sido movilizados por los socios tripartitos u otros cooperantes.

Así mismo, dependiendo de la disponibilidad de vehículos, las instituciones gubernamentales proporcionarán servicios de transporte al equipo de evaluación para la realización de visitas de terreno.

Conformación y capacitación de los equipos sectoriales

El PDNA debería abarcar los sectores afectados que han sido priorizados para ser parte

del PDNA. Para cada sector deberá conformarse un equipo formado por expertos del Gobierno, organismos internacionales, academia y el sector privado, seleccionados a partir de sus conocimientos y el acceso a información sectorial relevante. Los ministerios o funcionarios gubernamentales que coordinen la evaluación de cada uno de los sectores priorizados deberán contar con información de contacto de las personas que forman parte de cada uno de los equipos sectoriales creados para la evaluación.

La Dirección Nacional de Emergencias, con el apoyo de los socios tripartitos, deberá facilitar la capacitación de los equipos sectoriales en los métodos y herramientas de evaluación del PDNA. Los miembros de los equipos sectoriales participantes en el PDNA deberán asistir al programa de capacitación.

Recopilación de datos e información primaria

Los organismos gubernamentales y nacionales son los mejores para proporcionar datos e información primaria que sirva de referencia para los sectores que se evalúen. Cada uno de los equipos sectoriales deberá reunirse con las instituciones pertinentes para obtener los datos de referencia. Cuando los datos e información primaria no estén fácilmente disponibles, el Equipo de Coordinación del PDNA y/o Equipo de Gestión de Alto Nivel buscará o facilitará el acceso a fuentes de información para obtener los datos de referencia.

Las instituciones gubernamentales participantes del PDNA deberán encomendar a su personal la recopilación de datos primarios sobre daños y pérdidas; por ejemplo, en el sector agrícola, los datos de superficie total y cultivos afectados deben ser recopilados y compilados por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Del mismo modo, los datos sobre la pérdida de empleo y medios de vida en los distintos sectores deberían ser recopilados por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

La recopilación del tipo de datos e información necesaria para el desarrollo del PDNA debe ponerse de relieve al momento de definir los Términos de Referencia.

Visitas de terreno

Es necesario que los equipos sectoriales realicen visitas de terreno para llevar a cabo

evaluaciones. La organización de estas visitas corresponde a los organismos gubernamentales competentes. El número de visitas de terreno, así como los lugares que vayan a visitarse, deben decidirse en consulta con los organismos gubernamentales participantes del PDNA. Durante sus visitas, los equipos sectoriales deben ser acompañados por representantes de instituciones gubernamentales tanto del nivel nacional, como de los niveles Departamentales y municipales. Donde cabe destacar que los Comités Departamentales de Emergencia (CDE) son la máxima autoridad departamental y referente institucional del Sinae en el territorio.

Encuestas y entrevistas a nivel familiar y comunitario: Para la evaluación podría ser necesario la realización de encuestas familiares y/o comunitarias. Estas encuestas y entrevistas se realizan de manera más eficiente, rápida y productiva cuando las instituciones gubernamentales pertinentes toman la iniciativa, por lo cual los mismos deben estar involucrados en el diseño de las mismas.

Redacción del informe

Cada uno de los equipos sectoriales redacta sus respectivos informes sectoriales (ver herramienta 9 al final de este documento) y los envían a un equipo de redacción para que los revise, consolide y elabore el Informe del PDNA. El equipo de redacción está conformado tanto por representantes gubernamentales como de organismos de cooperación. En algunas oportunidades, podría resultar conveniente contratar personal específico para la labor de consolidación, edición y diseño del informe.

El equipo de redacción revisa y edita los informes sectoriales, y produce una versión resumida en que se captan los aspectos más importantes de la evaluación.

Presentación de los resultados del PDNA

El equipo de coordinación del PDNA debe presentar sus conclusiones a una amplia gama de instituciones y autoridades gubernamentales y de la cooperación internacional en el país. Habitualmente en la presentación de los resultados del PDNA se incluye un resumen de daños, pérdidas y necesidades de recuperación de todos los sectores. También debe comunicar los recursos financieros y conocimientos técnicos necesarios para implementar la recuperación. Todos los ministerios e instituciones,

así como los equipos sectoriales, autoridades departamentales, municipales y miembros de los CDE de los territorios afectados.

Revisión y aprobación del Informe del PDNA

Una vez finalizado el Informe del PDNA, el Equipo de Gestión de Alto Nivel deberá distribuirlo a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos, así como a los distintos ministerios e instituciones para que hagan observaciones. Dicha revisión debe realizarse en un plazo determinado.

El equipo del PDNA debe incorporar las observaciones y luego concluir el Informe del PDNA. Posteriormente debe presentarse el informe final a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos para su aprobación. Una vez aprobado, el Informe del PDNA se convierte en un informe oficial y pasa a ser la base de la planificación y la implementación de la recuperación.

Medidas de seguimiento del PDNA

Tras realizar el PDNA, puede ser necesario movilizar recursos externos para la recuperación y reconstrucción que se sumen a la asignación presupuestaria nacional para la recuperación. Es posible que el gobierno nacional solicite la ayuda de los socios tripartitos para organizar una conferencia de donantes en que se presente la estrategia de recuperación y reconstrucción.

Formulación de un marco para la recuperación

Una vez finalizado el PDNA y la estrategia de recuperación, podría ser necesario elaborar un plan detallado de implementación de los programas de recuperación y reconstrucción. Este plan detallado puede incluir la definición de los mecanismos y arreglos institucionales para la recuperación y la reconstrucción, una idea general de los conocimientos técnicos necesarios para la reconstrucción, el desarrollo de un presupuesto detallado y un plan de implementación y monitoreo. De ser necesario, el Gobierno podría solicitar apoyo adicional a los socios tripartitos para formular un marco de recuperación que constituya un plan detallado para la implementación de la estrategia de recuperación.

3.4 Activación de un PDNA

La respuesta inmediata después de un desastre se centra en entregar asistencia humanitaria y en las operaciones de búsqueda y rescate. Durante esta fase inicial se realizan evaluaciones rápidas para estimar las necesidades más urgentes, para orientar las actividades de socorro y la movilización de recursos para la asistencia humanitaria. Dentro de la arquitectura humanitaria global y si el Gobierno solicita apoyo internacional, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas realiza un llamamiento donde se detallan las necesidades humanitarias. Si bien la respuesta humanitaria es la primera prioridad en situaciones de desastre, los primeros pasos hacia un PDNA deben darse tan pronto como sea posible tras el desastre.

El PDNA se inicia a partir de una decisión explícita del Gobierno, donde el Presidente, Secretario de la Presidencia o el Director Nacional la Dirección Nacional de Emergencias identifica la necesidad de llevar a cabo un PDNA y convoca junto al presidente o secretario a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos. Luego que se acuerda llevar a cabo un PDNA, la Presidencia de la República comunica en el país entre otros a la UE, el BM, las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), FONPLATA y otros cooperantes sobre la necesidad de un PDNA.

Una vez que recibe la decisión de la UE, el BM, las Naciones Unidas y otros cooperantes en el país y en sus respectivas sedes para apoyar y participar en el PDNA, se organiza una misión de planificación del PDNA.

Es importante tener acuerdo previo sobre el objetivo de la misión de planificación del PDNA, su alcance, los Términos de Referencia, sus plazos y el costo previsto. Después de acordar los mecanismos de la misión de planificación, se establece formalmente el Equipo de Gestión de Alto Nivel, con la participación de representantes del Secretario de la Presidencia, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Oficina de Planeación y Presupuesto (OPP), de la Dirección Nacional de Emergencia y algunos cooperantes internacionales, los cuales que se encargarán de la dirección estratégica general de la misión de planificación y el PDNA.

Tabla 10

Cuadro resumen de funciones y responsabilidades de los socios tripartitos para el apoyo a PDNA

Actores	Principales funciones y responsabilidades
Socios tripartitos en el país (Naciones Unidas, BM, UE)	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la comunicación, el intercambio de información y la coordinación entre las tres partes; • Facilitar el proceso de consulta para asegurar el intercambio de información y coordinación, según sea necesario, con todos los interesados en el país, en particular con el Gobierno, el equipo de las Naciones Unidas en el país, los donantes y las organizaciones no gubernamentales; • Los socios tripartitos consideran su participación en el PDNA luego de recibir una petición oficial del Gobierno; • Asegurar la comunicación y coordinación entre las oficinas en el país y la sede con el fin de tomar decisiones rápidas y adecuadas para confirmar o no el apoyo al PDNA; • Una vez se recibe la petición oficial del Gobierno para llevar a cabo el PDNA, los socios tripartitos analizan y acuerdan los mecanismos para participar en la misión de planificación del PDNA; • Participar en el equipo de Gestión de Alto Nivel; • Proporcionar apoyo continuo a la misión de planificación y el proceso del PDNA

3.5 Preparación de un PDNA

La misión de planificación: finalidad y composición del equipo

El objetivo general de la misión de planificación del PDNA es organizar lo necesario para llevar a cabo un PDNA eficaz. Es importante que los organizadores de esta misión identifiquen las partes interesadas clave cuya participación es determinante para realizar el PDNA.

Representantes de las instituciones que son parte del Equipo de Gestión de Alto Nivel, socios tripartitos y otras agencias de cooperación, deben formar parte de la misión de planificación del PDNA. En oportunidades la participación de otros interesados tales como representantes de algunos Ministerios, Gobiernos departamentales, los representantes de los organismos de las Naciones Unidas en el país, organizaciones no gubernamentales locales e internacionales y los posibles donantes, también podrían formar parte de una misión de planificación.

Es importante mantener la misión de planificación del PDNA lo más compacta posible para facilitar una toma de decisiones rápida y asegurar desarrollar a cabalidad los Términos de Referencia de la misión de planificación.

La herramienta 1, que se presenta al final de este documento, presenta un ejemplo de términos de referencia para organizar y realizar una misión de planificación de un PDNA.

Resultados previstos de la misión de planificación

La misión de planificación del PDNA debe producir dos resultados fundamentales:

- Un breve informe de análisis de la situación.
- Los Términos de Referencia del PDNA.

Estos resultados se resumen en la siguiente tabla y posteriormente se describen con mayor detalle.

Tabla 11

Resultados previstos de la misión de planificación

Productos	Descripción
1. Breve informe del análisis de la situación	Redactar un breve análisis de la situación actualizada del desastre, sobre la base de: <ul style="list-style-type: none"> • Revisión de escritorio de los principales informes de evaluación rápida, Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones (MIRA), informes de terreno, informes gubernamentales y otros disponibles, mapas e imágenes de satélite, entre otros; • Consultas con las partes interesadas clave; • Voluntad de las instituciones participantes de la misión de planificación para participar y prestar apoyo técnico para la realización del PDNA
2. Los Términos de Referencia del PDNA (sobre la base del contenido habitual de un PDNA, adaptados a las condiciones locales y acordados con el gobierno)	Alcance del PDNA: <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos del PDNA; • Sectores y temas transversales que deberán evaluarse en el PDNA; • Zonas geográficas (Departamentos y municipios) que se evaluarán; • Cronograma del PDNA • Plan de trabajo del PDNA

Producto 1: Breve informe de análisis de la situación

Para que la misión de planificación logre sus objetivos, es necesario comprender la magnitud del desastre, su impacto sobre la población y sobre los procesos de desarrollo en curso y previstos. Esta información se elaborará en base de información secundaria

existente, la información registrada en el Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones (MIRA), incluidas las evaluaciones rápidas que ya se hayan llevado a cabo para informar la respuesta humanitaria, y un número limitado de entrevistas con las principales partes interesadas. De esta manera, el equipo podrá confirmar la necesidad de un PDNA, y, por lo tanto, definir su alcance y los mecanismos necesarios.

Un elemento importante del análisis de la situación es tener en cuenta, y proporcionar información preliminar, sobre las instituciones gubernamentales a nivel nacional, sectorial, departamental y local que pueden apoyar los procesos de recuperación, la información y las bases de datos disponibles, y su disponibilidad y capacidades para participar en el proceso del PDNA, lo cual incluye definir la estructura institucional en los sectores a ser considerados en el PDNA.

Al mismo tiempo, es importante evaluar la estructura y organización de la comunidad internacional existente, en particular la representación nacional de las Agencias de las Naciones Unidas en el país, de las instituciones financieras internacionales, los donantes y organizaciones no gubernamentales internacionales. Esto hará posible definir la capacidad disponible para la participación en el PDNA.

En base a las entrevistas, el análisis documental, las consultas y la evaluación de la capacidad, la misión de planificación generará un breve informe de análisis de la situación que servirá de base para los debates entre representantes del Gobierno, socios tripartitos y otros cooperantes, para decidir conjuntamente las futuras acciones y prioridades en relación con el PDNA. El informe debe incluir algunos de los aspectos siguientes:

- El impacto general del desastre en el país;
- Los sectores afectados, en particular los de mayor gravedad;
- Las zonas geográficas afectadas, especialmente las de mayor gravedad;
- Las principales consecuencias post desastre evidentes en el momento;
- Las necesidades urgentes que requieren atención en el PDNA;
- Centrarse en la interrelación entre distintos sectores y cómo abordar las posibles duplicaciones, así como los temas transversales prioritarios;
- Los vacíos de información que deben considerarse;
- Las evaluaciones de necesidades y los ejercicios de planificación actuales y previstos;

- Los posibles mecanismos de consulta;
- La descripción de las medidas de respuesta actuales y previstas;
- Las posibles asociaciones para llevar a cabo el PDNA;
- La financiación actual y prevista disponible para el PDNA o la recuperación.

Parte de los objetivos del PDNA es limitar el número de evaluaciones realizadas por distintas organizaciones y evitar la duplicación de esfuerzos. Esto se logra mejorando la coordinación en lo referente a la recopilación, el análisis y la presentación de datos preexistentes y de nuevos datos producidos durante la evaluación. Esto supone el aprovechamiento de la información existente antes del desastre, el uso de informes de evaluación humanitaria rápida, tal como la información recopilada por el Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones (MIRA) y análisis satelitales que puede proporcionar información crítica sobre la magnitud de los daños, su impacto potencial y las diferencias significativas entre las zonas afectadas.

Sin embargo, si la misión de planificación identifica deficiencias en la información crítica, podría ser necesario realizar una breve misión de reconocimiento a algunas o todas las zonas afectadas, a fin de subsanar los vacíos de información y establecer un reconocimiento de primera mano sobre la gravedad del desastre y sus efectos sobre la población local y los procesos de desarrollo.

