

Capítulo 2

Planificación de programas

La distribución de cualquier forma de ayuda en desastres puede ser mejorada a través de una detallada planificación de programas. Planificación de programas ha de ser lo más importante, si todos los aspectos del programa son tomados concienzudamente, si los objetivos están claramente definidos y las tareas están secuenciadas apropiadamente, muchos de los problemas gerenciales que con frecuencia ocurren se podrían evitar. Planificación de programas no es difícil y no lleva mucho tiempo. La siguiente es una descripción de algunas de las consideraciones básicas y pasos a seguir en la planificación de programas y la administración.

La función de planificación incluye todas las actividades gerenciales que determinan los objetivos del programa y los medios apropiados para lograrlos. Con el fin de analizar la función de planificación en términos más específicos, la función se puede dividir entre seis pasos interrelacionados:

- Paso 1 Determinando el cómo y cuándo la agencia puede proveer la ayuda.
- Paso 2 Implantando e implementando políticas que dirijan las actividades hacia los objetivos deseados.
- Paso 3 Estableciendo metas y objetivos y poniéndolos en orden prioritario.
- Paso 4 Cuantificación de objetivos.
- Paso 5 Determinando estrategias y métodos de implementación.
- Paso 6 Haciendo los planes operacionales por medio de la presupuestación y asignación de recursos.

Cada paso debe ser tomado y relacionado a los otros pasos con el fin de completar la función de planificación. El resultado final es un plan integral

que conduce a la organización hacia los objetivos predeterminados.

En esta sección se examinará la terminología básica y conceptos de planificación, así como algunas técnicas básicas empleadas en planificación.

Determinar el cómo y cuándo intervenir

El primer paso en la intervención es decidir cómo y cuándo la agencia puede ser más útil. Una de las primeras actividades enseguida de un desastre es la estimación de la situación. Hay tres tipos de estimación: estimación de los daños, de las necesidades y una estimación de la situación. Para la mayoría de los programas de socorro y reconstrucción, la estimación de las necesidades es lo más crítico durante la fase de emergencia de una operación. La mejor forma de determinar las necesidades es visitando a los representantes de cada área y platicando con grupos selectos en las comunidades afectadas. Las necesidades de emergencia son por lo general muy obvias; necesidades a largo plazo pueden ser más difíciles de establecer. Aún más, las necesidades cambian de un día para otro. *Lo que es importante es identificar las necesidades al momento que tienen que ser satisfechas.*

Una vez que las necesidades han sido identificadas, deberán ser cuantificadas. Las agencias deben ser muy cuidadosas en no verse involucradas en levantar encuestas o estudios pero deben intentar la estimación de porcentaje de familias requiriendo diferente tipo de ayuda.

“Un conteo de las necesidades de las reservas en alimentos, medicina, ropa, y materiales para construcción existentes dentro de la comunidad, y de la capacidad de las víctimas para ayudarse por sí solos

y mutuamente. Difícilmente todos en el área se verán dañados, y aquellos que sí lo fueron, no todos tomarán ventaja de la ayuda ofrecida.”¹

El próximo paso es determinar, en su totalidad que partes están sin cubrir en el reparto de la asistencia. Las agencias deben tener presente que, por lo general, otras organizaciones de socorro proporcionarán ayuda, y sus planes deben ser tomados en consideración antes de decidir cuáles actividades tendrán lugar en cierta área en particular. (Una manera de asegurar que no haya duplicidad en las actividades es empleando la “Hoja de Identificación de Vacíos” mostrada en el Apéndice II-A)

Pasos iniciales en la planificación de programas

Una vez que la agencia ha decidido sobre qué curso de acción tomar, el siguiente paso es definir lo que el programa espera lograr, y establecer un marco para orientar las decisiones que le serán requeridas en las subsecuentes actividades. Para hacer esto, lo primero es establecer políticas, entonces fijar metas y objetivos y finalmente seleccionar estrategias y métodos por medio del cual lograr los objetivos. El proceso suena simple y, de hecho, lo es. A pesar de ello, es sorprendente el número de agencias que no lo utilizan y pierden mucho esfuerzo debido a que ninguno está seguro cuáles son las metas del programa.

Establecimiento de políticas

Las políticas se emplean para conformar la respuesta. Ellas dan un marco o estándar por medio del cual se evalúan las alternativas.

Establecimiento de políticas es uno de los pasos más sencillos en la planificación de programas. Desafortunadamente, es uno de los más ignorados y se hace difícil por mandato de la organización o por restricciones fijadas por los patrocinadores. Idealmente, una agencia que, frecuentemente, responde ante situaciones de desastre fija políticas flexibles como parte de sus actividades preparativas; cuando un desastre ocurre, aquellos involucrados en el programa inicial poseen una guía general para la estructuración de la toma de decisiones.

Las siguientes políticas fueron establecidas por personal de Servicios Católicos de Socorro en la República Dominicana para orientar al SCS en su programa de reconstrucción de la vivienda después de los huracanes David y Frederick en 1979. Ellos muestran lo simple que puede ser un marco de política:

- Mantener y expandir acciones locales o grupos;
- Realizar toda aquella actividad que satisfaga metas del desarrollo;
- Maximizar el gasto por medio de la recuperación de fondos, extensión de su poder comprador, planificación de objetivos múltiples;
- Dar prioridad a la gente no elegible para otras formas de asistencia;
- Apoyarse en tecnología apropiada;
- Gastar la mayor parte de los fondos en el área del proyecto;
- Dar prioridad a una área o sector (en particular).²

Una vez formulado su marco de política, todo el tiempo la organización necesita hacer importantes elecciones, en principio tiene que contrastarlas con las políticas y determinar si la nueva opción se ajusta o no a la situación anterior.

La posición política asegura que la acción está orientada hacia el objetivo. Las políticas determinan cómo se van a lograr (las estrategias) los objetivos. El control administrativo incluye la especificación de la acción antes del hecho, y las políticas sirven para este fin.

Las políticas efectivas deben ser:

1. **Flexibles.** Una política debe tener un balance razonable entre estabilidad y flexibilidad. Las políticas deben cambiar conforme las condiciones cambian. De otra manera, debe prevalecer algún grado de estabilidad si se quiere lograr orden y sentido en la dirección.
2. **Comprensivas.** Una política debe cubrir cualquier contingencia. El grado de cobertura depende del alcance de la acción y de acuerdo a la política misma. Si la política está dirigida hacia muy estrechos rangos de actividad — por ejemplo, políticas de empleo — no necesita ser tan completa como una política en aspectos más amplios.

3. **Coordinadas.** Una política debe dar coordinación a las varias subunidades de la organización cuyas acciones se encuentran interrelacionadas. Sin una acción coordinada en base a políticas, cada subunidad esta propensa a seguir sus propios objetivos. La prueba última de cualquier actividad de la subunidad será en relación al planteamiento político.
4. **Claras.** Una política debe plantearse lógicamente y claramente. Debe especificar la dirección de la acción que ella dicta, definir los métodos y acción apropiados y establecer los límites de la libertad de acción permitida a los que toman decisiones y subordinados.

Fijación de objetivos

Los directores deben considerar tres aspectos en los objetivos: prioridad de cada objetivo; su oportunidad; y su delegación a la persona o departamento dentro de la organización.

Prioridad de objetivos

En planificación de programas, el cumplimiento de ciertos objetivos puede ser relativamente más importante que otros. Por lo tanto, la fijación de prioridades es extremadamente importante, así los recursos de la organización estarán asignados racionalmente. Los directores constantemente se enfrentan a objetivos alternativos, los que deben ser evaluados y calificados. Por supuesto, la determinación de objetivos y prioridades es a veces una cuestión de juicio y de allí su dificultad.

Oportunidad

Las actividades de una organización están guiadas por diferentes objetivos que dependen de la duración de la acción y el momento en el tiempo en el cual son llevadas a cabo. En operaciones de emergencia, es común referirse a las acciones de "corto plazo" (como aquellas que tienen lugar en el período inmediatamente, después y durante una emergencia), "intermedia" (aquellas que tienen lugar en la fase de rehabilitación o transicional), y "largo plazo" (las que tienen lugar durante la reconstrucción o período de recuperación o mucho antes del desastre). La relación entre prioridad y oportunidad es muy estrecha, ya que los objetivos

tienden a ser fijados en términos de "últimates", esto es, aquellos objetivos que tienen que cumplirse en cada fase sucesiva para asegurar la continuidad de un programa.

Asignación de objetivos

Dado que las agencias están organizadas en departamentos y de acuerdo a sus funciones — e.g., procuramiento, operaciones, finanzas — o por áreas, es importante asignar los objetivos a la persona o departamento apropiado en la agencia que lo lleva a cabo.

