

INFORME FINAL¹

PRESUPUESTO EVALUADO: INDECI

MINISTERIO/PLIEGO: PCM / INDECI

PANELISTAS:
Carlos Oliva Neyra (COORDINADOR)
Miguel Prialé Ugás
Joanna Kamiche Zegarra

Lima, Noviembre 2009

¹ El Ministerio de Economía y Finanzas contrata las evaluaciones de acuerdo a lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, asegurando que el informe final de evaluación aborda todos los temas solicitados en los términos de referencia del estudio. Los juicios contenidos en el informe final son de responsabilidad de los evaluadores independientes y no representan necesariamente la visión del Ministerio de Economía y Finanzas.

TABLA DE CONTENIDOS

I.	INFORMACIÓN SOBRE EL PRESUPUESTO EVALUADO (PEV)	1
A.	Antecedentes	1
1.	La Institución	1
2.	Aspectos metodológicos.....	1
B.	Matriz de Marco Lógico del PEV: Formulación de Objetivos (Propósito/fin), Componentes y Actividades.....	3
1.	Objetivos del PEV a nivel de fin y propósito.....	3
2.	Descripción de los componentes (bienes y/o servicios) que entrega el PEV .4	4
3.	Descripción de las actividades para alcanzar los componentes (bienes y/o servicios) del PEV	4
C.	Matriz de Marco Lógico del PEV: Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) en el horizonte temporal para los Objetivos (Propósito/fin), Componentes y Actividades.....	5
1.	Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 de los Objetivos (Propósito/fin)	5
2.	Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 de los Componentes	5
3.	Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 de las Actividades	6
D.	Justificación del PEV: Problemas / necesidades que se espera resolver con la ejecución del PEV	7
E.	Información presupuestaria	9
F.	Información de los costos unitarios de los servicios	9
G.	Procesos de producción de los componentes.....	9
H.	Caracterización y cuantificación de población (atendida y que se tiene previsto atender) y los servicios que se le proveen.....	11
1.	Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo (atendida y que se tiene previsto atender).....	11
2.	Caracterización y cuantificación de los servicios provistos a la población (atendida y que se tiene previsto atender)	11
I.	Estructura organizacional y mecanismos de coordinación.....	12
1.	El marco general del Sistema de Defensa Civil	12
2.	La organización del INDECI	14
J.	Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable.....	19
II.	TEMAS DE LA EVALUACIÓN	21
A.	Diseño del PEV	21
1.	Diagnóstico de la Situación Inicial.....	21
2.	Criterios de Focalización y Selección de Beneficiarios	25
3.	Lógica Vertical de la Matriz del Marco Lógico.....	25
4.	Lógica Horizontal de la Matriz del Marco Lógico.....	26
B.	Ejecución del PEV	26
1.	Organización del PEV	26
2.	Eficacia del PEV	32
3.	Ejecución Presupuestaria	61
4.	Eficiencia del PEV	69
5.	Justificación de la continuidad	71
III.	CONCLUSIONES.....	72

IV. RECOMENDACIONES	76
A. Recomendaciones generales.....	76
B. Recomendaciones puntuales.....	77
C. Propuesta de indicadores de una cadena lógica.....	79
D. Propuesta de marco lógico para algunas Direcciones Nacionales y Unidades.....	80
V. BIBLIOGRAFÍA.....	81
VI. ANEXOS.....	I
A. Evidencia empírica e investigación académica	i
B. Resultados del trabajo de campo	xiv
C. Propuesta de Ordenamiento Presupuestal congruente con el PPR	xxvii
D. Anexo Estadístico.....	xxviii

SIGLAS

CDC	Comité de Defensa Civil
CMRRD	Comisión Multisectorial de Riesgo de Desastre
COE	Centro de Operación de Emergencias
DINAEC	Dirección Nacional de Educación y Capacitación
DNLOG	Dirección Nacional de Logística
DNO	Dirección Nacional de Operaciones
DNP	Dirección Nacional de Prevención
DNPE	Dirección Nacional de Proyectos Especiales
DR	Direcciones Regionales
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
ITSDC	Inspección Técnica de Seguridad de Defensa Civil
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OPP	Oficina de Planificación y Presupuesto
PAD	Política Nacional de Atención de Desastres
PCER	Programa de Capacitación para la Estimación del Riesgo
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PCS	Programa de Ciudades Sostenibles
PEI	Plan Estratégico Institucional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PEV	Presupuesto Evaluado
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PNPAD	Plan Nacional de Atención de Desastres
POI	Plan Operativo Institucional
PPE	Programación Presupuestaria Estratégica
REMPE	Registro de Emergencias y Peligros
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SINADECI	Sistema Nacional de Defensa Civil
SINPAD	Sistema de Información para la Prevención y Atención de Desastres
SIREDECI	Sistema Regional de Defensa Civil
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UEER	Unidad de Estudios y Evaluación del Riesgo
UIT	Unidad de Inspecciones Técnicas
VIDC	Visitas de Inspección de Defensa Civil

RESUMEN EJECUTIVO

Descripción del Presupuesto Evaluado. El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) es el órgano central, rector y conductor de la política y acciones que en materia de Defensa Civil se realizan en el país a través del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADEC). Este sistema está integrado por todas las instituciones públicas y privadas de nivel nacional, regional y local que se rigen en base a instrumentos tales como la Política Nacional de Prevención y Atención de Desastres y el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

El enfoque de evaluaciones independientes adoptado por el MEF para la mayoría de sus EDEP, es distinto al que se presenta en este Informe. En esta ocasión, no se parte de una condición de interés o problemática, sino de una institución, lo cual acarrea problemas operativos para aplicar la metodología de este tipo de evaluaciones. En particular, las pautas metodológicas propuestas en los términos de referencia, que parten de la evaluación de un marco lógico, no se aplican exactamente al caso evaluado, en vista de que el INDECI no emplea esta herramienta para planificar y gestionar.

En el caso de la Evaluación al INDECI, al tratarse principalmente de un órgano rector y coordinador de los temas de Defensa Civil, las condiciones de interés en las que está involucrado -que podría resumirse en temas como la prevención, atención y reconstrucción- comparte productos con otros entes, principalmente con los Gobiernos Regionales y Locales quienes son los encargados de ejecutar las acciones de Defensa Civil. Así, al hablar de un Presupuesto Evaluado (PEV) tendrá que tomarse en cuenta que se evalúa la participación del INDECI dentro de las condiciones de interés o problemáticas en las que participa, y que la atribución del INDECI sobre esa problemática está limitada por la importancia del papel de otros actores. En otras palabras, debe resaltarse que una evaluación de resultados completa tendría que incorporar necesariamente a todos los actores del SINADEC, y no sólo al INDECI, por lo que es necesario analizar en perspectiva el verdadero papel del INDECI en el logro de resultados.

Resultados de la Evaluación. Más allá de los problemas de atribución descritos, no debe pasarse por alto que existen problemas de organización e inefficiencia que no permiten alcanzar resultados óptimos en temas de prevención, atención y reconstrucción ante desastres los que, si bien no son responsabilidad directa del INDECI, tampoco lo eximen de responsabilidad debido a su función de coordinación, supervisión y rectoría del sistema de defensa civil, menos aún bajo un sistema de Gestión por Resultados. En este sentido, puede argumentarse que el diseño normativo y la gestión del sistema de defensa civil (incluyendo la ejecución ante desastres), temas en lo que el INDECI tiene injerencia (al menos en la normativa vigente), son parte de las debilidades del mismo.

El INDECI está inmerso en un proceso de descentralización que toma fuerza desde 2008, el cual no ha sido acompañado por una definición clara de competencias -aunque se está trabajando en ello, ex post-, ni por la debida restructuración de la entidad en materia de responsabilidades y de instrumentos de gestión. El Reglamento de Organización y Funciones vigente fue aprobado en 2001 y aún no ha sido aún adaptado a la nueva realidad descentralizada. Sin embargo, la institución se ha recompuesto internamente, está elaborando una matriz de funciones y competencias entre niveles de gobierno y ha preparado un borrador de una nueva ley del SINADEC. Aunque estas tareas debieron haberse completado antes de las transferencias de funciones, no se duda de la necesidad de reconsiderar la actualización de las herramientas de gestión del INDECI y de todo el sistema nacional de defensa civil, para que las atribuciones y responsabilidades de cada actor queden claramente establecidas entre ellos mismos y ante la sociedad.

En este sentido, aparentemente la descentralización de funciones ejecutivas a los gobiernos subnacionales no es correspondida en esos niveles de gobierno con el ímpetu e importancia que merece el tema de la defensa civil, observándose cierta descoordinación entre las Direcciones Regionales del INDECI -quienes además tendrían escasez de recursos físicos y humanos- y los Comités de Defensa Civil en los Gobiernos Regionales y Locales.

La evaluación de la eficacia del INDECI es difícil de medir debido a: (i) su escasa atribución en el logro de resultados en vista de que la ejecución de las acciones de prevención, atención y reconstrucción recae en los CDC; y (ii) la ausencia de una planificación y una asignación presupuestaria por productos, que no permite medir fácil y directamente si se está proveyendo de los bienes y servicios que la ciudadanía requiere.

El INDECI aplica un sistema de planificación que detalla las distintas actividades que realiza cada una de sus direcciones y órganos, realizándose un seguimiento trimestral de las metas físicas y presupuestarias establecidas, así como una reprogramación continua de metas. Este sistema es valioso y debe servir como base para mejorar la gestión y transitar hacia una Gestión por Resultados. Uno de las limitaciones de este sistema es que no existe mayor retroalimentación sobre los avances de parte de la Alta Dirección ni de parte del MEF, quien también recibe los reportes. Asimismo, existen otros temas sujetos de mejora, como es el caso de la ausencia de desagregación en resultados, productos y actividades (a todos se les denomina actividades). Además, en ocasiones los indicadores no guardan relación con la actividad que se pretende medir, y existe confusión entre lo que es una “unidad de medida” y un “medio de verificación”.

Aún así, se observa un cumplimiento bastante elevado de las metas presupuestarias reprogramadas (en muchas ocasiones hay variaciones marcadas entre la programación original y la reprogramación que se efectúa en el transcurso del año, algunas de las cuales son comprensibles y necesarias cuando ocurren desastres). De las 21 metas presupuestarias establecidas en 2006, en 16 de ellas se alcanzaron avances físicos superiores al 90% y el porcentaje de avance más bajo fue de 84%, al tiempo que en 17 se superó el 90% de ejecución presupuestaria registrándose el porcentaje más bajo en un 79%. La situación fue similar en 2007, donde de las 22 metas presupuestarias establecidas, se superó el 90% de avance físico en 17 metas y de avance presupuestario en 16 metas. A su vez, cada meta presupuestaria contiene actividades operativas, las que a su vez cuentan con uno o más indicadores, por lo que la mayoría de indicadores empleados en el seguimiento se refiere a actividades (número de estudios, número de informes, etc.), aunque en esta evaluación ha sido posible identificar algunos productos para los que existe información de indicadores pero que no forman parte del sistema de seguimiento del INDECI.

En términos de indicadores de resultados se observa que, si bien en la mayoría de casos se alcanzan las metas reprogramadas, en realidad no existen parámetros para evaluar la efectividad de los indicadores calculados por la institución. Ello se debe a que miden la oferta del servicio (número de población atendida, por ejemplo) pero no existen datos de la demanda del mismo (número de población que requiere atención) que permitan afirmar que la entidad está cumpliendo con lo que la ciudadanía requiere. Esto corrobora la necesidad de replantear algunos indicadores en la medida de que exista información o de que ésta pueda ser generada (en este caso, el indicador debería ser “porcentaje de la población atendida respecto de la población que requiere atención”).

En cuanto a la eficiencia, ésta también resulta difícil de evaluar debido a la inexistencia de un costeo por productos que permita analizar las relaciones costo-beneficio. Al calcular los costos unitarios de algunos productos seleccionados de aleatoriamente, basados en la información del PIM de 2006-2008, es posible encontrar grandes variaciones las que, bajo un sistema de Presupuesto por Resultados, merecerían una explicación.

Recomendaciones Principales. En términos generales, debe revisarse el marco normativo vigente a la luz de un enfoque de Gestión por Resultados. En la actualidad, el INDECI cuenta con funciones de rectoría, supervisión, conducción y coordinación del sistema de defensa civil, pero la ejecución de las acciones de prevención, atención y reconstrucción está a cargo de otras instituciones o niveles de gobierno. Este arreglo institucional debe evaluarse a profundidad tomando en consideración la Gestión por Resultados en general y la metodología del Presupuesto por Resultados del MEF en particular.