En la planificación de una misión de reconocimiento, en ocasiones puede obtenerse información útil del análisis satelital que podrían contribuir a seleccionar las zonas idóneas para realizar visitas de terreno. Estos análisis satelitales, junto con la misión de reconocimiento, podrían ayudar a comprender mejor la situación para garantizar una evaluación integral durante el PDNA y la estrategia de recuperación.

La misión de reconocimiento será dirigida por el Gobierno, y en ella debe participar todo el equipo de la misión de planificación del PDNA o una parte de esta, o bien miembros de equipos de la Unión Europea, el Banco Mundial, los organismos de las Naciones Unidas y otros actores comprometidos en apoyar el desarrollo del PDNA. El número y tipo de sectores que participen de esta misión de reconocimiento dependerá del contexto del desastre. El informe de la misión de reconocimiento serviría para subsanar parcialmente algunos vacíos de información, tener una aproximación sobre la magnitud de los daños por área geográfica y sector, y proporciona una indicación de

los sectores prioritarios a ser considerados en el PDNA y la posible estrategia de recuperación.

Producto 2: Los Términos de Referencia del PDNA

El análisis de la situación y la misión de reconocimiento constituyen la base para la elaboración del plan del PDNA. Este plan resume todos los mecanismos necesarios para llevar a cabo un PDNA correctamente: define el alcance y el cronograma del PDNA, su estructura de gestión, la dotación de personal y la logística, así como las consideraciones pertinentes para la gestión de la información. A continuación, se describe cada uno de estos elementos del plan.

La herramienta 2, que se presenta al final de este documento, presenta un ejemplo para desarrollar los términos de referencia de un PDNA.

Definir el alcance de un PDNA

El análisis de la situación permite a la misión de la planificación definir el alcance y los objetivos del PDNA en el marco del contexto geográfico y sectorial más amplio de los daños y el impacto del desastre. Aunque es poco común, existe la posibilidad de que una misión de planificación no siempre dé como resultado la realización de un PDNA.

Suponiendo que se decida llevar a cabo un PDNA, la misión de planificación debe definir el alcance del PDNA, que puede limitarse a unos pocos sectores, zonas geográficas específicas y un calendario breve, o bien puede ser muy amplia y abarcar múltiples sectores, complejos requisitos de recopilación de datos, una amplia cobertura geográfica y un análisis en profundidad, entre otras características. A partir del análisis de la situación y la misión de planificación, el Gobierno decidirá:

- Los sectores que han de incluirse en la evaluación;
- Las zonas geográficas (Departamentos y/o municipios) que deben evaluarse;
- Los socios internacionales, ministerios pertinentes, así como otras organizaciones nacionales que participarán en la evaluación;
- El calendario de inicio y finalización del PDNA.

Los sectores que se deben incluir

En la siguiente tabla muestra los sectores que suelen incluirse en la metodología PDNA, los cuales pueden utilizarse como punto de partida para la selección de sectores pertinentes para el PDNA.

De ser necesario considerado el contexto e impacto del desastre, el Gobierno podría establecer una taxonomía diferente para estructurar los sectores o temas transversales y en base a ello orientar la selección de los sectores que serían considerados en el PDNA. No obstante, el proceso de toma de decisiones se basa en la gravedad del impacto del desastre sobre los distintos sectores. Asimismo, se debe tener en cuenta las características del desastre, los subsectores y los temas transversales que hay que abordar, así como las necesidades y prioridades de la población afectada.

Tabla 12

Posibles sectores a ser considerados en el PDNA

Sectores sociales	Sectores de infraestructura	Sectores productivos	Temas transversales
Vivienda, tierra y asentamientos	Agua, saneamiento e higiene	Agricultura, ganadería y pesca	Gobernabilidad
Educación	Infraestructura comunitaria	Industria y comercio	Reducción de riesgo de desastres
Salud	Energía y electricidad	Turismo	Medioambiente
Cultura	Transporte		Medios de vida
Nutrición	Telecomunicaciones		Género

La decisión en torno a los sectores que se deben evaluar es fundamental. Debe hacerse el esfuerzo de garantizar que no se excluya ningún sector afectado. De igual manera, no se debe pasar por alto ninguna de las necesidades de la población afectada. Un enfoque sectorial bien definido ayuda a garantizar una cobertura integral y vínculos clave entre sectores.

Los sectores que se han de incluir en la evaluación se identifican durante la misión de planificación para asegurar que el PDNA esté integrada por expertos en las materias correspondientes.

El momento de la evaluación

Definir el momento en el cual inicia y se desarrolla el PDNA exige la cuidadosa consideración de las acciones de respuesta humanitaria y las evaluaciones en curso. También es importante tener en cuenta que el PDNA no interfiera con los llamamientos humanitarios, las conferencias de donantes o la elaboración de estrategias de rehabilitación. Los desastres marcan momentos de tensiones excepcionales, tanto para las poblaciones afectadas como para las instituciones gubernamentales, que enfrentan exigencias sin precedentes en el ejercicio de sus funciones; por tanto, debe ser responsabilidad de todos los equipos del PDNA coordinar su trabajo de manera que permita mitigar el impacto de sus actividades sobre las contrapartes y la población afectada.

Es posible que algunos de los miembros del PDNA hayan participado en las evaluaciones para la respuesta humanitaria. En tales casos, se debe organizar el intercambio de los resultados de la evaluación. Si bien es importante que el PDNA no interfiera con las operaciones de carácter humanitario y los procesos de movilización de recursos, es igualmente importante asegurar que el PDNA no sufra demoras y se pierda la oportunidad de influenciar e iniciar la recuperación, ni las oportunidades de movilización de recursos.

La duración de un PDNA varía dependiendo de la escala y magnitud del desastre y de otros factores. La entrega oportuna de la evaluación debe ser un principio rector de la realización de un PDNA.

La estructura de gestión del PDNA

El tamaño, la composición y la estructura de gestión del equipo del PDNA dependerán del contexto del desastre a evaluar, sin embargo, el Gobierno del Uruguay ha definido previamente una estructura básica de las instituciones a ser consideradas en las diferentes instancias de coordinación del PDNA. Sin embargo, en los grandes desastres, cuando la capacidad nacional se ha visto afectada gravemente, es posible que sea preciso contar con un equipo más numeroso que incluya a varios expertos que se encarguen de diversos elementos del PDNA.

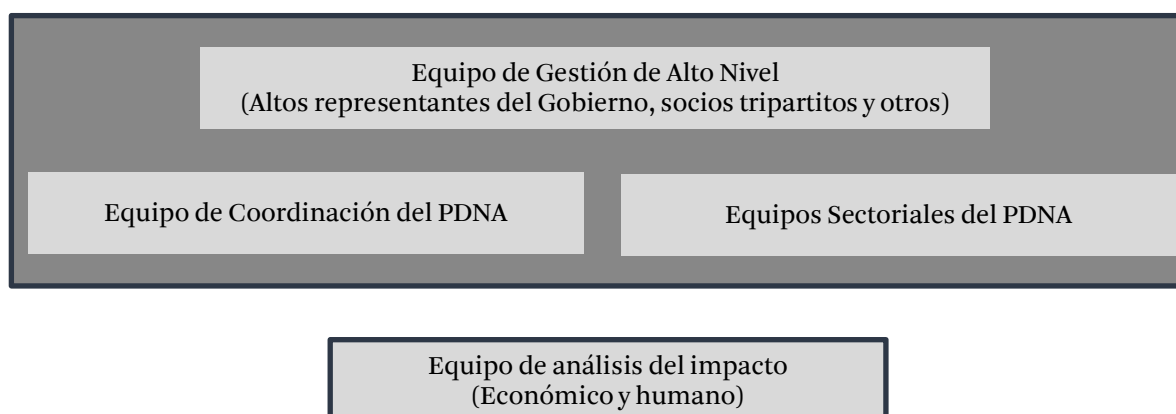
Al diseñar la estructura de gestión, el equipo debe considerar los mecanismos de

gestión y coordinación previos y posteriores al desastre existentes tanto en el país, como en el seno de la comunidad internacional. La estructura de gestión se basará en las capacidades nacionales existentes, a fin de hacer uso de los expertos nacionales y funcionarios gubernamentales experimentados disponibles, la cual se complementará con personal y expertos que puedan aportar los socios tripartitos y otras instituciones involucradas en el PDNA.

La estructura para llevar a cabo un PDNA debe contar con los equipos funcionales que se presentan en la siguiente figura. La estructura debe ser lo más sencilla posible, y debe combinar la participación de representantes gubernamentales, socios tripartitos y otras instituciones involucradas.

Figura 4

Estructura de coordinación de un PDNA



- **Equipo de gestión de alto nivel**

El Equipo de Gestión de Alto Nivel estará dirigido por el Secretario de la Presidencia, o quien él delegue como encargado de la recuperación y la reconstrucción. Participan además representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Director de la Oficina de Planeación y Presupuesto (OPP), el Director de la Dirección Nacional de Emergencias. Así mismo formarán parte de este equipo, el Jefe de Delegación de la Unión Europea, el Director o Gerente en el país del Banco Mundial y el Coordinador Residente o Coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y representantes de alto nivel de otras instituciones internacionales involucradas en el PDNA. La participación de otros funcionarios gubernamentales de alto nivel, o de

socios nacionales e internacionales, queda a discreción del Gobierno.

La herramienta 4, que se presenta al final de este documento, presenta un ejemplo de términos de referencia para el Equipo de Alto Nivel, el cual puede adaptarse y utilizarse según el contexto de la emergencia.

La función principal de este equipo consiste en proporcionar orientación estratégica sobre el PDNA, tomar decisiones de gestión y asegurar los recursos necesarios, así como el logro de los objetivos del PDNA.

El equipo de alto nivel se establece al inicio del proceso del PDNA y debe reunirse periódicamente durante el curso del PDNA. Este equipo también resuelve las posibles diferencias que se puedan presentar, y es el responsable último en la toma de decisiones relacionadas con las prioridades e intervenciones de recuperación que se proponen para la estrategia de recuperación.

- **Equipo de coordinación del PDNA**

El equipo de coordinación del PDNA está encabezado por un funcionario designado por el Equipo de Gestión de Alto Nivel para llevar a cabo el PDNA e incluye representantes de la Dirección Nacional de Emergencias, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), de la Oficina de Planeación y Presupuesto (OPP), del Ministerio de Desarrollo Social, de organismos tripartitos y de otras instituciones involucradas en el PDNA.

La herramienta 5, que se presenta al final de este documento, presenta un ejemplo de términos de referencia para el Equipo de Coordinación del PDNA.

Este equipo será supervisado por el equipo de gestión de alto nivel. El equipo de coordinación también puede tener un planificador que proporcione orientación sobre planificación de la recuperación, el proceso de consulta, así como sobre la integración de la perspectiva del desarrollo humano.

El equipo de coordinación se establece tan pronto la misión de planificación confirme la realización del PDNA. Este equipo permanece plenamente operativo durante todo el proceso del PDNA y recibe apoyo de la Secretaría del Informe, encargada de elaborar el informe PDNA respectivo.

- **Equipos sectoriales**

Los equipos sectoriales están formados por expertos de los ministerios competentes, de las Naciones Unidas, la Unión europea, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y FONPLATA y otras organizaciones. A estos equipos sectoriales, también podrán participar representantes de los Departamentos o Municipios de los territorios afectados.

Lo ideal es que funcionarios gubernamentales y expertos nacionales conformen la mayoría de estos equipos; esto también incluye expertos en macroeconomía y desarrollo humano para evaluar el impacto del desastre sobre los indicadores macroeconómicos y de desarrollo humano.

Además de los tres equipos anteriormente descritos, hay ciertas funciones esenciales necesarias en el PDNA. Estas funciones se describen a continuación.

- *Funciones de apoyo técnico*

El PDNA requiere apoyo con respecto a ciertas funciones esenciales, entre las cuales figura el soporte técnico en funciones básicas, como arreglos logísticos (visitas terreno, talleres, etc.), tecnología de la información y comunicación (TIC), gestión de la información (Instituto Nacional de Estadística), sistema de información geográfica (SIG)²² y cartografía, administración y finanzas. Tanto el Gobierno, los socios tripartitos y otros cooperantes podrán designar personal que proporcione apoyo técnico para la realización del PDNA.

La herramienta 6, que se presenta al final de este documento, presenta un ejemplo de términos de referencia del Equipo de apoyo técnico del PDNA.

- *Función de redacción del informe*

Uno de los principales productos del PDNA es un informe que incluye la estrategia de recuperación e informes de evaluación sectorial. Normalmente el Gobierno estará a cargo de la redacción del informe, junto con expertos sectoriales y miembros del

²² Como por ejemplo la IDE (Infraestructura de datos espaciales)

equipo de coordinación. La redacción del informe final debe ser dirigida por miembros del equipo de coordinación. La función principal de los redactores del informe sería:

- Compilar y editar todos los capítulos sectoriales;
- Redactar la versión general del Informe del PDNA;
- Integrar comentarios y finalizar el Informe del PDNA y la estrategia de recuperación;
- Elaborar una presentación de Power Point o similar que resuma el contenido principal del informe final.

Es esencial que todo el informe de evaluación y la estrategia de recuperación sea validado por las autoridades de los sectores considerados en el PDNA, así como por los miembros de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos. Puede considerarse contratar servicios profesionales de un editor para revisar y editar el informe final.

La herramienta 7, que se presenta al final de este documento, presenta un ejemplo de términos de referencia para la Secretaría del Informe.