La asignación de objetivos debe ser revisada por razones de conflicto y problemas de coordinación, debido a que en algunos casos el logro de los objetivos en un departamento puede hacer difícil el logro de los objetivos

en el otro. Por ejemplo, un objetivo de procurar abatir costos por medio de compra masiva de materiales baratos de vida corta, pueden entrar en conflicto con algún objetivo operacional de provisión de materiales de alta calidad y durabilidad. Este problema puede ser resuelto por medio de una cuidadosa revisión y balanceo de los objetivos, por consenso del grupo (bajo el entendido de que ninguno de los objetivos de alguna unidad será maximizado).

Conflictos en el establecimiento de objetivos

Muy diversos grupos tienen intereses en la operación de agencias de socorro y que pueden ser conflictos potenciales. En cualquier momento, las víctimas del desastre, personal de la agencia, patrocinadores, proveedores y grupos inadvertidos gubernamentales están todos interesados en la operación de una agencia. Durante el proceso de fijación de objetivos, la importancia relativa de estos intereses de grupo deben ser reconocidos, y los planes deben incorporar e integrarlos.

Algunos de los más comunes "estira y afloja" afrontado por los directores en organizaciones de ayuda, son los siguientes:

1. Programas de corto plazo versus largo plazo.
2. Programas de "socorro" versus "desarrollo".
3. Servicio en las áreas presentes versus expansión en nuevas áreas.

Medida de objetivos

Los objetivos deben plantearse en términos que sean entendibles y medibles por aquellos que deben cumplirlos. De hecho, hay evidencias que indican claramente que objetivos específicos y medibles aumentan el rendimiento de ambos, personal y organizacional y que objetivos difíciles, si son aceptados por los empleados, resultan mejor ejecutados que los fáciles.

La verdadera dificultad reside en que y como será medido en cada área. Entre más abstracto el objetivo, más difícil resulta la medición de lo realizado.

Un obvio efecto colateral a la necesidad de medir los objetivos es la tendencia de algunas organizaciones a enfocar su atención en la medición y dejar fuera la verdadera substancia del objetivo. Una agencia de socorro que mida sus logros en términos del número de personas recibiendo la ayuda, en lugar de la calidad de los abastecimientos distribuidos y los beneficios otorgados, ejemplifica el sobrado interés por la medición del proceso en lugar de lo que esta siendo medido.

Cuantificación de los objetivos

El corto paso en la planificación de programas es la cuantificación de objetivos. El propósito es determinar cuanta asistencia ha de ser proporcionada y cuantos beneficiarios habrán. (Es hasta este punto que la cuantificación provista por las diferentes partes de la estimación de desastres resulta en la medición de lo realizado.

Algunos ejemplos del programa de Servicios Católicos de Socorro en la República Dominicana fueron:

- Servir al 25% de la gente de bajos ingresos dentro del área del proyecto (1,500 familias);
- Otorgar 1,000 préstamos, 5,000 subsidios, y 1,000 donativos dentro del proyecto;
- Duplicar el margen de seguridad en las viviendas reconstruidas por el programa.

La cuantificación de objetivos no es un proceso difícil, pero fijar cifras realísticas exige mucha visión y discusión. Es en este punto donde la agencia debe balancear su deseo de ayudar contra una estimación realística de sus posibilidades.

Definición de estrategias y métodos

Determinación de métodos y estrategias es el quinto paso en la conceptualización de un programa de socorro o de reconstrucción. *Una estrategia es un plan para lograr una meta, mientras que la forma de lograrlo es el método* empleado. El siguiente ejemplo clarificará las diferencias. Para la reposición de la vivienda después de un desastre, algunas de las estrategias abiertas a una agencia son:

1. Dar asistencia indirecta por medio de estimular a la industria de la vivienda;
2. Proveer ayuda directa por medio de préstamos y donativos;
3. Otorgar asistencia directa por medio de un programa de construcción.

Asumiendo que una agencia escoge establecer un programa de vivienda, algunas de las formas disponibles incluyen:

1. Proveer los materiales y herramientas necesarias;
2. Proporcionar asistencia material y técnica en base a programas de ayudese a usted mismo;
3. Establecer un equipo de construcción y construir la estructura y techo de la casa, pero dejando el resto de la construcción y detalles de acabado a los propietarios;
4. Establecer un equipo de construcción y construir las casas por completo para un número designado de personas dentro del área.

La selección de una estrategia o método no elimina la posibilidad de adoptar otra si los recursos de la agencia lo permiten. Es de especial importancia que los métodos se balanceen y complementen.

Establecimiento del programa

Una vez que la organización ha definido su programa, el proceso de ponerlo en operación comienza. Esto significa encontrar los fondos necesarios, asignación de recursos, elaboración de programas administrativos y seguimiento de proyectos.

Presupuestación y asignación de recursos

La asignación de recursos, especialmente dinero, es una de los más difíciles opciones a las que una agencia se enfrenta. Ello comprende un continuo proceso de estimación de los recursos financieros y otros recursos necesarios, obtención del dinero y materiales, y ajustando al presupuesto en base a las cantidades recibidas. Hay varios conceptos generales que son útiles en el buen uso de los fondos:

1. **Ligandose a otros programas:** Esta es la forma más simple y efectiva de ampliar la capacidad de una organización. Por lo general, los métodos considerados son compartiendo costos, integración común de recursos, o contribución complementaria de fondos.
2. **Recuperación de fondos:** En la recuperación de fondos, todos o una porción de los fondos distribuidos son devueltos al programa (por lo usual para su reinversión). Los ejemplos más comunes son préstamos giratorios y esquemas de ventas o subsidios. Los fondos recuperables aumentan el número de personas que pueden ser atendidas y ampliar el "servicio" del efectivo originalmente asignado.
3. **Maximización del poder de compra:** Esto se refiere a la práctica de gasto selectivo del dinero, ampliando así el poder financiero ya sea de los programas o de los beneficiarios. Por ejemplo, si se determina que los préstamos son una opción viable, una agencia puede emplear su dinero en garantía de los préstamos otorgados por las instituciones financieras a sus clientes quienes de otra manera no serán elegibles, en lugar de usar sus propios recursos en otorgar préstamos. De esta manera una cantidad de \$100,000 puede ser empleada para garantizar un \$1,000,000 o más en préstamos, así, incrementando diez veces el poder de compra del dinero administrado por la agencia. A nivel individual, un ejemplo de la maximización del poder de compra es el uso de cupones o certificados de promesa de pago (tal como los cupones de alimentos) para expandir el poder de compra de los individuos. De esta forma, los recursos de la agencia pueden ser "llevados de a caballo" con los recursos de las víctimas.
4. **Planificación de objetivo múltiple:** En este método, los gastos están "etiquetados" por metas de manera que más de un objetivo se logra en cada desembolso. Esto se cumple por

medio de inyectar dinero dentro de una comunidad de una forma tal que la mayor parte se retenga dentro de la comunidad o al menos pase por varias manos antes de salir. Un ejemplo: un proyecto de mano de obra se establece para reparar un camino dañado por el desastre. La gente es pagada por medio de efectivo o cupones válidos solamente en el mercado local; los trabajadores gasten el dinero y así estimulan la recuperación económica local, la cual por su parte se constituye en un mercado para los productos de los agricultores afectados por el desastre. En esta manera, los siguientes objetivos se logran: un camino es reparado, se proporciona capital a las víctimas, las víctimas amplían su poder de construcción, se estimula el mercado, una unidad económica (el mercado) es asistido, y finalmente, los agricultores (víctimas en sei mismos). El número de cambios de mano del dinero: tres.

Métodos para balancear un programa

Los siguientes son métodos para balancear un programa:

1. **Concentración de recursos:** tener el máximo efecto sobre una comunidad, un programa concentrará sus recursos en una área geográfica específica. El tamaño del área será tal que actividades de captación de fondos sean complementarios y los gastos en un sector puedan tener efecto sobre otros sectores de la misma comunidad. Por ejemplo, si una agencia esta proporcionando fondos para un programa de vivienda en una comunidad y un programa agrícola de recuperación en otra, el resultado sería menos efectivo si se estuvieran desarrollando en la misma comunidad y el costo en su totalidad sería más bajo.
2. **Balance entre asistencia a la familia y a la comunidad:** la mayoría de las agencias internacionales, particularmente las Volags, tienden a responder ante el desastre asistiendo a las familias. La ayuda a la comunidad por lo común se deja el gobierno y sus patrocinadores. En ciertas situaciones, puede parecer difícil para una agencia coordinar sus actividades y así ambas, familias y comunidades, reciben asistencia simultáneamente y se obtiene un grado de balance. Pero la recuperación total es completada cuando todos los sectores han

recuperado su normalidad, y los recursos del gobierno son a veces muy limitados. Por esta razón, es muy necesario proporcionar ayuda tanto en proyectos de la comunidad como en proyectos de la familia, especialmente en grandes desastres afectando lejanas áreas rurales en donde la ayuda gubernamental puede ser lenta, o puede no llegar nunca. Como regla, en estas situaciones las agencias otorgarán un cuarto o un tercio de los fondos para proyectos de la intensivos en mano de obra.