Con relación a la actualización normativa, se recomienda que el INDECI no pierda su **atribución** con respecto de los resultados del sistema de defensa civil. En otras palabras, su función en el marco de la descentralización tiene que incorporar elementos que permitan mantener cierta responsabilidad sobre los logros del sistema, entendidos éstos como “proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, y asegurando su rehabilitación en casos de desastres de toda índole, cualquiera sea su origen”. Para ello, se deberá tomar en cuenta la operatividad actual del sistema de defensa civil, toda vez de que existe evidencia de que existe un vacío entre la labor coordinadora, rectora y supervisora del INDECI, y la función ejecutora del resto de integrantes del sistema. Particularmente, se recomienda que la actualización de las competencias, funciones y responsabilidades de cada uno de los actores del sistema de defensa civil, considere explícitamente: (i) el criterio de subsidiariedad, es decir, que expresamente se asigne al INDECI funciones de ejecución en los casos en que los gobiernos subnacionales o las oficinas sectoriales no sean capaces de responder eficazmente ante la ocurrencia de emergencias o desastres; (ii) la facultad de que el INDECI evalúe continua y sistemáticamente las capacidades de los CDC y las Oficinas de Defensa Civil sectoriales, teniendo la posibilidad de establecer sanciones a aquellas entidades o instancias que no cumplan con un nivel mínimo requerido; y, (iii) al momento de establecer la matriz de competencias -la cual ya se está trabajando al interior de la institución- se recomienda que la misma se realice sobre la base de los productos (servicios) que debe ofrecer el sistema de defensa civil, para así evitar la duplicación de funciones. En este sentido, se requiere que primero se definan los productos que espera y requiere la ciudadanía, y después de identifique el nivel (o niveles) de gobierno encargado de ofrecerlo de la manera más eficaz y eficiente. Sólo después de estas definiciones se trabajaría en los procesos para concretar los productos.

Con respecto a la gestión, el INDECI la mejoraría si adopta un sistema de **Gestión por Resultados**. En este caso, se recomienda adoptar las metodologías que el MEF viene promoviendo bajo la iniciativa de Presupuesto por Resultados. Para empezar, se podría trabajar con una Programación Presupuestaria Estratégica (PPE) que culmine con la elaboración de una cadena o marco lógico que justifique los resultados, productos y actividades que realiza la entidad. En este sentido: (i) debe revisarse la pertinencia de los indicadores que emplea la institución para la planificación y el seguimiento; (ii) resulta necesario revisar la clasificación presupuestaria del SIAF y hacerla consistente con la clasificación que emplea la entidad para el seguimiento de sus indicadores; (iii) la condición de interés que debe trabajarse puede ser amplia en el sentido de que considere todas las funciones y competencias del INDECI; y, (iv) en la conceptualización del PPE será necesario incluir la intervención de los gobiernos subnacionales, quienes son los que ejecutan las acciones de defensa civil. Una vez que se ha definido el universo total de productos vinculados a la defensa civil (condición de interés), la entidad procedería a asignar el presupuesto a aquellos productos de su competencia.

Asimismo, para que un sistema de Gestión por Resultados opere eficientemente, es necesario contar con información precisa y oportuna. En este sentido, resulta clave generar algún esquema que obligue a los gobiernos subnacionales a reportar sus acciones en el SINPAD, que se traduzca en un cambio normativo (función del INDECI) y que imponga penalidades a aquellos gobiernos que incumplan. Para ello, el INDECI debe seguir brindando las facilidades en términos de capacitación y explorar mecanismos de financiación para actualizar el sistema desde los gobiernos subnacionales.

I. INFORMACIÓN SOBRE EL PRESUPUESTO EVALUADO (PEV)

A. Antecedentes

1. La Institución

El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) es el órgano central, rector y conductor de la política y acciones que en materia de Defensa Civil se realizan en el país a través del Sistema Nacional de Defensa Civil² (SINADECI). Este sistema está integrado por todas las instituciones públicas y privadas de nivel nacional, regional y local que se rigen en base a instrumentos, tales como la Política Nacional de Prevención y Atención de Desastres (PAD) y el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres (PNPAD), así como en función de principios básicos como lo son la Protección Humanitaria, la Autoayuda, la Acción Permanente y Planificada, la Primacía del Interés Colectivo y la Convergencia de Esfuerzos.

El INDECI es un Organismo Público Descentralizado (OPD) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera para su gestión.

A partir de 2008 y en el marco del proceso de descentralización, al INDECI se le ratifican funciones netamente normativas, de asistencia técnica y orientadas a mejorar las capacidades de los entes en el nivel regional y local en materia de prevención y atención de desastres, así como de monitorear y evaluar el trabajo de los órganos integrantes del SINADECI³.

2. Aspectos metodológicos

Desde el punto de vista metodológico, la evaluación del PEV del INDECI posee características peculiares con respecto de otros PEV evaluados por encargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En particular, en este Informe se evalúa a una entidad y no a un programa o proyecto como tal. De este modo, el enfoque institucional implica que, al evaluar el presupuesto del INDECI, se podría estar evaluando elementos de distintos programas o proyectos.

De acuerdo a la metodología del MEF bajo el Presupuesto por Resultados, la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE) parte de la identificación de un problema o “condición de interés” que se busca atacar. Sobre esa base, se define un Marco Conceptual que ayuda a comprender la problemática. Despues se construye un Modelo Explicativo en el que se identifican las causas -directas e indirectas- que inciden sobre dicha problemática, para más adelante construir un Modelo Prescriptivo en el cual se definen las intervenciones necesarias para enfrentar las causas priorizadas. Finalmente, se elabora un Marco Lógico en el cual se identifican el fin (impacto), el propósito (resultados), los componentes (productos) y las actividades que se llevarán a cabo para solucionar la condición de interés.

Como puede deducirse de este breve resumen, este enfoque no toma en cuenta de manera directa a ninguna institución, nivel de gobierno ni entidad del Estado. Está claro que los productos deben ser suministrados por alguna entidad pública, pero la lógica del enfoque no las predetermina; de este modo, en la práctica ocurre que una condición de interés involucra a varias entidades públicas. En este caso, una Evaluación Presupuestaria se enfoca en la condición de interés -que muchas veces corresponde a un programa o proyecto- y

² El SINADECI se concibió con el fin de articular las intervenciones sobre los posibles desastres, las cuales se vinculan al desarrollo de las políticas preventivas que en el largo plazo conduzcan a reducir los efectos de los desastres y disminuir de manera significativa las necesidades de intervención por desastres

³ La transferencia se realiza gradualmente desde 2008. No obstante, en el caso de algunas Inspecciones Técnicas de Seguridad de Defensa Civil, las de Detalle y las Multidisciplinarias, el INDECI las continúa ejecutando en el ámbito de Lima Metropolitana, estimándose la transferencia de esta competencia específica hacia 2010.

colateralmente podría estar evaluando el accionar de diversas entidades públicas vinculadas a la problemática escogida.

Este enfoque, adoptado por el MEF para la mayoría de sus EDEP, es distinto al que se presenta en este Informe. En esta ocasión, no se parte de una condición de interés sino de una institución, la cual a su vez puede estar involucrada en más de una condición de interés mientras que al mismo tiempo, existen otras entidades o niveles de gobierno que intervienen en estas condiciones de interés. En tal sentido, las pautas metodológicas propuestas en los términos de referencia no se adaptan exactamente al caso evaluado, partiendo por el hecho de que dicha metodología supone la existencia de un marco lógico vinculado a la condición de interés, elemento que no es empleado por el INDECI.

En el caso de la Evaluación al INDECI, al tratarse principalmente de un órgano rector y coordinador de los temas de Defensa Civil, las condiciones de interés en las que está involucrado comparte productos con otros entes, principalmente con los Gobiernos Regionales y Locales quienes son los encargados de ejecutar las acciones de Defensa Civil. Así, al hablar de un Presupuesto Evaluado (PEV) tendrá que tomarse en cuenta que se evalúa la participación del INDECI dentro de las condiciones de interés o problemáticas en las que participa, y no propiamente de la condición de interés en sí misma. Como se verá más adelante, estas condiciones de interés tienen que ver con tanto con la prevención como con la atención ante desastres y la reconstrucción. Al mismo tiempo, mientras más amplia sea la definición de la condición de interés para de este modo abarcar todas las funciones del INDECI, menor será la atribución de la institución para enfrentarla.

En este caso, para la Evaluación del Presupuesto del INDECI se ha prestado atención especial a los órganos de línea, es decir, a las Direcciones Nacionales de Prevención (DNP), Operaciones (DNO) Proyectos Especiales (DNPE) y Educación y Capacitación (DINAEC), así como al Programa Ciudades Sostenibles (PCS), a la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) y a una muestra de Direcciones Regionales -Piura, Junín y Puno- e incluso a pocos gobiernos subnacionales, por considerarse que estos órganos son los relevantes por su incidencia directa sobre una estructura lógica presupuesta por el equipo evaluador. Ello se ha aplicado debido al tiempo y recursos involucrados en esta Evaluación, y por supuesto no significa un menoscenso de la importancia relativa del resto de órganos de la entidad, los cuales son mencionados en la Evaluación de manera tangencial.

Por otra parte, un tema adicional que dificulta la evaluación del pliego presupuestario del INDECI radica en el hecho de que durante el período de análisis, la institución ha estado inmersa en un proceso de descentralización de funciones. En 2006 se elaboró el “Plan Anual 2006 de Transferencia de Competencias del INDECI a los Gobiernos Regionales”, en el que se preveía transferir en 2007 funciones clave de prevención y atención⁴, tema que se concreta efectivamente durante 2008. Esta transferencia naturalmente afecta las funciones y responsabilidades del INDECI y por lo tanto la caracterización de sus indicadores de desempeño año a año. Ante ello, en esta Evaluación se evalúa el estado real de las cosas empleando los indicadores provistos por la entidad, aunque con un énfasis prospectivo puesto que no tiene mucha utilidad evaluar funciones que ya no existen en la institución, en vista de que uno de los objetivos de este tipo de Evaluaciones es servir de base para la definición de los presupuestos venideros.

Finalmente, desde el punto de vista de la recolección de la información, ésta se ha realizado sobre la base de entrevistas personales y la revisión de bibliografía pertinente obtenida directamente de la institución o mediante la investigación, cuya lista se detalla al final de este documento.

⁴ Específicamente, las competencias de Brindar ayuda directa e inmediata a los damnificados, y la de Organizar y ejecutar acciones de prevención de desastres – Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil de Detalle y Multidisciplinarias. Véase el Plan en www.sinadeci.gob.pe/temas/pdfs/transferencia.pdf.

B. Matriz de Marco Lógico del PEV: Formulación de Objetivos (Propósito/fin), Componentes y Actividades

El PEV del INDECI no emplea explícitamente la metodología del marco lógico. Las herramientas de planificación son las comunes en las entidades públicas nacionales, entre las que se encuentran el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) y los Planes Estratégicos Institucionales, ambos con una visión de mediano plazo, así como los Planes Operativos Institucionales (POI) que se elaboran anualmente. En estos documentos se describen objetivos, estrategias, lineamientos de política y actividades, las que a su vez incluyen indicadores con metas físicas y presupuestarias. También se registra la denominada matriz FODA, que resume las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de la entidad.

No obstante, no se aprecia la conceptualización de una cadena lógica que vincule las actividades previstas a los bienes y servicios que se brindan, ni como estos productos se relacionan con los resultados esperados por la entidad. Tampoco existe un vínculo directo y sustentado entre la planificación de actividades y el presupuesto necesario para alcanzarlas que se sostenga en un costeo por productos. En este sentido, ante la ausencia de un marco lógico explícito, en las primeras secciones de este capítulo de diseño, el equipo de panelistas evaluadores ha optado por *interpretar* una estructura lógica (propósito, productos y actividades, con sus respectivos indicadores y metas) sobre la base de las herramientas y documentos existentes. Esta interpretación se basa en los conceptos básicos de la metodología del marco lógico⁵ y responde a la experiencia del equipo evaluador en estos temas. En la sección de recomendaciones se incluye una *propuesta* para algunos de los elementos de una cadena lógica.

1. Objetivos del PEV a nivel de fin y propósito

El objetivo general de la Política Nacional de Prevención y Atención de Desastres es el “Evitar o mitigar la pérdida de vidas, bienes materiales y el deterioro del medio ambiente, que como consecuencia de la manifestación de los peligros naturales y/o tecnológicos en cualquier ámbito del territorio nacional, pueda convertirse en emergencia o desastre, atentando contra el desarrollo sostenible del Perú”⁶.

De manera particular, el INDECI tiene por finalidad “proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, y asegurando su rehabilitación en casos de desastres de toda índole, cualquiera sea su origen. Para tal efecto ejecuta actividades de prevención y atención de desastres. Para la prevención realiza actividades de estimación, evaluación, reducción y mitigación de riesgos, inspecciones técnicas de seguridad de Defensa Civil, visitas de Defensa Civil. Para la atención de desastres realiza actividades de preparación, evaluación de daños, atención propiamente dicha y rehabilitación”⁷.

Por otra parte, de acuerdo al PEI 2007-2011, el Objetivo Estratégico General es “*Optimizar la gestión del INDECI para consolidar su rol de ente rector y conductor del SINADECI*”. En el mismo documento se definen tres Objetivos Estratégicos Específicos, a saber:

- a. Optimizar la normatividad, instrumentos y mecanismos de gestión, recursos y capacidades del INDECI para consolidar su rol rector y conductor del SINADECI.
- b. Lograr el compromiso y participación de las autoridades competentes en las acciones de prevención y atención de desastres
- c. Promover la participación de la población en acciones de prevención y atención de desastres.

⁵ Véase la Guía de Desarrollo de Modelos Lógicos, de la Fundación W.K. Kellogg, 2001, disponible en la dirección web: <http://www.wkkf.org/default.aspx?tabid=100&CID=323&CatID=323&NID=211&LanguageID=1&grdListpi=2>.

⁶ Según el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, de enero de 2004.

⁷ Tomado del Plan Estratégico Institucional 2004-2006.

