

ESTUDIO PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL

INFORME ADAPTADO DEL ESTUDIO ADDENDUM Nº 02 CONTRATO DE PRESTAMO Nº 1058/OC-PE-BID

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Generalidades

El presente documento ha sido elaborado a solicitud de la DGPMS (Ex-ODI) durante la reunión del 25-11-2002, desarrollada en las Oficinas del MEF como una prestación especial del Servicio, no incluida en las metas del servicio contratado, y complementario al Tercer Informe Parcial adaptado en función de la reducción de metas del Contrato, aprobadas con el ADDENDUM Nº 2 de fecha 10-10-02 al Contrato de Servicios de Consultoría Nº CP Nº 0001-2001-EF/68.01.UCP.

Tomando en consideración lo anteriormente expuesto y el Cronograma PERT-CPN de la ejecución del Estudio el contenido de este resumen ejecutivo corresponde a:

- Diagnóstico del SINADECI
- Formulación de Propuestas de Mejoramiento y Fortalecimiento (Alternativas)

Por consiguiente no incluye las actividades y/o metas siguientes:

- Selección de la Propuesta (Alternativa) de Mejoramiento (Fortalecimiento)
- Difusión Pública del Plan de Mejoramiento (Fortalecimiento)
- Confrontación del Plan Propuesto con las Instituciones involucradas (Seminario-Taller)
- Ajuste del Plan de Mejoramiento (Fortalecimiento) del SINADECI
- Diseño del Plan de Fortalecimiento (Mejoramiento) del Sinadeci
- Programa Estratégico de Implementación del Plan de Fortalecimiento (Mejoramiento).
- INFORME FINAL PRELIMINAR, que de conformidad al Capítulo VII de los Términos de Referencia incluye los productos – resultados esperados: (1. Diagnóstico del Sistema Nacional de Defensa Civil. 2. Plan de Fortalecimiento Institucional. 3. Implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional del Sistema Nacional de Defensa Civil).

En virtud de la Cláusula Segunda: Objeto del Addendum Nº 02, numeral 2.2, el plazo contractual concluyó el 30 de Setiembre del 2002, al igual que las prestaciones del servicio de Consultoría Nº CP. Nº 0001-2001-EF/6801.UCP.

1.2 Desarrollo del Estudio: Aspectos Importantes

1.2.1 Diagnóstico

- Desde el inicio de las actividades de recopilación de información de las entidades conformantes e involucradas en el Sistema Nacional de Defensa Civil en general y del INDECI Órgano Central y Rector del Sistema en particular fue muy restrictivo, se tuvo que recurrir a entrevistas directas con los responsables de las instituciones y/o funcionarios de primer nivel. Esta situación fue puesta de manifiesto en el Primer Informe Parcial.
- Las acciones y actividades realizadas durante los siguientes 30 días de presentado el Primer Informe Parcial, que a su vez complementaban la etapa del diagnóstico del Sistema Nacional de Defensa Civil y eran materia del contenido del Segundo Informe Parcial; confirmaron las evaluaciones y análisis del Sistema llevadas a cabo por diversas instituciones y especialistas en el tema, tales como la Corporación Andina de Fomento (CAF). “Fenómenos El Niño 1997-1998. Memoria Retos y Soluciones Volumen V. Perú”: La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, Capítulo 8: El Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú o El Problema de la Definición del Campo de los Desastres, del libro titulado “Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina: En busca del Paradigma Perdido” 1996 (LA RED: FLACSO e ITDG); Embajada de Canadá, Unidad de Apoyo de Programas (UAP); “Análisis del Marco Institucional Vigente para la Gestión de Desastres Naturales en el Perú e Identificación de Prioridades para las intervenciones de la Corporación Internacional Canadiense; Junio 2001”.
- Se efectuaron visitas técnicas a las principales instituciones conformantes del SINADECI, tanto en Lima como en provincias.

En Lima se han visitado las siguientes Instituciones: INDECI, IMARPE, IGP, INRENA, SENAMHI, CISMID, DHN, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Pesquería, CTAR Lima, Sociedad Peruana de la Cruz Roja del Perú, ITDG, Ministerio de Salud, INGEMMET, Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.

En Provincias se han visitado 06 Ciudades representativas (Piura, Trujillo, Huaraz, Tarapoto, Moyobamba, Arequipa y Cuzco) de las 05 Direcciones Regionales de Defensa Civil: Región 01 (Piura), Sub Región 1 (La Libertad), Región 2 (Lima), Región 3 (Arequipa), Región 4 (Cuzco) y Región 5 (Sub Región San Martín). En estas ciudades se ha coordinado con las principales Instituciones conformantes del SINADECI como la CTAR, Municipalidades Provinciales, Policía Nacional, Compañía de Bomberos, Direcciones Regionales de Agricultura, Salud, Cruz Roja, etc.

- Se han confirmado realidades y experiencias del Sinadeci relacionadas con su estructura institucional y funcional que es necesario resaltar:
 1. El SINADECI completó su actual estructura institucional en Setiembre de 1987 con la aprobación del Decreto Legislativo N° 442, que crea el Instituto Nacional de Defensa Civil

(INDECI) como una entidad pública con autonomía presupuestal, administrativa y como organismo central, rector y conductor del SINADECI. El Reglamento que norma el funcionamiento del Sistema de Defensa Civil (SINADECi a partir de 1991) fue aprobado por Decreto Supremo N° 005-88-SGMD, del 17 de Mayo de 1988, sin embargo el INDECI, ente central, rector, conductor y coordinador del Sistema, norma su organización y funcionamiento con su propio reglamento el actualmente vigente aprobado por Decreto Supremo N° 059-2001-PCM del 22 de Mayo del 2001. La vigencia del Reglamento del SINADECI, implica una Desactualización al referirse a instituciones y/o organismos que ya no existen como : el Instituto Nacional de Planificación, Asambleas Regionales, Ley de Bases de Regionalización no vigente.

2. Los Decretos Legislativos Nros. 735 y 905 promulgados en 1991 y 1998, respectivamente modificatorios del Decreto Ley N° 19338 y Decreto Legislativo N° 442, fortalece al INDECI, y el SINADECI disminuye. En efecto el INDECI con la creación de las Direcciones Regionales y Sub-Regionales de Defensa Civil extiende su presencia a nivel regional, puesto que son organismos desconcentrados del INDECI. Así mismo al darle facultad para contratar servicios y obras en situaciones de emergencia, INDECI adquiere un carácter operativo y/o ejecutivo, propios de los Comités de Defensa Civil del SINADECI.
3. La participación de la población organizada como “voluntariado”, de acuerdo a la definición de la Cruz Roja Peruana, Centro Nacional de Voluntariado, en actividades de Defensa Civil, es mínima. Toda vez que el Art. 40 del Reglamento del SINADECI, dice: *“Los funcionarios y servidores del Estado que participen real y efectivamente en Brigadas Especializadas (operativas) tienen derecho a Licencia con goce de haber durante períodos de entrenamiento o cuando intervengan en Operaciones de Defensa Civil en caso de desastre”*.
4. El Sistema Nacional de Defensa Civil, actualmente no está implementada a plenitud y nunca lo ha estado. INDECI reporta que el Sistema está implementado en un 50%, pero por las entrevistas realizadas durante las visitas a provincias y la información revisada indican una implementación menor al 50%.
5. Existencia de Conflictos y/o vacíos en la Legislación vigente. Como lo relacionado al Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil, que de acuerdo a Ley (D.L. 735) depende del Presidente del Consejo Nacional que es el Presidente de la República, y según Decreto Supremo (D.S. N° 059-2001-PCM) que aprueba el ROF, depende del Presidente del Consejo de Ministros. Por Decreto Supremo no se puede modificar a la Ley.
6. El Sistema de Defensa Civil por doctrina, misión y visión desde su creación responde a un diseño para hacer frente a situaciones de emergencia y esta estrechamente orientada a la Defensa Nacional de la cual forma parte.

La coyuntura actual generada por la pronosticada ocurrencia del Fenómeno del Niño 2002-2003, ha obligado al Gobierno a declarar en estado de emergencia 08

departamentos del país para hacer frente al “Niño”. Solo en tal situación de emergencia INDECI está facultado para la adquisición de servicios, bienes y contratación de obras; lo demuestra y confirma que el Sistema actual solo está preparada para la mitigación o atención de emergencias.

7. La ausencia de una política de Estado con relación a la prevención y atención de Desastres, o gestión global de desastres, que conlleve a reducir el impacto de los desastres, enmarcada y estrechamente relacionada con la planificación del desarrollo económico y social, permite que los gobiernos de turno sean proclives a crear organismos paralelos al Sistema de Defensa Civil en la gestión de desastres con la consecuente duplicidad de esfuerzos y recursos, que atenta contra la institucionalidad del Sistema.
8. Finalmente de acuerdo al Capítulo IX.- Condiciones Metodológicas, de los Términos de Referencia, el Consultor deberá desarrollar el estudio en estrecha coordinación con la alta dirección del INDECI y a través de ella con los órganos de la institución involucrados en las áreas elegidas para el diagnóstico. La alta dirección del INDECI conformará un equipo de trabajo de apoyo a los requerimientos de la firma Consultora, manteniendo informada en forma permanente a la UCP/ODI.

El Consultor Berger – CETEC, en estricta observancia de las condiciones metodológicas, conjuntamente con el Coordinador del Estudio de la UCP/ODI, estableció los contactos necesarios para las reuniones de coordinación iniciales y de trabajo sub siguientes.

La alta dirección de INDECI, los directores nacionales y jefes de oficinas de la Institución hicieron una exposición general sobre El Sistema Nacional de Defensa Civil y la Organización del Instituto Nacional de Defensa Civil (Abril 19, desde las 14:00 hasta las 19:00). Además de la exposición general, el Consultor realizó entrevistas individualizadas con cada uno de los directores nacionales y jefes de oficina, con excepción al Jefe de la Oficina de Auditoría Interna.

El INDECI, suministró al Consorcio Berger – CETEC, la información que tenía disponible y que se detalla en los Oficios Nros. 2558-2002-INDECI/1.0; 2629-2002-INDECI/1.0 y 2760-2002-INDECI/1.0, sin embargo, dicha información estaba lejos de los requerimientos del Consultor para llevar adelante el diagnóstico poniendo en evidencia un sistema de almacenamiento de datos incompleto o desactualizado del INDECI.

La prematura distribución de los Capítulos 6 y 7, Diagnóstico del SINADECI, y Conclusiones y Recomendaciones correspondientes al Segundo Informe Parcial, ocasionó una reacción negativa del INDECI para la continuidad del Estudio, desvirtuándose de esta manera, totalmente las condiciones metodológicas.

La reacción del INDECI cuestionando la continuidad del Estudio fue motivado por que se recomendaba una Reestructuración o Rediseño del Sistema Nacional de Defensa Civil, pues el Consultor llegó a la Conclusión o mejor confirmó que el actual SINADECI, aún con un fortalecimiento institucional no es ninguna garantía para cumplir con el Capítulo III de los Términos de Referencia: “Gestión de Desastres como parte integral del desarrollo sostenible”.

1.2.2 Formulación de Propuestas de Mejoramiento y Fortalecimiento (Alternativas).

El Consultor Consorcio Berger – CETEC, dentro de una visión de futuro respecto a una Gestión Global de Desastres, considera indispensable contribuir a formar conciencia nacional e internacional para que se creen fondos que permitan atender actividades y acciones de Reconstrucción (Prevención), enmarcadas dentro de los Planes y Programas de Desarrollo sostenible de tal manera que los fondos asignados no sean considerados como gasto sino como inversión.

El reto asumido por el Consultor, para lograr implantar un sistema que responda a plenitud a las exigencias de una Gestión Global de Desastres y que garantice a su vez el cumplimiento pleno del Capítulo III: “Orientaciones Básicas para el Fortalecimiento Institucional del Sistema de Defensa Civil” de los Términos de Referencia (gestión de desastres como parte integral del desarrollo sostenible); lo llevó a diseñar a nivel de anteproyectos tres propuestas de solución de Mejoramiento y Fortalecimiento, en vez de una sola, que era el compromiso contractual. Queda claro que la adopción de una de ellas, por el nivel de desarrollo alcanzado, venía a representar la solución de la Propuesta en sí.