3. Ayuda financiera balanceada: Antes de decidir como proporcionar la ayuda financiera a las familias, debe tomarse en cuenta la capacidad financiera de la familia promedio. Es lugar de proporcionar toda la ayuda en forma gratuita, se pueden vender algunos artículos a precios reducidos o a precio de venta. Algunas víctimas pueden calificar para préstamos en lugar de donativos. Debe tenerse presente que donativos en dinero y otros donativos son no recuperables y un programa de asistencia muy pronto estará fuera del "negocio", siguiendo este curso. Por lo que, una agencia elaborará un paquete bien balanceado de deberes de asistencia antes de iniciar operaciones. La proporción de préstamos a donativos es aproximadamente 80:20. Para Programas Integrados de Recuperación*, el balance sugerido es 40 por ciento a subsidios, 30 por ciento a préstamos, 20 por ciento a proyectos de ayuda a la comunidad, y 10 por ciento a donativos.

Estimación de necesidades y recursos

El primer paso en la asignación de recursos es la estimación de ambos, recursos y necesidades. Los dos aspectos básicos que deben resolverse son: (1) que tipos y niveles de necesidades serán consideradas en el período de planificación y (2) que nivel de recursos estarán disponibles para satisfacer las necesidades.

Este proceso es llamado predicción y determina el nivel y oportunidad de los recursos materiales y financieros requeridos para sostener las operaciones. Predicción es el proceso de emplear información pasada y presente para predecir eventos futuros. Hay cuatro métodos, cada uno

requiere su propio tipo de datos. Estos métodos varían en grado de sofisticación desde corazonadas de directores experimentados hasta modelos sofisticados.

Corazonadas son estimaciones de eventos futuros en base a experiencia pasada. El método "corazonada" es barato y por lo general efectivo si la persona teniendo la corazonada tiene un profundo conocimiento del área del proyecto, práctica en programación y antecedentes de trabajo en proyectos similares.

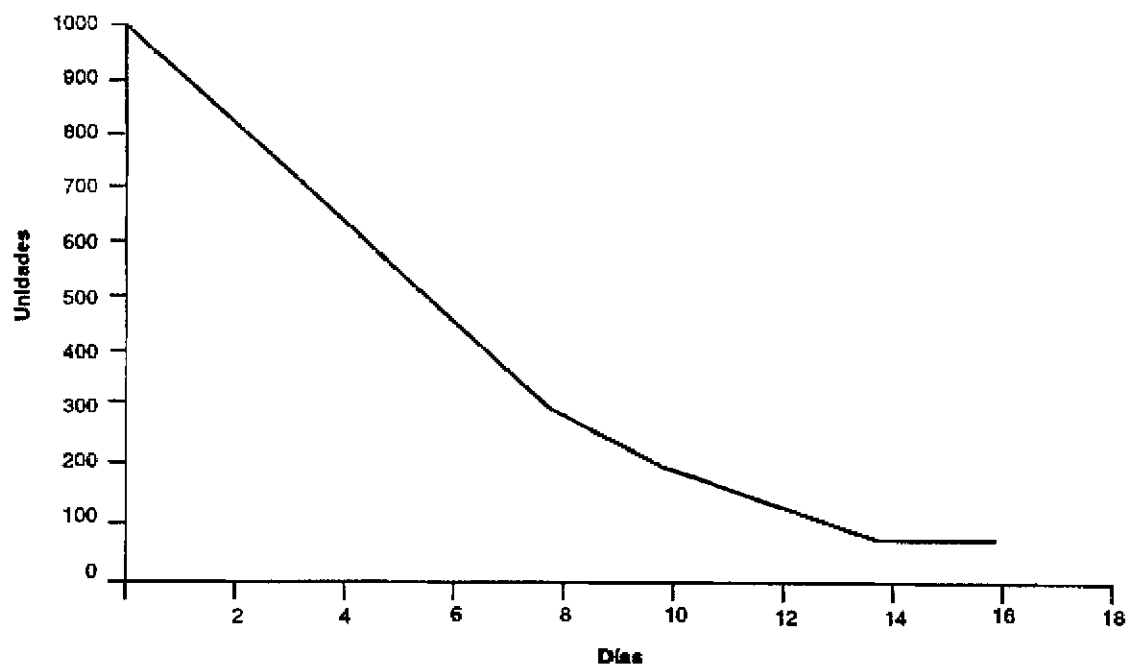
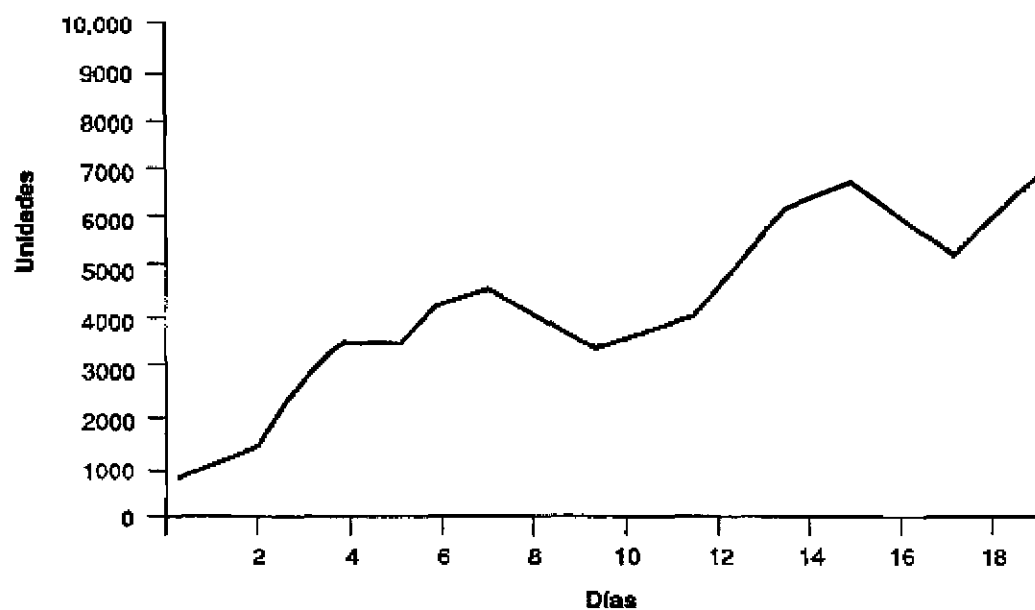
Encuestas son esfuerzos de investigación llevados a cabo por el personal para obtener datos en el campo (a veces para verificar otras predicciones). Por medio de técnicas de muestreo estadístico, el encargado de hacer la predicción puede computar suficiente información para identificar el rango de necesidades.

Análisis de series de tiempo es simplemente el análisis de las necesidades en relación con el tiempo, como se presentan en las figuras 2-1 y 2-2. (Los diagramas muestran puntos correspondientes a los abastecimientos solicitados en cada día desde el comienzo de las operaciones de socorro.)

En las ventajas y desventajas en el empleo de análisis de series de tiempo se puede revisar los dos tipos básicos de desastre. En desastres catastróficos o de rápido establecimiento, tales como sismos o huracanes, necesidades de emergencia ocurren repentinamente, crecen rápidamente y empiezan a decrecer paulatinamente. Para desastres de larga y continua duración tales como guerra civil y sequía, las necesidades pueden aumentar esporádica y continuamente por largos períodos de tiempo. En la figura 2-1, la cuestión de necesidades en la semana 3 pueden ser contestada con anticipación a los temblores; figura 2-2 ilustra que el uso de esta técnica no predice con precisión las necesidades para el caso de una sequía.

Los modelos comparativos permiten al responsable de la predicción analizar la relación entre necesidades y un número de variables independientes y predecir necesidades en base a patrones similares derivados de desastres en el pasado.

* Programas Integrados de Recuperación son programas a grande escala que cubren varios sectores e integran el socorro y actividades de desarrollo.