En el marco de estos objetivos, en el PEI 2007-2011 se definen las estrategias principales relacionadas que coadyuvarán a su cumplimiento. Cada estrategia, a su vez, cuenta con indicadores, metas físicas y un presupuesto asignado. En el Anexo A.3 se presenta una comparación entre las prioridades y acciones principales de Hyogo (que es el marco internacional referente para las acciones de defensa civil para el período 2005-2015 y del cual el Perú es un suscriptor) y el PEI del INDECI⁸.

2. Descripción de los componentes (bienes y/o servicios) que entrega el PEV

De los enunciados anteriores, el equipo evaluador concluye que las competencias del INDECI y, por lo tanto, los resultados que se esperan de esta institución, se dividen en dos grandes grupos: aquel vinculado a las labores de **prevención** de desastres y el relacionado con la **atención y reconstrucción** ante los mismos. Estos serían los Componentes del marco lógico del INDECI.

De la revisión de los documentos de gestión (POI, PEI), es posible destacar ciertos servicios que el INDECI brinda a la ciudadanía⁹. En el componente de **prevención** de desastres, sobresalen:

- i. Desarrollar programas de educación formal en prevención, así como realizar acciones de capacitación a autoridades y funcionarios.
- ii. Efectuar estudios de análisis de peligros y de evaluación de vulnerabilidad en ciudades con niveles de alto riesgo.

En cuanto a la **atención** específica de desastres, cabe mencionar:

- i. Desarrollar programas de educación formal en atención de desastres, así como realizar acciones de capacitación a autoridades y funcionarios.
- ii. Distribución gratuita de bienes para la población damnificada para cubrir sus necesidades: techo, abrigo y alimento.

3. Descripción de las actividades para alcanzar los componentes (bienes y/o servicios) del PEV

En el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) vigente del INDECI, aprobado en 2001, se establecen las siguientes *funciones* de la institución:

- a. Proponer al Consejo de Defensa Nacional los objetivos y políticas de Defensa Civil.
- b. Normar, coordinar, orientar y supervisar el planeamiento y la ejecución de la Defensa Civil.
- c. Brindar atención de emergencia proporcionando apoyo inmediato a la población afectada por desastres.
- d. Dirigir y conducir las actividades necesarias encaminadas a obtener la tranquilidad de la población.
- e. Participar en la formulación y difusión de la doctrina de seguridad y Defensa Nacional en lo concerniente a Defensa Civil.
- f. Asesorar al Consejo de Defensa Nacional en materia de Defensa Civil.

De la revisión de los documentos de gestión (POI, PEI) del INDECI, algunas de las *actividades* que realiza la entidad son las siguientes:

- i. Liderar la coordinación del SINADECI.
- ii. Definir los protocolos de prevención y atención de desastres.
- iii. Producir material de difusión para preparar a la población ante probable desastres con la finalidad de reducir pérdida de vidas y minimizar daños.

⁸ El Perú presentó el Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo: Perú en el 2008, el cual se encuentra disponible en : http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/cds/CD_MAH_R/peru.pdf

⁹ Existe otro grupo de actividades que tiene que ver con los procesos internos de la entidad, como la gestión administrativa por ejemplo, que son analizados más adelante en la medida en que se evalúen los procesos.

- iv. Efectuar la transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales. Realizar acciones de asesoramiento, seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgos y otros estudios de prevención y mitigación de desastres.
- v. Seguimiento y monitoreo de las actividades desarrolladas por los programas piloto de prevención.
- vi. Seguimiento y monitoreo de evaluación de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres.
- vii. Supervisión inspecciones técnicas de seguridad e infraestructura de plantas públicas y privadas.
- viii. Valuación de obras realizadas.
- ix. Brindar apoyo, asesoramiento y monitoreo en la atención de emergencias y desastres a nivel nacional.
- x. Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados.
- xi. Realizar acciones de monitoreo y seguimiento de rehabilitación y reconstrucción en zonas afectadas por desastres.

C. Matriz de Marco Lógico del PEV: Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) en el horizonte temporal para los Objetivos (Propósito/fin), Componentes y Actividades

Al no utilizarse la herramienta del marco lógico para su gestión, la entidad tampoco emplea explícitamente indicadores de impacto, resultado o producto. Como se explica más adelante, los indicadores y metas físicas definidas en los POI y el PEI son mayormente actividades a las que se vincula un monto presupuestario, y estas actividades se agrupan en las metas presupuestarias, las cuales no son precisamente productos sino un objetivo agregado. En este sentido, el equipo evaluador ha rescatado, de los instrumentos y herramientas que emplea la institución, algunos indicadores que podrían categorizarse bajo una estructura de marco lógico, con la salvedad de que se trata de una categorización *a-priori* que expresa la identificación de indicadores de parte del equipo de evaluadores -basados en su experiencia-, pero que no responde necesariamente a una cadena lógica sustentada. Ello resulta evidente sobre todo al presentar los indicadores de producto y de actividad, donde la confusión entre ambas categorías es evidente debido a la inexistencia de una causalidad sustentada y justificada.

1. Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 de los Objetivos (Propósito/fin)

En los documentos de gestión del INDECI se ha encontrado algunos indicadores, junto con sus metas físicas reprogramadas, que podrían ser considerados como de Propósito, en línea con lo comentado anteriormente y vinculados a la Dirección Nacional de Operaciones (DNO).

Cuadro 1. Indicadores de Resultado – Atención y Reconstrucción

Objetivo Específico	Indicador	Meta 2006	Meta 2007	Meta 2008
Lograr el cumplimiento del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres-PNPAD	Nº de emergencias atendidas	3,196	4,600	4,600
	Nº de personas damnificadas y afectadas atendidas	920,310	920,300	920,300
	Toneladas de apoyo logístico distribuido	1,472	2,250	2,250
	Nº de Usuarios del SINPAD, en las modalidades de Monitoreo y Registrador	4,061	3,000	No aplica

Fuente: INDECI, Evaluaciones de Metas del POI 2006, 2007, 2008.

2. Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 de los Componentes

De la información revisada producida por el INDECI, ha sido posible identificar los siguientes indicadores y metas vinculados al Componente de Prevención, utilizados en este caso por la

Dirección Nacional de Proyectos Especiales (DNPE)¹⁰ en 2008, que podrían ser considerados de manera ilustrativa como indicadores de Producto.

Cuadro 2. Indicadores de Componente -Prevención- 2008

Actividad (nomenclatura INDECI)	Indicador / Meta	Programado
Seguimiento de Planes Sectoriales, Regionales y Locales	25 CRDC presentan sus Planes de PAD en concordancia al PNPAD	11
Seguimiento y Monitoreo de las Oficinas de Defensa Civil	10% de Oficinas de Defensa Civil que desarrollan funciones de PAD	11
Monitoreo y Seguimiento de los Comités de Defensa Civil y Comisiones de Trabajo	20% de Comités de Defensa Civil y Comisiones de Trabajo funcionando	11
Seguimiento y Coordinación de la Secretaría Técnica de la CMPAD	100% de requerimientos estructurados y gestionados por GR. aprobados por la CMPAD	7
Coordinación y Seguimiento de la Transferencia y Activación de Funciones	50% de GR. que ejecutan adecuadamente las funciones transferidas por el INDECI	12
	Funciones de Defensa Civil transferidas y supervisadas por el INDECI	6
Seguimiento y monitoreo del Plan de Coordinación del SINADECI	Elaboración de 02 Directivas que aprueban el Plan de Coordinación del SINADECI y los procedimientos para su implementación	1
Seguimiento y monitoreo de la participación de la empresa privada en el SINADECI	Número de informes de evaluación y seguimiento	4

Fuente: INDECI, Evaluaciones de Metas del POI de 2008.

Otros productos identificados en el sistema de seguimiento del INDECI tienen que ver con los diversos tipos de Inspecciones Técnicas; asimismo, existen otros productos generados por la entidad que no forman parte de los reportes de metas y actividades de la entidad. En el capítulo siguiente se mencionan todos estos productos.

3. Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 de las Actividades

La entidad trabaja con un número cuantioso de indicadores de actividad. Por ejemplo, sólo en 2006 se registra el seguimiento de 206 indicadores, cifra que se eleva cada año, al tiempo que además muchos de ellos se van cambiando. Estas actividades se agrupan en las denominadas Metas Presupuestarias, que no son más que objetivos de la institución. En tal sentido, a continuación se presenta la lista de las Metas Presupuestarias obtenidas de la base de datos del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), la cual es el reflejo del trabajo de sistematización del INDECI. El cuadro incluye las metas físicas reprogramadas para 2006 (21 metas) y 2007 (22 metas) según lo registrado en el sistema. Las Metas de 2008 llegaron a 113 debido a que ese año se desagregó la información por región, y como tal se presentan en el Anexo D, Cuadro 7.

Cuadro 3. Indicadores de Actividades -INDECI- 2006 y 2007

ACTIVIDADES: DESCRIPCIÓN DE LAS METAS PRESUPUESTARIAS	Meta Repr. 2006	Meta Repr. 2007
Adquisición de bienes de distribución gratuita para la población damnificada	1,280	763
Adquisiciones de material de bienes de distribución gratuita para la población damnificada		250
Brindar apoyo, asesoramiento y monitoreo en la atención de emergencia - sismo-		657,558
Brindar apoyo de asistencia, asesoramiento y monitoreo en la atención de emergencias y desastres a nivel nacional	1,200	18
Brindar asesoramiento legal en aspectos administrativos y de gestión institucional	31	32
Brindar asesoramiento técnico en aspectos de planeamiento estratégico, sistema de presupuesto y de cooperación	84	62
Desarrollar e implementar sistemas informáticos para modernizar la gestión institucional	108	60
Desarrollar programas de educación formal en prevención y atención de desastres, así como acciones de capacitación	25	90
Efectuar acciones, dirección asesoramiento y coordinación a nivel institucional y del sistema nacional de defensa civil	181	102
Efectuar auditorias administrativas ,financieras y exámenes especiales a las unidades orgánicas del INDECI	18	

¹⁰ De acuerdo con la información reportada en la Evaluación del POI reformulado 2008, las actividades del Grupo de Coordinación del SINADECI son acciones de responsabilidad de la Alta Dirección, que están siendo ejecutadas por la DNPE.

ACTIVIDADES: DESCRIPCIÓN DE LAS METAS PRESUPUESTARIAS	Meta Repr. 2006	Meta Repr. 2007
Efectuar adm. de recursos en las sedes regionales y brindar apoyo para acciones de prevención y coordinar SIREDECI		240
Efectuar auditorias administrativas, financieras y exámenes especiales a las unidades orgánicas del INDECI.		30
Efectuar el pago mensual de pensiones y otros beneficios ocasionales al personal pasivo del INDECI	12	12
Efectuar el pago mensual de remuneraciones y otros beneficios al personal activo del INDECI	24	12
Efectuar estudios de análisis de peligros y de evaluación de vulnerabilidad en ciudades con niveles de alto riesgo	13	5
Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la sede central		1,253
Efectuar la adm. y el control de los recursos humanos, financieros, logísticos, patrim. y servicio documentario en las DR	1,850	
Efectuar la adm. y el control de los recursos humanos, financieros, logísticos, patrimoniales, servicio documentario	1,856	
Elaboración de expedientes de liquidación de obras concluidas para su saneamiento		240
Producción de material de difusión para preparar a la población ante probables desastres	3,082,858	1,100,000
Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesor. y monitoreo para la atención de emergencias y desastres en regiones	850,310	270,526
Realizar acciones de asesoramiento, seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgos y otros estudios y acciones	241	226
Realizar acciones de asesor., seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgos, planes pilotos y acc. de prevención	190	
Realizar acciones de difusión de la imagen institucional a través de los medios masivos de comunicación y otros	18	247
Realizar acciones de monitoreo y seguimiento de rehabilitación y reconstrucción en zonas afectadas por desastres	12	12
Seguimiento y monitoreo de las actividades desarrolladas por los programas piloto de prevención - sede regional		3
Supervisar inspecciones de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas a nivel nacional.		3,350
Realizar inspecciones de seguridad a infraestructuras de plantas publicas y privadas a nivel nacional	2,521	

Fuente: Base de datos SIAF.

D. Justificación del PEV: Problemas / necesidades que se espera resolver con la ejecución del PEV

El Perú sufre normalmente de una serie de eventos de origen natural, socio-natural o tecnológico (antropocéntrico) que se configuran en emergencias y que afectan el capital físico y humano de sus ciudadanos. En el cuadro siguiente se muestra el número de emergencias ocurridas durante el trienio 2006-2008, por departamento, observándose que se registraron 13,572 emergencias en el nivel nacional, las cuales debieron ser atendidas por el SINADECI en general y el INDECI en particular. Se nota también la predominancia de emergencias vinculadas a los fenómenos meteorológicos-oceanográficos (lluvias, heladas, vendavales, entre otros), tecnológicos (sobre todo incendios urbanos) y de geodinámica externa (colapso de viviendas, deslizamientos, derrumbes, huaycos, entre otros). Desde el punto de vista geográfico, los departamentos más afectados recientemente han sido los de Apurímac, Huánuco y Cajamarca, con más de mil eventos cada uno registrados durante el trienio. Adicionalmente, por la geografía del país, los eventos de mayor presencia son los meteorológicos, que significaron el 50.8% del total, seguidos por los tecnológicos, que representan el 34.7% del total (en particular, se refieren a incendios urbanos).