Tabla 13

Resumen de funciones y responsabilidades

Actores	Funciones y responsabilidades
Equipo de gestión de alto nivel	<p>Proporcionar orientación estratégica sobre el PDNA, tomar decisiones de gestión y asegurar los recursos necesarios, así como el logro de los objetivos del PDNA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar orientación estratégica general sobre el PDNA. • Proveer y movilizar los recursos necesarios para apoyar el PDNA. • Establecer y proporcionar supervisión general al equipo de coordinación del PDNA. • Garantizar las estructuras de apoyo operacional necesarias para el PDNA. • Garantizar la producción de un Informe del PDNA único, coherente, técnicamente preciso y estratégicamente correcto de manera oportuna y con la amplia participación de los principales interesados. • Aprobar el informe final del PDNA y de la estrategia de recuperación. • Conducir y facilitar la movilización de recursos para apoyar la implementación de la estrategia de recuperación, por ejemplo, mediante la organización de conferencias de donantes y la elaboración de ejercicios de reestructuración de los planes de desarrollo.
Equipo de coordinación del PDNA	<p>Gestionar la planificación, implementación y coordinación del PDNA y la elaboración de la estrategia de recuperación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizar todos los preparativos para realizar el PDNA (logísticos, de recursos humanos, etc.); • Apoyar y facilitar el taller de orientación y formación del PDNA; • Durante el taller de capacitación, definir los objetivos y los resultados previstos del PDNA, los principios rectores, las zonas geográficas y sectores que se han de evaluar, la metodología aplicada y los instrumentos de recopilación de información, la organización de los equipos sectoriales, la

Actores	Funciones y responsabilidades
	<p>distribución de responsabilidades y el resto de disposiciones necesarias según la orientación que aparece en el volumen A de la presente guía sobre el PDNA;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asegurar un enfoque coordinado y coherente en todo el proceso del PDNA, incluidas las visitas de terreno; • Asegurar que se acuerden y se cumplan los principios del PDNA; • Asegurar un apoyo logístico y administrativo adecuado para los equipos sectoriales; • Establecer y supervisar equipos de asistencia técnica y la Secretaría del Informe; • Gestionar el presupuesto, los recursos, el plan de trabajo y el cronograma del PDNA; • Diseñar el proceso de consulta y planificación para la elaboración de la estrategia de recuperación. Asegurar la consulta y el análisis necesarios desde el punto de vista intersectorial/temático/territorial a fin de proporcionar una base sólida para fijar las prioridades en términos de estrategias de recuperación en todos los sectores y zonas geográficas; • Gestionar y supervisar la redacción, validación y revisión final del Informe del PDNA; • Organizar conferencia de donantes (de ser necesario); • Apoyar la movilización de recursos de recuperación; • Realizar reuniones informativas a posteriori al final de la misión.
Equipos sectoriales	<p>Los equipos sectoriales son los que llevan a cabo la evaluación propiamente dicha:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recopilar e integrar datos sobre los efectos y el impacto del desastre, en consonancia con la guía del PDNA; • Seleccionar los instrumentos de recopilación de datos en función de las necesidades de cada sector; • Recoger datos primarios sobre el terreno y secundarios necesarios para evaluar sus respectivos sectores; • Recoger datos de referencia según sea necesario; • Procesar y analizar los datos y los resultados de la evaluación; • Redactar los informes de evaluación sectoriales, incluidas las necesidades prioritarias de recuperación propuestas; • Redactar la estrategia de recuperación de sus respectivos sectores

Arreglos para realizar el PDNA

En cuanto la misión de planificación, en la cual se confirma o no la necesidad de realizar un PDNA, deben tomarse medidas preparatorias en términos de:

- Recursos humanos
- Logística
- Gestión de la información
- Presupuesto
- Capacitación

Tabla 14

Arreglos a ser considerados para el desarrollo de un PDNA

Item	Descripción
Recursos humanos para el PDNA	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las consideraciones sobre personal para conformar los diferentes equipos; • Personal nacional e internacional; • Capacidad de refuerzo necesaria; • Áreas de especialización necesarias; • Términos de Referencia para los equipos PDNA y otro personal clave; • Análisis de currículos y entrevista de candidatos para formar parte de los equipos de evaluación.
Logística	<ul style="list-style-type: none"> • Espacio de oficina para la gestión y equipos sectoriales; • Equipo y material de oficina; • Disposiciones de transporte (terrestre, aéreo); • Soluciones TIC (Internet, etc.); • Alojamiento; • Consideraciones de seguridad.
Gestión y análisis de la información del PDNA	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma web para intercambio de información entre los equipos del PDNA; • Alimentar la plataforma con los informes, bibliografía, datos, mapas y otra información relevante para el análisis de la situación; • Vínculos con otros sistemas de gestión de información existentes (como MIRA, OCHA, etc.); • Vínculos con bases de datos de desarrollo y los principales documentos analíticos del país; • Lista de contactos (Gobierno, organismos de las Naciones Unidas, donantes, instituciones financieras internacionales, organizaciones no gubernamentales, etc.); • Consideraciones de asignación de personal y equipo para asegurar la gestión y análisis de la información.
Presupuesto del PDNA	<ul style="list-style-type: none"> • Estimación de costos para llevar a cabo el PDNA
Capacitación para el PDNA	<ul style="list-style-type: none"> • Información y capacitación tras la conformación de los equipos sectoriales del PDNA; • Apoyo a la organización y facilitación; • Preparación de presentaciones, informes y otro material a ser utilizado.

A continuación, se detallan las disposiciones necesarias para cada uno de los pasos preparatorios indicados en la tabla anterior.

Recursos humanos

Sobre la base de los objetivos, el alcance y la estructura de gestión del PDNA preparados por la misión de planificación, será necesario determinar los recursos humanos para el desarrollo del PDNA. En la tabla anterior se muestran algunas consideraciones para la evaluación de las necesidades de personal.

Deben identificarse las necesidades de personal para coordinar o conformar los Equipos Sectoriales del PDNA, el Equipo de Gestión de Alto Nivel, el Equipo de Coordinación del PDNA, así como para los equipos de asistencia técnica y la redacción de informes. Deben tenerse en cuenta también las posibles necesidades de apoyo administrativo general y de conductores.

El PDNA requiere expertos técnicos de campos muy diversos. Los ministerios, organismos técnicos y sectoriales pueden identificar los recursos humanos necesarios para conformar sus respectivos equipos. La metodología y el alcance de la evaluación también determinan las necesidades de dotación de personal, por ejemplo, el número de encuestadores necesarios para llevar a cabo sondeos en hogares de las zonas afectadas. Además de los requisitos sectoriales específicos, podría necesitarse personal de apoyo a la coordinación y la gestión, tal como se ha señalado anteriormente.

En cuanto se hayan identificado las necesidades de recursos humanos para el PDNA, el siguiente paso es identificar los recursos humanos disponibles en el país para determinar el tipo y el alcance de los conocimientos que se precisan procurar desde el extranjero. Se debe ponderar la conformación de un equipo de evaluación diverso, que comprenda mujeres, hombres, minorías y personas con discapacidad, entre otras.

Debe prestarse atención a las necesidades de capacitación que puedan ser necesaria para apoyar el proceso del PDNA mediante el rápido fortalecimiento de las capacidades de coordinación de las autoridades y profesionales que formen parte del PDNA.

Logística

Las consideraciones logísticas incluyen la disponibilidad de oficinas o una ubicación funcional para el personal y la coordinación del PDNA, las soluciones de transporte y traslado necesarias para realizar el PDNA, especialmente en lo que respecta a las visitas a terreno y las posibles encuestas de hogares. Las necesidades de apoyo logístico dependerán de si el desastre ha afectado a la capital u otras zonas urbanas importantes, la elección de las metodologías que se han de utilizar, la cantidad de zonas afectadas, el acceso a esas áreas y su distancia con respecto a la ubicación central de los equipos del PDNA.

Cuando existen muchos equipos y personal que participan en el PDNA, es importante que se designe el espacio de oficina adecuado para albergar al personal y la coordinación del PDNA. La ubicación deberá proporcionar suficiente espacio de trabajo para todos los miembros del equipo del PDNA, así como un lugar para reuniones y capacitación y la elaboración de informes sectoriales y de la estrategia de

recuperación. Por lo tanto, el espacio de trabajo debe contar con equipo de oficina, acceso a Internet y espacio para las reuniones y actividades de capacitación, entre otros.

En base a experiencias anteriores, las mejores alternativas incluyen espacio de oficinas gubernamentales o, si esto no es posible, espacio en un hotel, en una universidad o en otras instalaciones para conferencias.

En casos de daño físico extremo en la ciudad capital, podría habilitarse y equiparse una estructura de carácter provisional. En principio, casi todo el apoyo logístico requerido por los equipos del PDNA debe estar listo antes de que se conformen los equipos sectoriales, para que se inicie la evaluación tan pronto como sea posible.

Deben hacerse los arreglos necesarios para contar con transporte local. Generalmente, el transporte lo proporciona el Gobierno o los donantes bilaterales que trabajan en la fase de emergencia, o bien proyectos en curso u oficinas locales de las Naciones Unidas y, en algunos casos, el sector privado.

Otras necesidades logísticas incluyen comunicaciones, equipo y material de oficina y facilitar el acceso a información e impresión. El presente documento no pretende abarcar la descripción en detalle del conjunto de las necesidades logísticas, pero la siguiente lista puede servir de referencia:

- Infraestructura de oficina para dar cabida al personal y la administración del PDNA;
- Material de oficina y equipos informáticos;
- TI y telecomunicaciones (Internet, celulares, etc.);
- Transporte y viajes;
- Reuniones de coordinación, consultas, talleres;
- Necesidades de administración de información (software, personal, equipo);
- Servicios de apoyo al equipo de gestión de alto nivel;
- Facilidades para el alojamiento.

Gestión y análisis de la información

Las evaluaciones post desastre, como los PDNA, generan un gran volumen de documentación, así como de datos primarios y secundarios que deben consolidarse para todos los sectores y que exigen un análisis complejo. Un sistema de gestión de la información que apoye la recopilación, el procesamiento, el análisis y la difusión de datos es un servicio de apoyo importante para el equipo del PDNA.

Debe ponderarse la posibilidad de utilizar alguna plataforma web común (Teams, Dropbox, Google Drive o similar) o plataformas con que cuente el Gobierno para facilitar el intercambio de información entre los equipos del PDNA. Esta plataforma puede servir como espacio de colaboración en torno al PDNA. El equipo de coordinación puede iniciar la plataforma, que luego puede ser manejada por un especialista de gestión de la información durante el proceso del PDNA.

La herramienta 8, que se presenta al final de este documento, presenta un ejemplo de términos de referencia para el Especialista en gestión de información.

Los informes, mapas y datos de referencia previamente recogidos por la misión de planificación deben ser publicados en la plataforma web común. A continuación, se incluye una lista ilustrativa de la información que se podría recopilar y hacer disponible en la plataforma web común del PDNA.

Informes y datos que recopilar	Posibles fuentes de información
<ul style="list-style-type: none">• Todos los informes de situación, informes de evaluación rápida y datos disponibles (a nivel mundial y por sector);• Mapas de las zonas y poblaciones afectadas, de los movimientos de población, albergues, etc.;• Imágenes satelitales de las zonas afectadas;• Mapas administrativos del país y las zonas geográficas afectadas;• Planes de contingencia disponibles relacionados con el desastre;• Informe sobre desarrollo humano del país;• Organigrama de las Naciones Unidas en el país y del gobierno;• Mapas de amenazas e historia de desastres anteriores;• Datos demográficos y socioeconómicos de las zonas afectadas;• Lista de contactos de los miembros del equipo del PDNA.• Términos de referencia del PDNA.	<ul style="list-style-type: none">• Ministerios sectoriales, Sinae, Intendencias municipales, Cruz Roja Uruguay.• Informes de los medios de comunicación.• Autoridades locales.• Organismos de las Naciones Unidas.• Instituciones financieras internacionales. (BM, BID; CAF, FONPLATA, etc.)• Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja• ONG internacionales y nacionales.• Reliefweb de la OCHA• Centro de mapas en Reliefweb• Map Action• UNOSAT• Base de datos de desastres, para datos sobre un historial de desastres.

El sistema de gestión de la información del PDNA debe basarse en sistemas de gestión de la información nacionales, de asistencia humanitaria y de recuperación temprana, y debe vincularse con los actuales sistemas de gestión de la información.

Presupuesto y movilización de recursos para el PDNA

La definición de los recursos necesarios para el PDNA y la movilización de los mismos para llevarla a cabo es una tarea importante. Hasta este punto, incluida la etapa de la misión de planificación del PDNA, se espera que las organizaciones involucradas cubran sus propios gastos de participación. Sin embargo, la siguiente fase, es decir, el PDNA propiamente tal, exige un aumento de los recursos. El presupuesto debe tomar en consideración las siguientes partidas presupuestarias principales para el cálculo de costos:

- Recursos humanos, necesidades de gestión y coordinación;
- Disposiciones logísticas;
- Gastos de capacitación y talleres;
- Actividades de consulta y planificación;
- Talleres, reuniones y conferencias;
- Administración.
- Edición, diseño e impresión del informe del PDNA.

La herramienta 3, que se presenta al final de este documento, proporciona un ejemplo más detallado de un presupuesto para el PDNA.

Es posible que se necesite una estimación del presupuesto para el PDNA a fin de facilitar la movilización de los recursos necesarios. Los socios tripartitos y otras agencias de cooperación pueden ayudar en la movilización de los recursos precisos para llevar a cabo el PDNA. Estos recursos pueden llegar en forma de contribuciones de los organismos participantes de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales o los donantes.

La capacitación para el PDNA

Teniendo en cuenta la diversidad de participantes en el PDNA, es importante organizar una sesión informativa y de capacitación con todos los miembros de los equipos a fin de establecer un enfoque común y un plan de trabajo.

La capacitación puede darse como un taller de dos a cuatro días de duración organizado y facilitado por el Equipo de Coordinación del PDNA. En el taller, los participantes recibirían orientación sobre la metodología del PDNA. En el taller también se debe entregar una visión general del desastre a partir del análisis de la situación realizado por la misión de planificación, y actualizar sobre la respuesta humanitaria, los actores principales, las consideraciones logísticas y de acceso, entre otras.

Debe proporcionarse un paquete de información a todos los miembros del equipo del PDNA que contenga los informes, mapas y listas de contactos más relevantes, la mayoría de los cuales se han recopilado durante la etapa de la misión de planificación. También se organizaría una reunión informativa sobre la estrategia de gestión de la información del PDNA, y sobre la plataforma y las herramientas de gestión de datos e información que se vayan a utilizar durante el PDNA.

Podrían necesitarse otras sesiones de capacitación para determinados sectores y temas intersectoriales o para métodos de recopilación de datos e instrumentos para encuestas. Además, los equipos sectoriales podrían diseñar y facilitar sesiones de trabajo específicas sobre asuntos pertinentes.

Los talleres también deben servir para organizar todos los elementos del PDNA, incluidos los siguientes temas, en función de las necesidades:

- Sectores y zonas geográficas que evaluar;
- Descripción general de la metodología y enfoque de la evaluación;
- Principios básicos del trabajo sobre el terreno;
- Composición de los equipos (por zona geográfica o sector);
- Datos que deben recogerse por sector (desagregados entre otros por territorio, sexo y edad);
- Uso de instrumentos para la recopilación de información;
- Vínculos intersectoriales y temas transversales;

- Distribución de responsabilidades y tareas;
- Disposiciones de dirección y coordinación;
- Disposiciones para la recopilación de datos de referencia necesarios para todos los equipos;
- Responsabilidades de consolidación de datos e información y redacción de informes;
- Cronograma y plan de trabajo;
- Disposiciones logísticas (transporte, alojamiento, gastos de viaje, agenda de reuniones);
- Medidas de seguridad y protección.