Requisiciones de artículos médicos después de un sismo**Requisiciones de solución rehidratadora oral durante una sequía**

Figuras 2-1 y 2-2

Ejemplos de análisis de series de tiempo

Un método que puede ser empleado para el diseño de modelos de necesidades de asistencia enseguida del rápido establecimiento de un desastre comienza con la identificación de variables, las cuales son comúnmente encontradas en ciertos tipos particulares de desastres. Entre las variables que son obvias se tienen, localidad, época, ubicación (rural o urbana), disponibilidad de recursos locales, y preferencias de la gente. Por ejemplo, demandas de techo y abrigo serán mayores y más inmediatas en un clima frío y húmedo que un clima seco y templado. Tendencias concernientes a necesidades y demandas de operaciones previas se identifican y dibujan sobre una gráfica de series de tiempo y se comparan con las demandas y necesidades de la operación presente (ver figura 2-3). Por comparación de las necesidades presentes con la curva representando experiencia del pasado, el director puede estimar las necesidades futuras. En el ejemplo representado en la figura 2-3, las necesidades en la operación presente son aproximadamente el 50 por ciento mayores que la tendencia observada en operaciones pasadas. Así, un administrador puede razonablemente predecir en base a previas experiencias que las necesidades en tres semanas serán aproximadamente 50 por ciento mayores que las necesidades para el mismo período de tiempo.

Para que la organización opere, debe tener los recursos necesarios. De acuerdo con ello, es necesario predecir la disponibilidad futura del personal, materiales y capital. Las técnicas de predicción de los recursos son virtualmente los mismos utilizados en la predicción de operaciones—o sea, corazonadas, estudios, análisis de series de tiempo, y elaboración de modelos.

Predicción de necesidades

Predicción de necesidades al largo plazo en desastres de lento establecimiento, tal como sequías o refugio, es un problema encarado con frecuencia por los administradores de la emergencia. Situaciones en donde la llegada de refugiados es continua y las causas de su desplazamiento, en cuanto a cambiar, son impredecibles en el futuro inmediato, requiere una efectiva planificación de contingencia, especialmente el abastecimiento de alimentos tiene una alta prioridad. Planificación de contingencia consiste en la estimación del número de recién llegados y la requisición y la colocación

previa de los abastecimientos. Debido a que la situación de los refugiados es fluida, a veces es difícil estimar el número de gente que requerirá ayuda. Entre los factores que deben ser considerados están:

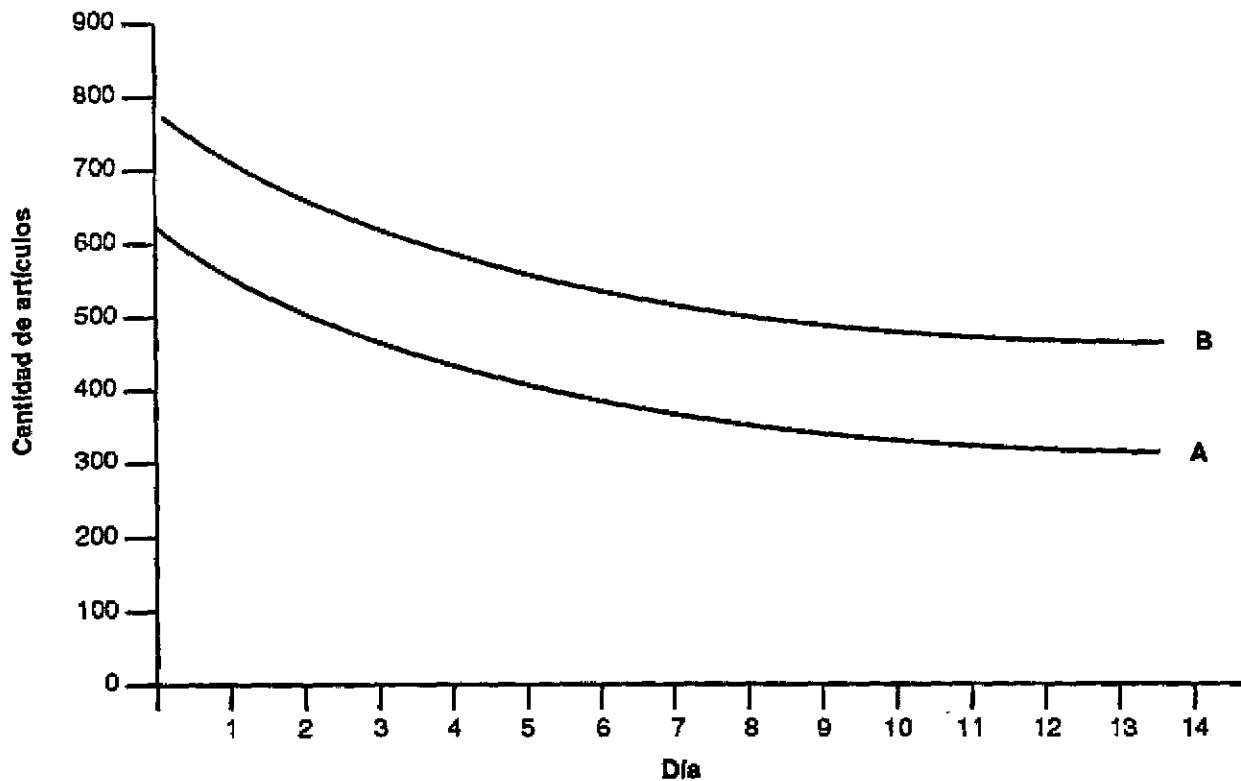
1. Cantidades suficientes de abastecimientos deben ordenarse para satisfacer las necesidades de los recién llegados sin:
 - sobregirarse
 - empleo de suministros para refugiados bajo cuidado actual
 - sobrepasar la capacidad de almacenamiento y transporte (resultando así en descomposición y aumento de las posibilidades de pillaje).
2. Tomar en cuenta el factor tiempo de la solicitud en cualquier compra foránea dando tiempo en tránsito.
3. Compras locales deben manejarse de manera tal que no provoquen alza de precios o escasez entre la gente de la localidad.

Una fórmula que puede ser empleada en la estimación del número potencial de recién llegados se describe a continuación. Esta fórmula indica al planificador:

- una estimación del número de gente que puede necesitar ayuda en un período de tiempo limitado;
- un número que puede ser empleado para determinar si los suministros disponibles o el flujo de los mismos es suficiente para cubrir las necesidades;
- una cifra que permitirá a la agencia ordenar los necesarios suministros sin sobregirarse ni sobrecargar al sistema logístico.

En la mayoría de sequías y situaciones de refugio la mayoría de recién llegados aparecen en un período de tiempo dado; i.e., después del influjo inicial, es raro que el porcentaje de recién llegados se duplique instantáneamente. Es raro que los recién llegados vengán a un paso continuo y sostenido; sino que por lo usual llegan en oleadas impulsadas por eventos específicos. Así, los planes de contingencia deben ser puestos al día constantemente y las agencias adoptaran una base flexible para determinar números en lugar de tratar de adivinar el total y almacenar para esa cifra. La fórmula abajo especificada, sin embargo debe actualizarse semanalmente a lo largo de la emergencia.

Modelo comparativo para predecir necesidades médicas de emergencia después de un sismo



A = Tendencia derivada de operaciones similares en el pasado

B = Tendencia en el present

Figura 2-3

Modelo comparativo para predecir necesidades médicas de emergencia después de un sismo

Determinar el número de refugiados para la planificación de contingencia, emplee la siguiente fórmula:

$$\text{can} = R_1 + (R_2 \times T) + P(R_2 \times T)$$

Donde:

can = cifra para plan de contingencia

R_1 = número actual de personas bajo asistencia

R_2 = número de recién llegados en la última semana

P = porcentaje representado por los recién llegados (última semana), con respecto al total

T = tiempo, en semanas, necesario para abastecerse (e.g., si se requieren 2 meses usar "8")

Nota: Siempre redondear "can" al incremento 5,000 siguiente.

Ejemplo: Suponga 10,000 refugiados ahora y 1,000 llegaron la semana pasada. También suponga 8 semanas para abastecerse por razones de embarque:

$$\text{can} = 10,000 + (1,000 \times 8) + 0.10(8,000)$$

$$\text{can} = 10,000 + 8,000 + 800$$

$$\text{can} = 18,800$$

$$\text{can} = 20,000 \text{ (cifra redondeada)}$$

Presupuestación

El próximo paso en la asignación de recursos es la elaboración de presupuestos para cada elemento importante del programa. Dinero es el combustible que mantiene a la máquina de la asistencia en suave movimiento; simplemente, sistemas precisos que mejoran la presupuestación y el control de costos son cruciales. Presupuestación por programas postdesastre son usualmente un proceso de prueba y error, especialmente para las Volags. A causa de que las Volags por lo común obtienen sus fondos a través de peticiones al público o sometiendo las proposiciones ante organizaciones gubernamentales o intergubernamentales, ellas difícilmente conocen con precisión la cantidad de dinero con la que van a operar una vez que arrancan. Esto aparejado a las incertidumbres que existen en la estimación del desastre, hace difícil la preparación de un presupuesto.