Cuadro 4. Emergencias por departamento: acumulado 2006-2008

	Total Departamental	Origen o característica de la emergencia				
		Geodinámica Externa	Geodinámica Interna	Meteorológicos, Oceanográficos	Origen Biológico	Tecnológicos
Amazonas	579	99	2	301	10	167
Ancash	263	22	2	156	0	83
Apurímac	1.714	129	28	1.202	5	350
Arequipa	441	5	15	367	0	54
Ayacucho	731	109	16	430	0	176
Cajamarca	1.027	176	0	670	0	181
Callao	111	5	2	6	0	98
Cusco	927	112	7	457	3	348
Huancavelica	472	49	51	253	0	119
Huánuco	1.046	310	5	397	0	334
Ica	113	6	54	24	3	26
Junín	306	42	5	151	0	108
La Libertad	162	38	1	78	5	40
Lambayeque	146	11	0	89	3	43
Lima	889	151	73	49	0	616

	Total Departamental	Origen o característica de la emergencia				
		Geodinámica Externa	Geodinámica Interna	Meteorológicos, Oceanográficos	Origen Biológico	Tecnológicos
Loreto	922	58	0	245	1	618
Madre de Dios	66	11	0	27	0	28
Moquegua	345	16	16	254	0	59
Pasco	375	109	5	194	0	67
Piura	648	73	0	324	3	248
Puno	815	45	1	525	0	244
San Martín	440	9	0	232	0	199
Tacna	128	5	4	93	0	26
Tumbes	175	6	0	124	0	45
Ucayali	731	50	1	250	0	430
TOTALES	13.572	1.646	288	6.898	33	4.707

Fuente: SINADECI. http://sinadeci.indeci.gob.pe/sinpad/Estadistica/Frame_Esta_C4.asp

Producto de las emergencias se producen daños personales y materiales que generan un costo a la sociedad. Los daños personales durante el período 2006-2008 se muestran en el siguiente cuadro, clasificados por tipo de emergencia, observándose que las 13.572 emergencias ocasionaron 887 fallecidos, más de 607 mil damnificados y más de 4 millones de afectados¹¹.

Cuadro 5. Daños Humanos debido a las Emergencias: acumulado 2006-2008

FENÓMENO	Total Emergencia	Fallecidos (personas)	Desaparecidos (personas)	Heridos (personas)	Damnificados (personas)	Afectados (personas)
Total Nacional	13,572	887	51	2971	607,849	4,033,227
Actividad Volcánica	13	0	0	0	39	5,679
Alud	1	0	0	0	0	0
Aluvión	11	3	0	0	258	426
Atentado (Terrorismo)	2	0	0	0	0	830
Avalancha	2	0	0	0	5	0
Cambios Climáticos (El Niño)	3	0	0	0	10	80
Colapso de Viviendas	701	21	6	205	4,864	10,206
Contaminación Ambiental (Agua)	4	0	0	12	0	306
Contaminación Ambiental (Aire)	2	0	0	0	0	0
Deforestación	1	0	0	0	39	6
Derrame de Sustancias Nocivas	3	0	0	3	15	648
Derrumbe	294	20	0	7	1,344	24,014
Deslizamiento	414	15	3	16	4,090	122,460
Epidemias	20	6	0		0	3,921
Explosión	16	19	0	26	173	314
Helada	1,328	9	1	0	49,558	1,024,433
Incendio Forestal	74	0	0	4	749	2,596
Incendio Industrial	7	0	0	7	37	8
Incendio Urbano	4,582	69	13	167	30,332	8,553
Inundación	864	14	2	22	19,56	284,957
Lloclla (Huayco)	176	13	2	88	4,702	152,677
Marejada (Maretazo)	14	0	0	0	71	13,075
Otros fenóm. Meteorológico. ó Hidrol.	29	5	0	45	5,468	11,732
Otros de Geodinámica Externa	47	0	0	2	955	1,361
Otros de Geodinámica Interna	5	0	0	0	23	803
Otros Fenómenos de Origen Biol.	4	0	0	0	0	2,144
Otros Fenómenos Tecnológicos	16	90	0	17	21	806
Plagas	9	0	0	0	0	359,517
Precipitaciones - Granizo	275	1	0	0	680	264,473
Precipitaciones - Lluvia	2,157	65	24	148	51,348	881,642
Precipitaciones - Nevada	24	0	0	0	0	35,233
Riada (Crecida de río)	144	2	0	1	1,58	11,558
Secuía	101	0	0	0	2,375	502,202
Sismos	270	526	0	2,165	416,756	238,43
Tormenta Eléctrica (Tempestad)	69	8	0	15	301	666
Vendavales (Vientos Fuertes)	1,890	1	0	21	12,496	67,071

Fuente: Dirección Nacional de Operaciones, INDECI

¹¹ Los afectados se definen como la persona humana que como consecuencia del impacto causado por un desastre, ha sufrido una alteración en sus propiedades y bienes, sin que ello implique pérdida de éstos y cuya recuperación puede realizarse en un período corto. Los damnificados se definen como la persona humana que como consecuencia del impacto causado por un desastre, ha sufrido daño parcial en su integridad física y ha perdido una capacidad vital en su entorno personal, económico, social y de medio ambiente.

Asimismo, la base de datos del SINADECI contiene otros efectos de las 13.572 emergencias del período, entre los que se puede mencionar 117.667 viviendas urbanas destruidas, 177 centros educativos destruidos, 7.277 kilómetros de carreteras afectados, 40 puentes afectados, y 2.723 kilómetros de canales de riesgo destruidos a nivel nacional. Como se observa, la mayoría de emergencias y en personas damnificadas, son ocasionadas por eventos de origen meteorológico: heladas (25.4%), precipitaciones (21.9%) y sequías (12.5%). Toda esta información de emergencias y daños relacionados, justifica la necesidad de contar con mecanismos que sirvan para prevenir las emergencias y minimizar los daños.

E. Información presupuestaria

El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del INDECI no muestra variaciones significativas en los últimos años, situándose en el orden de los 40 millones de soles anuales. Por su lado, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) revela incrementos sustanciales en 2007 y 2008, los cuales corresponden a la utilización de las Reservas de Contingencia del MEF durante esos años como resultado de la ocurrencia de fenómenos de origen natural (mayormente debido al sismo de agosto de 2007). En cuanto a la ejecución devengada, ésta se acerca al PIM, aunque debe considerarse que buena parte de la ejecución corresponde en realidad a transferencias realizadas a otras instituciones. Estos detalles se explican en el capítulo siguiente.

Cuadro 6. Presupuesto de Apertura, Modificado y Ejecutado: 2006-2008 (en soles)

	2006	2007	2008	2009
PIA	40.470.444	39.972.306	40.049.548	39.447.000
PIM	80.401.086	126.767.018	318.760.702	49.673.938 (al 2 de octubre)
Devengado	73.194.600	110.110.882	310.742.945	26.669.637 (al 2 de octubre)

Fuente: Base de datos del SIAF.

F. Información de los costos unitarios de los servicios

El INDECI no calcula sistemáticamente los costos unitarios de los servicios que provee, aunque ha sido posible recoger algunos cálculos realizados por las direcciones nacionales. No obstante, en el sistema de seguimiento y evaluación de la entidad, las metas presupuestarias reflejan valores asignados, pero no el costo real de estas metas (que en realidad son grupos de actividades categorizadas bajo un concepto/objetivo) puesto que no se cuenta con estimaciones de costos indirectos ni de los costos fijos correspondientes a tales metas/actividades.

G. Procesos de producción de los componentes

En cuanto al *proceso de elaboración del presupuesto* de la entidad, cabe señalar que la misma se realiza de la manera tradicional del sector público peruano, es decir, utilizando como base los presupuestos pasados bajo un esquema inercial, y definiendo *ex-ante* los rubros -insumos- que se definen como prioritarios de manera discrecional.

A grandes rasgos, la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) empieza su proceso presupuestario partiendo de la asignación o tope que le impone el MEF cada año. Sobre esa base, se forma una comisión en el INDECI y se empieza a distribuir los importes a cada unidad orgánica. Asimismo, se define una serie de gastos con una priorización que no responde necesariamente a criterios técnicos, sino más bien pragmáticos e históricos. Así, se empieza por prever la financiación de los rubros de remuneraciones -en sus distintas acepciones-, obligaciones previsionales, gastos fijos y ciertos gastos de capital determinados por la alta dirección. El monto que resulta de la diferencia entre el techo del MEF y la suma de los rubros anteriores, se distribuye entre las unidades orgánicas para otros gastos.

Por su parte, en los POI anuales se definen las Metas Presupuestarias que acompañan al PIA y se registran en el SIAF. Estas metas no están vinculadas a productos específicos, sino a grupos de actividades propias de la entidad. En 2008 se definieron, por ejemplo, 113 de estas metas

presupuestarias. La primera meta se definió ese año como “efectuar el pago mensual de pensiones y otros beneficios al personal pasivo del INDECI, a través de planillas”. Otros ejemplos de metas se muestran en el cuadro 3. Cada Meta, a su vez, cuenta con Actividades Operativas las que, a su vez, se relacionan con uno o más indicadores, cada uno de los cuales cuenta con una unidad de medida y una cantidad programada, al tiempo que en los informes de seguimiento y evaluación se añade el valor observado o avance.

Debe señalarse que las características especiales de parte de las actividades del INDECI, que tienen que ver con la atención a eventos impredecibles, en ocasiones puede afectar el cumplimiento normal de las metas anticipadas. Tal es el caso, por ejemplo, de lo sucedido a raíz del sismo de agosto de 2007, cuando se decidió que, debido a la magnitud del impacto del mismo, se suspendieran muchas actividades rutinarias para darle espacio a acciones vinculadas a este sismo. Esta manera de definir el presupuesto es la que un sistema de Presupuesto por Resultados busca evitar, puesto que lo más eficiente desde el punto de vista económico es presupuestar por productos -los que a su vez están atados a resultados- y no por insumos o rubros de gasto predeterminados. Así, en caso de desastres y reasignaciones presupuestarias, es mucho más eficiente recortar productos no prioritarios que aplicar recortes sin criterios técnicos.

En lo concerniente al *proceso de seguimiento del presupuesto*, la OPP envía periódicamente al MEF los informes de ejecución del gasto y cumplimiento de las metas físicas estipuladas. Sin embargo, no se ha registrado ningún *feedback* o retroalimentación de parte del MEF.

Otro proceso que se estima relevante se refiere al *proceso de logística*, a cargo de la Dirección de Logística. En este caso, por un lado la entidad prepara anualmente su Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC), el mismo que es modificado a lo largo del año debido principalmente a razones presupuestarias y a la adquisición de bienes y servicios no programados por situación de emergencia, conforme a lo establecido en la Ley y Reglamento de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. A manera de ejemplo, en 2008 se aprobó un PAAC que preveía 44 procesos de adquisiciones y contrataciones, pero este documento se varió a lo largo del año en 34 oportunidades, debido principalmente a la inclusión de bienes de ayuda humanitaria y servicios de transporte no programados en el PAAC inicial, que dieron lugar a la exoneración de procesos de selección, de acuerdo a ley.

Por otra parte, esta Dirección también elabora un Plan Logístico anualmente, donde se especifica las características del manejo de almacenes, elemento crucial para la atención en caso de emergencias¹². Para la elaboración de este Plan se utiliza la información histórica de los damnificados y afectados en el lustro precedente, debido a que se aprecia una correlación lógica en los eventos producidos según el tipo de fenómeno (con la excepción del sismo de 2007), así como datos de otros organismos como el SENAMHI, por ejemplo. Para las predicciones vinculadas al riesgo y la incertidumbre necesarias para sustentar los pronósticos, se emplean básicamente los enfoques cualitativo y cuantitativo. El enfoque cualitativo se basa principalmente en la experiencia y en la opinión de expertos.

¹² El INDECI es el responsable por la administración de los Almacenes Nacionales, mientras que los Regionales y Municipales corresponden a sus respectivos niveles de gobierno. Existen 12 Almacenes Nacionales y desde 2007 se inició la transferencia a los Almacenes de los Gobiernos Regionales de un stock de más de S/. 19,42 millones en bienes. También es función de esta Dirección definir los *stocks* mínimos operativos necesarios en cada almacén, esto es, la cantidad de bienes de ayuda humanitaria con que debe contar cada almacén para tomar acciones inmediatas y satisfacer necesidades primarias (alimento, techo y abrigo) de la población damnificada y/o afectada por desastres. No obstante, la Dirección de Logística no cuenta con mecanismos para corroborar que las gobiernos regionales y municipales asignen los recursos necesarios para contar con tal ayuda humanitaria.

H. Caracterización y cuantificación de población (atendida y que se tiene previsto atender) y los servicios que se le proveen

1. Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo (atendida y que se tiene previsto atender)

La población potencial del INDECI como órgano rector y conductor del SINADECI, la constituye toda la población residente. Las labores de prevención llegan a todos los ciudadanos, mientras que las de atención ante emergencias se circunscriben a los afectados y damnificados. A continuación se presenta la población afectada y damnificada en los últimos tres años:

Cuadro 7. Población afectada y damnificada, 2006-2008

	2006	2007	2008
Población Afectada	997.337	1.662.413	1.380.154
Población Damnificada	31.046	496.263	83.875

Fuente: INDECI, Véase el Anexo D, Cuadro 1.