A continuación, se bosqueja, estas tres propuestas presentadas como alternativas Nº 01; 02 y 03, por exigencias contractuales.

Alternativa Nº 01.- Diseño de un nuevo Sistema Nacional de Gestión de Desastres – SINAGEDES, en sustitución del actual Sistema Nacional de Defensa Civil. Esta Alternativa es la recomendada por el Consultor porque representa la solución más completa para cubrir ampliamente los alcances del Capítulo III de los Términos de Referencia: Sin embargo esta solución además de excederse de las metas contractuales y por su amplitud estaría saliéndose del marco contractual.

Alternativa Nº 02.- Esta Alternativa, plantea una Reestructuración del actual Sistema Nacional de Defensa Civil – Sinadeci, también aunque con un mayor grado de dificultad, cubre los alcances del Capítulo III de los Términos de Referencia, se ubica dentro del marco contractual, sin embargo excede las metas contractuales.

Alternativa Nº 03.- La Alternativa Nº 03, responde a un Fortalecimiento Institucional del actual Sistema Nacional de Defensa Civil; pero se ha llegado a la conclusión de acuerdo al avance del Estudio realizado, que difícilmente puede lograr el alcance del Capítulo III de los Términos de Referencia.

En los siguientes Capítulos de este Resumen Ejecutivo se expone en mayor detalle lo descrito en la introducción.

2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

2.1 Objetivo General

Diseñar una propuesta integral del Fortalecimiento Institucional para generar capacidades del gobierno y de gestión en el Sistema Nacional de Defensa Civil del Perú en los niveles: Nacional, Regional y Local; considerándose además cada una de las etapas de los desastres: antes, durante y después.

2.2 Objetivos Específicos

- Diagnóstico Integral de la Organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú (SINADEC).
- Diseño de una Propuesta de Fortalecimiento Institucional del SINADEC.
- Programa para la implantación de la propuesta de Fortalecimiento Institucional del SINADEC.

Consideraciones Especiales en la Estrategia del Logro de los Objetivos

La viabilidad de estos objetivos considerados en el documento Términos de Referencia para el Estudio, requiere de **condiciones de materialidad económica** objetiva, por esta razón el Consultor en el marco de una visión de futuro respecto a una Gestión Global de Desastres, considera que es indispensable contribuir a formar conciencia nacional e internacional para que se creen fondos que permitan atender actividades y acciones de Reconstrucción (Prevención) enmarcadas dentro de los Planes y Programas de Desarrollo sostenible, de tal manera que los fondos asignados no sean considerados como gasto sino como inversión del mismo modo, es relevante subrayar la preocupación señalada por los expertos y asesores de la ODI en el numeral III de Términos de Referencia al sostener que “Resulta Imperativo realizar un proceso de Fortalecimiento al Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú en la perspectiva de un proceso integrado de convocatoria y participación que constituya un medio orientado a reconceptualizar, redimensionar y modernizar el marco institucional y la gestión de los desastres como parte integral del Desarrollo Sostenible.

3. DIAGNOSTICO

3.1 Consideraciones Históricas

Los desastres causados por los fenómenos naturales en la faz de la tierra, así como en nuestro territorio nacional, son tan antiguas y de siempre, en tanto los desastres provocados por la actividad cultural humana llamados antrópicos tienen la antigüedad connatural a las primeras organizaciones de grupos humanos; sin embargo, los desastres provocados por la actividad cultural actual que se desarrolla en un horizonte de paradigmas de desarrollo económico sin tener en cuenta la destrucción de la naturaleza , es una de las mayores preocupaciones del mundo actual.

Frente a estas situaciones catastróficas, históricamente la humanidad y particularmente los pobladores peruanos, han respondido de acuerdo a sus grados de evolución tecnológicas y de otros aspectos culturales que implican las respuestas frente a los desastres provocados tanto por los fenómenos naturales como por la acción humana.

En respuesta a estos fenómenos naturales de los antiguos peruanos de la Costa, están las construcciones piramidales de adobe, las tapias truncas de gran tamaño; en la sierra, el desarrollo de las ciudades casi siempre en zonas altas y de suelo firme, los Waru Waru, las andenerías en cerros empinados, etc. Observándose mas bien que en la época colonial el desarrollo de respuestas ante fenómenos catastróficos han sido nulos y hasta negativos.

En la Época Republicana, la sociedad civil y el Estado, como consecuencia de la inestabilidad fronteriza luego de la Independencia y el asecho expansivo de nuestros países vecinos, han desarrollado conceptos y estructuras orgánicas coyunturales de Defensa Civil frente a la agresión bélica, utilizándose estas concepciones como respuesta cuando han ocurrido catástrofes ocasionados por fenómenos naturales.

El concepto de **DEFENSA CIVIL** aparece por primera vez en la Legislación Nacional en 1933, y está relacionado con la Ley General de la Nación para tiempo de guerra, dedicado a la Organización Defensiva Territorial.

En el marco de esta concepción, nace la primera Institución con capacidad orgánica; el **SISTEMA DE DEFENSA CIVIL**, creada por el Decreto Ley Nº 19338 el 28 de Marzo de 1972 Institución que se crea como parte integrante de la “**DEFENSA NACIONAL**”.

Este Decreto Ley recoge la evaluación normativa y la institucionalidad existentes en el país para la gestión de los desastres desarrollados en la experiencia de atención y manejo del desastre ocurrido en Huaraz (Ancash), el 31 de Mayo de 1970, y muy especialmente la propuesta hecha por el Comité Nacional de Emergencia CNE que se creó para responder de manera organizada a la catástrofe producida por el Terremoto de Huaraz de 1970, cuya repercusión ha dejado huellas y enseñanzas, en los cuales se sustentan gran parte de las reflexiones y documentos sistematizados que nuestro país conoce para responder organizadamente a los eventos catastróficos.

Sin embargo debemos señalar que no obstante que el modelo de organización del Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú de 1970 tiene una concepción vertical (castrense) de respuesta a la catástrofe confrontada en el desastre de 1970, se caracteriza por el desarrollo de carácter multisectorial, aunque exclusivamente gubernamental, que la ley quiere darle, así

como por sus funciones técnicas y normativas, de hecho constituye el mayor esfuerzo de integración que se ha producido en el país en relación al conjunto de componentes involucrados en el campo de los desastres.

Los cambios producidos en el Sistema al final de los años 80 y comienzos de los 90, responden fundamentalmente a la necesidad de redefinir las relaciones del Sistema Nacional de Defensa Civil al interior del Estado y la sociedad, a la necesidad de ordenar los recursos institucionales y políticos que le corresponden y definir su campo de acción, de acuerdo a la nueva situación del país y a las nuevas propuestas existentes en la región y en el mundo, respecto al campo de los desastres.

En cuanto a su carácter exclusivamente gubernamental, el cambio más importante se da al crearse los Comités Regionales según las regiones políticas en que se comenzó a organizar el país desde 1987 y a incorporar a los alcaldes como Presidentes de los Comités Locales.

En cuanto al carácter multisectorial, resalta la disposición para crear Oficinas de Defensa Civil en todas, o las principales instancias e instituciones del país; el Sistema quiere que la función de Defensa Civil se cumpla en los distintos niveles territoriales de todos los sectores, en los gobiernos locales y en el conjunto de las instituciones del país. Ambas son modificaciones introducidas en 1987 y 1988 al reorganizarse la estructura de la Defensa Nacional en el país.

Para entender con mayor objetividad la parte Histórica del Sistema Nacional de Defensa Civil, es importante en este documento ejecutivo, reseñar muy sucintamente una breve reseña cronológica de la evolución de la **Base Legal del Sistema de Defensa Civil en el Perú**, lo que se puede observar a través de la ilustración siguiente:

Cuadro N° 3-3

Norma Legal y Fecha de Promulgación	Alcance de la Norma	Aspectos Principales
Decreto Ley N° 19338 28 de Marzo de 1972	Ley de creación del Sistema de Defensa Civil	Crease el Sistema Nacional de Defensa Civil, como parte integrante de la Defensa Nacional, Objetivos, Fines, Funciones. División de Regiones de Defensa Civil de acuerdo a las Regiones Militares. Creación de Comités Nacional, Regionales, Departamentales, Provinciales y Distritales de Defensa Civil. Consta de 15 artículos, 2 disposiciones transitorias y 2 disposiciones finales.
Decreto Legislativo N°.442 27 de Septiembre de 1987	Modificación del DL. N° 19338. Modifica los Artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15, Disposiciones Transitorias y Disposiciones Finales del Decreto Legislativo N° 19338 - Ley del Sistema de Defensa Civil	Creación del Instituto Nacional de Defensa Civil, como Órgano Central del Sistema. Funciones del INDECI (Dirigir y conducir las actividades de Defensa Civil, en las bases de prevención, emergencias y rehabilitación). Creación de las Oficinas Sectoriales e Instituciones de Defensa Civil y las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Locales.
Decreto Supremo N° 005-88-SGMD 17 de Mayo de 1988	Aprobación del Reglamento del Sistema de Defensa Civil	Apruébase el Reglamento del Sistema de Defensa Civil, que forma parte del presente Decreto Supremo y que consta de siete (07) Títulos, 56 Artículos, 07 Disposiciones Complementarias y Transitorias y una Disposición Final
Decreto Legislativo N°735 12 de Noviembre de 1991	Modificación de varios artículos del Decreto Ley. N° 19338	El Sistema de Defensa Civil, pasa a denominarse Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI) (Artículos 1, 2 y 3)

Norma Legal y Fecha de Promulgación	Alcance de la Norma	Aspectos Principales
	Modifica los artículos 1,2,3 del Decreto Ley N° 19338 Modifica los artículos 4,5,6,7,9,10 del Decreto Ley N° 19338, modificado por el D.L. N° 442. Sustitúyase el primer párrafo del Art. 11 del Decreto Ley N° 19338, modificado por el DL. N° 442.	Se crean las Direcciones Regionales de Defensa Civil y las oficinas de Defensa Civil Regionales y Sub. Regionales. El Instituto Nacional de Defensa Civil pasa a ser el Organismo Central, rector y conductor del Sistema Nacional de Defensa Civil. El Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil depende del Presidente del Consejo de Defensa Nacional y es designado por el Presidente de la República. Modificación de las funciones del INDECI (Dirigir y conducir las actividades de Defensa Civil, en las fases de prevención, emergencias y rehabilitación (Inciso c Artículo N° 2)
Ley N° 25414 12 de Marzo 1992	Modifica el inciso g del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 735	Establece las funciones del Instituto Nacional de Defensa Civil, inc. g) Propiciar la Coordinación entre los componentes del Sistema de Defensa Civil, con el objeto de establecer relaciones de colaboración con la Policía Nacional del Perú en labores relacionadas con la vigilancia de locales públicos y escolares, control del transito, protección de la flora y fauna, atención de mujeres y menores y demás similares.
Decreto Legislativo N° 905 02 de Junio de 1998	Ley que precisa las Funciones del INDECI Modifíquense el inciso c) del Artículo 6, el Artículo 8 y la Segunda Disposición Final del Decreto Ley N° 19338.	Funciones del Instituto Nacional de Defensa Civil. INDECI c) Brindar Atención de Emergencias, proporcionando apoyo inmediato a la población afectada por desastres. Para tales efectos, el INDECI podrá adquirir bienes y contratar servicios y obras hasta por el monto fijado en la Ley Anual de Presupuesto para la adquisición de Obras, Bienes y Servicios.
Decreto Supremo N° 014-2001-PCM 13 de Febrero de 2001	aturales ión del CEREN al INDECI	De aturales ión con el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 014-2001-PCM, se incorpora al Comité Ejecutivo de Reconstrucción de “El Niño” CEREN al Instituto Nacional de Defensa atur.-INDECI.
Decreto Supremo N° 053 18 de Junio del 2002	Conforman la Comisión aturales ión de Reducción de Riesgos para el Desarrollo.	Encargada de coordinar las acciones conducentes a la aturales ión del enfoque de prevención y mitigación de riesgos frente a peligros aturales en el proceso de planeamiento del desarrollo así como de establecer y mantener vinculaciones con las iniciativas y de Región Andina.
Decreto Supremo N° 081/2002/PCM 16 de Agosto del 2002	Crea la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres.	La Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres se convierte en el órgano rector superior del Sistema y el INDECI pasa a ser Secretaría Técnica.