La creencia popular es que los presupuestos se sobrestiman en las etapas iniciales cuando abundan los recursos financieros o que una agencia expande sus actividades más allá de la disponibilidad de los recursos. En la práctica este no es el caso. Algunos desastres atraen una derrama en ayuda y si los patrocinadores gubernamentales más importantes se ven envueltos, cantidades substanciales de recursos estarán disponibles. Lo más frecuente, es el problema de la asignación de recursos inteligentemente o establecer programas que se ajusten a la capacidad de una organización en lugar de no disponer de los suficientes recursos.

Muchas agencias tienden a elaborar presupuestos fijos e inflexibles al principio de un programa. En agencias donde existen políticas financieras rígidas, un presupuesto rápidamente elaborado puede inadvertidamente ser el mecanismo que controla al programa, en lugar de lo opuesto.

La manera más realista de resolver problemas de presupuestación para una agencia es estableciendo una política sobre como y cuando comprometer sus fondos en cada fase del desastre. Por ejemplo, algunas agencias colocan una considerable porción (hasta del 75%) de la totalidad de fondos recibidos en las peticiones iniciales dentro de un fondo para contingencias y para ser empleado en programas a largo plazo durante la reconstrucción. Esto permite al personal de campo elaborar presupuestos más realistas en las últimas etapas de la recuperación.

Cualesquiera que sea la forma empleada, un presupuesto debe ser flexible y anticiparse especialmente a la inflación de costos en el área del desastre. Si es formulado durante las etapas iniciales de un desastre, una gran porción del presupuesto total será dejado en la no comprometida reserva de contingencias y así el personal de campo puede adaptarlo a situaciones cambiantes y responder a las necesidades insatisfechas.

Muchas agencias experimentan problemas con el manejo de los fondos monetarios y tienen problemas de contabilidad. Usualmente es debido a que no usan sistemas contables adaptados a situaciones de desastre. La contabilidad requiere un sistema simple que sea fácil de aplicar, fácil de llevar, y poner énfasis en la confianza del usuario; y requiere capacitación sobre como usarlo antes de

que un desastre impacte. Representantes de campo, especialmente durante la emergencia, deben tener un sistema de contabilidad que reconozca la necesidad por la flexibilidad y la simplicidad. Varias agencias han comenzado a aplicar libros de cuentas en campo que están impresos en bloque, así duplicar o triplicar los registros pueden ser preparados y mantenidos. Esta innovación refleja la conciencia de la agencia por la necesidad de contabilidad creada por desastres.

Existe una estrecha relación entre presupuestación como técnica de planificación y presupuestación como técnica de control. En esta sección estamos solo interesados en la elaboración de presupuestos antes de las operaciones. Desde esta perspectiva presupuestación es una parte de la planificación. Sin embargo, conforme pasa el tiempo; y las organizaciones se involucran en estas actividades, los resultados reales son comparados con los resultados presupuestados (planeados). Este análisis puede conducir hacia acciones correctivas. Así, presupuestación puede ser vista como un método para la evaluación y coordinación de esfuerzos en la organización.

Métodos de presupuestación

El valor de los presupuestos como herramientas de planificación depende en que tan flexibles son ante condiciones cambiantes. El pronóstico de datos está basado en ciertas asunciones sobre el futuro. Si estos supuestos prueban estar equivocados, los presupuestos serán inadecuados. (Desafortunadamente, los procedimientos de contratación de muchas organizaciones patrocinadoras importantes no toman en consideración las condiciones de desastre y continúan confiando en presupuestos rígidos.)

En desastres, un presupuesto fijo es difícil de aplicar debido a las situaciones, especialmente en una emergencia, cambian rápidamente. Así un tipo más flexible de presupuesto es requerido. Esto es particularmente importante en operaciones de emergencia de refugiados cuando ni el número total de refugiados ni la duración de la operación son conocidas. Dos caminos para darle flexibilidad son presupuestación *variable* y presupuestación *movible*.

Presupuestación variable reconoce la posibilidad de que los costos reales se desvien de los costos planeados. Se reconoce que ciertos costos son fijos y otros son variables.

La Tabla 2-A presenta un presupuesto variable el cual permite a una agencia de socorro anticipar que los costos de techo y abrigo para refugiados en un campamento puedan ser para un número diferente de refugiados. En este caso, el costo de la tierra necesaria para ubicar a los refugiados es fija, i.e., es la misma no importa el número de refugiados ubicados en el sitio. El costo de brindar techo y abrigo, sin embargo, es variable. Los costos iniciales (para equipo, herramientas, etc.) son más altos por cada uno pero pueden ser divididos entre las últimas operaciones de abrigo, reduciendo así los costos unitarios por abrigo.

Esta es una versión simplificada para ilustrar la reducción de costos por familia bajo techo y abrigo conforme aumenta el número de refugiados, basado en variables tales como el prorrateo de los costos y equipo, reducciones de precios en compras de materiales al mayoreo, etc.

Otra variable es transportación. Si la planificación al futuro puede proporcionarnos una estimación aproximada del número de familias a ser protegidas en el refugio, durante las requisiciones iniciales de materiales, un solo embarque puede ser requerido y los costos prorrateados entre el total de abrigos construidos. Sin embargo, si estimados iniciales de materiales no demandaran costos adicionales de transporte y embarque.

Este ejemplo muestra que los costo por familia protegida, comenzando por \$300 y disminuyendo en cantidades de \$25. En algún punto los costos llegarán a ser relativamente estables; por ejemplo, hay un punto en el cual no hay reducciones al comprar materiales al mayoreo.

La presupuestación movible es la preparación de un presupuesto para un período fijo, digamos un año, con períodos de actualización a intervalos fijos, digamos un mes. Por ejemplo, un presupuesto es preparado en Diciembre para el año entrante, de Enero a Diciembre. Al final de Enero, el presupuesto es revisado y preparado para los siguientes 12 meses, de Enero a Febrero. De esta manera la información más reciente se va introduciendo en el proceso de presupuestación. Las premisas y supuestos se están revisando constantemente conforme la administración observa el desarrollo del programa.

Un presupuesto variable hipotético para abrigo en un campamento de refugiados

Número de familias en el refugio	1,000	1,200	1,400	1,600
Costos fijos (tierra)	\$10,000	\$10,000	\$10,000	\$10,000
Costos variables (equipo, material, etc.)	\$300,000	\$330,000	\$350,000	\$360,000
Costo Total	\$310,000	\$340,000	\$360,000	\$370,000

Esta es una versión simplificada para ilustrar la reducción de costos por familia bajo techo y abrigo conforme aumenta el número de refugiados, basado en variables tales como el prorrateo de los costos y equipo, reducciones de precios en compras de materiales al mayoreo, etc.

Otra variable es transportación. Si la planificación a futuro puede proporcionarnos una estimación aproximada del número de familias a ser protegidas en el refugio, durante las requisiciones iniciales de materiales, un solo embarque puede ser requerido y los costos prorrateados entre el total de abrigos construidos. Sin embargo, si estimados iniciales están abajo del número de abrigos necesarios, requisiciones adicionales de materiales no demandarán costos adicionales de transporte y embarque.

Este ejemplo muestra que los costo por familia protegida, comenzando por \$300 y disminuyendo en decrementos de \$25. En algún punto los costos llegarán a ser relativamente estables: por ejemplo, hay un punto en el cual no hay reducciones al comprar materiales al mayoreo.

Tabla 2-A

Un presupuesto variable hipotético para abrigo en un campamento de refugiados

Aspectos básicos de la planificación gerencial

Fase de planificación	Decisiones gerenciales básicas
Diseño de política	1. ¿Qué políticas son necesarias para la implementación del plan? 2. ¿Las políticas son completas, flexibles, coordinativas y claramente planteadas? 3. ¿Quién o cuáles unidades organizacionales autorizarán y prepararán las políticas? 4. ¿Quién o cuáles unidades organizacionales son afectadas por las políticas?
Establecimiento de objetivos	1. ¿Cuáles son los objetivos? 2. ¿Cuál es la importancia relativa de cada objetivo? 3. ¿Cómo se relacionan los objetivos? 4. ¿Cuándo deberá lograrse cada objetivo? 5. ¿Cómo se puede medir cada objetivo? 6. ¿Qué persona o unidad organizacional deberá ser responsable del logro del objetivo?
Asignación de recursos	1. ¿Cuáles son los recursos más importantes en el logro de los objetivos? 2. ¿Cuáles son las variables posibles relacionadas a los recursos necesarios? 3. ¿Cuál es la técnica apropiada para predecir cambios en cada variable? 4. ¿Qué persona o unidad organizacional debe ser responsable por las predicciones?
Presupuestación	1. ¿Qué recursos componentes deberán ser incluidos en el presupuesto? 2. ¿Cuáles son las interrelaciones entre los varios componentes presupuestales? 3. ¿Qué técnica de presupuestación debe ser empleada? 4. ¿Quién o cuáles unidades organizacional debe ser responsable por la elaboración del presupuesto?