2. Caracterización y cuantificación de los servicios provistos a la población (atendida y que se tiene previsto atender)

La estructura presupuestaria del INDECI, como en el caso de la mayoría entidades públicas, no emplea una clasificación por productos o servicios brindados a la población. Por ello, resulta difícil lograr rápidamente una lista de estos servicios. Sin embargo, una primera aproximación se logra empleando la información del SIAF cuando se filtra la base de datos por actividad o proyecto. En el cuadro siguiente se presenta los devengados anuales clasificados por actividad o proyecto, obteniéndose una primera lista de 9 rubros que podrían categorizarse como “servicios”, aunque dos de ellos (gestión administrativa y obligaciones previsionales) no corresponden a servicios hacia la población sino al interior de la institución. De esta lista, se calcula que la actividad de “Atención de Desastres y Apoyo a la Rehabilitación y la Reconstrucción” representó el 67% de lo ejecutado en 2007 y el 90% de lo ejecutado en 2008.

Cuadro 8. Ejecución del Presupuesto, Devengado – por Actividad / Proyecto 2006-2008

ACTIVIDAD / PROYECTO	2006	2007	2008
Campañas de Difusión y Orientación	2,480,161	0	0
Conducción y Orientación Superior	3,727,692	3,554,941	3,181,933
Coordinación del Sistema Nacional de Defensa Civil	47,029,411	3,731,349	0
Gestión Administrativa	19,181,557	18,122,397	18,438,744
Obligaciones Previsionales	413,189	400,640	398,855
Liquidación de Obras	362,590	0	0
Prevención y Mitigación de Desastres	0	10,284,852	8,950,074
Atención de Desastres y Apoyo a la Rehabilitación y la Reconstrucción	0	74,016,703	278,943,953
Fortalecimiento de Capacidad de Atención oportuna de bienes de ayuda humanitaria en caso de Emergencia en la Región Puno	0	0	829,385
Total	73,194,600	110,110,882	310,742,945

Fuente: Base de datos SIAF.

Esta información del SIAF es consistente con la definición de los Componentes explicados en la sección anterior puesto que, salvo las Actividades/Proyecto de Gestión Administrativa y de Obligaciones Previsionales, el resto está directamente relacionado con los componentes de Prevención y Atención/Reconstrucción. Siendo aún más específicos, es posible desagregar aún más las Actividades/Proyecto más importantes en términos de montos, lo cual brinda una aproximación a los servicios directos para la población.

En el cuadro siguiente se desagregan las metas presupuestarias de las Actividades/Proyecto de “Prevención y Mitigación de Desastres” y de “Atención de Desastres y Apoyo a la Rehabilitación y la Reconstrucción”. Así, se muestra el detalle de las metas definidas para estos dos grupos de actividades/proyectos en 2007 y 2008.

Cuadro 9. Metas de Actividades/Proyectos seleccionados - Ejecución 2007-2008

	2007	2008
Prevención y Mitigación de Desastres		
Desarrollar programas de educación formal en prevención y atención de desastres, así como realizar acciones de capacitación a autoridades y funcionarios	1,081,017	683,696
Efectuar estudios de análisis de peligros y de evaluación de vulnerabilidad en ciudades con niveles de alto riesgo	593,308	5,668
Producir material de difusión para preparar a la población ante probable desastres con la finalidad de reducir pérdida de vidas y minimizar daños	54,421	146,280
Realizar acciones de asesoramiento, seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgos y otros estudios de prevención y mitigación de desastres- sede	1,624,102	462,247
Realizar acciones de monitoreo y seguimiento de rehabilitación y reconstrucción en zonas afectadas por desastres.	256,006	1,022,744
Seguimiento y monitoreo de las actividades desarrolladas por los programas piloto de prevención – sede regional	220,325	599,450
Supervisar inspecciones de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas	6,455,674	5,047,711
Seguimiento y monitoreo de evaluación de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres	0	534,077
Valuación de obras realizadas	0	448,201
SUBTOTAL PREVENCIÓN	10,284,853	8,950,074
Atención de desastres y apoyo a la rehabilitación y la reconstrucción		
Adquisiciones de material de bienes de distribución gratuita para la población damnificada para cubrir sus necesidades: techo, abrigo y alimento	4,553,926	71,067,682
Brindar apoyo, asesoramiento y monitoreo en la atención de emergencia - sismo- Dpto. de Ica y provincia de Cañete.	39,645,636	0
Brindar apoyo, asesoramiento y monitoreo en la atención de emergencias y desastres a nivel nacional - sede central	3,005,562	207,456,208
Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados	26,811,879	372,093
Supervisar inspecciones técnicas de seguridad e infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC- Ucayali	0	47,970
SUBTOTAL ATENCIÓN DE DESASTRES	74,017,003	278,943,953

Fuente: Base de datos SIAF.

Se observa que la clasificación en el SIAF no es del todo consistente: por ejemplo, la actividad de supervisión de inspecciones técnicas de seguridad se clasifica en ambos rubros, y se incluyen actividades de atención de desastres bajo el proyecto de prevención y mitigación. De cualquier forma, las metas seleccionadas en el cuadro anterior y definidas como servicios, representaron un 77% y un 93% de la ejecución durante 2007 y 2008, respectivamente.

I. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

1. El marco general del Sistema de Defensa Civil

El Sistema Nacional de Defensa Civil, creado en 1972, es el conjunto interrelacionado de organismos del sector público y no público, normas, recursos y doctrinas; orientados a la protección de la población en caso de desastres de cualquier índole u origen; mediante la prevención de daños, prestando ayuda adecuada hasta alcanzar las condiciones básicas de rehabilitación, que permitan el desarrollo continuo de actividades de la zona. Actúa en concordancia con la política y planes de la defensa nacional (Art. 2, D.S. N° 005-88-SGMD).

Los objetivos institucionales del SINADECI (Art. 2, D.L. 19338 y sus modificatorias) son: (i) prevenir daños, evitándolos o disminuyendo su magnitud; (ii) proporcionar ayuda y encauzar a la población para superar las circunstancias del desastre o calamidad; (iii) asegurar la rehabilitación de la población afectada; (iv) concientizar a la población en el rol de la Defensa Civil y su participación en ella; y (v) asegurar, además, en cualquier caso, las condiciones que permitan el desenvolvimiento ininterrumpido de las actividades del país.

El SINADECI, está constituido por (Art.4, D.S. N° 005-88-SGMD):

- a. El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) como organismo conductor.
- b. Los Comités Regionales, Departamentales, Provinciales y Distritales de Defensa Civil, como órganos jerarquizados.
- c. Las Oficinas Sectoriales e Institucionales de Defensa Civil.
- d. Las Oficinas de Defensa Civil de los Gobiernos Subnacionales.

El *INDECI* es el Organismo Central del Sistema, encargado de la dirección, asesoramiento, planeamiento, coordinación y control de las actividades de Defensa Civil. Las funciones del INDECI se especificaron en la sección I.B.

Para el cumplimiento de las funciones del SINADECI, se cuenta con los *Comités de Defensa Civil (CDC)* a nivel regional, departamental, provincial y distrital, los cuales son los encargados de ejecutar las acciones para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el sistema. En cada nivel de gobierno, existe una estructura específica para los comités, siendo el presidente del mismo, la más alta autoridad política del nivel de jurisdicción territorial correspondiente, como por ejemplo, el Presidente Regional o el Alcalde.

Los CDC, son los responsables, en cada nivel jurisdiccional, de:

- i. Dictar medidas y/o coordinar la ejecución de acciones necesarias para hacer frente a los desastres o calamidades que les afecten.
- ii. Supervisar la administración y asegurar la utilización óptima de los recursos públicos y/o no públicos disponibles, de acuerdo con las normas emitidas por el INDECI.
- iii. Dirigir y promover la capacitación a la población para prevenir daños por desastres posibles de ocurrir y hacerles frente.
- iv. Supervisar los programas de Defensa civil para asegurar la rehabilitación hasta que existan las condiciones mínimas para el desarrollo ininterrumpido de actividades en la zona.
- v. Pronunciarse previamente o tramitar la declaración de estados de emergencia por desastres o calamidad pública, de acuerdo a los dispositivos legales vigentes.
- vi. Mantener los canales de comunicación con los otros componentes del Sistema.
- vii. Aprobar el Plan de Defensa Civil de la jurisdicción del Comité, que incluye medidas de prevención, emergencia y rehabilitación.

En todas las instituciones del Sector Público existen las *Oficinas de Defensa Civil*, las cuales son las responsables de ejercer la función de defensa civil en dicha entidad. De manera general, cumplen las siguientes funciones:

- i. Planear, dirigir y conducir las actividades de Defensa Civil en su organismo.
- ii. Inventariar los recursos de su organismo aplicables a la Defensa Civil.
- iii. Ejecutar planes de prevención, emergencia y rehabilitación cuando el caso lo requiera.
- iv. Promover y/o ejecutar acciones de capacitación en Defensa Civil a todo nivel.
- v. Prestar servicios técnicos de inspección y otros de seguridad en Defensa Civil que está en su capacidad.
- vi. Aplicar en el área de su competencia las normas técnicas emitidas por el INDECI.
- vii. Suscribir y ejecutar convenios en materia de Defensa civil con organismos Nacionales o
- viii. Extranjeros, previa la aprobación por el INDECI.

A su vez, las *Oficinas que están ubicadas en los Gobiernos Regionales y Locales* funcionan como Secretarías Técnicas de los Comités de Defensa Civil, por lo cual también están encargadas de:

- i. Proponer al Comité el Plan de Defensa Civil para su aprobación.
- ii. Llevar el Libro de Actas y el Archivo del Comité.
- iii. Informar acerca del grado y oportunidad del cumplimiento de los acuerdos.
- iv. Centralizar la información cursada al Comité por sus miembros y otros organismos.
- v. Garantizar la continuidad operativa del Comité.
- vi. Informar oficialmente a los medios de comunicación sobre las acciones de Defensa Civil, por delegación del Presidente de Comité.
- vii. Ejecutar el Plan de Capacitación en Defensa Civil para la colectividad de su jurisdicción.
- viii. Centralizar la recepción y custodia de ayuda material y ejecutar el Plan de distribución de ayuda en beneficio de los damnificados en caso del desastre.

De esta forma, a nivel operativo son las Oficinas de Defensa Civil ubicadas en los Gobiernos Subnacionales las encargadas de ejecutar acciones concretas para lograr los objetivos institucionales del INDECI en el marco del SINADECI. Este esquema descentralizado y escalonado de responsabilidades es consistente con lo observado en otros países como Francia o Chile (véase el Anexo I).

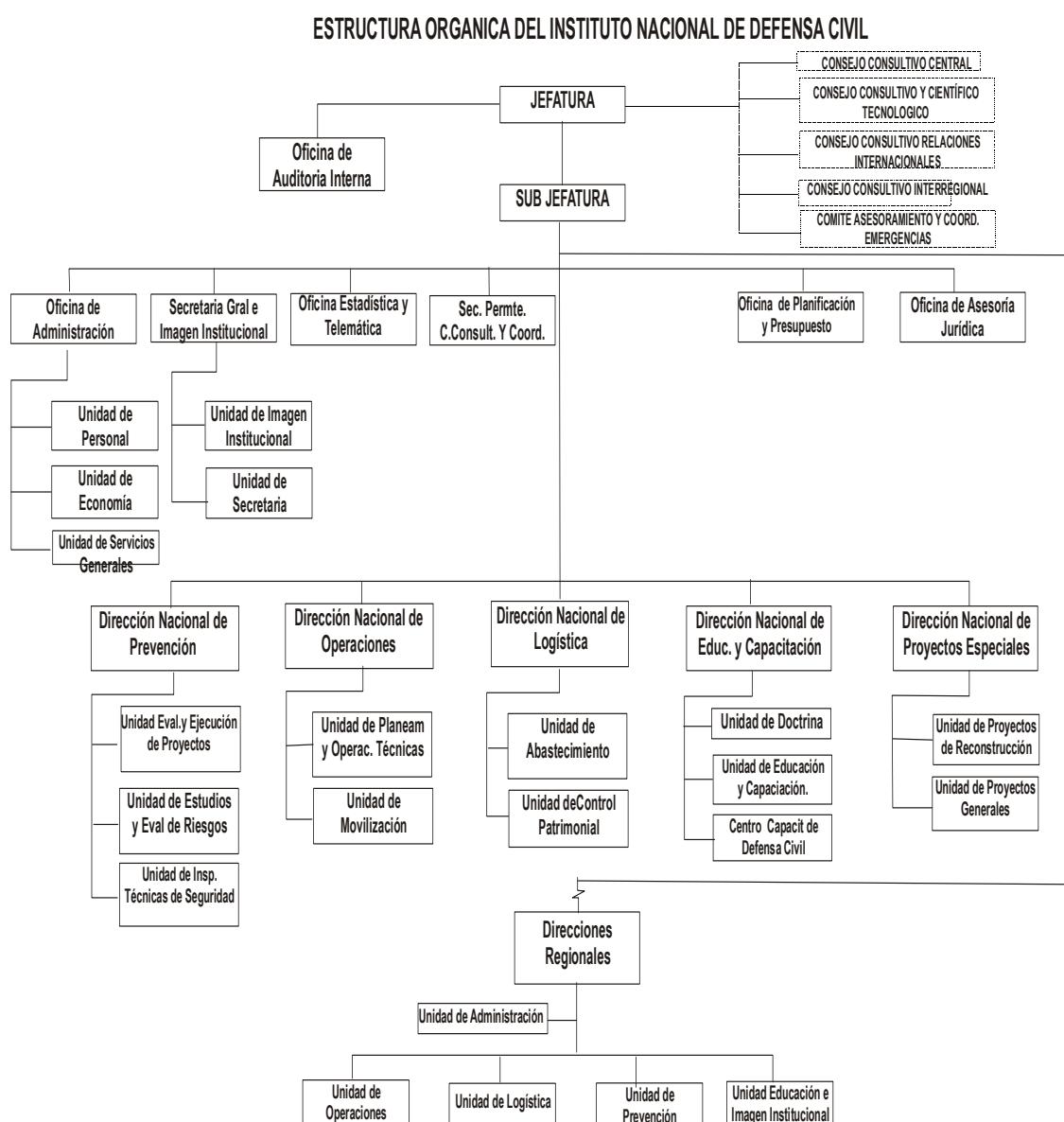
2. La organización del INDECI

De acuerdo al Decreto Supremo N° 059-2001-PCM, la estructura orgánica del INDECI se compone de la siguiente manera:

- **ALTA DIRECCIÓN**
 - Jefatura
 - Sub Jefatura
- **ÓRGANOS CONSULTIVOS DE ASESORAMIENTO Y DE COORDINACIÓN**
 - Consejo Consultivo Central
 - Consejo Consultivo de Relaciones Internacionales
 - Consejo Consultivo Científico-Tecnológico
 - Consejo Consultivo Interregional
 - Comité de Asesoramiento y Coordinación de Emergencias
- **ÓRGANO DE CONTROL**
 - Oficina de Auditoría Interna
- **ÓRGANOS DE ASESORAMIENTO**
 - Oficina de Asesoría Jurídica
 - Oficina de Planificación y Presupuesto
- **ÓRGANOS DE APOYO**
 - Oficina de Administración
 - Secretaría General e Imagen Institucional
 - Secretaría Permanente de los Consejos Consultivos y de Coordinación.
 - Oficina de Estadística y Telemática
- **ÓRGANOS DE LÍNEA**
 - Dirección Nacional de Prevención
 - Dirección Nacional de Operaciones
 - Dirección Nacional de Logística

- Dirección Nacional de Educación y Capacitación
- Dirección Nacional de Proyectos Especiales
- **ÓRGANOS DESCONCENTRADOS**
 - Direcciones Regionales

Asimismo, mediante Resolución Jefatural N° 075-2007-INDECI del 27.02.2007, se resuelve que la Sub Jefatura del INDECI asume la responsabilidad del Programa Ciudades Sostenibles, que comprende el Proyecto INDECI – PNUD PER/02/051, los Estudios desarrollados con la Cooperación No Reembolsable de la OEA y otras acciones que se enmarquen dentro de los objetivos del Programa. Ello implica que el Programa Ciudades Sostenibles funciona como una Unidad Orgánica no Estructurada de la Alta Dirección del INDECI, aún cuando ello no se visualiza en el ROF vigente, tal como se observa en el organigrama siguiente que resume lo expuesto en el ROF aprobado en 2001:



Las funciones del Jefe del INDECI de acuerdo al D.S. N° 059-2001-PCM son: (i) aprobar y dirigir la política del INDECI y evaluar su cumplimiento; (ii) ejercer la titularidad del pliego Presupuestal y la representación del INDECI; (iii) proponer al Consejo de Ministros, por intermedio del Presidente del Consejo de Ministros, los objetivos y políticas de Defensa Civil;

(iv) aprobar los planes y programas, estrategias y metas de la Institución y evaluar su cumplimiento; (v) aprobar el presupuesto institucional y los balances y estados financieros; (vi) promover la participación activa de todas las personas naturales y jurídicas, instituciones y demás Organizaciones del país en la Defensa Civil; (vii) asesorar al Presidente del Consejo de Ministros y por su intermedio al Consejo de Ministros en materia de defensa civil; (viii) aprobar la constitución de comisiones y/o comités trabajo necesarios para desarrollar asuntos específicos del Sistema Nacional de Defensa Civil; (ix) constituir y presidir las reuniones de los Consejos Consultivos y Comités de Asesoramiento y Coordinación, regulando la frecuencia de reuniones y mecanismos de funcionamiento; (x) proponer al Presidente del Consejo de Ministros, los titulares de las Unidades Orgánicas del INDECI para su designación, mediante Resolución Suprema; (xi) delegar en el Subjefe, Directores Regionales y Directores Nacionales, las facultades y atribuciones que estime conveniente; (xii) expedir, mediante resoluciones jefaturales, normas técnicas de carácter general en materia de Defensa Civil; (xiii) proponer a la Presidencia del Consejo de Ministros leyes y demás dispositivos legales de carácter general en materia de Defensa Civil, así como formular opinión sobre proyectos de leyes y normas legales que involucren aspectos de Defensa Civil; (xiv) disponer las acciones orientadas a la implementación de programas y actividades educativas encaminadas a crear y/o promover en la Población Nacional una cultura de prevención de Defensa Civil; (xv) dirigir la marcha administrativa de la Institución, así como contratar, suspender o remover a los servidores y funcionarios de la Institución; (xvi) proponer la política laboral y salarial del INDECI; (xvii) disponer acciones de control sobre la gestión y manejo de los recursos de la Institución; y, (xviii) ejercer las demás atribuciones que señale el ordenamiento legal.

A continuación se presenta un resumen de los puestos principales del organigrama del INDECI.

- El Subjefe, es la autoridad inmediata inferior al Jefe del INDECI y es parte de la Alta Dirección de la Institución. La Subjefatura del INDECI es ejercida por un Coronel o Capitán de Navío, y es designado por Resolución Suprema.
- El Consejo Consultivo Central es el órgano consultivo encargado de realizar las coordinaciones a nivel intersectorial para la formulación y aplicación de políticas sobre Defensa Civil a nivel nacional, así como de la evaluación y recomendación de la disponibilidad y uso de los recursos de los distintos sectores para la Defensa Civil.
- El Consejo Consultivo de Relaciones Internacionales es el órgano encargado de impulsar y facilitar la cooperación técnica internacional en la prevención de desastres y ayuda internacional humanitaria a fin de mejorar la capacidad de respuesta del SINADECI.
- El Consejo Consultivo Científico Tecnológico es el órgano encargado de proponer e impulsar la investigación relacionada con la fenomenología de desastres y pronunciarse sobre el empleo de nuevas tecnologías.
- El Consejo Consultivo Interregional está encargado de promover, coordinar e integrar esfuerzos orientados a optimizar las acciones de la Defensa Civil en el ámbito regional.
- El Comité de Asesoramiento y Coordinación de Emergencias es el órgano encargado de coordinar, evaluar, priorizar y supervisar las acciones necesarias para la atención de la población afectada así como la rehabilitación inmediata y reconstrucción de las zonas afectadas por desastres de gran magnitud.
- La Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) es el órgano encargado de asesorar a la Alta Dirección en la formulación de las políticas y planes de desarrollo del INDECI, conducir el proceso de planificación, presupuesto, racionalización de conformidad con

los dispositivos legales vigentes y evaluar la gestión del INDECI en concordancia con los planes, objetivos y metas institucionales.

- La Dirección Nacional de Prevención (DNP) es el órgano encargado de planificar, organizar, coordinar, dirigir y supervisar la Política Nacional de Defensa Civil relacionada con la identificación de peligros, determinación de vulnerabilidad y la evaluación de riesgos. También norma y supervisa las acciones relacionadas a las inspecciones técnicas de seguridad en Defensa Civil, así mismo formula y evalúa los estudios y proyectos orientados a la ejecución de acciones de prevención y mitigación de desastres.
- La Dirección Nacional de Operaciones (DNO) es el órgano encargado de planificar, organizar, coordinar, dirigir y supervisar la Política Nacional de Defensa Civil, relacionada con las actividades técnico-operativas de respuesta ante la inminencia de un desastre, así como evaluar los daños y movilizar los recursos. Supervisa y evalúa la ejecución de esta política y en su caso propone la normatividad correspondiente.
- La Dirección Nacional de Proyectos Especiales (DNPE) es el órgano encargado de planificar, organizar, coordinar, dirigir y supervisar la Política Nacional de Defensa Civil, relacionada con las actividades técnicas específicas de respuesta ante la inminencia u ocurrencia de desastres de gran magnitud.
- Las Direcciones Regionales (DR) de Defensa Civil son órganos descentrados del INDECI que dirigen y supervisan las acciones de Defensa Civil dentro de su jurisdicción. Su número y el ámbito geográfico donde ejercen su jurisdicción se definen por Resolución Jefatural.

Debe señalarse que, mediante la Resolución de jefatura No 291-2008-INDECI del 31 de julio de 2008, se aprobó la Directiva No. 007-2008-INDECI/4.0 “Organización y Funciones de los Órganos Desconcentrados del INDECI” a través de la cual se efectúa una reestructuración de las Direcciones Regionales de Defensa Civil, en línea con el Plan Anual de Transferencias Sectorial enmarcado en el proceso de descentralización. De este modo, se establecieron 6 Direcciones Regionales INDECI que cubren a todo el país.

Cuadro 10. Direcciones Regionales del INDECI

Dirección Regional	Región Sede	Regiones que supervisa
INDECI – Norte (DRI – N)	Piura	Piura, Tumbes, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, Amazonas
INDECI – Costa Centro (DRI – CC)	Lima	Provincial Constitucional del Callao, Ancash, Ica
INDECI – Sierra Centro (DRI – SC)	Huancayo	Junín, Pasco, Huancavelica Ayacucho
INDECI – Sur (DRI – S)	Arequipa	Arequipa, Puno, Moquegua y Tacna
INDECI – Sur Oriente (DRI - SO)	Cusco	Cusco, Apurímac y Madre de Dios
INDECI – Nor Oriente (DRI – NO)	Tarapoto	San Martín, Huánuco, Loreto y Ucayali

Fuente: INDECI (2008).

Entre las funciones que deben cumplir las DR para sus ámbitos originarios y los de supervisión, se encuentran:

- Asesorar y asistir técnicamente a los componentes del Sistema Regional de Defensa Civil (SIREDECI) para la planificación de acciones en el marco del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres (PNPAD) y promover la activación y funcionamiento permanente de los Comités de Defensa Civil y sus Comisiones.
- Monitorear las acciones del SINADECI.
- Monitorear la implementación de las recomendaciones de los estudios de Estimación de Riesgo (establecidos por la DNP) y del Programa de Ciudades Sostenibles (ejecutado por la DNPE).
- Promover que los Gobiernos Regionales adeguren su infraestructura, recursos humanos, equipamiento y materiales para el funcionamiento de los Centros de

- Operaciones de Emergencia (COE) y la conformación y despliegue de los Grupos de Intervención de Emergencias y Desastres.
- e. Administrar el Almacén nacional asignado.
 - f. Diversas funciones de gestión.

Asimismo, en el marco del proceso de descentralización¹³, el artículo 61 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867), establece que el Gobierno Regional es el responsable de las siguientes funciones en material de Defensa Civil:

- a. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de Defensa Civil, en concordancia con la política general de Gobierno y los Planes Sectoriales.
- b. Dirigir el Sistema Regional de Defensa Civil.
- c. Organizar y ejecutar acciones de prevención de desastres y brindar ayuda directa e inmediata a los damnificados y la rehabilitación de las poblaciones afectadas.
- d. Promover y facilitar la formación y equipamiento de Compañías de Bomberos Voluntarios en la región.

De esta forma, los Gobiernos Regionales quedan encargados de organizar y ejecutar las distintas actividades para la realización de actividades de defensa civil, de acuerdo con la política general establecida por el gobierno. Al respecto, en 2007 se aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales, D.S. N°036-2007-PCM, en el cual, de manera específica, se señala la transferencia de las funciones a) y b) arriba señaladas y se establece que el papel principal del INDECI se concentra en el asesoramiento, asistencia técnica, capacitación y monitoreo de las acciones que deberán ser realizadas por los Gobiernos Regionales a fin de garantizar la continuidad y sostenibilidad de las acciones de Defensa Civil en los ámbitos de los diferentes niveles de gobierno.

Por otro lado, de las entrevistas realizadas se deduce que actualmente la función principal de las DR radica en administrar los almacenes centrales y brindar a los Gobiernos Regionales, en caso de evento o desastre natural, los bienes que les soliciten. No obstante, durante el 2008 y parte del 2009 se ha transferido una serie de bienes básicos (techo y abrigo¹⁴) a los Gobiernos Regionales, con el fin de que estos atiendan directamente a la población¹⁵ ante cualquier eventualidad. En ese sentido, es deber de los CDC Regionales atender las emergencias de la zona, y sólo en el caso de escasez de bienes, solicitar adicionales a la macroregión¹⁶. Además, las DR monitorean el desarrollo de emergencias a través del Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres (SINPAD), sistema que les permite observar qué emergencias se encuentran activas y cuál es la población afectada, con el fin de controlar que sean atendidos oportunamente por los responsables del caso. Asimismo, monitorean las condiciones de seguridad de los locales¹⁷ y brindan asesoramiento preventivo en zonas vulnerables. Por último, asesoran y participan de las reuniones de los Comités Regionales.

Finalmente, el total de recursos humanos con que cuenta el INDECI, de acuerdo a la información proporcionada por la OPP y que contiene datos actualizados a 2009 (es decir, la información de 2009 y 2010 es proyectada), ha superado los 500 funcionarios entre 2006-2008, proveyéndose una disminución de más del 10% en 2009-2010., explicado principalmente por una disminución del personal en las Direcciones Regionales del INDECI en el marco del proceso de descentralización. Sin embargo, no existe un estudio detallado de las capacidades y

¹³ Aprobado por la Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización.

¹⁴ Si bien antes también suministraban bienes para la alimentación de emergencia, hoy en día dicha función se encuentra encargada al PRONAA.