En resumen, debemos indicar que la concepción inicial y la creación del Sistema de Defensa Civil, tuvo su origen en las acciones bélicas producidas en el año 1940 con el vecino país de Colombia, por tanto, se puede decir que el origen de la Defensa Civil estuvo ligado a la Defensa Nacional.

Esta concepción ha ido evolucionando con el tiempo, orientando mayormente las acciones de Defensa Civil hacia la atención de los desastres. Asimismo, en el transcurso del tiempo se ha ido fortaleciendo este sistema, definiéndose mejor sus funciones e incorporándose a un mayor número de Instituciones, lo que se materializó en el año 1988 con la creación del SISTEMA DE DEFENSA CIVIL, el cual cambió de denominación en el año 1991 por el SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL.

En la década de los años 90, se han producido diversas modificaciones en la normatividad y estructura de las Instituciones del SINADECI, con una clara tendencia a incrementar las funciones y el poder del INDECI. Sin embargo hasta la fecha, el conductor del SINADECI, que por Ley es el INDECI, no ha logrado incorporar plenamente, las acciones de Defensa Civil contra los desastres, manteniéndose por tanto una dirección y conducción militar, cuando la realidad de los hechos y las exigencias técnicas indican que estas funciones deben recaer en personal formado profesionalmente en aspectos de Gestión de Desastres.

Por tanto, independientemente de la percepción de las autoridades, son las extremas necesidades del país de proteger a su población y a su infraestructura de los desastres en forma oportuna y eficiente, los que han llevado al Consorcio Berger – Cetec a recomendar la implantación de un Sistema Nacional para la Gestión de Desastres, tal como viene ocurriendo en diversos países latinoamericanos. Este Sistema Nacional para la Gestión de Desastres, desarrollará una acción técnica más que militar, cubriendo todas las fases relacionadas con los desastres como son: Prevención, Mitigación y Reconstrucción, incorporando al mayor número de Instituciones y la población mediante el Voluntariado y Organizaciones de Base.

El Desarrollo crítico del Diagnóstico, es el contenido de los documentos Informe Inicial, Primer Informe Parcial, Segundo Informe Parcial, Tercer Informe Parcial y Tercer Informe Integrado Entregable (Adaptado ADDENDUM Nº 2) y el Informe Producto Resultado Nº 1 Entregable.

El Segundo Informe Parcial Volumen I Texto y Anexos, y el Volumen Producto - Resultado Nº 1 Entregable – Diagnóstico del SINADECI desarrollan con mayor profusión el Diagnóstico evaluativo y crítico desde el punto de vista histórico, estadístico, orgánico y jurídico Inter-institucional y sectorial.

3.2 Consideraciones de Base

La evaluación del contexto, orgánico, normativo, así como del escenario físico del ámbito que involucra la materialidad del “SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL” en el Perú, en el Estudio se ha desarrollado con la debida profundidad que requiere el logro de los objetivos y metas considerados en los Términos de Referencia, y asumidos en su integridad por el Consultor, Consorcio Berger – CETEC; científica y crítica de los datos recogidos.

La Etapa específica de la evaluación diagnóstica, conforme al Cronograma de Actividades propuesto por el Consultor y aprobado por la ODI, se ha materializado entre el 06 de Marzo del 2002 y el 04 de Junio del 2002; sin embargo, por la naturaleza relativa del método científico, el levantamiento de información y datos del ámbito del estudio y su respectiva evaluación crítica, ha sido permanente durante todo el proceso del Estudio, debido también a que la dinámica de los eventos naturales es sumamente activa y variable en nuestro País, y se materializan en escenarios geográficos diversos; caso, la inusual nevada y friaje de más de 30 días consecutivos en las zonas alto andinas de la sierra sur del País en los meses de Julio y Agosto del presente año, o el incendio ocurrido en la discoteca del Jockey Plaza de Lima etc.

Del mismo modo, inciden sobre la necesidad de un diagnóstico permanente los factores culturales como los provenientes de la dinámica administrativa Gubernamental, caso de los D.S. Nº 053-2002-PCM del 18-06-2002, y D.S. Nº 081-2002-PCM del 16-08-2002 que se dan en forma aislada y al margen del estudio, pero que necesariamente inciden en el contexto orgánico y normativo que el estudio tiene que considerar. Debiendo resaltarse que estos dos

D.S. tienen total relación y coincidencia con las estrategias del presente Estudio propuestos por el Consultor.

Además de estos factores, existen otros que hacen que el contexto esté en permanente modificación, por lo que como en todo estudio que tiene como objeto la búsqueda de resultados científicos, y que estos a su vez devengan en instrumentos y métodos de aplicación práctica, el diagnóstico de los factores y hechos que concurren modificando el contexto del escenario del estudio es permanente; en consecuencia la recopilación de datos susceptibles de ser considerados, en el estudio se han realizado con sentido crítico, histórico y técnico desde épocas pretéritas, y con sentido crítico, técnico, social, político y económico desde 1970 hasta el último momento de la formulación total del estudio, más allá de lo considerado en los Términos de Referencia que recomienda que el Diagnóstico debe ser desde la creación del INDECI hasta Julio del 2001.

3.3 De la Información Entregada por INDECI

Es necesario aclarar que el apoyo, documentos y otros datos proporcionados por el INDECI al Consorcio encargado del Estudio de Consultoría, sobre el Fortalecimiento Institucional del Sistema Nacional de Defensa Civil, no fueron suficientes para elaborar el respectivo estudio, por lo que el Consorcio recurrió a otras fuentes de información, siendo esta, la principal causa del retraso en algunas ocasiones en el proceso de elaboración de los informes.

No obstante, dentro de los documentos recepcionados, destaca el informe Ayuda Memoria de la Dirección Nacional de Prevención del Instituto Nacional de Defensa Civil “FORTALECIMIENTO DEL INDECI Y SINADECI de Mayo del 2002. Destaca también el informe s/n 2002-INDECI (19.0) del Sr. Carlos Barandiarán Chirinos, Capitán de Navío (r) de la Dirección Nacional de Educación y Capacitación, dirigida al Sr. Capitán de Navío (r) Rafael Luna Aubry, Coordinador del INDECI en el Estudio de Fortalecimiento Institucional del SINADECI.

Este documento tiene la virtud de puntualizar aspectos esenciales de las debilidades del INDECI, que requiere cambios estructurales en el marco de una visión de reestructuración del SINADECI. Por otro lado debemos mencionar que este documento ha corroborado las apreciaciones que sobre el INDECI y SINADECI anticipadamente ha tenido el Consultor al formular las alternativas de mejoramiento del sistema.

Informe del cual exponemos algunos párrafos:

Disponibilidad y Calificación del Personal.

El personal que se indica en el documento 2 presenta tres condiciones diferentes:

- *El personal destacado de otras dependencias del Estado que es solo temporal y la experiencia que adquiere por estar en su mayoría en cargo directrices se pierde antes de que pueda ser bien aprovechado.*
- *El personal nombrado, en normas generales, tiene muchos años en la administración pública, con bajísimos sueldos y alta estabilidad laboral la que se traduce en una falta total de interés por el trabajo y lo realiza solo bajo exigencias del Jefe. En general comete muchos errores haciendo que el Jefe quede mal, la desidia es constante como constante el la búsqueda de distracciones y la demora en la ejecución de los trabajos tratando siempre*

de perder el tiempo distrayéndose en cualquier actividad no relacionada con sus funciones. La puntualidad es muy buena tanto para la entrada como para la salida, muy rara vez se quedan a efectuar un trabajo pendiente o urgente salvo solicitud del Jefe.

- *Personal Contratado tiene una mejor remuneración, pero no tiene estabilidad, sin embargo es muy necesario para cubrir las deficiencias del personal nombrado ya que trabaja mas eficientemente y tiene una mayor dedicación al trabajo, lo que lo hace mas confiable y permite desarrollar mejor el ambiente laboral*

..... Sobre las regiones debo informar que el hecho de que tengan como Jefe un militar destacado por un año o dos no les permite desarrollar bien sus funciones, ya que tardan un tiempo en aprender y muchas veces cuando ya dominan el cargo ya se están yendo. A esto hay que sumarle dos problemas: La autonomía que tienen para el desarrollo de sus funciones no está bien comprendida porque ella está enmarcada dentro de la directivas y disposiciones del Instituto que en muchos casos no las conocen bien o no las han interpretado bien y en otros por razones que desconozco no las cumplen, siendo, lo que es peor el hecho de que se niegan a recibir asesoramiento de las Direcciones Nacional bajo pretexto de dicha supuesta autonomía o de que ellos solo despachan con la Jefatura. El segundo problema está en que debido a la distancia la supervisión que podemos hacer es muy pobre y en la mayoría de los casos es tardía y ya no se les puede dar una adecuada solución.

Otro aspecto que deseo mencionar en este punto es la capacidad instalada de nuestros Grupos de Capacitación Regionales los cuales necesitan ser potenciados en cuanto a su número para poder tener llegada a una mayor cantidad de población y por otro lado se necesita una evaluación externa de nuestros módulos, del Sistema de Capacitación y de los capacitadores en sí para estar seguros de que estamos haciendo el uso más eficiente de los fondos del estado y por tanto en búsqueda de la Calidad Total.

En el párrafo final la logística en general si es muy lenta ya que para cumplir las normas de contratación que tiene el estado se tienen que seguir procesos administrativos de licitación que toman tiempo y demoran la atención de las urgencias que se tiene, si además unido a esto está el Sistema de Asignación Presupuestaria Mensual que es bien poco flexible, tenemos como resultado que no se tiene la logística puntual que se requiere para atender las necesidades de operación”.

Un comentario especial que cree el Consultor se debe resaltar en esta parte del Diagnóstico, es la inercia, las resistencias al cambio, la existencia de intereses creados, la burocratización y la ausencia de actores sociales capaces o dispuestos a impulsar importantes transformaciones, que caracterizan a las estructuras institucionales gubernamentales como es el caso de INDECI.

La oportunidad de prevenir los nuevos y cambiantes contextos de riesgo y desastres que se proyectan para el Perú, bajo nuevas modalidades de desarrollo durante los próximos 20 a 30 años, descansa en la forma como la sociedad (Estado y Sociedad Civil) percibe, conceptúa o entiende el problema, y en la concreción de nuevos esquemas políticos y estructuras que marchen a la par de los cambios en las condiciones, objetivos y características de riesgo existente.

La oportunidad para el cambio está “condicionada” de manera estructural al plano Político Administrativo Institucional y Económico de la Sociedad Globalizada, y que en estos

momentos potencialmente abren perspectivas para un planteamiento del problema y de los modos de encararlos.

3.4 Diagnóstico de la Problemática General de los Desastres

En los países en desarrollo el aumento de la población, el crecimiento heterogéneo, además de la carencia de recursos para afrontar las necesidades básicas, hacen que los estratos sociales más bajos ocupen áreas vulnerables en el país. Adicionalmente el gasto social en el Perú durante la última década fue insuficiente e ineficiente, lo que restó importancia a la gestión de desastre. Sin embargo los desastres están afectando crecientemente a todos los niveles de la población.