Tabla 2-B
Aspectos básicos de la planificación gerencial

Presupuestos movibles tienen la ventaja de una revisión sistemática, pero la desventaja es el tiempo gastado en sostenerlos.

Problemas comunes en planificación de programas

Un análisis de planificación de programas en un número de operaciones de socorro recientes revelan los errores comunes siguientes.

1. **Pobre definición del proyecto:** No se puede decir suficiente sobre este tópico. La gran mayoría de programas de socorro y reconstrucción son conducidos sin el establecimiento formal de metas y objetivos. Con frecuencia hay planteamientos vagos, como "ayudar a la víctima" o "reconstruir casas". Hasta que el personal haya definido hacia donde va el proyecto, será difícil determinar como llegar allí.
2. **Falla en establecer políticas para conformar la planificación de programas:** Las políticas dan el marco dentro del cual el personal selecciona a lo largo del proceso de planificación. Falla al establecer políticas al inicio deja a un programa sin principios que orienten y con bases poco firmes sobre las cuales tomar decisiones.
3. **Falla en involucrar por completo a la gente de la localidad en el proceso de planificación.**
4. **Falla al examinar el rango completo de opciones:** Con frecuencia, una agencia escoge la primera manera de resolver un problema particular propuesto. Por lo usual esto es un asunto de no estar tomándose el tiempo suficiente para explorar las opciones o no estar familiarizándose con las posibles alternativas.
5. **Selección de solo una estrategia o método de resolución del problema:** Con frecuencia una organización se "plantará" sobre una metodología en particular y desarrollará todo el programa bajo un método estandar. Si algo va mal o si el método tiene éxito limitado, el programa entero tiene que ser reestructurado. Aún más, la selección de un solo método no se adecua a la variabilidad dentro del área afectada.
6. **Falla en el balanceo del programa:** Un programa balanceado satisface una gran variedad de necesidades. Por ejemplo, un programa de reconstrucción de vivienda que da capacitación en técnicas mejoradas de la construcción, oportunidades de trabajo para constructores y artesanos de la localidad, oportunidades de empleo, así la gente puede obtener los fondos necesarios para participar en el programa, y proyectos suplementarios diseñados para mejorar los sitios y servicios (tal como sanidad) serán considerados programas balanceados. Un programa que tan solo provee la reposición por daños causados a la casa no lo será.
7. **Exceso en cobertura:** Los programas se amplían demasiado, por (1) tratar de satisfacer muchas necesidades, (2) tratar de satisfacer las necesidades de demasiada gente, o (3) tratar de satisfacer las necesidades cubriendo una área demasiado grande. Un buen ejemplo de sobrepasar la capacidad ocurrió en Guatemala después del temblor de 1976, cuando una pequeña agencia de socorro, con muy poco personal ofreció proporcionar servicios de reconstrucción de vivienda dentro de una área geográfica mayor de 1,500 kilómetros cuadrados, que no solo comprendía una población rural sino que también un número grande de poblados. El número total de habitantes se aproximaba a 75,000. Cuando el programa hizo el compromiso ante el gobierno de proveer este servicio, tan solo había recibido \$25,000 para reconstrucción. Durante el curso de las acciones la agencia recibió \$25,000 adicionales y algo de material para construcción de techos, como contribución en especie de un gobierno extranjero, llegando así el fondo total financiero a \$80,000. Habiendo hecho uso de esa cantidad total, la contribución total al área había sido empleada creativamente, el número de gente servida efectivamente no pudo haber sido más de aproximadamente el 10% de todos aquellos dentro del área del proyecto.
8. **Falla al examinar relaciones de causa-efecto:** Falla al mirar hacia adelante es con frecuencia un resultado de la inexperiencia. Sin embargo, pensando a través de las alternativas del programa y tratando de estimar los resultados, las agencias podrían evitar muchos errores. Como parte del proceso de planificación, las agencias deben considerar la elaboración de un programa de estimación del impacto, similar a los planteamientos de impacto ambiental requeridos en muchos proyectos de construcción.

9. **Falla de presupuestación adecuada:** La estimación de presupuestos para operaciones de desastre es difícil. No solamente debe ser elaborado en un ambiente inflacionario, sino que la cantidad de fondos y las fechas de transferencia al programa, frecuentemente son desconocidos. Así planificación de presupuesto incremental es requerido y una cierta cantidad de flexibilidad debe ser incluida.

10. **Falla al obtener los insumos técnicos apropiados:** Por lo general resulta de la falla, por parte de las agencias de expandir sus horizontes e intentar sobresimplificar su labor humanitaria. En muchos casos, las agencias no están concientes de todos los aspectos relacionados o del conocimiento y experiencia técnica disponible.

Otro aspecto de este problema es el uso de insumos técnicos inapropiados. Por ejemplo, imitando a muchos desastres, las agencias envían equipos médicos con lo último en técnica de equipo y medicinas. En muchos casos, sin embargo no se requiere medicina de alta tecnología sino tecnología curativa simple, medidas preventivas de salud en base a la comunidad, tales como sanidad e higiene.

El empleo de tecnología y selección de la tecnología apropiada es siempre un problema para las agencias sin previa experiencia en la comunidad afectada y con escaso conocimiento de la sociedad.

11. Falta de coordinación entre las agencias de socorro y los programas del gobierno: Las agencias a veces fallan al no considerar las actividades planeadas y ejecutadas por otras organizaciones dentro del área del proyecto. Esta falta de visión puede ocurrir por la falta de contacto y/o comunicación o a través del rechazo político a reconocer los esfuerzos de otras organizaciones. En cualquier caso, el resultado final es planificación inapropiada de programas, lo cual eventualmente, conduce a la duplicación de esfuerzos, proyectos que operan con propósitos encontrados, y en general un desperdicio de recursos. Una manera más efectiva es establecer unas buenas relaciones de trabajo con las otras agencias y si es posible, establecer un consejo de planificación para minimizar estos problemas. Por lo menos, los directores de proyecto deben mantenerse bien informados de las actividades de las otras agencias operando dentro de la misma región así como de sus programas.

¹ Alan J. Taylor, *Assessment of Victim Needs*, INTERTECT, Dallas, Texas, 1978.

² Housing program proposal of CRS/Dominican Republic, 1979.

Capítulo 3

Toma de decisiones

Todos los administradores tienen que tomar decisiones más pronto que tardíamente. O sea, ellos afrontan varias alternativas y sus decisiones comprenden una comparación y una evaluación de los resultados alternativos. La calidad de las decisiones tomadas por un director son la verdadera medida de su trabajo. Cada decisión en la operación afecta las acciones futuras, las que en su momento, requerirán otras decisiones. Errores en la toma de decisiones, por lo tanto, tienden a ser acumulativos.

La toma de decisiones es la principal responsabilidad de un director de desastres, sin considerar su área o nivel funcional dentro de la organización. Algunas de estas decisiones pueden tener un fuerte impacto sobre la organización, mientras que otras serán importantes pero no cruciales. El punto importante, sin embargo, es que todas tendrán algún efecto.

En este capítulo se examinarán las maneras de poder mejorar el proceso de toma de decisiones. En cualquier programa ligado a desastres, la meta será proveer de un marco para la toma de decisiones, para quienes tienen que analizar efectivamente una situación compleja, conteniendo numerosas alternativas y sus posibles consecuencias y llegar a la mejor opción con un mínimo de retraso.

Variables en la toma de decisiones

En algunos casos, las decisiones son tomadas donde hay pocas alternativas y todos los parámetros de la decisión pueden ser claramente identificados. Muchas decisiones, sin embargo, requieren que la opción escogida entre las distintas alternativas tomen cursos que pueden ser afectados por variables fuera del control del director. Por ejemplo, el director de campo de una operación de refugiados sabe que la precisión en la estimación de los recién

llegados dependerá en gran medida de los eventos políticos en otro país. Similarmente, un empleado del abastecimiento en una agencia de asistencia se enfrenta al problema de cuanto y que tipo de suministros serán ordenados en el caos inmediato a un sismo, sin conocer la dimensión del desastre.

La toma de decisiones es llevada a cabo bajo tres diferentes condiciones o conjuntos de variables: certidumbre, riesgo e incertidumbre.

La toma de decisiones bajo condiciones de certidumbre

Cuando un director conoce o esta seguro de todos los efectos de una variable sobre un aspecto, hay "certidumbre". Esto significa que el administrador podrá tomar decisiones precisas cuando estas circunstancias se presentan. De hecho, este tipo de toma de decisiones son muy raras.

Supongamos que un director de una agencia de socorro ha sido prevenido por un sistema temprano de alerta, que 2,000 refugiados llegarán a su campamento en un plazo de una semana. El sería muy tonto si no ordenara abastecimientos para las 2,000 personas y prepararse para distribuirlos.