¹⁵ Cabe aclarar que la atención no se realiza al conjunto de la población afectada, sino a los grupos considerados de riesgo (niños de 0 a 9 años y adultos mayores de 55 o 60 años), los cuales representan la población más vulnerable.

¹⁶ Cuando se consultó porqué no se transfirió la totalidad de los bienes, se explicó que las direcciones regionales mantienen parte de estos para facilitar su traslado a nivel nacional en caso de emergencias en otras circunscripciones.

¹⁷ La competencia de inspecciones técnicas ha sido transferida a los gobiernos subnacionales, por lo que las DR realizan seguimiento para certificar su correcto otorgamiento.

perfiles de los trabajadores del INDECI que tome en cuenta la nueva realidad descentralizada del sistema, por lo que no es posible afirmar si la organización actual responde a los nuevos desafíos de la institución.

Cuadro 11. Total de Recursos Humanos del INDECI

UNIDAD ORGÁNICA	RRHH 2006	RRHH 2007	RRHH 2008	RRHH 2009 (e)	RRHH 2010 (e)
Jefatura del Instituto Nacional de Defensa Civil	26	18	13	8	8
Sub-jefatura del Instituto Nacional de Defensa Civil	2	5	6	8	8
Oficina de Auditoría Interna	10	10	9	11	11
Oficina de Asesoría Jurídica	10	10	10	11	11
Oficina de Planificación Y Presupuesto	14	13	12	10	10
Oficina de Administración	67	75	67	69	69
Secretaría General e Imagen Institucional	19	16	23	20	20
Sec. permanente de los Consejos Consultivos y de Coordinación	4	7	7	4	4
Oficina de Estadística y Telemática	26	25	22	22	22
Dirección Nacional de Prevención	46	41	38	34	34
Dirección Nacional de Operaciones	18	17	19	26	26
Dirección Nacional de Logística	41	40	46	47	47
Dirección Nacional de Educación y Capacitación	15	14	13	12	12
Dirección Nacional de Proyectos Especiales	9	7	16	12	12
Direcciones Regionales del Instituto Nacional de Defensa Civil	208	207	210	150	150
TOTAL PERSONAL	515	505	511	444	444

Fuente: Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) del INDECI.

J. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable

La Resolución Directoral No 038-2008-EF/76.01 del 26 de julio de 2008, aprueba la Directiva No 006-2008-EF/76.01 para la Evaluación Semestral y Anual de los Presupuestos Institucionales de las Entidades del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales para el Año Fiscal 2008, la cual incluye el avance de las metas físicas correspondiente a la programación y ejecución en los correspondientes horizontes de planeamiento semestral y anual. Se establece que el seguimiento del POI por parte de las Unidades Orgánicas se hará de manera semestral y la OPP sistematizará la información en Informes Trimestrales, enviando al MEF evaluaciones semestrales que verifiquen los logros cuantitativos y cualitativos vinculados al cumplimiento de los objetivos. A la fecha, no se documenta una retroalimentación de parte del MEF al envío de estos informes semestrales.

Asimismo, anualmente se acuerda con la PCM un grupo de metas e indicadores de desempeño, sobre la base de las Políticas Nacionales D.S. N° 027-2007-PCM y de la Resolución Ministerial N° 029-2008-PCM. La información para 2009 posee un formato en el cual se presentan la Política Nacional correspondiente, la acción estratégica, el indicador, la línea de base 2007, los avances al 2008, las metas al 2009, los responsables del cumplimiento. En este caso, el INDECI acordó el seguimiento de 23 indicadores, la gran mayoría de los cuales son de productos o de actividades. Todo ello representa un avance con respecto a lo elaborado en años anteriores y reportado a las entidades rectoras, toda vez que en 2008 sólo se definieron 4 indicadores de gestión vinculados al avance presupuestario, los que fueron coordinados con el MEF, mientras que en 2007 se definió un listado de 20 metas que no contenía más información que la definición de la actividad del INDECI, junto con la unidad orgánica responsable.

De otro lado, en lo concerniente al monitoreo al interior del sistema de defensa civil y en particular las actividades de prevención, si bien la DNP reporta información de algunas acciones que desarrolla, no tiene mecanismos para evaluar el nivel de apoyo alcanzado a los órganos ejecutantes. Tampoco le es posible verificar y hacer el seguimiento, desde 2008, a los gobiernos regionales y locales a través de un sistema de información homogéneo y generalizado, que se encuentre periódicamente actualizado de los avances de la implantación de los procedimientos de las Inspecciones Técnicas de Seguridad a nivel del Gobierno Nacional, Regional y Local¹⁸. Esta plataforma de información permitirá conocer los avances conjuntos y es necesaria como herramienta de toma de decisiones en la búsqueda de la eficiencia del gasto.

¹⁸ Con la transferencia de funciones de Inspecciones Técnicas de Seguridad de Defensa Civil a mediados de 2008, el sistema manejado por el INDECI pierde eficiencia en vista de que la información de los procesos involucrados en una Inspección, a cargo de los gobiernos subnacionales, ya no se registran sistemáticamente. El único registro se refiere a la emisión del certificado final de aprobación, al cual los gobiernos subnacionales deben accesar vía Internet para obtener el documento oficial del INDECI. La excepción es el caso de las Inspecciones a Detalle y Multidisciplinarias en Lima Metropolitana acción que la sigue desarrollando el INDECI, al menos hasta 2009.

II. TEMAS DE LA EVALUACIÓN

A. Diseño del PEV

1. Diagnóstico de la Situación Inicial

Desde un enfoque de Gestión por Resultados, las fortalezas de un sistema nacional de defensa civil en general y del INDECI en particular, se miden prácticamente después de la ocurrencia de un fenómeno natural. La prevención, mitigación y atención ante estos fenómenos se miden en términos de damnificados y afectados, así como infraestructura dañada.

En este sentido, durante el período de la Evaluación ha ocurrido un fenómeno significativo, el sismo de agosto de 2007 que tuvo como epicentro la ciudad de Pisco, mientras que durante 2008 sucedieron fenómenos marcados de friaje en varias zonas de la sierra y selva del país. La respuesta ante estos fenómenos, a entender de la mayoría de entrevistados y de la prensa y opinión pública en general, no ha sido la más eficiente.

En el caso del sismo de 2007, existe información de ineficiencia en el manejo de los recursos a cargo del Fondo de Reconstrucción del Sur (FORSUR), entidad que fue creada para atender esta emergencia. Según informaciones periodísticas¹⁹, en un Informe del Congreso señala que *“desde su creación, el 28 de agosto de 2007, el FORSUR ha aprobado 462 proyectos y quedan en espera casi 300. Pero si bien el FORSUR prioriza y evalúa los proyectos pero no los ejecuta, el informe preliminar de la Comisión de Presupuesto del Congreso denuncia que el Directorio del FORSUR ha actuado “informalmente” en lo que concierne a la aprobación de los proyectos. Hasta fines del 2008, los proyectos seguían obligatoriamente 12 pasos administrativos, que daban como resultado una asignación presupuestal que duraba de 120 a 150 días. Actualmente, en 2009 el FORSUR ha disminuido los pasos a 4, con lo que ha reducido la fecha máxima a 45 días. Una de las consecuencias de la informalidad, la ineficiencia en la aprobación de proyectos y la lentitud de asignación del presupuesto es que el FORSUR ha tenido que devolver al tesoro público en 2008 más de 23 millones de soles correspondientes a la ejecución de 27 proyectos en favor de los damnificados. El informe también denuncia el incumplimiento de las normas de construcción señaladas por el Reglamento Nacional de Edificaciones y los reglamentos sobre seguridad debido a la falta de verificación por parte de las municipalidades. En otra parte del documento revela que esta entidad no ha devuelto dinero sobrante de algunas obras ejecutadas y lo mismo ocurre con las Unidades Ejecutoras que han recibido transferencias financieras por parte del FORSUR, ya que el Fondo entregó el dinero pero luego desaprobó los proyectos. Sin embargo, estas entidades no devolvieron el dinero. Otras graves denuncias son que en la contratación de obras de rehabilitación, construcción y reconstrucción de infraestructuras básicas ejecutados con cargo al FORSUR se han contratado proveedores sin experiencia y sin solvencia económica que no están inscritos en el Registro Nacional de Proveedores”.*

Asimismo, el ex Primer Ministro Pedro Kuczynski señala²⁰ que el problema con el sismo "Es un caso de organización. En el caso del terremoto en el sur, se creó Forsur, en la idea en que un liderazgo privado iba a poder arreglar ese problema, pero en realidad el Forsur nació con grandes impedimentos entre otros de que se consideraba de que los miembros de estos eran funcionarios públicos a pesar de que no lo eran, luego hubo conflictos que hace la región y que hacen los ministerios. Era una ensalada en la cual habían demasiados cocineros de verdad. Entonces se ha progresado poco y los medios resaltan que en Ica el hospital no funciona, etcétera. Es un tema de organización demasiados leguleyismos, demasiados jugadores falta decisiones más centralizadas". Para avalar este argumento de la desorganización, debe

¹⁹ <http://www.larepublica.pe/politica/09/08/2009/congreso-detecta-corrupcion-en-entidades-ejecutoras-del-forsur>

²⁰ http://www.rpp.com.pe/2009-08-14-kuczynski-afirma-que-forsur-nacio-con-grandes-impedimentos-noticia_201413.html

comentarse que desde la ocurrencia del sismo en Ica en agosto de 2007 hasta marzo de 2008, se emitieron más de 70 normas legales para la atención (véase Ishizawa, 2008), con los resultados ya expuestos.

Si bien es cierto de que este tipo de argumentos no se refiere directamente a INDECI, puede señalarse que existe cierto grado de responsabilidad de la entidad desde su función de ente rector del sistema de defensa civil que tendría que velar por los resultados del mismo. Algo similar podría decirse en lo concerniente al friaje de 2008 (y 2009), toda vez que en junio de 2009 el ministro de salud y el ministro de economía anunciaron en el Congreso de la República²¹ que hasta ese momento se registraba la muerte de 153 personas en el sur del país debido a este fenómeno, y que en marzo se había enviado a Puno 12.330 dosis de vacunas contra la neumonía, pero que sólo se habían utilizado 26. Nuevamente, la función del INDECI como ente coordinador del sistema no puede dejar de lado este tipo de datos, especialmente en este caso que se trata de un fenómeno natural previsible, dado su nivel de recurrencia, donde las labores de prevención y mitigación tendrían que manifestar su máxima capacidad.

Por ello, una evaluación de resultados tendría que incorporar necesariamente a todos los actores del SINADECI, y no sólo al INDECI, por lo que es necesario analizar en perspectiva el verdadero papel del INDECI en el logro de resultados. En el caso del friaje, por ejemplo, a fines de 2008 se realizó una reunión de coordinación entre las distintas instancias del SINADECI, el Gobierno Regional, la DR-Puno y SENAMHI, en la cual se identificaron 81 distritos los cuales estaban en peligro de sufrir bajas temperaturas, lo cual permitió realizar el pedido de materiales de abrigo necesarios. Sin embargo, la Dirección Regional de Salud no cumplió con realizar sus funciones debido a procesos de huelga ocurridos en los meses de febrero, marzo y abril de 2009, lo cual llevó a que la población no estuviera protegida y ello generara el fallecimiento de muchos niños, lo cual fue reportado a nivel nacional. En setiembre 2009 se esperaba convocar a una reunión de coordinación para trabajar la planificación 2010.

Con esta salvedad, no debe pasarse por alto que existen problemas de organización e ineficiencia que no permiten alcanzar resultados óptimos en temas de prevención, atención y reconstrucción ante desastres los que, si bien no son responsabilidad directa del INDECI, tampoco lo eximen de responsabilidad debido a su función de coordinación, supervisión, conducción y rectoría del sistema de defensa civil, menos aún bajo un sistema de Gestión por Resultados. En este sentido, puede argumentarse que el diseño normativo y la gestión del sistema de defensa civil (incluyendo la ejecución ante desastres), temas en lo que el INDECI tiene injerencia (al menos en la normativa vigente), son parte de las debilidades del mismo.

Por otra parte, el INDECI está inmerso en un proceso de descentralización que toma fuerza desde 2008, el cual no ha sido acompañado por la debida restructuración de la entidad en materia de competencias y de instrumentos de gestión. El Reglamento de Organización y Funciones (ROF) actual data de 2001 y no ha sido aún adaptado a la nueva realidad descentralizada, aún cuando se cuenta con un borrador de una nueva versión del mismo²². Todos estos elementos no hacen más que sustentar la necesidad de actualizar las herramientas de gestión del sistema nacional de defensa civil²³.