La comunidad internacional reconoce que es necesario reducir la vulnerabilidad en los desastres naturales y que ello significa un gran reto para los países en desarrollo, debido al “rápido crecimiento de la población, urbanizaciones sin planificación, tugurización de las áreas urbanas antiguas, degradación del medio ambiente y cambio global del clima que contribuyen al aumento de la frecuencia y magnitud de los desastres.” (SANDF, South Africa National Defense Force website) y fundamentalmente escasa disponibilidad de recursos económicos.

En el censo preliminar de junio 1998 el INEI reportó 529,000 personas afectadas por el fenómeno del Niño de 1997/98 (396,000 en zonas urbanas y 133,000 en zonas rurales). También reportó alrededor de 31,000 casas destruidas o inhabitables y 32,000 parcialmente destruidas; los daños registrados en carreteras y puentes fueron de por lo menos los US\$ 120 millones. La producción pesquera bajó 20% con respecto al año anterior aunque se debe tener en cuenta que esta actividad representa el 1% del producto bruto interno. PREDES una ONG nacional de gran credibilidad, reportó que las pérdidas fueron mayores que las informadas por INEI.

El aumento de las pérdidas por los frecuentes desastres naturales genera un incremento de la migración desde las localidades afectadas hacia las áreas urbanas, lo cual afecta la economía y calidad de vida de todos los peruanos. Esta migración a zonas altamente pobladas aumenta la vulnerabilidad y consiguiente pérdida de vidas e infraestructura en un futuro desastre. Este círculo vicioso que se produce por la falta de una estrategia de gestión de desastre integrada, que vincule la respuesta al desastre con prevención, y actividades de desarrollo nacional.

Adicionalmente, la falta de una estrategia de gestión de desastres y de una definición clara de la estructura institucional, dan como resultado una costosa duplicidad de funciones, desperdicio de recursos institucionales y pérdida de credibilidad ante las instituciones donantes y financieras. Además la falta de un sistema estratégico da como resultado una respuesta tardía a las necesidades inmediatas y a largo plazo, de las comunidades afectadas.

Otro tema clave relacionado con el desarrollo de una defensa civil eficiente es el uso de las fuerzas armadas en actividades civiles. Los Sistemas de debates a nivel global acerca de la gestión de desastre indican que la participación militar en actividades no militares como lo es la gestión de desastre es “económicamente ineficiente y políticamente imprudente. Dichas actividades son apropiadas en situaciones extremas cuando conllevan asuntos exclusivos de la Defensa Nacional”

Según el reporte de los EE.UU. la respuesta al Fenómeno del Niño 1997-1998 fue limitada por la creación de organismos temporales en lugar de la activación del sistema de defensa civil; los argumentos del gobierno para respaldar este hecho, incluyeron los siguientes:

- Limitados recursos humanos y presupuesto del Sistema.
- Cultura reactiva y no proactiva del Sistema.
- Preferencia del Presidente para nombrar a una persona de su confianza durante una emergencia nacional debido al temor de pérdida de popularidad por una mala gestión de respuesta al desastre.
- La falta de convocatoria del Sistema para asegurar la cooperación de los sectores y organizaciones debido a su bajo perfil y escasos recursos.
- Las instituciones temporales creadas por el Gobierno tienen el perfil y soporte necesarios para resolver la crisis del momento, lo que se refleja en una inmediata aprobación pública de su gestión en tanto que el fortalecimiento del Sistema establecido es considerado como una inversión a largo plazo.

3.5 Diagnóstico de las Características físico geográficos, económicos y sociológicos por Regiones del Perú

El cuadro N° 3-5 ilustra las características básicas del diagnóstico del escenario del ámbito del Estudio, relacionados a la población, economía, servicios básicos, flora, fauna, paisaje, Hidrología, topografía, geología y climatología.

CUADRO N° 3-5

Parámetro	Características por Regiones		
	Costa	Sierra	Selva
1.0 Aspectos Físicos			
1.1 Topografía	<p>NORTE Relieve plano y desértico. Faja más ancha que centro y sur.</p> <p>CENTRO Relieve plano, con valles amplios</p> <p>SUR Relieve ondulado, con valles amplios</p>	<p>NORTE Relieve accidentado, altitudes menores a 4,000 m.s.n.m.</p> <p>CENTRO Relieve accidentado, con altitudes de hasta 6,700 m.s.n.m. zona plana en el nudo de Pasco.</p> <p>SUR Relieve accidentado, con altitudes mayores a 5,000 m.s.n.m zona plana en la Meseta del Collao.</p>	<p>ALTA Relieve accidentado con presencia de quebradas y redes de drenaje.</p> <p>BAJA Relieve plano, que comprende al llano amazónico</p>
1.2 Geología	<p>NORTE Predominio de rocas sedimentarias</p> <p>CENTRO Presencia de rocas volcánicas e intrusivas</p> <p>SUR Predominio de rocas volcánicas y restos de la antigua cordillera de la costa</p>	<p>NORTE Como en la Costa hay predominancia de rocas sedimentarias.</p> <p>CENTRO Mezcla de rocas sedimentarias, ígneas y metamórficos, con fallas, locales y regionales</p> <p>SUR Predominancia de rocas volcánicas e intrusivas, maficos</p>	<p>ALTA Predominancia de rocas sedimentarias, bastante plegadas y falladas.</p> <p>BAJA El llano amazónico se caracteriza por la presencia de potentes paquetes cuaternarios arcillosos y limosos</p>
1.3 Climatología	<p>NORTE Arido – Seco, excepcionalmente húmedo, semi-tropical. Altas temperaturas todo el año. Precipitaciones altas cuando ocurre el Fenómeno El Niño.</p> <p>CENTRO Arido – Húmedo. Período marcado de invierno y verano. Precipitaciones esporádicas en el invierno.</p> <p>SUR Arido – Seco Período marcado de invierno y verano. Precipitaciones en el invierno.</p>	<p>NORTE Seco y templado, con presencia de altas precipitaciones. Presenta 2 períodos marcados: avenidas y estiaje. Variación de temperatura: 24°C – 8°C</p> <p>CENTRO Seco y templado. Períodos marcados: avenidas y estiaje.</p> <p>SUR Seco y frío Temperatura por debajo de cero grados Bajas precipitaciones. Tendencia a heladas y a fenómenos de “friaje”.</p>	<p>ALTA Clima húmedo y tropical. Precipitaciones presentes.</p> <p>BAJA Clima húmedo y tropical. Altas temperaturas y precipitaciones. Temperatura 30°C.</p>
1.4 Hidrología	<p>NORTE Crecidas temporales en verano, especialmente cuando se presenta el Fenómeno El Niño, provocando inundaciones. Algunos ríos permanecen secos gran parte del año.</p> <p>CENTRO Período marcado de avenidas y estiaje. Ocasionalmente, también estas cuencas son afectadas por el Fenómeno El Niño, con crecidas extraordinarias. Estos ríos tienen mayor pendiente.</p> <p>SUR Período marcado de avenidas y estiaje. Los rendimientos hídricos de las cuencas son mas bajas que en norte y centro. Muchos ríos permanecen secos gran parte del año. Generalmente bajan sus caudales cuando se presenta el Fenómeno El Niño.</p>	<p>NORTE Tienen marcado los períodos de avenidas y estiaje. Sus rendimientos son mas regulares a lo largo del año. También incrementan sus caudales cuando se presenta el Fenómeno El Niño.</p> <p>CENTRO Período marcado entre avenidas y estiaje. Los principales ríos nacen en el Nudo de Pasco. Tienen un ligero incremento de caudales cuando ocurre el Fenómeno El Niño.</p> <p>SUR Período marcado de avenidas y estiaje. Menor rendimientos hídricos en la zona próxima al Lago Titicaca.</p>	<p>ALTA Los ríos se caracterizan por conducir mayores volúmenes de agua y con velocidades altas, provocando erosión Sus caudales tiene regularidad a lo largo del año.</p> <p>BAJA Los ríos conducen grandes volúmenes de agua con regularidad a lo largo del año. Las velocidades son bajas, lo que da lugar a la formación de meandros, lagos y cochas.</p>

Parámetro	Características por Regiones		
	Costa	Sierra	Selva
2.0 Aspectos Biológicos			
2.1 Flora	<p>NORTE Escasa vegetación arbórea permanente. Durante la ocurrencia del Fenómeno El Niño se incrementa la vegetación herbácea y arbustiva</p> <p>CENTRO Con mayor herencia de vegetación especialmente en los valles que tienen flujos de agua permanente. Existen zonas de niebla, donde existe vegetación permanente (Lomas de Lachay).</p> <p>SUR Escasa presencia de vegetación, salvo en los valles. También se presentan zonas de niebla donde existe vegetación</p>	<p>NORTE Mayor presencia de vegetación por la humedad y condición del suelo.</p> <p>CENTRO Presencia de vegetación durante el período de lluvias. En las zonas altas predomina el ichu.</p> <p>SUR Con presencia de vegetación mayormente en las zonas altas (ichu) y en las quebradas o ríos que conducen agua. Existen áreas denominadas de bofedales donde aflora agua que permite el crecimiento de plantas.</p>	<p>ALTA Gran variedad de especies forestales que cubren la superficie.</p> <p>BAJA Gran variedad de especies forestales.</p>
2.2 Fauna	<p>NORTE Escasa y limitada a las zonas donde existe vegetación y agua. Destacan los peces que habitan en las costas oceánicas.</p> <p>CENTRO Escasa y limitada a los valles o zonas de cultivo. También destaca la riqueza inctiológica de las áreas costeras</p> <p>SUR Menor presencia de fauna por su aridez. Igualmente destaca la riqueza inctiológica de las áreas costeras</p>	<p>NORTE Fauna diversa, típica de la zona andina, tanto mamíferos como aves.</p> <p>CENTRO Predominan las especies propias de zonas altoandinas como la alpaca, llama y vicuña, así como aves de diversa especie.</p> <p>SUR Presencia de fauna diversa típica de la zona altoandina</p>	<p>ALTA Gran diversidad de especies de fauna terrestre y acuática</p> <p>BAJA Gran variedad y diversidad de especies de fauna terrestre y acuática.</p>
2.3 Paisaje	<p>NORTE Paisaje tropical – húmedo. Abundancia de flora y fauna.</p> <p>CENTRO Arido – desértico y húmedo con excepción de los valles costaneros.</p> <p>SUR Arido – desértico y seco con excepción de los valles.</p>	<p>NORTE Presencia de quebradas, valles interandinos angosto y con flora y fauna escasa.</p> <p>CENTRO Montañas elevadas con nieve perpetua.</p> <p>SUR Valles profundos, ríos caudalosos, picos elevados y mesetas altiplánicas, escasa flora y fauna.</p>	<p>ALTA Presencia de montañas y ríos caudalosos de alta velocidad; abundante flora y fauna.</p> <p>BAJA Tupida vegetación, ríos binuosos, presencia de lagunas, cochas y pantanos.</p>