3.6 Recopilación y análisis de datos

Revisión de información/trabajo de escritorio

Para iniciar el proceso de recopilación de datos, el equipo del PDNA debe recopilar y analizar datos secundarios cuantitativos para evaluar la magnitud de los daños en sectores tales como la educación, la agricultura, la salud y otras infraestructuras. El equipo también recopila datos sobre las características demográficas, sociales y económicas generales del país y las zonas geográficas afectadas, así como datos específicos de cada sector considerado en el PDNA.

La información anterior ayuda a describir las condiciones en el país antes del desastre y constituye la línea de base cuantitativa para el análisis comparativo de las condiciones anteriores y posteriores al desastre. Estas tareas deben asignarse a los miembros de los equipos sectoriales desde el inicio del proceso del PDNA para garantizar que la recopilación de información se realice al mismo tiempo que las visitas de terreno.

En muchas oportunidades puede resultar difícil recopilar datos sobre las consecuencias de los desastres debido a la falta de recolección sistemática de datos por parte de los organismos competentes, o por falta de acceso a las zonas afectadas debido a problemas logísticos. En tal situación, pueden recopilarse datos primarios mediante

un número limitado de encuestas específicamente diseñadas y aplicadas a grupos de muestra estadísticamente importantes, según sea la disponibilidad de tiempo y recursos. Los resultados de estas encuestas de muestras pequeñas luego deben ser extrapolados para hacer una estimación del panorama total de los daños, pérdidas y necesidades.

Las evaluaciones realizadas antes del inicio del PDNA, ya sean de miembros del Sinae o por organismos humanitarios deben utilizarse para elaborar una base de datos e información preliminar. Siempre es preferible contar con una estimación extrapolada que pueda utilizarse para la evaluación a no tener datos, o tener una base de datos muy elaborada que exija demasiado tiempo y recursos construirla.

Entrevistas con partes interesadas clave y evaluación en terreno

Además de la recopilación de datos secundarios, las visitas a terreno se organizan para recoger y validar datos. Las entrevistas con partes interesadas clave en el marco de las visitas de terreno a las zonas afectadas son esenciales para que el equipo del PDNA tenga una visión de primera mano de los efectos y el impacto del desastre. En las cuales siempre se deberán considerar entrevistar a miembros de los Comités Departamentales de Emergencia (CDE) y representantes municipales de los territorios afectados.

El Equipo de Coordinación del PDNA debe organizar cuidadosamente las visitas de terreno, a fin de evitar repetir las visitas de los equipos de evaluación y la consiguiente “fatiga de evaluación” entre los informantes clave y las comunidades afectadas, y para evitar interrupciones en las operaciones humanitarias. El Equipo de Coordinación del PDNA supervisará el trabajo realizado por los equipos sectoriales y diseñará procesos orientados a garantizar que se recopilen eficazmente los datos en todos los sectores, evitando así la duplicación de solicitudes de información.

Las consultas deben ser amplias, deben incluir a hombres y mujeres, personas de distintas edades, personas con discapacidad y otras necesidades especiales, así como otros grupos. Las consultas con mujeres y hombres (ya sea de manera individual, conjuntamente, o en grupos únicos o mixtos) y con personas con diferentes intereses y prioridades.

Con el fin de evaluar el impacto de los desastres, se utiliza una serie de métodos de recopilación de información. En general, los métodos de recopilación de información comprenden uno de los siguientes o una combinación de estos:

- Debates de grupos de discusión;
- Entrevistas con grupos de medios de vida;
- Entrevistas con informantes clave;
- Visitas y entrevistas a hogares;
- Observación en el terreno;
- Encuestas de hogares;
- Mapas e imágenes satelitales.

Si bien el uso de uno u otro método viene determinado por el contexto y el sector que se estén evaluando, se deben seguir los siguientes principios básicos de recopilación de información:

- Consultas directas: con la población afectada por el desastre, las autoridades departamentales (especialmente a miembros del CDE y Cecoed) y locales y la sociedad civil, de los territorios afectados.
- Información representativa: hay que asegurarse de consultar a todos los grupos de población afectados en las diferentes zonas geográficas afectadas.
- Confiabilidad: hay que garantizar información confiable que distinga entre “hechos”, “opiniones” y “rumores”.

Como cada persona tiene un punto de vista subjetivo, cuando se estime necesario será esencial reconfirmar o verificar con los otros informantes, manteniendo la imparcialidad. Así mismo, hay que asegurarse de captar los impactos particulares sobre las mujeres y los hombres y que se incorporen sus necesidades particulares en los planes de recuperación.

Consolidación y análisis

Cuando finalicen las visitas de terreno y la revisión de información/trabajo de escritorio, el equipo del PDNA debe consolidar, analizar e interpretar los datos obtenidos. Este análisis es fundamental para el éxito del PDNA, ya que convierte los datos en evidencias creíbles y convincentes que informan las decisiones adoptadas por las autoridades del Gobierno y la comunidad internacional con respecto a la recuperación del país.

Análisis de datos a nivel del sector

El primer paso implica la consolidación, el procesamiento y el análisis de los datos recogidos por cada equipo sectorial. Los datos recopilados por cada equipo sectorial pueden provenir de varios actores y fuentes, lo cual exige la verificación y triangulación de la información para examinar incoherencias y confirmar los resultados. Los equipos sectoriales deben traducir los resultados de la evaluación en necesidades y prioridades de recuperación y sintetizarlos en un informe sectorial.

Cuando se realicen encuestas de hogares o se obtienen datos detallados mediante otros instrumentos, los encuestadores y demás personal deben procesar un gran volumen de datos con el fin de convertirlos en útiles.

Análisis de datos intersectoriales

Los equipos sectoriales deben compartir y verificar los resultados por sectores. El análisis intersectorial ayuda a identificar los vínculos y los asuntos que afectan a todos los sectores. Este tipo de análisis puede ser de gran ayuda para lograr una comprensión común de los efectos del desastre, identificar prioridades comunes en distintos sectores y zonas geográficas, grupos vulnerables y para establecer una base común para la programación de la recuperación.

Para diseñar la estrategia de recuperación, deben consolidarse los datos cuantitativos y cualitativos obtenidos del PDNA, deben presentarse de manera que proporcionen un panorama global de todos los sectores y las zonas afectadas. Cuando sea posible, los resultados de la evaluación deben reflejarse por sector y zona geográfica para facilitar el análisis comparativo y establecer prioridades.

Se debe estimular a los equipos sectoriales para que utilicen la plataforma de trabajo virtual de colaboración del PDNA, establecida al inicio del proceso, como un centro único donde compartir y guardar fácilmente los datos y la información producidos por los miembros de los equipos.

3.7 Formulación de la estrategia de recuperación

La estrategia de recuperación forma parte del PDNA y constituye su principal objetivo. Esta sección ofrece una breve descripción del proceso de elaboración de la estrategia de recuperación, en tanto que en el capítulo 2 de este documento se proporciona información detallada sobre el contenido de la estrategia de recuperación.

El Equipo de Coordinación del PDNA facilitará la elaboración de la estrategia de recuperación con la supervisión del Equipo de Gestión del Alto Nivel.

Los pasos para la elaboración de la estrategia de recuperación son los siguientes:

- Definir la visión de la recuperación y las acciones de la estrategia de recuperación dentro de cada sector y territorio afectado;
- Definir objetivos e intervenciones claras que señalan la ruta hacia los resultados previstos y ayudan a definir el cronograma;
- Definir el costo del proceso de recuperación;
- Realizar consultas con las partes interesadas del Gobierno Nacional, Departamentos y Municipios, las comunidades afectadas, organismos de la sociedad civil y los socios del sector privado para presentar la estrategia de recuperación y validar las prioridades y necesidades de la hoja de ruta de recuperación y reconstrucción.

Consulta de partes interesadas

El proceso de consulta forma parte del proceso del PDNA, y es especialmente importante a la hora de elaborar la estrategia de recuperación.

Se debe consultar a los actores clave en el Gobierno Nacional y departamentales, organismos internacionales y comunidades locales afectadas por el desastre en el momento de priorizar las necesidades de recuperación. La familiaridad con las condiciones locales, las necesidades y capacidades de las personas puede proporcionar información útil que sería difícil encontrar en otros lugares. Además, las personas con experiencia previa en recuperación general ante los desastres también pueden contribuir de manera significativa al compartir ejemplos de buenas prácticas en anteriores procesos de recuperación.

La implementación de las intervenciones para atender necesidades de recuperación requerirá de recursos financieros, materiales y humanos; por lo tanto, es importante incluir a representantes del MEF, OPP, Instituciones financieras internacional y agencias de cooperación internacional a la hora de determinar las prioridades de recuperación.

El proceso de consulta en Granada

Después de que el huracán Iván azotara Granada en el año 2004, se organizó un proceso de consulta nacional para fomentar la colaboración y el consenso en torno al proceso de recuperación entre las principales partes interesadas. El proceso consistió en una consulta de un día y medio día de mesas redondas organizadas por sectores.

El objetivo de la consulta era generar un entendimiento compartido de los desafíos que enfrentaba Granada y un proceso de consenso general en torno al plan de recuperación, su implementación y el seguimiento del Gobierno y las partes interesadas a nivel nacional, internacional y comunitario. Del mismo modo, se estableció un mecanismo permanente de información ciudadana a través de la Agencia para la Reconstrucción y el Desarrollo.

La consulta nacional involucró a 150 involucrados en las tomas de decisiones en el proceso de recuperación y desarrollo en el país: miembros del Consejo Consultivo Nacional y de la Agencia para la Reconstrucción y el Desarrollo, representantes de ministerios e instituciones nacionales competentes, partidos políticos y sociedad civil, incluidos los jóvenes, los sindicatos, el sector privado, organizaciones religiosas, la comunidad académica y científica, los medios de comunicación, organizaciones comunitarias y otros socios para el desarrollo.

El apoyo activo y la participación de todas las partes interesadas son fundamentales para que el plan de recuperación se implemente con éxito. Estas partes interesadas pueden ser consultados a través de distintos medios, tales como entrevistas individuales, debates en grupos pequeños, reuniones conjuntas con representantes de la sociedad civil (comunidades, asociaciones de mujeres, organizaciones del sector privado, etc.) o talleres nacionales.

Una vez que finalicen las consultas y se elabore la estrategia de recuperación, es necesario organizar una reunión o taller donde participen las autoridades gubernamentales, los organismos de las Naciones Unidas, los donantes, las instituciones financieras internacionales, organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y otras partes interesadas para validar los resultados finales. El objetivo es presentar la estrategia de recuperación y recibir comentarios y validación, así como salvaguardar la propiedad de la estrategia de recuperación y los resultados.

El cuadro siguiente resume los elementos básicos incluidos en la estrategia de recuperación, los mismos que son presentados en detalle en el capítulo 2 del presente documento.

Tabla 15

Elementos básicos a ser considerados en la Estrategia de Recuperación

Necesidades de recuperación	Visión y principios rectores	Plan de recuperación	Disposiciones de la implementación
<p>Resumen de las necesidades de recuperación basadas en los resultados del PDNA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para la reconstrucción de activos físicos y la compensación de pérdidas económicas; • Restablecer la prestación de servicios y el acceso a bienes y servicios; • Restablecer la gobernabilidad y los procesos sociales; • Reducir los riesgos y recuperarse de manera sostenible. 	<p>La visión acordada está en armonía con los objetivos nacionales de desarrollo y los principios rectores del proceso de recuperación general</p>	<p>Resumen del plan de recuperación basado en resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Necesidades prioritarias; • Intervenciones necesarias; • Productos esperados; • Costos de recuperación; • Resultados previstos. 	<p>Resumen de las disposiciones para la buena implementación de la hoja de ruta de recuperación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones, coordinación y gestión; • Temas transversales; • Vínculos con el desarrollo; • Movilización de recursos; • Principales supuestos y limitaciones

Redacción del PDNA y la estrategia de recuperación

Una vez que finalice el PDNA y se acuerde la estrategia de recuperación, el Equipo de Coordinación deberá consolidar todos los informes sectoriales y los elementos de la estrategia de recuperación en un solo informe, con la ayuda de redactores y el editor.

El informe debe servir para presentar todos los resultados de la evaluación y la estrategia de recuperación de manera integrada y coherente, que abarque todos los sectores y vincule las necesidades de recuperación con claros objetivos y resultados de

recuperación. Debe garantizar la calidad y reflejar los acuerdos alcanzados por el Gobierno, el sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y los donantes. Este informe es fundamental para la movilización de recursos y para la posible conferencia de donantes que se planifique como parte de la estrategia de movilización de recursos.

Después de redactar el PDNA y la estrategia de recuperación, la versión preliminar debe compartirse con los miembros de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos para obtener opiniones y validación. Es recomendable llevar a cabo un proceso de validación similar con otras partes interesadas, como el Equipo de Gestión de Alto Nivel. Todos los comentarios deben integrarse, y luego validarse el informe final, que posteriormente debe producirse e imprimirse.

El informe debe ser finalizarlo por el Equipo de Coordinación y debe ser avalado por la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos. Asimismo, debe diseñarse una presentación de Power Point o similar que resuma los resultados, la estrategia de recuperación, las recomendaciones y el presupuesto del PDNA. En ese momento estará listo para su presentación oficial a las autoridades nacionales y a la cooperación internacional con el fin de movilizar recursos para el proceso de recuperación del país.

3.8 Movilización de recursos

La movilización de recursos para la recuperación es otro de los objetivos del PDNA y una manera natural de realizar un seguimiento tras la elaboración de la estrategia de recuperación.

La elaboración de una estrategia de movilización de recursos contribuirá a los esfuerzos de obtener fondos para la recuperación. Las conferencias internacionales de donantes son uno de los mecanismos para la movilización y coordinación de asistencia internacional de recuperación post desastre. Los compromisos adquiridos en estas conferencias se crean en torno al PDNA y la estrategia de recuperación, sobre cuya base los donantes individuales formulan sus promesas, contribuyendo así a mejorar la coherencia de la asistencia de los donantes.

Los socios tripartitos, podrían apoyar al gobierno nacional, en la organización de una mesa redonda o conferencia de donantes tras la finalización del PDNA y la estrategia de recuperación. Los objetivos y las metas de la conferencia de donantes y la estrategia de movilización de recursos deben ser acordados y organizados por el Equipo de Gestión de Alto Nivel. También puede invitarse a otros cooperantes que ya estén participando en el PDNA a ayudar a organizar la conferencia de donantes.