Quien toma las decisiones es muy afortunado en este caso, debido a que existe información disponible precisa acerca de un evento futuro. En la mayoría de las situaciones, el administrador no sabe con exactitud lo que ocurrirá. Bajo estas condiciones el director se ve forzado a emplear probabilidades en la toma de decisiones.

La toma de decisiones bajo condiciones de riesgo

En algunas situaciones, un director es capaz de estimar la probabilidad de que ciertas variables puedan ocurrir. La habilidad para estimar se puede

atribuir a la experiencia, información incompleta pero confiable o en algunos casos, un reporte preciso. Cuando los estimados se realizan, hay un grado de riesgo, pero se dispone de alguna cantidad de información al respecto. La situación requiere que la estimación de la probabilidad que una o más de las variables conocidas puedan influenciar sobre la decisión por tomar. Si la decisión es hecha en base a la maximización de resultados — e.g., niveles de servicio — quien toma la decisión escogerá la alternativa que produce los mejores resultados. Sin embargo, si la decisión es tomada en términos de minimización de logros — e.g., costos — quien toma la decisión escogerá la alternativa que minimiza resultados.

La toma de decisiones bajo condiciones de Incertidumbre

Una condición de incertidumbre existe cuando un administrador se enfrenta ante tomar una decisión sin datos históricos referentes a las variables y/o incógnitas y su probabilidad de ocurrencia. En estas circunstancias el director puede decidir:

- maximizar los posibles resultados
- minimizar los posibles resultados
- minimizar los resultados que son los mínimos posibles bajo las
- circunstancias
- minimizar al máximo posible los resultados
- evitar o retardar la decisión.

Tipos de decisiones

Hay tres tipos de decisiones en el manejo de desastres:

1. Decisiones de rutina (o programadas). Si un problema o situación ocurre con frecuencia, se desarrolla un procedimiento de rutina para resolverlo. Así las decisiones son programadas a tal grado que se toman rutinarias y repetitivas y se ha elaborado un procedimiento para manejarlas. Ejemplos serían las compras de suministros par la asistencia, manejo de asuntos de personal, y tratar con problemas que se previeron a tiempo. Decisiones rutinarias están normalmente guiadas por políticas, manuales y procedimientos.

2. Decisiones no rutinarias (o no programadas). Cuando el problema es amplio, nuevo e imprevisto, se requieren decisiones que no habían sido consideradas en la planificación dentro de la organización (i.e., no han sido programadas). Como tal, no hay un procedimiento establecido para manejar este problema.
3. Decisiones técnicamente orientadas. En muchos casos, determinar que curso tomar es guiado por factores técnicos, más allá del control del administrador. Por ejemplo, víctimas de inundaciones con frecuencia demandan que las agencias de socorro provean de casas a prueba de agua. Desafortunadamente, las inundaciones son problemas de sitio, no estructurales. De allí que, una decisión de no dar ayuda en vivienda en el mismo sitio será orientado por consideraciones puramente técnicas y no humanitarias.

El proceso de toma de decisiones

El punto de partida en cualquier análisis es que la toma de decisiones comprende determinar si es necesario o no tomar una decisión. El primer paso es identificar el problema y el tipo de decisiones requeridas para resolver este problema. Sin embargo, antes de tomar la decisión, el director elabora un número posible de alternativas (o soluciones potenciales al problema) y considera los resultados y posibles consecuencias en cada caso.

Hasta aquí, el proceso es más o menos simple; es la selección de la mejor alternativa lo que viene a ser complicado. En negocios, hay varios modelos de decisión que auxilian a los administradores a escoger el mejor camino a seguir con el menor riesgo. Sin embargo, para los administradores de desastres, las herramientas son limitadas. El establecimiento de políticas, metas y objetivos descritos en el capítulo 2 pueden ayudar a escoger la alternativa y dan un marco para la toma de decisiones. Cuando una decisión tiene que ser tomada, los directores revisan cada alternativa que el/ella han seleccionado para determinar si es consistente con los objetivos organizacionales y la política como y si contribuirá a las metas y objetivos operacionales del programa y/o organización.

Si se establece una política o regla específica, o un procedimiento es desarrollado para guiar las

decisiones, no será necesario desarrollar y evaluar alternativas cada vez que un problema aparece. (Sin embargo, con el tiempo, las políticas tienen que ser revisadas y actualizadas.)

La mayoría de las decisiones que los directores deben tomar pueden ser estructuradas y problemas que se repiten en la operación diaria pueden ser manejados en base a políticas y procedimientos a de acuerdo a la factibilidad técnica. Estas decisiones deben ser tratadas como rutinarias sin gastar inútilmente recursos y tiempo en ellos. Son las decisiones no programadas las que conciernen a los directores de desastres, dado que estas son el tipo de decisiones que con mayor posibilidad se encuentran en una emergencia. Estos se enfrentan a lo desconocido, por lo que, pueden tener un gran impacto negativo si se maneja inapropiadamente.

Decisiones no programadas tradicionalmente y por lo general han sido manejadas por medio de procesos de solución de problemas, juicio, intuición y creatividad. En organizaciones piramidales, durante situaciones no críticas, las decisiones no programadas son de la consideración de la alta dirección, mientras que los directores de niveles medio y de campo toman decisiones programadas. El resultado es que la toma de decisiones es pesada y difícil de llevar a cabo, requieren tiempo y no son efectivas y oportunas. En organizaciones donde la autoridad se comparte o reside al nivel de campo, ambas la toma de decisiones programadas y no programadas son hechas a todos niveles.

Los desastres, sin embargo, demandan que se tomen decisiones no rutinarias a todos los niveles y los directores de campo, particularmente en emergencias, muy frecuentemente se encuentran ante decisiones no programadas. Así, para mejorar

la ejecución en operaciones de socorro, es necesario mejorar la capacidad de los directores a nivel de campo en la toma de decisiones no programadas.

Dos maneras de mejorar la toma de decisiones bajo estas circunstancias son:

1. Estructurar el proceso de toma de decisiones;
2. Proveer de un marco de política con respecto al cual calcular las opciones.

Pasos en la toma de decisiones

Con el fin de tomar decisiones bajo condiciones no rutinarias y circunstancias de emergencia, los pasos siguientes se deben tomar en cuenta.

1. Defina el problema y la decisión a ser tomada. Clarifique el problema y trate de eliminar los aspectos irrelevantes e innecesarios.
2. Colecte y presente toda la información acerca del problema. Ponga toda la información en forma y secuencia lógica.
3. Extraiga la información relevante.
4. Evalúe la información. Estime la calidad y precisión de la información y estime las incógnitas y variables que pueden influir el resultado de la decisión.
5. Identifique alternativas. Determine las alternativas y los posibles resultados de cada una.
6. Tome la decisión.

Una vez que la decisión ha sido tomada, debe ser apoyada firmemente. Vacilación o titubeos sembrarán incertidumbre y falta de confianza en quien toma decisiones y puede reducir la efectividad de la decisión.

Capítulo 4

Manejo de la información

Planificación efectiva requiere información. La calidad de una decisión depende en mucho sobre un exacto entendimiento de las circunstancias acerca de un asunto y sobre el conocimiento de las alternativas disponibles. Lo mejor en información, lo mejor en la decisión resultante. El desarrollo de un sistema de información ayuda al manejo tanto de la información existente, como de la nueva información.

El manejo de información puede asociarse al ciclo de cuatro etapas de un motor de combustión interna:

1. Información entrando (adquisición) (Admisión)
2. Estimación o evaluación (Compresión)
3. Toma de decisiones (Combustión)
4. Información saliendo (implementación de decisiones) (Escape)

La toma de generar datos para la toma de decisiones directivas debe ser vista como función de un *sistema de manejo de información*. Esto "...es un esquema de acuerdo al cual...se proporciona información, en la cantidad correcta, a la persona indicada, al momento apropiada. Determinar que información incluir y como presentarla depende de la persona a quien va dirigida esta información y la razón por la cual se está dando. Así, un sistema de información cuidadosamente distingue, por ejemplo, entre...reportes del director del proyecto de manejo de alta jerarquía administrativa y reportes de avances diarios recibidos por el director de parte del personal del proyecto".¹ Ello apoya la planificación, control, y funciones operativas de una organización por medio de información para el uso en la toma de decisiones. Los requerimientos de información varían dependiendo del nivel dentro de la organización y el tipo de decisión por hacerse. En cada caso, es vital que la apropiada información sea dirigida a la persona indicada. En este contexto,

cada organización puede ser vista como un *sistema información /decisión*.