Parámetro	Características por Regiones		
	Costa	Sierra	Selva
3.0 Aspectos Económicos			
3.1 Población	<p>NORTE La mayor parte de la población está concentrada en las ciudades costaneras.</p> <p>CENTRO La población concentrada en Lima es la mayor del Perú.</p> <p>SUR La población se concentra en las ciudades de Ica, Ilo, y Tacna en su mayor parte.</p>	<p>NORTE El mayor porcentaje de la población de esta zona se concentra en Cajamarca y Ancash.</p> <p>CENTRO La población se concentra en su mayor parte en el Valle del Mantaro y en segundo lugar en Ayacucho, Huancavelica y Pasco.</p> <p>SUR La mayor población está concentrado en las ciudades de Cuzco y Puno.</p>	<p>ALTA La población es escasa y está concentrada en las ciudades de Moyobamba, Rioja, Tarapoto y Tingo María.</p> <p>BAJA La mayor población de esta zona se encuentra en las ciudades de Iquitos y Pucallpa.</p>
3.2 Economía	<p>NORTE La economía de esta zona se desarrolla en torno a la pesca y la agricultura, en un momento la industria petrolera fue predominante.</p> <p>CENTRO La mayor parte de la agroindustria e industria manufacturera está concentrado en esta zona.</p> <p>SUR La agricultura, pesca e incipiente desarrollo industrial (Ica, Majes, Ilo, etc.)</p>	<p>NORTE La economía principal es la agricultura, ganadería, actividad minera centralizada en Ancash y Cajamarca.</p> <p>CENTRO Actividad predominante, minería y en segundo lugar la agricultura.</p> <p>SUR La agricultura es la actividad primordial con escaso desarrollo industrial en Arequipa.</p>	<p>ALTA Desarrollo incipiente de la ganadería y agricultura.</p> <p>BAJA La ganadería es la actividad principal, la agricultura es incipiente.</p>
3.3 Servicios Básicos	<p>NORTE Falta de servicios de saneamiento, luz en áreas rurales y en áreas urbanas afectadas por las inundaciones.</p> <p>CENTRO Mayor cobertura de servicios básicos en áreas urbanas, con dificultades en áreas rurales</p> <p>SUR Definir la cobertura de zonas rurales y urbanas</p>	<p>NORTE Escasez de servicios en zonas rurales y urbanas.</p> <p>CENTRO Escasez de servicios en áreas rurales</p> <p>SUR Escasez de servicios en áreas rurales</p>	<p>ALTA Escasez de servicios en área urbana y rural.</p> <p>BAJA Escasez de servicios en área urbana y rural</p>

3.6 Posición y Visión Gubernamental frente a la Gestión de Desastres Naturales

En las reuniones sostenidas con representantes del ODI-MEF y de la Presidencia del Concejo de Ministros se notó gran preocupación por lograr un Sistema de Gestión de Desastre Integrado cuyo enfoque principal esté dirigido hacia la prevención, preparación y reconstrucción. Antes de 1990 se pensaba en el país que los desastres eran imposibles de evitar, con el tiempo esta idea ha ido cambiando y ahora se considera que la prevención y preparación para un desastre son estrategias que pueden reducir la vulnerabilidad y prevenir la pérdida de vidas y de infraestructura. El gobierno reconoce además que el planeamiento de gestión de desastre debe estar integrado al proceso del planeamiento del desarrollo nacional no sólo para reducir la pérdida de vidas e impacto sobre la población, sino para proporcionar un ambiente que favorezca la inversión.

El INDECI se habla de la prevención y preparación, pero los esfuerzos realizados para cambiar las causas que producen vulnerabilidad han sido insuficientes. INDECI no ha cambiado significativamente su modo de operar desde que se estableció en 1987. Asimismo, parece haber confusión respecto de la definición de las diferentes etapas de un desastre natural. Hay poco entendimiento del concepto de prevención como lo expresa la Dirección Nacional de Prevención del INDECI, en el documento “Ayuda Memoria” sobre el Fortalecimiento del INDECI y el SINADECI de Mayo 2002.

3.7 Deficiencias Estructurales del SINADECI

El Diagnóstico de la Problemática de la Defensa Civil en el Perú, evidencia una gestión de los desastres, con deficiencias estructurales, en la concepción, la organización, la base legal, la configuración de los Recursos Humanos, la disponibilidad de los recursos técnicos, etc., siendo los aspectos más deficitarios los siguientes:

Déficit Científico y Tecnológico de Predicción de Desastre: En el país hay escasez de sistemas de prevención y predicción y los existentes son muy débiles. Los institutos científicos se encuentran bajo el Consejo Científico Tecnológico y trabajan independientemente de SINADECI. Además la comunidad científica carece de infraestructura, equipos modernos así como de personal técnico calificado y capacitado en los métodos modernos de prevención. Como resultado de estas limitaciones, no se han preparado íntegramente los mapas de análisis de riesgo o vulnerabilidad requeridos para el desarrollo nacional y plan de emergencia. Los escasos estudios que realizan son muy generales, insuficientes para dirigir actividades de gestión de desastres.

Inexistencia de Planeamiento Estratégico: SINADECI no tiene un proceso fácilmente entendible e integrado en el planeamiento de gestión de desastres. Por ejemplo, cada ministerio desarrolla su propio plan de acción para implementación vertical dentro de su línea. A nivel regional, cada región forma un comité que desarrolla sus propios planes de acción. Ambos procesos no son coordinados lo que genera duplicidad de actividades y en algunos casos actividades mutuamente contraproducentes creando confusión e inhabilitaciones a nivel local.

Falta de Compromiso a Nivel Local: Los alcaldes no consideran que la gestión de desastres esté bajo su responsabilidad y por lo tanto la sociedad civil no se encuentra organizada de

manera adecuada a nivel local. Parte de la razón se debe a la cultura paternalista dentro de la cual la sociedad civil espera que el Gobierno se haga responsable de todo.

La Rehabilitación no está relacionada con Desarrollo Sostenible: No existe un procedimiento para evaluar el sistema de gestión de desastre inmediatamente después de la crisis, con el fin de determinar las fortalezas y debilidades de respuesta del sistema o relacionar lecciones aprendidas para una continua prevención de desastres, planeamiento y gestión. Tampoco hay recursos o sistemas para reubicar a las poblaciones en áreas de menor vulnerabilidad luego de ocurrido el desastre. El Banco de Materiales proporciona fondos limitados para la reconstrucción de infraestructuras pequeñas, como refugios, pero tiene poca capacidad y no relaciona los financiamientos para reconstrucción con el análisis de riesgos, realizándose la reconstrucción la mayoría de las veces en la misma área vulnerable y con los mismos procedimientos y materiales.

3.8 Análisis y Evaluación de la Normatividad vigente del Sistema Nacional de Defensa Civil (Jurídico Legal)

El Sistema Nacional de Defensa Civil tiene su antecedentes en el Sistema de Defensa Civil creado en 1972 por D.L. N° 19338. Este Decreto Ley luego de una vigencia de quince (15) años, mediante Decreto Legislativo No. 442 de Septiembre de 1987 fue modificado casi en su totalidad, pues se sustituyeron doce de los quince artículos que contenía, así como también sus Disposiciones Transitorias y Finales; introduciendo al Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, como Organismo Central del Sistema.

Nuevamente el referido Decreto Ley se modificó mediante el Decreto Legislativo No. 735 de Noviembre de 1991, esta vez, en sus artículos 1, 2 y 3 a fin de introducir en ellos la denominación Sistema Nacional de Defensa Civil – SINADECI, y al mismo tiempo modifica siete artículos del anterior Decreto Legislativo No. 442, adicionándole a su vez dos Disposiciones Complementarias.

Se mantienen vigentes, el Reglamento Nacional del Sistema de Defensa Civil, antes Sistema de Defensa Civil, aprobado por D.S. No. 005-88-SGMD de 12 de mayo de 1988, contándose también con el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, aprobado por D. S. No. 059-2001-PCM de 21 de Mayo del 2001.

Anteriormente, conforme al Decreto Legislativo No. 905 de 02 de Junio de 1998, mediante nuevas modificatorias al Decreto Ley 19338 (ya modificado como se ha expresado) se precisaron las funciones del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI.

El Sistema está constituido jerárquicamente, según Ley, por:

- El Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI
- Las Direcciones regionales de Defensa Civil
- Los Comités Regionales, Sub Regionales, Provinciales y Distritales de defensa Civil
- Las Oficinas de Defensa Civil Regionales y Sub Regionales
- Las Oficinas de Defensa Civil Sectoriales, Institucionales y de las Empresas del Estado
- Las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Locales

3.9 Actos de Gobierno relacionados con la Defensa Civil al margen del SINADECI.-

- El Gobierno Central de Turno por razones de inorganicidad relacionada al SINADECI y/o por interés protagónicos desarrolla acciones paralelas al SINADECI, duplicando esfuerzos y recursos; no obstante que de acuerdo al Artículo 7º de la Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil; “El Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, es el máximo Organismo de decisión, como tal, “orienta las actividades que realizan las Entidades Públicas y No Públicas, y supervisa las acciones que ejecutan los Organismos y Entidades, cualesquiera sea su naturaleza, que reciban y/o administren fondos públicos y no públicos para fines de Defensa Civil”.
- No obstante le mencionado dispositivo legal el Gobierno permanentemente margina al Sinadeci e INDECI, así ocurrió con ocasión del Fenómeno El Niño 1997-1998, en el que se constituyó la Comisión Nacional de Emergencia – CONAE, encargada de adoptar las medidas para prevenir efectos del Fenómeno El Niño en la cual el INDECI después de dos semanas de ser ignorada, fue encargada de la Secretaría Técnica del CONAE. (Resolución Suprema N° 297-97-PCM, del 20 de Junio de 1997); lo mismo ocurrió con la creación del Comité de Reconstrucción – CEREN (Decreto Supremo N° 028-98-PCM).
- Esta misma actitud del Gobierno Central en el 2001, se repite para hacer frente a las inundaciones que ocurrieron el año 2001, en los departamentos de Puno, Arequipa, Tacna y Piura por cuya razón se creó la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) presidido por el Presidente del Consejo de Ministros (Decreto Supremo N° 024-2001-PCM, del 11 de Marzo del 2001).
- Nuevamente el Gobierno Central, con justificación de la situación de emergencia que provocó el Sismo del 23 de Junio del 2001, creó las siguientes comisiones: Comisión Ejecutivo de Emergencia (CEE) y la Comisión Nacional de Rehabilitación (CNR) (Decreto Supremo N° 076-2001-PCM, del 25 de Junio del 2001). Posteriormente para atender la Rehabilitación de este mismo caso el Gobierno crea ORDESUR dejando sin efecto a la Comisión Ejecutiva de Emergencia (CEE). Y la Comisión Nacional de Rehabilitación (CNR).

Otras acciones similares materializadas en el 2002 es la creación de las dos comisiones siguientes:

- La Comisión Multisectorial de Reducción de Riesgos para el Desarrollo, conformada mediante el Decreto Supremo No. 053-2002-PCM de 18 de Junio del 2002, encargada de coordinar las acciones conducentes a la incorporación del enfoque de prevención y mitigación de riesgos frente a peligros naturales en el proceso de planeamiento del desarrollo así como de establecer y mantener vinculaciones con las iniciativas de la Región Andina y;
- La Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres, creada mediante el Decreto Supremo No. 081-2002-PCM de 16 de Agosto del 2002, por el que el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, se convierte en Secretaría Técnica; estando por definir sus funciones en esta nueva designación.

- El estudio del Diagnóstico desarrolla también el Análisis de la Legislación Vigente de los Organismos involucrados al SINADECI como:
 - **Instituto Geofísico del Perú (IGP)**
 - **Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI).**
 - **Instituto del Mar (IMARPE).**
 - **Dirección de Hidrografía y Navegación (DHN).**
 - **Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).**

3.10 Conflicto y Vacíos en la Legislación Vigente

Del análisis de la legislación vigente comentada con la ayuda de las planillas que contienen el articulado comparativo de la Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil (D.L. 19338) y sus modificatorias (D.L. 442; D.L. 735; Ley 25414 y D.L. 905), se han identificado algunos conflictos y vacíos en la legislación que a continuación se exponen:

1. El Sistema de Defensa Civil es creado por un Gobierno Militar de allí su organización vertical propia de las FF.AA. que funcionó sin mayores problemas mientras las FF.AA. se mantuvieron en el poder. A la fecha todavía se mantiene este tipo de organización, aunque más atenuada pero no lo suficiente como para integrar y hacer participar dentro del Sistema a los Sectores, Instituciones y Organismos Operativos, etc., por la falta de una gestión más horizontal.

El Decreto Legislativo N° 735. Art. 5º elimina la obligatoriedad a que sea un Oficial General o Almirante quién ocupe el cargo de Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI. Pero es el propio INDECI, a través de su Reglamento de Organización y Funciones, del 22 de Mayo del 2001. (Art. 8º), que vuelve a restituir que el Jefe del INDECI, “sea un Oficial General o Almirante en situación de actividad o en retiro”, excluyendo de esta manera a los civiles a ocupar el cargo de Jefe del INDECI.