A continuación se presentan algunas de las ventajas de contar con una estrategia de recuperación y de organizar una conferencia de donantes:

- Validación y aprobación de la estrategia de recuperación por parte de los donantes y cooperantes internacionales;
- Argumentar en favor del financiamiento;
- Evaluar las posibilidades de financiación disponibles;
- Identificar financiación oportuna y previsible.

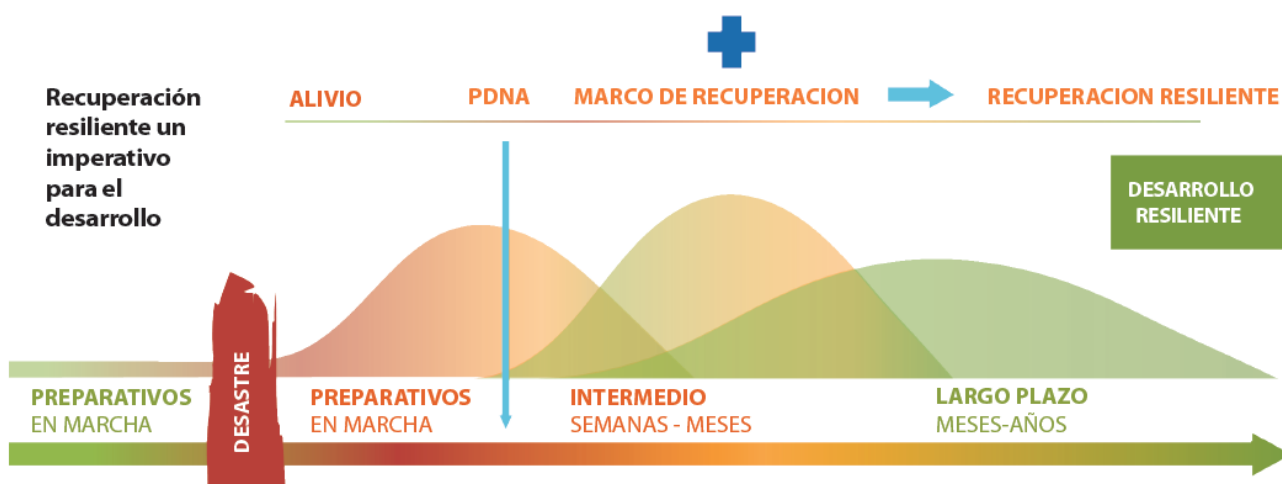
3.9 El marco de recuperación y otras medidas de seguimiento

Se recomienda que el PDNA se lleve a cabo de la manera más eficiente posible con el fin de maximizar su utilidad para informar la recuperación. Debido al período relativamente corto de un PDNA, habitualmente no es posible realizar un ejercicio detallado de planificación de la recuperación.

Como se ha mencionado anteriormente, la estrategia de recuperación elaborada durante el PDNA proporciona la base para planificar una recuperación más amplia mediante la elaboración de un marco de recuperación. El marco para la recuperación se nutre de la estrategia de recuperación definida en el PDNA, para continuar con un compromiso de las partes interesadas y un proceso de planificación de la recuperación que vaya más allá del PDNA. En esa medida, el marco para la recuperación es un plan de acción vivo y flexible y en continua evolución, centrado en ampliar y profundizar los siguientes aspectos de la planificación de la recuperación:

- Secuenciación detallada, establecimiento de prioridades, arreglos institucionales, financiación e implementación de la recuperación. Dichas prioridades y secuenciación se llevarán a cabo tanto al interior de los distintos sectores como entre estos (con base en las asignaciones presupuestarias y las previsiones de financiación de los donantes y las instituciones financieras internacionales) mediante los procesos gubernamentales habituales junto con criterios internacionales de buenas prácticas para el establecimiento de prioridades;
- Un riguroso análisis de las capacidades y las opciones institucionales para la recuperación, así como la identificación de las necesidades correspondientes en materia de creación y fortalecimiento de capacidades para una recuperación eficiente y efectiva;
- Fusión y sincronización de los programas de recuperación del sector público con los del sector privado y la sociedad civil a través de un compromiso más amplio que vaya más allá de la etapa del PDNA;
- Facilitar el establecimiento de principios rectores, normas nacionales y subnacionales para la recuperación, y elaborar marcos de seguimiento y evaluación (de resultados) para medir el rendimiento de la recuperación;
- Elaborar un análisis detallado de riesgos y estrategias de mitigación para un mejor desempeño de la implementación ante dichos riesgos;
- Diseño, cálculo de costos y financiación de programas de recuperación, incluida la orientación sobre los próximos pasos con miras a la movilización de recursos;
- Establecer disposiciones formales para el seguimiento y vínculos entre la recuperación y las instituciones nacionales a cargo de la planificación para el desarrollo, a fin de contribuir que se institucionalicen las buenas prácticas y normas de recuperación a largo plazo.

El marco de recuperación ante desastres velará además por que las recomendaciones del PDNA estén coordinadas, financiadas e implementadas para conseguir una recuperación resiliente y sostenible. Asimismo, contribuirá a fortalecer el potencial de recuperación resiliente como vehículo para el desarrollo al formalizar políticas y vínculos estratégicos entre los procesos de la recuperación y los procesos habituales del desarrollo.



Al finalizar el PDNA y la estrategia de recuperación, es posible que el equipo del PDNA quiera iniciar conversaciones con los socios tripartitos sobre los próximos pasos para la elaboración de un marco recuperación y reconstrucción completo que conduzca al plan de recuperación nacional. Esto puede lograrse mediante la identificación de un equipo central de representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) y la Dirección Nacional de Emergencias que puedan integrar el proceso de elaboración del marco de recuperación. Del mismo modo se puede analizar y acordar apoyo adicional de los organismos internacionales para la elaboración del marco de recuperación.



Caja de herramientas

Caja de herramientas

Herramienta 1 - Ejemplo de Términos de Referencia para la Misión de planificación de un PDNA

Antecedentes

Una breve descripción del desastre y de los factores clave de la misión de planificación.

Composición

Lista de los integrantes tanto del Gobierno, socios tripartitos y otros cooperantes que deberían formar parte de la misión de planificación del PDNA. Otros interesados que deben formar parte de la misión de planificación podrían ser representantes de algunos ministerios, los gobiernos Departamentales, los representantes de los organismos de las Naciones Unidas en el país, organizaciones no gubernamentales locales e internacionales y posibles donantes. La composición del equipo debe decidirse teniendo en cuenta los productos esperados de la misión de planificación, que se detallan a continuación.

Responsabilidades

El objetivo de la misión de planificación es organizar todos los aspectos necesarios para realizar un PDNA. En particular, es responsable de las siguientes actividades y productos principales:

1. Análisis de la situación

Redactar un breve análisis de la situación que aporte información actualizada de la situación del desastre, sobre la base de:

- Trabajo de escritorio de los informes de evaluación rápida, informes de terreno, datos disponibles, mapas e imágenes satelitales, entre otros;
- Consultas con partes interesadas clave;
- Misión de reconocimiento, de ser necesario;
- Recopilación de datos de referencia fundamentales que puedan ser necesarios para todos los sectores.

2. El plan del PDNA

El alcance del PDNA:

- Objetivos del PDNA.
- Sectores y temas transversales que deberán evaluarse en el PDNA, y los criterios de identificación correspondientes.
- Zonas geográficas (Departamentos y municipios) que serán evaluados.
- Cronograma del PDNA.

Arreglos para la gestión del PDNA

- Estructura y composición de los equipos de gestión: Equipo de Coordinación y el Equipo de Gestión de Alto Nivel del PDNA;
- Composición de los equipos técnicos: equipos sectoriales, personal de apoyo técnico y redacción de informes;
- Elaborar un organigrama con líneas jerárquicas;
- Calendario de reuniones, talleres y otras actividades de comunicación.

Arreglos para dotación de personal del PDNA

- Cantidad y tipo de personal necesario para conformar todos los equipos;
- Personal disponible en el país, tanto del Gobierno como de la comunidad internacional;
- Áreas de experiencia necesarias;
- Términos de Referencia para equipos y miembros del personal clave, incluido todo el equipo del PDNA;
- Cuando sea necesario revisar los currículos y entrevistas con candidatos a ser

parte del equipo PDNA.

Arreglos logísticos

- Espacio de oficina para la administración y equipos sectoriales;
- Equipo y materiales de oficina;
- Soluciones de transporte (terrestre, aéreo);
- Soluciones TIC (Internet, etc.);
- Alojamiento;
- Consideraciones de seguridad.

Disposiciones de gestión de la información del PDNA

- Establecimiento de una plataforma web para intercambio de información entre los equipos del PDNA;
- Alimentar la plataforma con los informes, datos y mapas obtenidos para el análisis de la situación (mencionado anteriormente);
- Enlaces con otros sistemas de gestión de la información existentes (MIRA, OCHA, entre otros);
- Lista de contactos (Gubernamentales, agencias de las Naciones Unidas, donantes, instituciones financieras internacionales, organizaciones no gubernamentales, etc.);
- Consideraciones de dotación de personal y equipo para asegurar la gestión de la información.

3. Presupuesto del PDNA

- Estimación de los costos para realizar el PDNA.

4. Capacitación para el PDNA

- Informar y capacitar a los equipos del PDNA una vez conformados;
- Apoyar la organización y facilitación de la capacitación;
- Preparar presentaciones, informes, materiales a ser utilizados.

Principios básicos de la misión de planificación

La misión de planificación debe regirse por los siguientes principios:

- Respetar las orientaciones proporcionada en los volúmenes A y B de la Guía del PDNA, especialmente la sección en que se indican los objetivos y los productos de la misión de planificación (Vol. A).
- Asegurar el cumplimiento de los principios rectores del PDNA y de la estrategia de recuperación.
- Asegurar que el proceso sea dirigido por el Gobierno, y garantizar la consulta con los representantes de Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Unión Europea, así como con otros socios estratégicos participantes en la misión de planificación y, posteriormente, en el PDNA.

Jerarquía

La misión de planificación deberá reportar al Equipo de Gestión de Alto Nivel.

Herramienta 2 - Ejemplo de Términos de Referencia para un PDNA

A continuación se presenta un modelo Términos de Referencia para llevar a cabo un PDNA. Estos Términos de Referencia deben elaborarse y consensuarse conjuntamente entre el Gobierno, el sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Unión Europea y otros actores clave. Es esencial para el éxito de un PDNA contar con Términos de Referencia elaborados meticulosamente que gocen del consentimiento mutuo.

Antecedentes

El desastre y la caracterización del impacto: una breve descripción de los efectos del desastre y las cifras preliminares que existen de su impacto. Deben incluirse los sectores y las zonas geográficas afectadas, las necesidades urgentes y las prioridades, grupos vulnerables de la población, consideraciones intersectoriales, las respuestas actuales y previstas por parte del Gobierno y de los socios internacionales. Si está disponible, se debe incluir una descripción de los tipos del riesgo de desastres presentes en la zona afectada y la información disponible sobre desastres anteriores.

Objetivos de la evaluación

Dependiendo del contexto, el objetivo fundamental del PDNA es evaluar el impacto del desastre y definir una estrategia de recuperación, incluidos sus costos: desde la rehabilitación de los servicios básicos hasta una completa reconstrucción de la infraestructura, los medios de vida y de la economía, al mismo tiempo que garantiza la resiliencia ante desastres futuros.

Los objetivos específicos del PDNA pueden resumirse de la siguiente manera:

- Estimar el impacto general del desastre sobre el desarrollo socioeconómico del país a nivel nacional y sobre los territorios y comunidades afectadas;
- Evaluar los efectos e impactos del desastre para elaborar una estrategia de

- recuperación con necesidades, costos y cronograma de recuperación a corto, mediano y largo plazo presentados en un informe consolidado;
- Asegurar que las estrategias de recuperación integren conceptos de reducción del riesgo de desastres y recuperación sostenible y aborde asuntos de género y medio ambiente;
 - Elaborar una estrategia de recuperación que atienda las necesidades y prioridades de las comunidades afectadas;
 - Recomendar y definir una estrategia para la gestión del riesgo de desastres en el país;
 - Recomendar mecanismos institucionales y opciones de política que apoyen del proceso de recuperación y reconstrucción y que promuevan la resiliencia ante desastres a largo plazo.

Productos del PDNA

- Un informe consolidado de los efectos e impactos sobre cada sector;
- Una estrategia de recuperación con las necesidades, sus costos y cronograma de implementación a corto, mediano y largo plazo en cada sector;
- Una estrategia de gestión del riesgo de desastres;

Coordinación del PDNA

El PDNA será dirigido por el Gobierno del Uruguay bajo la supervisión del Secretario de la Presidencia o quien el delegue para tales fines. El Secretario de la Presidencia, o quien el delegue para tales fines, con el apoyo de los Jefes de organismos del sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial (BM) y la Unión Europea (UE), se encargará de la dirección general del PDNA. Contará con el apoyo de la Dirección Nacional de Emergencias, Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Economía y Finanzas y Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP). Este Equipo de Gestión de Alto Nivel contará con el apoyo de un equipo de expertos técnicos.

Metodología de la evaluación

La metodología integra las desarrolladas por el Banco Mundial, la Unión Europea y las Naciones Unidas para la evaluación del impacto del desastre en las zonas afectadas, lo

cual incluirá una evaluación de los efectos y el impacto del desastre en los niveles Departamentales y municipales, combinando los aspectos sociales, económicos y financieros de los efectos del desastre. La evaluación tendrá en cuenta las necesidades de recuperación temprana, así como las de rehabilitación y reconstrucción a largo plazo. La evaluación incluye la identificación de medidas de gestión del riesgo de desastres destinadas a mitigar los posibles efectos de desastres en el futuro.

La evaluación hará uso de los datos de las fuentes secundarias disponibles y la información obtenida de otras fuentes disponibles en el momento de la evaluación, lo que incluye mapas, registros e informes de prensa. De ser necesario, la información primaria sobre los efectos y necesidades serán generadas a partir de encuestas, debates de grupos de discusión y otros métodos de recopilación de información.