Clases de información

Los tipos así como las fuentes de información variarán, pero generalmente hay tres clases de información:

Información para planificación: Este tipo de información se relaciona a las tareas de formulación de objetivos, determinación de cantidad y clase de recursos necesarios para lograr los objetivos, y las políticas que rigen su uso. Mucha de esta información vendrá de fuentes externas y se relacionarán a tales factores tanto a la situación presente como a la predicha en el arca operacional, disponibilidad de recursos (material, financiero y humano), y el ambiente político. Esta información constituye el insumo para los tipos de decisión no programadas tomadas a cada nivel de la organización.

Información para control: Esta información auxilia a los directores para tomar decisiones que sean consistentes con el logro de objetivos organizacionales y ver que tan eficientemente han sido empleados los recursos. Ello capacita a los administradores a determinar si "resultados reales" coinciden con "resultados planeados" (objetivos). Descansa fuertemente en fuentes internas de información y comprende problemas tales como desarrollo del presupuesto y medición del comportamiento en la ejecución en el trabajo del personal. La naturaleza de los problemas afrontados a este nivel pueden resultar en cualesquiera de los tipos de decisión programadas o no programadas.

Información operacional: Esta información se relaciona a las actividades día por día de la organización. Datos para la operación son comúnmente requeridos con respecto a tres amplias

categorías: gente, propiedad y la operación (o status) de los servicios de emergencia. Ello incluye información de rutina y los tipos de información tal como contabilidad financiera, control de inventarios, y calendarización. La mayor parte de la información se genera internamente y dado que se relaciona a tareas específicas, por lo usual proviene de subordinados. Los directores a nivel de campo son los usuarios principales de esta información.

Flujos de información

Hay dos tipos de flujo de información en un sistema de manejo. Un flujo de información *externa* es aquella que ya sea viene parte o es enviada por la organización. Un flujo *intra-organizacional* es aquella información circulando dentro de la organización.

La información externa incluye flujo de información, hacia dentro llamada de inteligencia y el flujo hacia afuera, llamada comunicación organizacional.

Información de inteligencia incluye datos sobre los varios elementos del ambiente operacional de la organización tal como las víctimas, otras agencias, proveedores de socorro y el gobierno local. También, incluye información sobre tendencias y patrones, así como desarrollo en el ambiente social y cultural en la cual la organización opera. Este tipo de información tiene significancia a largo plazo para la organización y ayude en forma amplia a la planificación estratégica.

El administrador de desastres recibe cuatro tipos distintos de inteligencia en desastres.

1. **Reportes de aviso temprano.** Reportes de aviso temprano proporcionan datos sobre eventos por suceder. Reportes A-T son generados antes de los ciclones, inundaciones y sequías y son empleados en dar información para la preparación y para dar avisos de alerta e información de evacuación. Reportes A-T de información a las agencias con respecto a la llegada esperada de refugiados provenientes de una zona de guerra y datos acerca del número de refugiados y su condición.
2. **Reportes de la situación.** Estos son reportes preparados para operaciones mayores de socorro. Ellos describen el impacto de la emergencia conforme ello ocurre y da un

resumen general de los eventos. Después del desastre, ellos detallan la respuesta dada por las diferentes agencias de socorro.

3. **Reportes de estimación de desastres.** REDs son estimaciones de una situación postdesastre. Ellos deben dar una cuantificación de lo grave de la situación en su totalidad. La estimación debe identificar geográficamente las localidades que deben recibir prioridad.
4. **Vigilancia epidemiológica.** El estatus nutricional y de salud de las víctimas del desastre o refugiados es dado por datos colectados como parte de vigilancia epidemiológica. En mirar a los datos del regimiento y tendencias, el director puede determinar necesidades presentes y predecir necesidades futuras.

Flujo de comunicación organizacional hacia fuera de la organización al ambiente operacional externo. En el caso de una agencia de socorro, cualquier conciencia pública u otros esfuerzos promocionales son considerados comunicación organizacional y son controlados por la organización. Aunque información hacia fuera es importante, este curso no cubre este tópico.

La información debe circular al igual hacia dentro y fuera de la organización. Dentro de cada organización, hay flujo vertical y horizontal (ambos hacia abajo y hacia ambos). Lo racional de un sistema de manejo de información es que toda la información debe circular de acuerdo a un esquema y dirección.

Con el fin de conseguirlo, hay tres requisitos mayores:

1. **Determinando las necesidades de Información.** Estas necesidades se identifican determinando cuanta información es requerida; cuánto, cuándo, y por quién será usada; y en que forma es requerida. El proceso comienza examinando los requerimientos del producto. Una manera es clasificar la información en base al nivel de la organización donde será usada. Así, requerimientos del producto estarán basados en la determinación de que tipo de información es necesaria para la planificación y control de las operaciones a diferentes niveles organizacionales, que información se requiere para asignar recursos,

y que información es necesaria para evaluar la labor desempeñada. Estos tipos de preguntas reconocen el hecho de que se requieren diferentes clases de información para la formulación de objetivos que para la calendarización de operaciones.

Debe tenerse presente que demasiada información puede realmente ocultar el desempeño de un director. Es importante distinguir entre los tipos de información "necesario conocerlo" de "bueno saberlo". Mucha información no significa necesariamente mejor desempeño.

2. **Colección y procesamiento de Información.** El propósito de este paso es mejorar la calidad de la información en su totalidad. Ello comprende seis componentes:

Colección cubre la colecta y registro de la información. (Es importante escribir al margen comunicaciones verbales.)

Evaluación comprende la determinación de cuanta confianza se puede depositar en cierta parte de la información. Tales factores como la credibilidad de la fuente y la relevancia, confiabilidad y validez de los datos deben ser determinados.

Resumen comprende la edición y reducción de la entrada de información y datos, con el fin de proveer a los directores de solo aquella información que es relevante a sus tareas en particular.

Índice cubre la clasificación para propósitos de almacenar y recircular.

Almacenar consiste en archivar la información de manera que pueda ser utilizada conforme sea necesario. Puede necesitarse para sostener una decisión. Recuerdese: información que no se "captura" se pierde para siempre.

Difundir supone el hecho llegar la información correcta al director correcto al tiempo correcto. Este es el propósito básico de un sistema de manejo de información.

3. **Empleo de la Información.** Como se usa la información depende grandemente de su calidad (precisión), como es presentada (forma), y su oportunidad. Estas se relacionan con los requerimientos básicos determinados en un principio. Si se plantean las preguntas adecuadas y el sistema es planeado cuidado-

samente, el usuario será provisto de información relevante. La meta es proporcionar la información correcta a la persona indicada en el momento oportuno

En algunos ocasiones, oportunidad puede preceder a la precisión. Si la información no es disponible cuando es requerida, entonces su precisión pierde importancia. En muchos casos, sin embargo, ambos son críticos, y la oportunidad está determinada por la naturaleza de las decisiones que deben tomarse. Por ejemplo, un director en una operación de ayuda en un sismo puede encontrar moderadamente útil un reporte muy preciso sobre el número total de víctimas, mientras que un oficial trabajando con refugiados por una guerra civil necesita información de censo precisa todos los días.

Establecimiento de un punto focal para el manejo de información

Es importante establecer un punto central para el manejo de información con el fin de facilitar el flujo de información en ambos sentidos hacia la organización y dentro de la organización. En una organización grande, el punto focal puede ser una oficina; en una operación de campo, el punto focal es por lo general un empleado o persona a quien se asigna la responsabilidad del manejo de información.

El manejo de información en operaciones de campo se puede mejorar significativamente si los hechos e información se presentan visualmente. La exposición puede ser hecha acerca de las labores, recursos disponibles/asignados, status personal y ubicación, y otra información de rutina que se necesita continuamente. Hacer presentaciones de este tipo deber ser trabajo de equipo. Ello aumentará la dedicación de todas las partes interesadas en las metas, en hacer funcionar el "plan"; también aumenta la practicabilidad de cualquier plan de acción por medio de dar acceso al personal de campo. Las presentaciones pueden hacerse sobre pizarrones, gráficas, boletines, u otros dispositivos. Ciertamente, la simplicidad es deseable de manera tal que la gente pueda ser invitada a mantener la información actualizada. Información de un "solo vistazo" es altamente apreciada por los directores de desastre y su equipo.

Requerimientos para el manejo de información en emergencia

El manejo de información efectivo en emergencias requiere lo siguiente:

1. La capacidad para conducir estudios de daños, estimación de necesidades y de reportar (o una fuente confiable);
2. Servicios para recibir, exponer, organizar y valorizar información;
3. Un proceso sistemático de toma de decisiones dentro de la cual la información es la fuente que lo alimenta. (Decisiones mayores raramente son tomadas por el director solamente; con mayor frecuencia son hechas por un grupo pequeño o comité y consultando a los especialistas adecuados. Así, algún sistema de conducir información y asignación de prioridad apropiada debe ser establecido.)
4. Retroalimentación sobre la confiabilidad/calidad/utilidad de la información.

¹ Goodman y Love, 1980, p.28.