2. Desactualización del Reglamento del SINADECI. En su Art. 37º establece que El INDECI coordinará con el Instituto Nacional de Planificación (desactivado) el establecimiento de precisiones y medidas de Defensa Civil a fin de que se consideren en los Planes Nacionales de Desarrollo. Esta coordinación es sumamente importante para lograr una Gestión Global de Desastres. Sin embargo no existe un organismo sustituto del Instituto Nacional de Planificación lo cual limita a la Defensa Civil a realizar actividades y acciones solo para la Emergencia o la Respuesta.
3. Los Comités Regionales son los organismos ejecutivos del Sistema a nivel regional (D.L. 442, Art. 8º). Esta capacidad ejecutiva de los Comités Regionales es eliminada por el Decreto Legislativo 905 de 1998. Felizmente el Reglamento del SINADECI de 1988, vigente, mantiene la función ejecutiva de los Comités Regionales y un Carácter Multisectorial y con Jurisdicción Regional, Departamental, Provincial y Distrital sucesivamente, la vigencia de la función ejecutiva y carácter Multisectorial y jurisdiccional se sustenta en el D.L. 735, Art. 9º. (Los Comités se constituyen y funcionan de acuerdo con el Reglamento del SINADECI).
4. El INDECI desde su creación por el Decreto Legislativo 442 (Art. 4º), el 27 de Septiembre de 1987, es el Organismo Central del Sistema, encargado de la dirección,

asesoramiento, planeamiento, coordinación y control de las actividades de Defensa Civil, (Art. 5º).

En mérito al decreto Legislativo 735 del 08 de Noviembre de 1991 se fortalece al pasar de Organismo Central del Sistema a Organismo Central, Rector y Conductor del Sistema, adicionando el encargo de la organización de la población en actividades de Defensa Civil (Art. 5º).

La Estructura del Sistema, es reforzada por el Art. 4º del D.L. 735, al incluir en su jerarquía a las Direcciones Regionales de Defensa Civil, que en la práctica son extensiones de la presencia del INDECI a nivel regional, puesto que son organismos descentrados del INDECI, y que comprometen la fortaleza y funciones de los Comités Regionales creando conflictos entre la organización del INDECI de corte militar y la organización política civil de los Comités Territoriales. Esta situación se confirma en los Reglamentos, las Direcciones Regionales de Defensa Civil funcionan de acuerdo al Reglamento del INDECI, no del SINADECI. Vale decir el INDECI crece, no el SINADECI.

Las funciones del INDECI, también son fortalecidas por el D.L. 735, Art. 6. inc. g) que lo autoriza a realizar labores relacionadas con la vigilancia de locales públicos y escolares, control de tránsito, protección de flora y fauna, atención de mujeres y menores y demás similares, que son actividades propias de la seguridad ciudadana y protección de la biodiversidad; en el inciso b), agrega la función de Normar la ejecución de la Defensa civil. Además el inciso f). Indica que asesora al Consejo de Defensa Nacional en materia de Defensa Civil, antes lo hacía a través del Ministro de Defensa (D.L. 442, Art. 6, inc. e).

El Decreto Legislativo N° 905 del 02 de Junio de 1998, modifica el inciso c) del Artículo 6º del Decreto Ley N° 19338, (modificado por los Decretos Legislativos 442 y 735) que permitía al INDECI, “Dirigir y Conducir las actividades de Defensa civil, en las fases de PREVENCIÓN, EMERGENCIA Y REHABILITACIÓN a solamente “brindar atención de Emergencia, proporcionando apoyo inmediato a la población afectada por desastres. Para tales efectos, el INDECI podrá adquirir bienes y contratar servicios y Obras”. Esto significa que INDECI tendrá un carácter operativo y/o ejecutivo, propio de los Comités de Defensa Civil.

Es importante, resaltar que la modificación del Artículo 8º del Decreto Ley, por el Decreto Legislativo N° 905, hace una precisión respecto a los Sectores, como participantes en las acciones de Defensa Civil ejecutando Obras de Prevención, Obras por Peligro de Desastre Inminente. Acciones y Obras de Emergencia y Rehabilitación y Acciones en la etapa de Reconstrucción, de acuerdo al ámbito de su competencia. Estas acciones de Defensa Civil por los Sectores no son lo suficientemente coordinadas ni concertadas, para obtener eficacia en sus intervenciones, por INDECI.

5. La Primera Disposición Complementaria de la Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil introduce un aspecto conflictivo institucional, entre el INDECI y el Cuerpo General de Bomberos, al estar este último bajo la orientación del INDECI, para cumplir sus actividades. El Reglamento del INDECI del 2001, agrava esta situación, pues en su Art. 6, inciso k, establece que el INDECI, “Norma las actividades del Cuerpo General de Bomberos en el ámbito de la Defensa Civil.

Parecería que el INDECI no toma en cuenta la resistencia y/o incomodidad que se genera al pretender normar u orientar las actividades de organismos altamente especializados por terceros que carecen de la preparación y experiencia necesaria.

6. Existe a nivel de la población y aún en el Sistema mismo una confusión entre el INDECI (Órgano Central, Rector, Normativo, etc. del Sistema) y el SINADECI. La cobertura que hace la prensa sobre los desastres y/o emergencias relacionan las actividades y acciones de Defensa Civil con el INDECI solamente, opacando totalmente al SINADECI y sus componentes ejecutivos. Además la difusión que hace INDECI sobre Defensa Civil, generalmente omite identificarse como parte del SINADECI.
7. El Sistema Nacional de Defensa Civil, actualmente no está implementada a plenitud y nunca lo ha estado, INDECI reporta que el Sistema se ha implementado en un 50%, pero todo hace suponer que es mucho menor. Tal vez una de las causas sería el conflicto manifiesto entre los Comités Territoriales con función ejecutivas del sistema y las Direcciones Regionales (Organismos Desconcentrados) del INDECI; otra sería la preeminencia de las autoridades elegidas y constituidas por votación popular sobre funcionarios nombrados.

El Comité Regional de Defensa Civil y la Oficina de Defensa Civil Regional de Piura, en funcionamiento han demostrado lo que pueden hacer en la prevención y atención de desastres relacionados con el Fenómeno El Niño, los resultados altamente positivos logrados, los convierten en ejemplos que hay que seguir. Esta situación es entendible al identificar al recurso humano, encargado de la administración de las actividades y acciones del Comité Regional, como competente y dedicado.

3.11 Las Brigadas Operativas

De acuerdo al Artículo 12º del Reglamento del SINADECI, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-88-SGMD, del 17 de Mayo de 1988, define a las Brigadas Operativas como: “Células Básicas de Defensa Civil, constituidas por la población organizada, para actuar en caso de desastres, cubren áreas especializadas de remoción de escombros, atención de primeros auxilios, extinción de incendios, control de epidemias, instalación de refugios y otras que defina al INDECI o determinen las circunstancias.

A su vez en su Artículo 40, dice: “*Los funcionarios y servidores del Estado que participen real y efectivamente en BRIGADAS ESPECIALIZADAS (operativas) tienen derecho a LICENCIA CON GOCE DE HABER durante períodos de entrenamiento o cuando intervengan en Operaciones de Defensa Civil en caso de desastre.*”

Las Brigadas Operativas de Defensa Civil, están mayoritariamente conformadas por funcionarios y servidores a que se refiere el Art. 40 del Reglamento. Se ha comprobado que la participación de la población organizada como “voluntariado” en actividades de Defensa Civil es mínima.

4. DISEÑO PRELIMINAR DE LA PROPUESTA DE MEJORAMIENTO

Como estrategia metodológica y técnica de formulación e implementación de la propuesta de Mejoramiento y Fortalecimiento del Sistema Nacional de Defensa Civil , se ha considerado imprescindible formular en primer término el **Diseño Preliminar de la Propuesta de Mejoramiento** como Premisa y Primera Fase del Mejoramiento y Reestructuración del SINADECI, sustentada en una Filosofía de visión integral de Gestión de los Desastres, basados en una concepción moderna y también integradora de la Prevención, Mitigación, Reconstrucción y Desarrollo; teniendo en cuenta la magnitud, recurrencia, la localización, el tipo de evento; etc.

Por otro lado, el estudio en relación a la Gestión de los desastres analiza también las Estructuras Estatales existentes, las Estructuras económicas, demográficas y territoriales; las concepciones paradigmáticas de los desastres, las consideraciones globales sobre el contenido y estructura de gestión de los desastres, los momentos de la gestión, sus componentes, etc.

El otro aspecto que este Capítulo estudia, son las Fases del Sistema de Gestión de Desastres, precisando conceptos sobre amenaza, vulnerabilidad, análisis de vulnerabilidad, nivel de riesgo, etc., analizando la secuencia cíclica de los Desastres como fases o etapas ligadas en forma lógica conforme también lo describe Omar Darío Cardona en el Capítulo 9 “El Manejo de los Riesgos y los Preparativos Para el Desastre...” en la publicación “Desastre Modelo Para Armar” de la RED editado por Elizabeth Mansilla; fases o etapas que tienen la notación cíclica siguiente: Prevención, Mitigación, Preparación, Alerta, Respuesta, Rehabilitación, Reconstrucción, Desarrollo.

El Estudio ha considerado la interrelación de estas etapas; homogenizando y precisando criterios y conceptos de prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación, reconstrucción; en cada etapa, luego se ha planteado una estrategia de medida propias para cada etapa definiendo los factores más concurrentes en cada etapa del evento; y, finalmente en este capítulo se sustenta la necesidad de un marco estratégico para la Gestión Global del Desastre, identificando aquellas razones de frenaje del Mejoramiento del Sistema Nacional de Defensa Civil.

5. ALTERNATIVAS DE MEJORAMIENTO PROPUESTAS

En el Tercer Informe Integrado Entregable Adaptado, el Consultor presenta tres alternativas de Fortalecimiento Institucional del Sistema Nacional de Defensa Civil. con el objeto de plasmar lo sustantivo de las alternativas propuestas en este Resumen Ejecutivo, se esquematiza las propuestas en una visión de Síntesis Gráfica, y finalmente se ilustra también de manera gráfica el Análisis Comparativo de las alternativas planteadas.

Cada una de las alternativas plantea situaciones orgánicas y funcionales específicas, las que se presentan de manera resumida del modo siguiente.

5.1 ALTERNATIVA N° 01 – Modificación del Sistema Actual e Implementación de un Sistema para la Gestión de Desastres.

La Ley de Creación del Sistema Nacional de Gestión de Desastres – SINAGEDES, Propuesto por el Consorcio Berger – CETEC, deberá tomar en consideración lo siguiente:

- La necesidad de una Política de Estado de prevención y mitigación, que conlleve a reducir el impacto de los desastres, enmarcada y estrechamente relacionada con la planificación del desarrollo económico y social.
- El Sistema actual, SINADECI, ha demostrado que sus intervenciones, han estado dirigidas principalmente a brindar atención de emergencia, proporcionando apoyo inmediato a la población afectada por desastres.
- La característica más importante de un Sistema de Gestión de Desastres, con capacidad institucional y respaldo de una política de estado respecto a incorporar el tema de la prevención y atención de desastres en los planes de desarrollo y en los presupuestos de inversión territoriales, y el desarrollo de proyectos específicos sobre prevención de desastres; es ser descentralizado e interinstitucional.
- El proceso de descentralización iniciado en el año 2002, con la promulgación de la Ley Marco de Descentralización el 20 de Julio del 2002 y próximamente las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y Locales, y la elección de las nuevas autoridades Regionales y Locales previstas para Noviembre del 2002. Son condiciones favorables en todos los niveles para la institucionalización del nuevo Sistema Nacional de Gestión de Desastres (SINAGEDES).
- La Defensa Civil del Perú, formará parte del Sistema Nacional de Gestión de Desastres – SINAGEDES, interviniendo en la ejecución de planes, programas, proyectos y acciones específicas que se le asignan en el Plan Nacional de Gestión de Desastres.
- A la Defensa Civil del Perú, le corresponderá la prevención (preparativos) y atención inmediata de los desastres o calamidades y cuando ellas hayan sido declaradas (Art. 6.c, de la Ley 19338) y continuará como Institución Pública Descentralizada del Sector Defensa.