La evaluación constará de las siguientes fases:

- *Fase de capacitación:* 3 a 5 días de capacitación para todos los funcionarios gubernamentales, líderes sectoriales y puntos focales que participen del PDNA;
- *Fase preparatoria y trabajo de escritorio:* para evaluar la información de referencia, determinar el alcance de los respectivos análisis sectoriales, identificar vacíos de información y preparar formatos para la recopilación de información. El trabajo de escritorio se lleva a cabo para analizar y recopilar toda la información de referencia disponible en los diversos sectores, para identificar posibles vacíos de información, y también identificar las distintas fuentes de información y datos para definir la línea de base, así como para estimar los daños y pérdidas;
- *Visitas de terreno:* para validar los datos, recopilar datos adicionales de las comunidades afectadas y llevar a cabo consultas con las autoridades de los niveles departamentales y municipales, representantes del público y de las comunidades;
- *Análisis de los datos y elaboración de informes sectoriales:* luego de la visita de terreno se debe realizar el análisis de los datos por parte de los equipos sectoriales para redactar las versiones preliminares de los informes sectoriales, que abordarán entre otros aspectos la línea de base, el impacto, los daños, las pérdidas y las necesidades. El equipo de expertos en macroeconomía y desarrollo humano agregarán los resultados sectoriales al análisis de impacto macroeconómico y de desarrollo humano;

- *Consultas finales y redacción del informe:* los equipos sectoriales realizarán consultas entre sí así como con los principales interesados a fin de establecer prioridades en torno a estrategias de recuperación y costos para finalizar el informe.

Sectores y zonas geográficas a evaluar

La decisión sobre los sectores y las zonas geográficas que se deben evaluar es competencia del Gobierno. Los equipos sectoriales están dirigidos por funcionarios de los ministerios competentes del Gobierno, quienes cuentan con el apoyo de representantes del Banco Mundial, Naciones Unidas y otros actores que se sumen a la iniciativa.

A continuación se muestra un ejemplo de los sectores y subsectores habitualmente considerados en un PDNA

Sector	Sub sectores
Social	Salud Educación Vivienda, tierra y asentamientos Cultura
Productivo	Agricultura, ganadería y pesca Empleo y medios de vida Comercio Industria
Infraestructura	Energía Agua y saneamiento Transporte Telecomunicaciones Gobernabilidad e infraestructura pública
Transversales	Análisis macroeconómico y de pobreza Impactos sociales e impacto sobre el desarrollo humano y los ODS Medio ambiente Reducción del riesgo de desastres Género

Calendario del PDNA

Actividad	Fechas
Conformar los equipos sectoriales	
Capacitación y orientación sobre la metodología del PDNA	
Recopilación de información disponible	
Visitas a terreno	
Análisis de datos y hallazgos iniciales	
Evaluaciones de las necesidades y prioridades	
Presentación de versiones preliminares de informes sectoriales	
Reuniones de consulta para revisar y validar cifras, datos sobre daños y necesidades	
Presentación de los resultados sectoriales	
Elaboración de la versión final de los informes sectoriales	
Elaboración del informe consolidado del PDNA	
Presentación de informe completo a autoridades nacionales y cooperantes	
Impresión y diseminación del informe	

Herramienta 3 - Ejemplo de formato para la estimación de costos para llevar a cabo un PDNA

Partida presupuestaria	Contribución del gobierno	Contribución de socios tripartitos y otros cooperantes	Total
Personal nacional			
Especialistas sectoriales: <ul style="list-style-type: none"> • Para los sectores • Para temas transversales 			
Equipo de apoyo técnico: <ul style="list-style-type: none"> • Tecnología de la información y la comunicación (TIC) • Manejo de información • Especialistas en información geográfica • Personal logístico 			
Secretariado del Informe: <ul style="list-style-type: none"> • Redactores • Editores • Diseñadores 			
Equipo de coordinación: <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación del PDNA • Especialistas del PDNA 			
Personal internacional			
Coordinación PDNA			
Expertos técnicos			
Logística			
Transporte (aéreo, terrestre)			
Espacio de oficina para acomodar al personal del PDNA y al personal administrativo			
Suministros de oficina y equipo informático			
TI y telecomunicaciones (Internet, celulares, etc.)			
Requerimientos para la gestión de información (software, datos, mapas, equipos)			
Viajes del personal (en el país y desde la sede)			
Arreglos de alojamiento			
Coordinación y creación de capacidad			
Capacitación del equipo del PDNA (lugar, facilitadores, materiales)			
Talleres y reuniones de coordinación			

Conferencia de donantes (lugar, facilitadores, materiales)			
Gestión y administración			
Impresiones			
Servicios públicos (electricidad, etc.)			
Apoyo administrativo			
Misceláneos y fondos de contingencia			
Total			

Herramienta 4 – Términos de referencia para el Equipo de Gestión de Alto Nivel

Composición

El Equipo de Gestión de Alto Nivel estará dirigido por el Secretario de la Presidencia, o quién el designe, y participarán el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), representante del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la Dirección Nacional de Emergencia. También podrán formar parte de este el Coordinador Residente de las Naciones Unidas, el Director en el país del Banco Mundial, el Representante en el país de la Unión Europea y los representantes de organismos de las Naciones Unidas. Pueden añadirse otros miembros, a discreción del Gobierno.

Responsabilidades

Las funciones principales del Equipo de Gestión de Alto Nivel son:

- Proporcionar orientación estratégica respecto del PDNA;
- Tomar decisiones de gestión;
- Garantizar los recursos necesarios y el logro de los objetivos del PDNA.

El equipo debe reunirse periódicamente durante el desarrollo del PDNA y es responsable de asegurar la colaboración entre las instituciones nacionales, organismos internacionales participantes y otras instituciones y expertos para apoyar los esfuerzos, estrategias y prioridades del Gobierno para la recuperación post desastre. El equipo debe:

- Proporcionar orientación estratégica general sobre el PDNA;
- Movilizar los recursos necesarios para apoyar el PDNA;
- Establecer y proporcionar supervisión general al Equipo de Coordinación del PDNA;
- Garantizar las estructuras de apoyo operacional necesarias para el PDNA, tales como la misión del PDNA, los Términos de Referencia y las disposiciones de trabajo, entre otras;

- Garantizar que el proceso del PDNA esté dirigido por el Gobierno;
- Garantizar la producción del Informe PDNA coherente, técnicamente preciso y estratégicamente correcto de manera oportuna y con la amplia participación de las principales partes interesadas;
- Supervisar la correcta elaboración de la estrategia de recuperación;
- Aprobar la versión preliminar del Informe del PDNA y de la estrategia de recuperación para su presentación y posterior validación por parte de la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos;
- Conducir y facilitar la movilización de recursos para apoyar la implementación de la estrategia de recuperación, por ejemplo, mediante la organización de conferencias de donantes y la elaboración de ejercicios de reestructuración del presupuesto nacional;
- Resolver conflictos relativos al equipo y la misión del PDNA.

Apoyo

El Equipo de Gestión de Alto Nivel contará con el apoyo del Equipo de Coordinación del PDNA, que también funge como secretaría del Equipo de Gestión de Alto Nivel.

Arbitraje

El Gobierno resolverá todas las cuestiones relacionadas con la realización y el contenido del PDNA.

Herramienta 5 – Términos de referencia para el Equipo de Coordinación del PDNA

Composición

El Equipo de Coordinación del PDNA estará compuesto por representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), de la Dirección Nacional de Emergencia y del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Así como representantes de los socios tripartitos y otras agencias de cooperación. La Dirección Nacional de Emergencia es quien dirige el equipo de coordinación. Pueden añadirse otros miembros, a discreción del Gobierno en consulta con los demás socios.

Responsabilidades

El Equipo de Coordinación del PDNA es responsable de supervisar y administrar el proceso del PDNA y de garantizar que se logre de manera adecuada. El equipo gestiona la planificación, implementación y coordinación diaria de la evaluación y la elaboración de la estrategia de recuperación. El equipo se encarga de asegurar la integridad del PDNA a través de una variedad de enfoques institucionales y sectoriales, y debe asegurar que se preste la debida atención a los temas intersectoriales y transversales.

El equipo se establece al inicio del PDNA y permanece plenamente operativo durante todo el proceso del PDNA. Es importante que este equipo garantice que los procedimientos de coordinación sean transparentes, participativos, imparciales y útiles. Este equipo funge como secretaría del Equipo de Gestión de Alto Nivel. En términos concretos debe:

- Apoyar y facilitar el taller de orientación y capacitación del PDNA una vez conformado los equipos sectoriales del PDNA en coordinación con la misión de planificación;
- Durante el taller de capacitación, debe definir con el equipo del PDNA los objetivos

y los resultados previstos del PDNA, los principios rectores, las zonas geográficas y sectores que se han de evaluar, la metodología y los instrumentos de recolección de información, la organización de los equipos sectoriales, la distribución de responsabilidades y todas las demás disposiciones necesarias que se describen en el volumen A de la presente Guía del PDNA;

- Asegurar un enfoque coordinado y coherente en todo el proceso del PDNA, incluidas visitas a terreno;
- Garantizar el acuerdo y cumplimiento de todos los principios del PDNA;
- Asegurar un apoyo logístico y administrativo adecuado para los equipos sectoriales;
- Establecer y supervisar al equipo de asistencia técnica y la Secretaría del Informe;
- Gestionar el presupuesto, los recursos, el plan de trabajo y el cronograma del PDNA;
- Garantizar el análisis intersectorial necesario a fin de proporcionar una base sólida para establecer las prioridades en términos de inversiones de recuperación en todos los sectores;
- Coordinar y facilitar el taller para la elaboración de la estrategia de recuperación;
- Gestionar y supervisar la redacción, validación y revisión final del Informe del PDNA y de la estrategia de recuperación;
- Apoyar la organización de una conferencia de donantes;
- Apoyar la movilización de recursos para la recuperación;
- Realizar reuniones informativas al final del PDNA;

Supervisión

El Equipo de Coordinación depende de la dirección del Gobierno y de la supervisión general del Equipo de Gestión de Alto Nivel.

Apoyo

El Equipo de Coordinación del PDNA proporcionará apoyo técnico (incluido un especialista en manejo de información y otros especialistas) y el personal de encargado de la redacción de informes.

Herramienta 6 – Términos de referencia del Equipo de apoyo técnico

Composición

Las funciones de apoyo técnico deben incluir especialistas en materia de adquisiciones, TIC, administración, finanzas, seguridad, gestión de la información, logística y operaciones. Las áreas de especialización y la cantidad de personal necesarios dependerán del contexto del desastre.

Responsabilidades

El equipo de apoyo técnico es responsable de apoyar al Equipo de Coordinación en todos los asuntos relativos a la logística y las operaciones. El personal proporciona apoyo logístico, administrativo y técnico diario a los equipos sectoriales y temáticos, al Equipo de Coordinación y al Equipo de Gestión de Alto Nivel. Sus funciones son, entre otras:

- Adquisición: compra de suministros y equipo de oficina, como computadoras, impresoras, fotocopadoras, dispositivos USB, teléfonos, tarjetas SIM, tiempo de uso de equipos de telecomunicaciones y artículos o servicios de esa índole que puedan ser necesarios para apoyar al equipo del PDNA;
- Servicios de apoyo de tecnología de la información: garantizar un alto nivel de conectividad que permita manejar la transmisión de volúmenes de datos y conectividad de vídeo conferencias, proporcionando apoyo las 24 horas del día, los 7 días de la semana a los distintos equipos para resolver problemas de conectividad;
- Logística: garantizar una adecuada organización logística de apoyo al equipo del PDNA que proporcione transporte; contribuir a que todos los miembros, del personal que lo requiera, dispongan de espacio de oficina, alojamiento y soluciones para los traslados y organización de talleres y reuniones;
- Administración: prestación de servicios de apoyo para la gestión o contratación (conductores, personal de secretaría, guardias, mensajeros);
- Finanzas: prestación de los servicios financieros necesarios para el pago del

- personal local, de los asesores contratados y de las dietas, según sea necesario;
- Apoyo a la gestión de la información: prestar servicios de información geográfica; gestionar el espacio de trabajo virtual del PDNA y la lista de correo; facilitar la recopilación y el procesamiento de datos del PDNA.

Supervisión

El equipo de apoyo técnico colabora con el Equipo de Coordinación del PDNA.

Herramienta 7 – Términos de referencia Secretaría del Informe

Composición

El personal necesario para la redacción del informe puede incluir redactores, editores, diseñadores, según corresponda.

Responsabilidades

En las primeras fases del proceso, el Equipo de Coordinación debe designar a un pequeño grupo de redactores y editores para que supervisen la elaboración del Informe del PDNA y de la estrategia de recuperación. Los informes sectoriales, desarrollados por cada equipo sectorial, serán compartidos para el proceso de consolidación. Los redactores y editores tendrán a su cargo las siguientes funciones:

- Servir como coordinadores de todo el Informe del PDNA y la estrategia de recuperación, incluido el proceso de redacción, edición, traducción e impresión;
- En colaboración con el Equipo de Coordinación del PDNA, gestionar con los equipos sectoriales y asegurar que el proceso de preparación de informes sea sistemático y, colaborar en redactar, editar y consensuar el texto del Informe del PDNA;
- Garantizar la circulación de las versiones preliminares del Informe del PDNA;
- Participar en los talleres de capacitación del PDNA y tomar la iniciativa en los componentes de capacitación relacionados con el proceso de preparación del informe;
- Difundir ampliamente el Informe final del PDNA y publicarlo en el espacio en sitios web pertinentes del país, interinstitucionales, de grupos temáticos y otros.

Las funciones designadas para la redacción, como parte de la Secretaría, son las siguientes:

- Redactor/a principal: se encarga del proceso de producción general del Informe

del PDNA y la estrategia de recuperación y supervisa el trabajo de los redactores y del editor. El redactor principal también garantiza que se utilicen el formato y plantilla apropiados para este informe;

- Editor o editores: con el fin de garantizar que el texto del informe de evaluación/estrategia de recuperación sea claro, coherente y gramaticalmente correcto;
- Administrador de datos: para que produzca presentaciones de datos para el informe/estrategia de recuperación que sean precisos y comprensibles incluso para los lectores sin formación técnica.

Supervisión

Los redactores de informes colaboran con el Equipo de Coordinación del PDNA.

Herramienta 8 – Especialista en gestión de información

Responsabilidades

El especialista en gestión de información, dentro de lo posible debería participar en la misión de planificación y apoyar al Equipo de Coordinación del PDNA, y estará a cargo de dirigir el diseño, la elaboración y la implementación de la estrategia de gestión de la información del PDNA a fin de apoyar la recopilación, el procesamiento, el análisis y la difusión de la información durante todo el proceso del PDNA. Más concretamente, el especialista en gestión de la información garantiza lo siguiente:

Diseño de la estrategia de gestión de la información del PDNA

- Evaluar los requisitos técnicos necesarios para configurar el sistema de gestión de la información para el PDNA, incluidas bases de datos, plataformas de intercambio de información, plataforma web/intranet, conjuntos de datos y protocolos operativos comunes, datos nacionales y normas de SIG, entre otros;
- Identificar la infraestructura necesaria para el sistema de gestión de la información, como equipos, software, adquisición de datos y mapas;
- Determinar las necesidades de dotación de personal para el apoyo del sistema de gestión de la información, como para el registro de datos, SIG y cartografía, así como el personal de apoyo para la recogida, el procesamiento y la consolidación de los datos primarios y secundarios.

Coordinación y gestión

- Establecer y gestionar los sistemas de gestión de la información necesarios, incluidas las plataformas de intercambio de información, bases de datos, plataforma de SIG, listas de correo y grupos de distribución.
- Facilitar el intercambio de información mediante la gestión del espacio de trabajo compartido del PDNA, la lista de correo y los grupos de distribución y sitios web, con la oportuna publicación de información en todas las plataformas nacionales y

externas;

- Establecer asociaciones y coordinación con instituciones generadoras de datos e información, identificar sistemas de información y recopilar información de relevancia para el PDNA de funcionarios locales y nacionales, OCHA y otras instituciones;
- Apoyar a los equipos sectoriales según sea necesario para facilitar la recopilación y el procesamiento de datos;
- Participar en las reuniones del equipo de coordinación del PDNA.

Tareas diarias

- En colaboración con los socios, recopilar información sobre los últimos estudios y evaluaciones;
- Proporcionar apoyo a cartografía de SIG en apoyo a el PDNA, según sea necesario;
- Coordinar la preparación de materiales para las reuniones (documentos de referencia, mapas, datos, etc.);
- Gestionar las listas de contactos y facilitar el intercambio de datos e información entre:
 - el Equipo de Gestión de Alto Nivel;
 - el Equipo de Coordinación;
 - los Equipos Sectoriales;
 - la Secretaría del Informe;
- Actuar como coordinador de las relaciones de los medios de comunicación con las comunidades afectadas, colaborando estrechamente con homólogos encargados de la información al público entre los distintos socios del PDNA a fin de elaborar y publicar mensajes importantes;
- Preparar actualizaciones sobre el estado del proceso del PDNA y proporcionar contribuciones periódicas para productos de grupos temáticos o de organismos informativos;
- Participar en talleres de capacitación del PDNA y tomar la iniciativa en componentes de capacitación sobre la gestión de la información, tales como el uso del espacio de trabajo compartido del PDNA, así como el SIG, etc., según sea necesario.

- Garantizar que se produzcan actualizaciones periódicas y oportunas de los datos e informes correspondientes en el espacio de trabajo compartido.
- Dar apoyo y supervisar la recopilación y captura de datos del desastre desglosados por sexo y edad de una amplia gama de fuentes de información (utilizando MIRA, DesInventar u otros) para identificar las tendencias de los desastres y realizar un análisis del riesgo.

Supervisión

El especialista en gestión de información dependerá del coordinador del Equipo de asistencia técnica.

Herramienta 9 – Formato de lista de contacto del PDNA

[illegible]

Herramienta 10 – Formato del Informe sectorial PDNA

Los informes que desarrolle cada uno de los equipos sectoriales deberían limitarse a no más de 12 páginas (sin considerar anexos) incluyendo tablas y figuras relacionadas. la secretaría del Informe PDNA deberá definir asuntos de estilo a considerar en la elaboración de los informes sectoriales, tales como: tipo y tamaño de letra, márgenes, etc. que faciliten la tarea de consolidación.

1. Resumen

1.5 páginas

Breve resumen de las principales conclusiones y recomendaciones del sector, señalando los efectos del desastre, las necesidades de recuperación y las líneas estratégicas de recuperación para su sector.

Se sugiere preparar esta sección al final del reporte, para destacar las cuestiones más importantes.

2. Contexto y Línea de base

2 páginas + 1 tabla

2.1 Contexto del sector pre desastre.

Este análisis determina la línea de base sobre la que se consideran los efectos para el período bajo análisis.

Incluir tabla de los principales datos de referencia del sector, así como con la institucionalidad (pública y privada) relevante del sector.

3. Efectos identificados por el desastre

Máximo 4 páginas

3.1 Descripción de los efectos en el sector

Descripción de los daños en la infraestructura y activos físicos, así como las pérdidas ligadas a los cambios de flujos económicos debido a los ingresos no percibidos y los

costos adicionales o extraordinarios considerando las cuatro dimensiones de análisis: a) modificaciones, ampliaciones, mantenimiento adicional de infraestructura y a los activos físicos, b) Pérdidas en la producción de bienes y servicios y costos adicionales para asegurar el acceso a esos bienes y servicios, c) Cambios en la gobernanza y capacidad de toma de decisiones que requieren gastos adicionales, y d) Costos adicionales para evitar o reducir riesgos incrementales y aumento de vulnerabilidades.

3. 2 Cuadro resumen de los efectos y sus costos en cada sector (en moneda local y en dólares)

Cuantificar en unidades económicas los daños y pérdidas descritas en la sección anterior.

	Público	Privado	TOTAL
Lista detallada de los daños , por ramas /subramas o subsector			
Lista detallada de pérdidas , por ramas /subramas o subsector			
Lista detallada de los gastos o costos adicionales y extraordinarios , por rama / subrama o subsector			
Total			

Explicitar las principales suposiciones y aproximaciones utilizadas para hacer la estimación de costos tanto de daños y pérdidas. Identificar fuentes de información y cualquier otro aspecto relevante que informe al lector sobre los aspectos particulares del sector de análisis.

Hacer referencia explícita de los impactos en relación a temas transversales (género, medio ambiente, empleo y medios de vida, gobernanza, RRD-Reducción de riesgo).

4. Contribuciones del sector al impacto humano

Máximo 1 página

Discutir cómo los efectos identificados en el sector, pueden afectar los indicadores de impacto humano (5 indicadores principales: condiciones de vida, medios de vida, equidad de género, pobreza y seguridad alimentaria, inclusión social)

5. Necesidades y estrategia de recuperación

Máximo 2 páginas + 2 tablas

Presentan y explicar de manera narrativa las necesidades de recuperación y los criterios de priorización

Parámetros	Daños	Pérdidas	Justificación de las necesidades provenientes del Análisis de Efectos e Impactos	Necesidades
Lista de efectos a ser atendidos para la recuperación				
Lista de pérdidas a ser compensadas				
Otras Necesidades provenientes del impacto humano u otras derivadas de la reconversión, adaptación, construcción, con criterios de BBB, RRD, etc .				
Total				

5.1 Necesidades de recuperación y priorización.

Cuadro resumen de iniciativas y costos de recuperación a corto, mediano y largo plazo (en moneda local y en dólares)

Intervención	Corto Plazo*	Mediano Plazo*	Largo Plazo*	Prioridad	Descripción	Costo
				(1 a 5)		

* A ser definido por el Gobierno

5.2 Recomendaciones para su implementación

Describe los arreglos institucionales y/o interinstitucionales que permitan viabilizar la implementación y monitoreo de

6. Fuentes

Media página

7. Anexos

Lista de nombres de los integrantes del equipo sectorial y la institución a la cual perteneces

Cuadros complementarios de trabajo o explicativos

Herramienta 11 – Formato del Informe PDNA y estrategia de recuperación

NOTA: Vea la herramienta 10 para completar este Informe del PDNA y la estrategia de recuperación

Parte 1 – Informe de evaluación del PDNA

Participantes en el PDNA:	
Instituciones participantes:	
Fecha:	

Resumen ejecutivo

Introducción

Declaración sobre los resultados deseados de la recuperación a largo plazo en el sector (visión)

Estrategias de recuperación que se pueden derivar de los resultados de la recuperación, incluidas las medidas para reducir riesgos futuros

Arreglos para la implementación de procesos de recuperación

Línea de base / descripción general del sector previa al desastre

El estado del capital humano, natural, cultural, financiero, social y físico en el sector;

Descripción de la infraestructura y los activos físicos;

Descripción de la producción y prestación de bienes y servicios y el acceso a estos;

Descripción de los procesos de gobernabilidad y toma de decisiones: (incluida la capacidad de las personas para ejercer sus derechos de ciudadanía y los objetivos prioritarios de políticas de desarrollo, etc.);

Riesgos y vulnerabilidades, incluidos los planes de preparación.

Evaluación de los efectos del desastre

Descripción general del desastre, su alcance geográfico, población afectada, etc.

Efectos sobre la infraestructura y los activos físicos

Efectos sobre la producción, provisión y acceso a bienes y servicios

Efectos sobre los procesos de gobernabilidad y toma de decisiones

Efectos sobre riesgos y vulnerabilidades

Calculo del valor de los efectos del desastre

Valor de la destrucción total o parcial de la infraestructura y los activos

Valor de los cambios en la producción de bienes y servicios, la prestación de servicios y el acceso a bienes y servicios

Valor asociado a los cambios en los procesos de gobernabilidad

Valor asociado para el manejo de los riesgos

Evaluación del impacto del desastre

Esta sección también resume en términos cualitativos el impacto del desastre a partir de la evaluación de los efectos del desastre, los planes de desarrollo sectorial, las lecciones aprendidas de experiencias anteriores y las nuevas preocupaciones como consecuencia de los acontecimientos.

Impacto macroeconómico

Impacto sobre el desarrollo humano

Vínculos intersectoriales incluidos los temas transversales

Parte 2 – Estrategia de recuperación

Resumen ejecutivo

Vision de la recuperación y principios rectores

Visión

Principios rectores

Consulta con las partes interesadas

Necesidades de reconstrucción y recuperación, incluyendo reconstruir mejor

NOTA: véase la plantilla que puede ser utilizada para llenar esta sección por todos los sectores.

Nota: deben considerarse las cuestiones intersectoriales, como género, edad, etc. bajo cada encabezado según corresponda.

Por Departamento (o Municipio)	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
	Para reparar o reconstruir infraestructura dañada y activos físicos Restablecer los niveles anteriores al desastre Recuperación sostenible para la reconstrucción de infraestructura y activos físicos		
	Prestación de servicios, producción de bienes y acceso a bienes y servicios Restablecer la prestación de servicios y la capacidad productiva, y asegurar el acceso a bienes y servicios Necesidades de recuperación sostenible para la prestación de servicios, la producción de bienes y el acceso a bienes y servicios		
	Gobernabilidad Necesidades de recuperación sostenible para la gobernabilidad y la gestión del riesgo de desastres		
	Reducción del Riesgo Para mitigar los riesgos y la vulnerabilidad a los desastres en el futuro		

Estrategia de recuperación

Necesidades de recuperación prioritarias por sector	Intervenciones	Prioridad	Costos de recuperación			Productos esperados	Resultados previstos
			Corto plazo	Med plazo	Largo plazo		
Sector social							
Sector productivo							
Sector productivo							
Temas transversales							

Arreglos institucionales para la implementación

Alianzas, coordinación y mecanismos de gestión para implementar la recuperación

Monitoreo y evaluación

Mecanismos de movilización de recursos

Desafíos para la recuperación, principales supuestos y limitaciones

Metodología de evaluación

Herramienta 12 – Orientaciones para usar el Formato para la elaboración del Informe PDNA y estrategia de recuperación

1. INTRODUCCIÓN

Incluir el objetivo sectorial en el PDNA. El objetivo debe incluir:

- 1.1. Declaración sobre los resultados esperados de la recuperación en el largo plazo en el sector (visión);
- 1.2. Estrategias de recuperación que pueden derivarse de la declaración de resultados de recuperación, incluidas medidas para reducir riesgos futuros;
- 1.3. Arreglos para la implementación de procesos de recuperación.

2. LINEA DE BASE / DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SECTOR PREVIA AL DESASTRE

Esta sección ofrece una visión general sobre el sector e información de línea base del sector previo al desastre. Indica además las fuentes de información y documentos esenciales que se utilizan para determinar las condiciones pre-desastre. Debe incluir información sobre los siguientes aspectos:

- 2.1. El estado del capital humano, natural, cultural, financiero, social y físico en el sector;
- 2.2. Descripción de la infraestructura y los activos físicos;
- 2.3. Descripción de la producción y prestación de bienes y servicios y el acceso a estos;
- 2.4. Descripción de los procesos de gobernabilidad y toma de decisiones: (incluida la capacidad de las personas para ejercer sus derechos de ciudadanía y los objetivos prioritarios de políticas de desarrollo, etc.);
- 2.5. Riesgos y vulnerabilidades, incluidos los planes de preparación.

3. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DEL DESASTRE

Esta sección define y describe los efectos del desastre (que comprenden: 1 la destrucción total o parcial de infraestructura y activos; 2. La interrupción en la producción de bienes y/o prestación de servicios; 3. Los efectos en aspectos

relacionados con la gobernabilidad; y 4. Los efectos sobre riesgos y vulnerabilidades existentes o emergentes, así como las medidas directas para mitigar estos efectos.

Estos efectos, que pueden describirse como tangibles o intangibles, y cuando sea posible deben presentarse de acuerdo con la división política del país (Departamentos y/o municipios), así como otras características pertinentes (tales como género, edad, discapacidad u otros factores). Los efectos se pueden expresar en términos cualitativos o cuantitativos.

- 3.1. Introducción: descripción general del desastre, su alcance geográfico, población afectada, etc.;
- 3.2. Efectos sobre la infraestructura y los activos físicos;
- 3.3. Efectos sobre la producción, provisión y acceso a bienes y servicios;
- 3.4. Efectos sobre los procesos de gobernabilidad y toma de decisiones;
- 3.5. Efectos sobre riesgos y vulnerabilidades.

Del mismo modo, en el marco de la descripción de los efectos o en un párrafo independiente, se deben presentar los efectos sobre temas transversales, como género, medio ambiente y la reducción de riesgos en.

4. CÁLCULO DEL VALOR DE LOS EFECTOS DEL DESASTRE

Esta sección debe entregar una estimación del valor de los daños y las pérdidas, que se obtiene de la sección anterior relacionada con los efectos sobre los componentes que tienen consecuencias financieras, ya sea por daño a la infraestructura y los activos, como por las pérdidas debido a cambios en los flujos financieros, o bien vinculada a los servicios, la producción, la gobernabilidad y los riesgos. Esta sección presenta el valor económico del desastre.

Daños:

- Valor de destrucción total o parcial en infraestructura y activos

Pérdidas:

- Valor de los cambios en la producción de bienes y servicios, la prestación de servicios y el acceso a bienes y servicios.
- Valor asociado a los cambios en los procesos de gobernabilidad
- Valor asociado para el manejo de los riesgos

5. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL DESASTRE

Esta sección proporciona el informe sobre el impacto económico y de desarrollo humano, de forma agregada.