Los objetivos y/o funciones básicos del Sistema Nacional de Gestión de Desastres SINAGEDES, serían:

- Definir las funciones y responsabilidades de todos los organismos e instituciones públicas y privadas asociativas y comunitarias, en diferentes fases y/o etapas de la prevención, mitigación, atención de respuesta inmediata, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que den lugar los escenarios de desastre y calamidad.
- Integrar y armonizar todas las capacidades públicas y privadas para una adecuada prevención y atención de las emergencias causadas por desastres y calamidades.
- Asegurar y/o garantizar la administración y manejo eficiente y oportuno de todos los recursos humanos, técnicos, económicos y de gestión que sean necesarios e indispensables para la prevención y atención en situación de desastre o calamidad.

Esta alternativa considera la modificación sustantiva del Sistema actual (SINADEC), planteándose un rediseño y enfoque integral del manejo de esta problemática, que afecta notablemente al País, mediante un Sistema de Gestión de Desastres.

Los elementos significativos del carácter descentralizado del Sistema Nacional de Gestión de Desastres (SINAGEDES), que se propone, son los siguientes:

- La responsabilidad principal de la prevención, mitigación y reconstrucción recaerá en las instituciones a nivel local (Comités Regionales, Provinciales y Distritales)
- Los niveles regionales y nacional se organizan y actúan como actores subsidiarios para apoyar a la localidad cuando la magnitud del desastre supere su capacidad de hacer frente a la atención y recuperación y/o rehabilitación de los afectados, y cuando la situación trascienda el ámbito local o regional.
- Por los aspectos expuestos, la propuesta de organización del Sistema está basada en una estructura de Comités locales (Distritales y Provinciales), regionales y nacional, que no establece dependencia jerárquica o de mando entre ellos, sino relaciones de coordinación y de concertación de acciones sinérgicas.

A continuación se presenta el Gráfico N° 3-9 en la que se puede observar la estructura y conformación del nuevo sistema propuesto.

5.2 ALTERNATIVA N° 02 – Mantener el Sistema Actual, Adecuándolo de acuerdo al D.L. N° 442 y a la Ley de Bases de la Descentralización.

Las funciones del Sistema propuesto, como Alternativa N° 2, son las siguientes:

- Definir las funciones y responsabilidades de todos los organismos e instituciones públicas y privadas asociativas y comunitarias, en diferentes fases y/o etapas de la prevención, mitigación, atención de respuesta inmediata, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que den lugar los escenarios de desastre y calamidad.
- Integrar y armonizar todas las capacidades públicas y privadas para una adecuada prevención y atención de las emergencias causadas por desastres y calamidades.
- Asegurar y/o garantizar la administración y manejo eficiente y oportuno de todos los recursos humanos, técnicos, económicos y de gestión que sean necesarios e indispensables para la prevención y atención en situación de desastre o calamidad.

El marco legal existente será sometido a una revisión y evaluación total a fin de modificarlas para adecuarlas y/o modernizarlas en función a la nueva normatividad vigente al momento de su implantación. Así como la dación de nuevos dispositivos tales como:

- Definición de funciones y responsabilidades de los organismos públicos, privados y comunitarios conformantes y participantes en el Sistema en situación de desastre o calamidad;
- Participación del voluntariado y de organizaciones de base, etc;
- Redefinir líneas jerárquicas y de dependencia por otras de coordinación y concertación de acciones entre los diferentes organismos e instituciones, involucradas.

Esta alternativa considera, mantener básicamente el Sistema existente (SINADECI), implementándose las medidas de fortalecimiento que consistirían en adoptar como estructura organizativa básica a aquella determinada por el D.L. N° 442 del 27 de Septiembre de 1987 y considerar además los alcances establecidos por la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783 del 20 de Julio del 2002) que define un nuevo marco geopolítico y económico del país.

A continuación se presenta el Gráfico N° 3-10. en la que se puede observar la estructura y conformación del Sistema Nacional de Defensa Civil Actual Reestructurado.

5.3 ALTERNATIVA N° 03 - Modificación del Sistema Actual, con el Fortalecimiento del SINADECI.

El Marco Legal para esta propuesta es la actualmente vigente, pero que será sometida a una seria y consistente corrección a fin de superar todas las indefiniciones y/o ambigüedades existentes que impiden un buen funcionamiento del Sistema; también se modificarán las disposiciones o normas que crean conflictos de jerarquización y/o autoridad, identificadas en el Análisis de la Legislación Vigente del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI).

En cuanto a los objetivos y/o funciones son los mismos del SINADECI actual, con las adecuaciones del caso para introducir los conceptos modernos de prevención y atención de desastres, especialmente en lo que atañe al Órgano Central (INDECI). Estos objetivos y funciones son las siguientes:

- Prevenir daños, evitándolos o disminuyendo su magnitud.
- Proporcionar ayuda y encauzar a la población para superar las circunstancias del desastre o calamidad.
- Asegurar la rehabilitación de la población.
- Concientizar a la población en el rol de la Defensa Civil y su participación en ella.
- Asegurar, además, en cualquier caso, las condiciones que permitan el desenvolvimiento ininterrumpido de las actividades del País.

Así mismo esta alternativa considera encargar al INDECI la responsabilidad de dirigir, conducir y supervisar todas las acciones de Defensa Civil, con las medidas de fortalecimiento indicadas y desarrollando todas las actividades de Gestión de Desastres (Prevención, Mitigación y Reconstrucción)

A continuación se presenta el Gráfico N° 3-11 en la que se puede observar la estructura y conformación del Actual Sistema Nacional de Defensa Civil modificado como consecuencia del Fortalecimiento Institucional Propuesto.

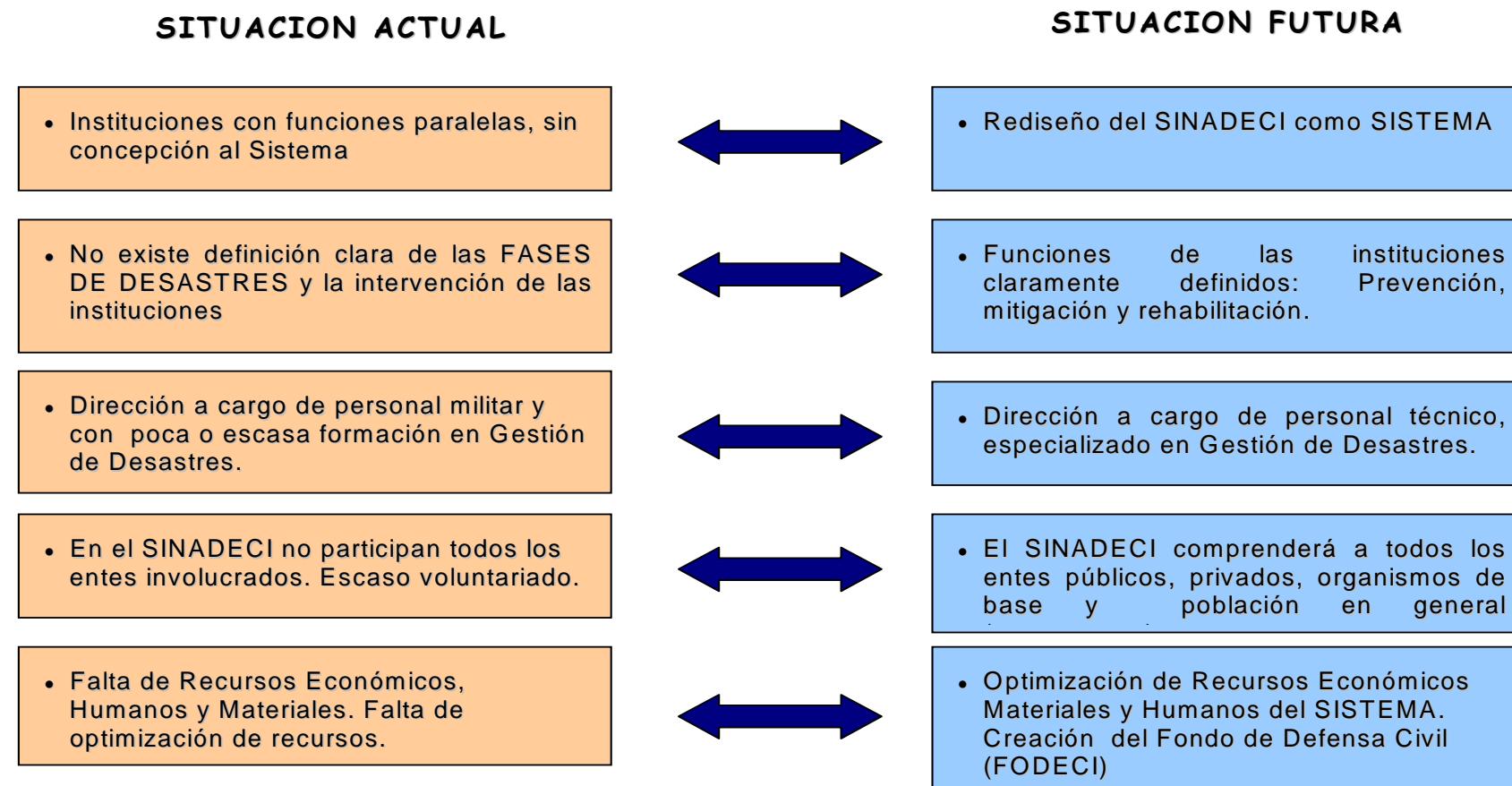
5.4 Análisis Comparativo de las Alternativas Planteadas

Cuadro N° 3 – 6 Cuadro Comparativo de las Alternativas Planteadas

Características	Alternativa N° 01	Alternativa N° 02	Alternativa N° 03
Denominación	Nueva denominación del Sistema: Sistema nacional de Gestión de Desastres SINAGEDES	Mantiene la denominación actual del Sistema o es susceptible al cambio para el manejo de la prevención y atención de desastres.	Se mantiene la denominación del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI)
Dependencia	Presidencia del Consejo de Ministros	Presidencia del Consejo de Ministros	Presidencia del Consejo de Ministros
Órgano Superior	Consejo Nacional del SINAGEDES (Por crearse)	Consejo del SINADECI (Por crearse)	Consejo del SINADECI (El gobierno ha creado una Comisión Multisectorial para la Prevención de Riesgos por D.S. 081-2002-PCM del 16 de agosto del 2002, como órgano superior en la prevención de riesgos).
Órgano integrador y coordinador del Sistema	Dirección Nacional de Gestión de Desastres DINAGEDES (Por crearse)	Comisión Multisectorial para la Reducción de Riesgos (COMURRED) para el Desarrollo que fue creado por D.S. 053-2002-PCM del 18 de junio del 2002.	Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI (Por disposición del gobierno se le encarga la Secretaría Técnica D.S. 081-2002-PCM del 16 de agosto del 2002, faltando definir sus funciones)
Cobertura en la Gestión de Desastres como parte integral del Desarrollo Sostenible	<ul style="list-style-type: none"> Sistema especialmente diseñado para la cobertura total de la Gestión de Desastres como parte integral del Desarrollo Sostenible, de acuerdo al capítulo III de los términos de referencia (Pág. 48) 	<ul style="list-style-type: none"> La Adecuación del Sistema actual para la cobertura de la Gestión de Desastres y como parte integral del Desarrollo Sostenible, es factible pero conlleva un mayor grado de dificultad para su logro. Esta viabilidad se sustenta por el Órgano integrador y coordinador bajo la dirección de profesionales calificados en el tema. 	<ul style="list-style-type: none"> Solo con el fortalecimiento del Sistema actual es poco probable lograr una cobertura de gestión global de desastres, lo que consigue, es el mejoramiento de la eficiencia y la eficacia en las actividades y funciones de mitigación y atención de desastres o emergencias, para lo cual esta especialmente diseñado.
Del Marco Legal	Se requiere la aprobación de una Ley	Se requiere la aprobación de una Ley	No es necesario la aprobación de una Ley. Las adecuaciones solo requieren D.S.

Cuadro N° 4 – 1

CONFRONTACION DE LA PROPUESTA PRELIMINAR DE FORTALECIMIENTO DEL SINADECI



Confrontaciones realizadas con las Instituciones Involucradas

Para el desarrollo de esta actividad, el Consorcio Berger – Cetec ha desarrollado un programa de reuniones técnicas con las Instituciones Involucradas con el SINADECI, obteniéndose información de sus fuentes directas, sobre su problemática actual así como sobre sus proyecciones futuras. Estas reuniones técnicas se han desarrollado tanto en Lima como en las 05 Direcciones Regionales del INDECI, abarcando a las ciudades de Piura, Trujillo, Huaraz, Moyobamba, Tarapoto, Arequipa y Cusco.

El proceso de confrontación programado para efectos de medir no solo el grado de receptibilidad de las propuestas sino su viabilidad objetiva de adaptarse al requerimiento de los objetivos planteados en los Términos de Referencia no ha podido ser concluido debido a la suspensión del Seminario Taller previsto inicialmente para ser desarrollado con las instituciones involucradas. Sin embargo, las reuniones efectuadas luego de la presentación del Diagnóstico del SINADECI, especialmente con el INDECI su órgano rector, han permitido obtener las observaciones, preocupaciones y sugerencias necesarias para la formulación del Estudio relacionados a las propuestas.

Como parte de la Confrontación el Consorcio Berger – CETEC ha realizado reuniones técnicas con las principales Instituciones Involucradas tanto en Lima como en las 05 Direcciones Regionales del INDECI a nivel nacional.

En las reuniones sostenidas con los responsables de conducir estas Instituciones se han confirmado los principales aspectos incluidos en el Diagnóstico, destacándose la falta de una política de Gestión de Desastres que tenga en cuenta una prevención, mitigación y reconstrucción.

En casi todas las Instituciones solo se realizan acciones de mitigación, destacándose mayormente la intervención del INDECI y con un gran número de Comités Distritales y Provinciales que no operan ni siquiera han sido constituidos..

Asimismo, en todas las Instituciones visitadas se han obtenido respuestas afirmativas respecto a la necesidad de conformar un Sistema que aplique todas las actividades de la Gestión de Desastres.

Las Instituciones visitadas son las siguientes:

Lima	Piura	Trujillo	Huaraz	Moyobamba Tarapoto	Arequipa	Cuzco
INDECI	CTR	INDECI/SUB-DRD	INDECI/SUB-DRD	INDECI/SUB-DRD	INDECI/DRDC	INDECI/DRDC
INDECI/DRDC	INDECI	DRDC	AGRICULTURA	CTAR	AGRICULTURA	CTAR
IMARPE	BOMBEROS	INADE/PECHAVI	MUNICIPALIDAD	AGRICULTURA	MUNICIPALIDAD	MUNICIPALIDAD
SENAMHI	PCHR INADE	MOCHIC	CTAR	BOMBEROS	CTAR	
M. AGRICULTURA	CRUZ ROJA	BOMBEROS		MUNICIPALIDAD	CRUZ ROJA	
DHN	MTC	CRUZ ROJA			INADE/PEMAJES	
IGP	AGRICULTURA	CTAR				
INRENA		MUNICIPALIDAD				
PREDES						
ITDG						
MTC						
M. SALUD						
CTR						
CGBV (Bomberos)						
INADUR						
CONAM						
CONCYTEC						
CISMID						
CONIDA						
INADE						

6. RESPONSABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES INVOLUCRADAS AL NUEVO SISTEMA DE CADA UNA DE LAS PROPUESTAS.

Es necesario hacer un deslinde de los diferentes niveles de responsabilidades de las Instituciones involucradas en el nuevo Sistema de Gestión de Desastres – SINAGEDES, aplicable también a las propuestas de Reestructuración o Fortalecimiento del Sistema actual SINADECI. En tal sentido, a continuación se describen los diferentes niveles de responsabilidades.

6.1 Instituciones u Organismos propios del Sistema regulados por una normatividad jurídico legal y funcional común, ejemplo el actual SINADECI, está conformado por: INDECI; Direcciones Regionales de Defensa Civil, Comités Regionales de Defensa, Comités Provinciales de Defensa Civil, Comités Distritales de Defensa Civil, Oficinas de Defensa Civil Sectoriales e Institucionales.

6.2 Instituciones u Organismos que están involucrados en el Sistema, pero que tienen su propia normatividad jurídico – legal, cuyas responsabilidades y funciones se enmarcan dentro del ámbito de su competencia:

- Ministerios (sectores)
- Instituciones Técnico Científicas: IGP, IMARPE, INRENA, etc.
- Empresas del Estado: Sedapal, Electropal, Egasa, etc.

6.3 Instituciones u Organismos que sin estar involucrados participan en acciones y actividades de gestión de desastres:

- Cruz Roja Peruana e Internacional
- Caritas
- Centro Nacional de Voluntariado
- Iglesias
- ONG's
- Instituciones y Organizaciones de la Actividad Privada, etc.

La responsabilidad específica de cada institución se define en función de la emergencia en coordinación con el INDECI o con los Comités de Defensa Civil según sea el caso.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

- El Consultor, Consorcio Berger-Cetec, luego de efectuado el Diagnóstico y en merito a la evaluación y análisis de nueva información complementaria de tipo Institucional y Normativa, relacionada con la prevención y mitigación de desastres, concluye en la necesidad de efectuar una Reestructuración y/o Rediseño del Sistema Nacional de Defensa Civil, ratificando además las Conclusiones y Recomendaciones presentadas con el Segundo Informe Parcial.
- El análisis y evaluación de la normatividad vigente del Sistema Nacional de Defensa Civil, que incluye los últimos actos de Gobierno relacionados con la Descentralización, Prevención y Atención de Desastres además de reforzar las conclusiones del Diagnóstico, generan otras de capital importancia tales como:
 - ✓ Que el Jefe del instituto Nacional de Defensa Civil, de acuerdo al Art. 5º de la Ley (D.L. 735) depende del Presidente del Consejo de Defensa Nacional - Presidente de la Republica, y según el Art. 8º del Reglamento de Operación y Funciones del INDECI aprobado por Decreto Supremo N° 059-2001-PCM, depende del Presidente del Consejo de Ministros. Esta situación es sumamente delicada por mellarse la jerarquía jurídica; por Decreto Supremo no se puede modificar a la Ley.
 - ✓ Que el Sistema Nacional de Defensa Civil – SINADECI, se organiza y funciona de acuerdo a su Reglamento aprobado en 1988 (D.S. N° 005-1988-SGDE) y el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI con su propio Reglamento aprobado el 2001 (D.S. N° 059-2001-PCM).
 - ✓ Que el Gobierno sigue creando organizaciones por Decreto Supremo, paralelos y al margen del Sistema Nacional de Defensa Civil; provocando un debilitamiento Institucional del SINADECI.
 - ✓ Que la Defensa Civil por doctrina, misión y visión desde su creación, responda a un diseño para hacer frente a situaciones de Emergencia y esta estrechamente vinculada a la defensa Nacional de la cual forma parte. Esta capacidad operativa de atención de las emergencias o desastres debe ser fortalecida a nivel nacional con organismos dependientes y recursos financieros. Sin embargo la Defensa Civil difícilmente será capaz de un desempeño eficiente y efectivo de actividades y acciones relacionadas con la Prevención y Reconstrucción enmarcadas en los Planes y Programas de Desarrollo Sostenible.

Esta característica de la Defensa civil instituida como Sistema Nacional de Defensa Civil – SINADECI, con un Organismo Central, Conductor, Rector como el INDECI hace improbable, que a través de un Fortalecimiento Institucional del SINADECI, sea capaz de realizar una Gestión Global de Desastres.

- ✓ Que el Sistema Nacional de Defensa Civil, para ampliar su capacidad Operativa de realizar actividades y acciones relacionadas con la prevención y preparativos para la atención de emergencias y desastres hasta cubrir todas las fases de una Gestión Global de desastres, mas que un fortalecimiento del Sistema necesita una reestructuración que implica crear un nuevo Organismo, Integrador y Coordinador del Sistema en reemplazo del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, quien

a su vez estaría a cargo de las operaciones de atención de Emergencias con una cobertura a Nivel Nacional.

- ✓ Que la coyuntura actual generada por la ocurrencia (pronosticada) del “Niño” 2002-2003, el Gobierno ha declarado en estado de Emergencia 08 departamentos del País, para hacer frente al “Niño”. Solo en tal situación INDECI está facultado para la adquisición de servicios, bienes y contratación de obras; demuestra y confirma que el Sistema actual solo está preparada para la mitigación o atención de emergencias.

Recomendaciones

Se recomienda que la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (Ex - ODI/MEF), debe tomar una decisión respecto a la metas del Estudio de Fortalecimiento Institucional del SINADECI, en base a lo siguiente:

- El diseño de un nuevo Sistema Nacional Gestión de Desastres - SINAGEDES, sustituir al actual Sistema Nacional de Defensa Civil, recomendado como Alternativa Nº 01, que es la solución más completa para cubrir el alcance del Capítulo III de los Términos de Referencia, sale del marco contractual del Estudio de Fortalecimiento.
- La Reestructuración del actual Sistema Nacional de Defensa Civil – SINADECI presentada como Alternativa Nº 02 también, aunque con un mayor grado de dificultad, cubre el alcance del Capítulo III de los Términos de Referencia, se ubica dentro del marco contractual, sin embargo excede las metas contractuales.
- El Fortalecimiento del actual Sistema Nacional de Defensa Civil, presentada como alternativa Nº 03, de acuerdo al avance del Estudio realizado, difícilmente puede lograr el alcance del Capítulo III de los Términos de Referencia. A esta conclusión ha llegado el Consultor, antes de completarse las metas contractuales.

ESTUDIO PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL

INFORME ADAPTADO DEL ESTUDIO ADDENDUM Nº 02 CONTRATO DE PRESTAMO Nº 1058/OC-PE-BID

RESUMEN EJECUTIVO

INDICE

1	INSTRODUCCION.....	1
1.1	Generalidades....	1
1.2	Desarrollo del Estudio: Aspectos Importantes.....	2
2	OBJETIVOS DEL ESTUDIO.....	6
2.1	Objetivo General	6
2.2	Objetivos Específicos.....	6
3	DIAGNOSTICO.....	7
3.1	Consideraciones Históricas.....	7
3.2	Consideraciones de Base.....	10
3.3	De la Información Entregada por INDECI.....	11
3.4	Diagnóstico de la Problemática General de los Desastres.....	13
3.5	Diagnóstico de las Carácterísticas Físico Geográficas, Económicas y Sociológicas por Regiones del Perú.....	14
3.6	Posición y Visión Gubernamental frente a la Gestión de Desastres Naturales.....	15
3.7	Deficiencias Estructurales de SINADECI.....	18
3.8	Ánalisis y Evaluación de la Normatividad vigente del Sistema Nacional de Defensa Civil (Jurídico Legal).....	19
3.9	Actos de Gobierno relacionados con la Defensa Civil al margen del SINADECI.....	20

3.10	Conflictos y Vacíos en la Legislación Vigente.....	21
3.11	Las Brigadas Operativas.....	23
4	DISEÑO PRELIMINAR DE LA PROPUESTA DE MEJORAMIENTO	24
5	ALTERNATIVAS DE MEJORAMIENTO PROPUESTAS.....	25
5.1	Alternativa N° 01:.....	25
5.2	Alternativa N° 02:.....	28
5.3	Alternativa N° 03:.....	30
5.4	Análisis Comparativo de las Alternativas Planteadas :.....	32
6	RESPONSABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES INVOLUCRADAS.....	35
7	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	36