También proporciona un análisis de la tendencia esperada para el sector después del desastre y cuál podría ser el peor escenario si no se consideran las medidas de política y programación. Identifica los principales desafíos para el sector. Este análisis de impacto se basa en la evaluación de los efectos del desastre, los planes de desarrollo del sector, las lecciones de experiencias pasadas y las prioridades emergentes que se derivan de los eventos. El análisis del impacto del desastre proporciona la proyección de mediano y largo plazo de los efectos en el sector. El análisis de impacto forma la base para elaborar la estrategia de recuperación.

6. VÍNCULOS INTERSECTORIALES INCLUIDOS LOS TEMAS TRANSVERSALES

En esta sección se informa sobre los vínculos intersectoriales inherentes al funcionamiento de la sociedad y los vínculos entre los distintos sectores incluidos en el PDNA.

Parte 2 - Estrategia de recuperación

7. VISION DE LA RECUPERACIÓN Y PRINCIPIOS RECTORES

Esta sección presenta la visión de la recuperación y los resultados previstos para el sector. La misma que debe basarse en el plan de desarrollo o estrategia sectorial y, en la medida de lo posible, debe armonizar los objetivos de recuperación con los planes y estrategias nacionales de desarrollo.

Así mismo se debe dejar constancia sobre las partes interesadas consultadas en el proceso de elaboración de la estrategia de recuperación y de las necesidades y prioridades de la recuperación.

7.1. Visión

7.2. Principios rectores

7.3. Consulta con las partes interesadas

8. NECESIDADES DE RECONSTRUCCIÓN Y RECUPERACIÓN, INCLUYENDO RECONSTRUIR MEJOR

Esta sección define las necesidades de reconstrucción y recuperación, distinguiendo las necesidades de restauración y reanudación a los niveles previos al desastre, de las necesidades que mejorarán el acceso a servicios y bienes, catalizarán la economía, apoyarán a los medios de vida, fortalecerán la GRD del gobierno y las comunidades y reducirán los riesgos y vulnerabilidades a futuros desastres.

9. ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN

Esta sección presenta las necesidades de reconstrucción y recuperación priorizadas, así como su secuencia en necesidades de corto, mediano y largo plazo. Identifica las intervenciones, los productos y los resultados principales, y distingue las intervenciones relacionadas con la restauración/reanudación de las intervenciones de recuperación sostenible.

10. ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Esta sección describe y analiza las alianzas, la coordinación y mecanismos de gestión necesarias para poner en práctica la estrategia de recuperación. Así mismos se proponen los mecanismos de monitoreo y evaluación. Del mismo modo, presenta los mecanismos de coordinación existentes para el desarrollo y la asistencia humanitaria, así como los posibles mecanismos de movilización de recursos.

También en esta sección proporciona una breve descripción de los desafíos de recuperación que podrían preverse en el proceso de implementación y enuncia los principales supuestos y limitaciones.

11. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

Esta sección ofrece una breve descripción de los métodos y fuentes utilizadas (recogida de datos primarios y secundarios) y la metodología para el análisis. También explica la base y los supuestos desde los que se parte para estimar las necesidades de reconstrucción y recuperación.

Anexo 1 – Declaración conjunta sobre evaluaciones post crisis y planificación de la recuperación

La Comisión Europea, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial procuran movilizar nuestras instituciones y recursos a fin de armonizar y coordinar los marcos de respuesta post crisis con miras a mejorar la resiliencia de los países ante las crisis, respondiendo a las necesidades de recuperación de las poblaciones vulnerables y fortaleciendo la capacidad de las instituciones nacionales para contar con una prevención, respuesta y recuperación eficaces.

Creemos que una plataforma común de colaboración y acción es fundamental para prestar una respuesta internacional eficaz y sostenible después de las crisis relacionadas con desastres y conflictos. Participamos en importantes trabajos de reforma de los procedimientos utilizados por los socios nacionales e internacionales para evaluar, planificar y movilizar el apoyo a favor de la recuperación de los países y las poblaciones afectadas por desastres naturales o conflictos violentos.

Una plataforma de acción común

Reconocemos que la participación y el diálogo estratégico tempranos son una base fundamental para la acción en la medida en que la gestión de las crisis y los esfuerzos de recuperación pasan de la planificación a la implementación, y decidimos:

- Comunicarnos estratégicamente tanto en la sede como en el terreno al tiempo que monitoreamos las situaciones de conflicto y fragilidad, y los desastres producto de fenómenos naturales, e identificar oportunidades para iniciativas conjuntas donde nuestros esfuerzos combinados puedan ofrecer ventajas;
- Participar en los procesos de planificación pertinentes a nivel de país y apoyar la elaboración y utilización de referencias compartidas/marcos de resultados y procesos conjuntos de monitoreo y evaluación;
- Apoyar la elaboración y utilización de metodologías comunes para la evaluación de necesidades post conflictos, así como un enfoque común de las necesidades post

desastre y la planificación de la recuperación;

- Invertir en la elaboración de herramientas de trabajo y la capacitación del personal a fin de profundizar en nuestra capacidad colectiva e institucional de cara a estos procesos; y
- Monitorear el progreso en la implementación de la plataforma común a través de una reunión de alto nivel que se celebre una vez al año.

Determinar las necesidades, identificar las prioridades y planificar la recuperación: aspectos comunes y diferencias en situaciones de desastre y de conflicto

Después de un desastre, la tarea esencial es evaluar las consecuencias de un fenómeno específico —por ejemplo, un ciclón o un terremoto— y comparar la situación previa al desastre con la realidad posterior al desastre. El proceso de evaluación tiene como objetivo identificar y captar las necesidades de las personas, los daños causados a los activos físicos y la infraestructura derivados del desastre, y las pérdidas económicas subsiguientes, además de identificar las dimensiones sociales y comunitarias y los aspectos sectoriales de las necesidades de recuperación. El alcance y el enfoque del programa de recuperación dependerán no solo de la cuantificación de las pérdidas, los daños y las necesidades, sino también de los recursos movilizadas a nivel nacional y de las prioridades nacionales, entre las cuales se podría incluir una decisión explícita de trabajar para la recuperación sostenible.

Por el contrario, en una situación de conflicto y fragilidad no existe un “fenómeno” que permita trazar una línea divisoria para el tipo de análisis realizado en una evaluación post desastre; no hay nada equivalente al uso de datos o predicciones anteriores a un huracán y los cálculos del impacto físico de la tormenta para cuantificar daños y pérdidas que permiten empezar a definir, priorizar y financiar necesidades. En efecto, no hay un “punto de entrada” estándar para la planificación de la recuperación en estas circunstancias; la decisión es exclusiva de cada situación de conflicto, sobre la base de criterios que pueden incluir sucesos de transición (acuerdos de paz o cese al fuego), un impulso creciente entre los socios internacionales dirigido a la participación, una necesidad común de análisis y la voluntad nacional de formar parte de un proceso conjunto.

La planificación de la recuperación en situaciones de conflicto debe establecer vínculos fundamentales entre actores y acciones políticas, de seguridad y de desarrollo; sin embargo, la amplia gama de intereses y preocupaciones que surgen, especialmente cuando se trata de un conflicto prolongado, suele generar una larga lista sin prioridades claras. Para definir las necesidades estratégicas de reconstrucción física y recuperación económica, las acciones propuestas se priorizan mediante criterios articulados con anterioridad, centrados en la estabilización de la paz y en la reducción del riesgo de reanudación del conflicto. Este proceso de fijación estratégica de prioridades es esencial para proporcionar un marco selectivo de acción prioritaria con el cual se comprometan los socios internacionales y las autoridades nacionales, y en cuyo ámbito ajusten sus programas y comprometan sus fondos.

Las capacidades existentes es una consideración importante en los planes de recuperación. Los desastres, producto de fenómenos naturales, son indiscriminados: afectan a estados fuertes con una sólida capacidad de respuesta y reconstrucción, y a estados frágiles en los cuales salvar vidas y reconstruir constituye un verdadero esfuerzo; en contraste, las situaciones de conflicto violento y de fragilidad suelen caracterizarse por un entorno con una baja capacidad, en especial en las instituciones gubernamentales. En ambos casos, la evaluación de necesidades y planificación de la recuperación pueden ayudar a abordar las disparidades en la capacidad: la evaluación post desastre puede ser un catalizador directo en la creación de instituciones nacionales y capacidades técnicas para la prevención, en tanto que la planificación de la recuperación post conflicto puede promover el entendimiento entre las partes en conflictos como base para transformar las instituciones y permitirles aumentar su capacidad de respuesta ante las necesidades de la población.

Apoyar un marco común acordado de planificación de la recuperación en situaciones de conflicto y fragilidad

La recuperación efectiva de los países que salen de situaciones de fragilidad o conflictos prolongados depende de las acciones no solo de las entidades nacionales y locales, sino también de los donantes y otros actores internacionales clave, como las Naciones Unidas y otros organismos y misiones de mantenimiento de la paz que aportan capacidades y recursos.

Se necesita un plan de apropiación nacional a fin de establecer las prioridades estratégicas para la recuperación, pero es poco práctico esperar que se produzca un plan nacional tradicional implementado por el Gobierno, como un documento de estrategia de lucha contra la pobreza. Al reconocer la necesidad de que se genere un proceso nacional de planificación que dé lugar a un pacto conjunto nacional-internacional, así como la limitada capacidad de las autoridades nacionales en situaciones post conflicto, es necesario que los actores internacionales apoyen a las autoridades nacionales en la definición de prioridades. Esta manifestación de la responsabilidad compartida define el marco en que los socios internacionales comprometen su asistencia, en tanto que el Gobierno y sus socios nacionales e internacionales monitorean el proceso de recuperación.

La evaluación de necesidades post conflictos identifica el terreno de las principales necesidades en el país. Los grupos temáticos, compuestos por expertos técnicos nacionales e internacionales, realizan las evaluaciones teóricas y sobre el terreno y tratan de ser exhaustivos, pero reconocen que la realidad de las situaciones post conflicto arroja datos incompletos o rudimentarios y que el acceso de las partes interesadas y las comunidades podría verse limitado debido a cuestiones de logística y de seguridad. Con esta información se elabora el marco de resultados para la transición, que consta de hitos clave identificados en el terreno por la evaluación de necesidades post conflictos. Las actividades comprendidas en el marco de resultados para la transición reflejan las dimensiones estratégicas de la consolidación de la paz y la mitigación del conflicto al hacer referencia a acciones específicas de género o de índole étnica, etaria o regional.

Por lo tanto, el marco de resultados para la transición establece un grupo selectivo de acciones y resultados prioritarios con consecuencias financieras, y permite que las partes interesadas nacionales e internacionales adapten sus esfuerzos para apoyar el éxito de la transición, minimizar el riesgo de que esta se invierta en un conflicto violento, y adoptar las medidas necesarias para apoyar la creación de un estado eficaz, que responda y rinda cuentas.

Históricamente, las evaluaciones de necesidades han estado vinculadas a acuerdos de paz formales; pero la revisión de 2007 de la metodología de evaluación de necesidades post conflictos/marco de resultados para la transición establece explícitamente la existencia de una amplia gama de circunstancias en que la planificación de la

recuperación puede ser pertinente, a saber: (i) cuando se ha logrado un avance repentino en un proceso de paz o de transición política, que requiere un plan claro y un presupuesto que den apoyo al proceso; (ii) cuando un proceso de paz o de transición política se encuentra en una etapa en que los mediadores consideran útil que las partes se concentren en la planificación práctica de la transición; (iii) cuando una transición posterior (por ejemplo, de un gobierno de transición a uno elegido) requiere un nuevo proceso que confirme las prioridades nacionales; (iv) cuando una crisis política, de seguridad, económica o social exige una reevaluación de las prioridades y los planes de recuperación.

Los marcos de resultados para la transición son parte integral de los *Principios para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad y la Declaración de París sobre la armonización*, de la OCDE/CAD. La evaluación de necesidades post conflictos/marco de resultados para la transición ha sido ratificada como punto de entrada común para la planificación de la recuperación post conflicto por el Grupo de Trabajo sobre Transición del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios (abril de 2007) y por los Jefes de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (octubre de 2007), y fue destacado como plataforma común por los asistentes a la Reunión Temática de Expertos sobre Planificación Integrada de la OCDE/CAD en febrero de 2008.

Trabajar con miras a un marco común para un PDNA y planificación de la recuperación

La efectiva recuperación y la transición de la fase de socorro hacia el desarrollo en situaciones post desastre exige un proceso de evaluación de necesidades y planificación de la recuperación a nivel nacional, a menudo con apoyo internacional, a fin de determinar los daños, las pérdidas y las necesidades de recuperación y, en muchos casos, la elaboración de una estrategia de recuperación, a través de un proceso integrador con múltiples interesados, que sirva de herramienta para la planificación, coordinación y gestión de los esfuerzos de recuperación. La base de este escenario no es solo la necesidad de una evaluación y planificación efectivas de la recuperación a nivel nacional, sino también el modo de vincular los planes nacionales con medios eficaces de ofrecer programas de recuperación a nivel local.

El entorno post desastre se caracteriza por contar con una amplia gama de interesados que ofrecen apoyo a la recuperación y la transición del socorro al desarrollo. Por lo general, sus intervenciones se han orientado mediante evaluaciones de necesidades y ejercicios de planificación emprendidos en paralelo por organismos individuales o grupos de organismos. Estas evaluaciones han variado en cuanto a su alcance y rigor y se han llevado a cabo en distintos momentos durante la fase de respuesta.

En principio dichas evaluaciones de necesidades las realizan los actores humanitarios durante los primeros días de la fase de respuesta a la emergencia. En la práctica, estas evaluaciones han provocado interpretaciones divergentes sobre las necesidades y de las oportunidades de recuperación, han dificultado la coordinación y han hecho uso innecesario de recursos, lo cual ha dado lugar a una respuesta de recuperación que dista de ser óptima y a la reiteración de las condiciones de riesgo, así como a la falta de apoyo a la consecución de objetivos de desarrollo a largo plazo.

Por esta razón, las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los principales donantes, tales como la Unión Europea, están realizando muchos esfuerzos para mejorar la coordinación entre los organismos internacionales y los actores nacionales que participan en la planificación e implementación de la recuperación de desastres en países de alto riesgo.

Los debates se integran en una asociación entre organismos de las Naciones Unidas — encabezada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su calidad de presidente del Grupo de Trabajo Temático sobre la Recuperación Temprana—, el Banco Mundial y la Comisión Europea. Estos tienen lugar en estrecha colaboración con un selecto grupo de países de alto riesgo, miembros del Grupo de Trabajo Temático sobre la Recuperación Temprana del Comité Permanente entre Organismos, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) y donantes interesados, en sinergia con la labor de mejora de las metodologías de evaluación humanitaria que se está llevando a cabo en el marco de la reforma humanitaria.