²¹ <http://www.peru.com/noticias/portada20090604/37736/Ministros-sustentan-planes-por-friaje-en-el-sur-que-ha-dejado-153-muertos>

²² De acuerdo a lo expresado por funcionarios del INDECI, la PCM ha supeditado la aprobación de un nuevo ROF, a la aprobación de una matriz de funciones y competencias en la que se señale claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno. Se estima que dicha matriz, la cual está en proceso de discusión con los gobiernos subnacionales, podría aprobarse hacia marzo de 2010. El INDECI también ha preparado un proyecto de ley para modernizar el SINADECI, para lo cual se creó un Equipo de Trabajo en 2008. Dicha propuesta se encuentra, hacia octubre de 2009, en proceso de discusión con la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

²³ Una consecuencia de una inadecuada organización la grafica la Unidad de Estudios y Evaluaciones de Riesgos de la DNP, la que se ha visto desbordada por la cantidad de documentos que atender, dado el personal existente. El flujo documentario aumenta año a año puesto que diversas instituciones sectoriales, regionales, congresales y medios

Adicionalmente, se identifica algunos elementos que afectan el desempeño del INDECI, vinculados a la escasez de recursos humanos calificados, insuficiencia de recursos materiales, desafíos de los sistemas de información, debilidades de los sistemas de seguimiento y evaluación, poca coordinación intra-institucional -entre direcciones y con las direcciones regionales- e inter-institucional -con los gobiernos subnacionales- y una debilidad en los órganos ejecutores en el nivel subnacional. Estos elementos se detallan a continuación:

- Algunas Direcciones manifiestan requerir un mayor número de funcionarios y de mayores capacidades. Por ejemplo, la DINAEC señala que la limitación en el número de funcionarios no permite satisfacer las demandas de capacitación, actividad que requiere constantes traslados a diversas zonas: esta Dirección: sólo se cuenta con un profesional para la Unidad de Educación Comunitaria. Asimismo existen demandas insatisfechas de profesionales por parte de las instituciones de educación superior. Además, la DINAEC requiere contar con especialistas en diversificación curricular, metodologías de enseñanza, entre otros. En ciertos casos, la cooperación internacional ha financiado estudios concretos, pero su presencia es temporal.
- En el mismo sentido, se recoge la necesidad de incrementar el número de Estimadores del Riesgo a nivel nacional por parte de la DNP, insuficiencia que estaría promoviendo que algunas instituciones utilicen sus propios criterios y herramientas de estimación de riesgo, diferentes a las que el INDECI propone como rector. Ello trae como consecuencia confusión tanto en la elaboración de los informes o estudios como en la implantación de los mismos. La situación actual muestra aún un desconocimiento de los sectores en la aplicación de la normatividad y procedimientos de los manuales existentes para realizar las estimaciones del riesgo. Además, las estimaciones del riesgo no se han trabajado de manera integral, aún cuando la DNP promueve incluir esta herramienta de gestión en los Gobiernos Regionales y en sus presupuestos con la intención de asegurar las acciones de prevención y reducción del riesgo. A pesar de todo, es necesario resaltar que se ha podido elaborar una normatividad para estimaciones del riesgo y un primer registro de especialistas, quedando pendiente la elaboración del Registro Nacional de Estimadores de Riesgo y su reglamento.
- Los sistemas de información también están sujetos a mejoras. Por un lado, el SINPAD requiere desde 2008 de actualizaciones por parte de los Gobiernos Subnacionales que en muchos casos no se materializan debido a que éstos no disponen el personal necesario para ello, lo cual genera el riesgo de desactualizar la base de datos. Este tema es importante ya que el SINPAD es un sistema de información que contribuye a la toma de decisiones en lo que se refiere a la protección civil en el país. Por otra parte, en materia de Inspecciones Técnicas, la información de procesos proporcionada por los órganos ejecutores desde 2008 se ha visto afectada, debido a razones varias tales como limitado acceso al internet o la inexistencia de sistemas de información para recabar dicha información²⁴. La percepción de algunos funcionarios del INDECI, corroborado en cierta medida con las entrevistas realizadas en provincias, es que esta falta de interés de los gobiernos subnacionales se debería a éstos considerarían que el ser autónomos no les obliga a proporcionar información periódica ni a ser supervisados sobre las metas referidas a las inspecciones técnicas. Esta percepción se ratifica por el hecho de que el INDECI

privados le solicitan una opinión técnica en materia de prevención y mitigación del riesgo de desastres. Ello afecta el desarrollo de las actividades encomendadas en el plan operativo, ya que algunos de estos requerimientos son para contestar, coordinar y otros para tomar acción, que incluye desplazamiento de personal al interior del país. Se ha observado asimismo, equipamiento en mal o regular estado, aunque se ha hecho esfuerzos por desarrollar un trabajo de seguimiento y monitoreo de trámite documentario

²⁴ Excepto en el caso de las de Detalle y Multidisciplinarias en Lima Metropolitana, como se explicó anteriormente.

no tiene mecanismos de control y/o supervisión adecuados, en el marco del proceso de descentralización.

- No se cuenta con un proceso de evaluación del cumplimiento de metas (más allá del reporte en sí), ni una retroalimentación que permita analizar las razones por las cuales las mismas no se han cumplido.
- No existe formalmente un proceso participativo en el que las distintas direcciones del INDECI se reúnan para analizar las limitaciones y falencias que tienen. En un proceso de desconcentración de funciones, este tipo de acción es necesaria para tomar medidas que permitan que las Direcciones Regionales puedan lograr un adecuado proceso de apropiación del concepto y cultura de defensa civil.
- En el trabajo de campo en las Direcciones Regionales visitadas, se identifican algunas limitaciones relacionadas principalmente con los constantes cortes de personal desde 2005, agravados por la descentralización y transferencia de funciones de los últimos años. Por ejemplo, en la Dirección Regional de Piura, a pesar de ser una macroregión, pasaron de contar con un equipo de 52 personas en el 2005 a tener únicamente 20 en el 2009, al tiempo que cuentan con un limitado presupuesto y dificultades para recibir nuevo *stock* de parte de la oficina central²⁵. En el mismo sentido, la DR de Puno sólo cuenta con dos profesionales encargados de los temas fundamentales como la administración de almacenes, la entrega de ayuda humanitaria, la coordinación con el Gobierno Regional para el proceso de transferencia, el reporte del avance de actividades a la DRI Arequipa y a INDECI sede central, entre otros. Adicionalmente, debe señalarse que en algunos casos existe desconocimiento de la manera como se debe solicitar fondos a las áreas del MEF para un reembolso o presentación de gastos, y que el flujo de fondos hacia Direcciones Regionales que no son macroregión (como Puno, por ejemplo, que depende de la macroregión de Arequipa), genera un manejo administrativo limitado de sus recursos financieros, los cuales deben pasar por un filtro adicional (la macroregión) para tener la aprobación, lo cual estaría afectando las posibilidades de gasto y por ende el avance en la planificación²⁶.
- Asimismo, la información recolectada en los gobiernos subnacionales revela que no sólo existe cierto desconocimiento de las funciones de defensa civil a su cargo (a pesar de existir resoluciones y acuerdos firmados)²⁷, sino que además se verifican otras carencias como recursos humanos poco calificados y escasos (recortes presupuestarios); un déficit de equipos, herramientas (internet y servicio de red

²⁵ Ello se debería a que en el nivel nacional existirían otras prioridades, tales como las emergencias producto del friaje en la zona central y sur del país.

²⁶ Desde el punto de vista de la DR-Puno, este esquema de dependencia de una macroregión ha generado mayores retrasos en la ejecución del gasto presupuestado. Hasta agosto 2009, según se reportó en una entrevista, se les ha entregado menos del 20% de los fondos asignados para gastos operativos (viáticos, combustible, gastos menores, entre otros), lo cual tiene un efecto negativo en su desempeño: deben pedir a los proveedores que acepten pagos de facturas luego de tres meses; reprogramación de actividades por falta de recursos para pago de gastos menores, entre otros.

²⁷ En particular, el gobierno regional de Puno no ha sido capaz hasta la fecha de solicitar el presupuesto necesario al nivel central para la ejecución de las funciones de defensa civil (en particular para el mantenimiento de los almacenes en condiciones de abastecimiento adecuadas). Entre los argumentos que se señalan para tal incumplimiento, se aduce que el personal desconoce los procesos de solicitud de fondos para este tipo de actividades de carácter “permanente”, y además, considera que el INDECI (como institución) es la responsable de brindar este tipo de atención. Es decir, todavía existe un gran desconocimiento sobre funciones. Debe mencionarse, además, que durante 2009 la DR – Puno ha sido la que ha atendido la gran mayoría de emergencias en la zona, debido a que el gobierno regional no tienen los fondos para atenderlas. Sin embargo, y pese a que en el 2008 se le había capacitado para que pidiera los fondos correspondientes y aún cuando la situación en el 2009 no es de las mejores, el Gobierno Regional de Puno aún no ha solicitado los referidos recursos para el 2010, lo cual podría generar una situación conflictiva en el país de no encontrarse una solución en el mediano y largo plazo.

permanente) y bienes (kits de atención de emergencias); inexistencia de planes y protocolos de emergencia aprobados; y, escaso conocimiento de la normativa relacionada a las inspecciones técnicas -a pesar de que la información y los canales de comunicación con el INDECI están disponibles- que genera conflictos con los ciudadanos. Adicionalmente, debe señalarse que las reuniones de coordinación al interior de los CDC no siempre se realizan, argumentándose razones como la recargada agenda de sus miembros, así como la falta de voluntad de los mismos (casos del CDC Provincial de Piura y del CDC Regional de Piura).

2. Criterios de Focalización y Selección de Beneficiarios

En términos estrictos, el INDECI ya no trabaja directamente con los ciudadanos ni con la infraestructura debido a que sus funciones son principalmente de rectoría, conducción y coordinación del sistema nacional de defensa civil. El contacto con la ciudadanía es realizado por los gobiernos subnacionales. En este sentido, los beneficiarios directos del INDECI serían los Comités de Defensa Civil (CDC), las Oficinas -sectoriales, institucionales, subnacionales- de Defensa Civil y, en general, todos los participantes del SINADECI.

Bajo un punto de vista más amplio, puede afirmarse que el SINADECI no emplea criterios de focalización ni de selección de beneficiarios excepto ante la ocurrencia de un desastres, en cuyo caso los beneficiarios se definen automáticamente en función de los daños causados, cuando se identifica a los afectados, damnificados, heridos y desaparecidos. En el mismo sentido, ante la ocurrencia de desastres se realiza un inventario de la infraestructura afectada. Sin embargo, la persistencia de cierto tipo de eventos en zonas predeterminadas -como el friaje, por ejemplo- genera algunas acciones de prevención en estos grupos de beneficiarios.

3. Lógica Vertical de la Matriz del Marco Lógico

Como se ha mencionado, el INDECI no trabaja estratégicamente con la metodología del marco lógico. De la lectura del PEI puede deducirse cierta lógica vertical para definir sus acciones, la cual consta de objetivos, metas presupuestarias y actividades. Si se intentara un símil con la metodología del marco lógico, el equipo evaluador considera que los objetivos -tanto generales como específicos- podrían corresponder al fin y al propósito, las metas presupuestarias son una suerte de subcomponentes, y las actividades del PEI son en realidad una mezcla de productos y, mayormente, actividades de la metodología del marco lógico. De cualquier forma, no se observa una causalidad clara ni sustentada entre objetivos, metas y actividades del PEI.

A manera de ejemplo, se presenta el esquema lógico bajo el cual planifica la DNO, dirección que, como se verá más adelante, es de las pocas que cuenta con indicadores de resultados:

Cuadro 12. Lógica vertical de la DNO

Meta presupuestaria	Objetivo General	Objetivo Específico	Actividad	Indicador
Apoyo a Emergencias y Desastres- Sede Central	Fortalecer el Sistema Nacional de defensa Civil para la Prevención y Atención de Desastres	Lograr el cumplimiento del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres-PNPAD	Elaboración de informes y de Planes de Operaciones de Emergencia	Nº de documentos técnicos-normativos (Planes) elaborados
			Preparación para la respuesta, reforzamiento de los Comités de Defensa Civil y SINPAD	Nº de Informes de evaluación
			Diseño, actualización y aplicación de herramientas de gestión para Administración de Desastres	Nº de Informes de mejoramiento de gestión
			Apoyo a la Atención de Emergencias	Nº de emergencias atendidas
				Nº de personas damnificadas y afectadas atendidas
				Toneladas de apoyo logístico distribuido
				Nº de Usuarios del SINPAD, en las modalidades de Monitoreo y Registrador

Fuente: INDECI. Informes de Evaluación de Metas 2006 – 2008.

Al respecto, el equipo evaluador considera que este tipo de presentación cuenta con elementos valiosos pero no corresponde a una sustentación de una cadena lógica. La definición de Actividad no queda clara (¿es una actividad, un producto, un componente?) y sus indicadores tampoco precisan el nivel de cada actividad dentro de un esquema lógico, toda vez que aparentemente se mezclan indicadores de actividades (en la nomenclatura del marco lógico) como “número de informes”, con otros que podrían ser de productos, como el “número de fichas analizadas” o incluso de resultados, como las “toneladas de apoyo logístico distribuido”.

4. Lógica Horizontal de la Matriz del Marco Lógico

Al no trabajarse con la metodología del marco lógico, no se ha dado la atención debida a los medios de verificación ni a los supuestos que sustenta la estructura lógica. Lo que sí existen, en los respectivos documentos de gestión y de evaluación y seguimiento -véase la bibliografía- son indicadores y sus respectivas unidades de medida, tal como se mostró en el ejemplo anterior. Estos indicadores se refieren directamente a las actividades estipuladas en los documentos de gestión (PEI, POA). Debido a la naturaleza de las actividades definidas en dichos documentos, los indicadores son mayormente de actividades y, en contadas ocasiones, de productos o resultados.

B. Ejecución del PEV

1. Organización del PEV

a) Estructura Organizacional

En términos generales, la estructura organizacional del INDECI se encuentra adaptándose al proceso de descentralización de manera pragmática, en vista de que sus herramientas de gestión (ROF, MOF, CAP, etc.) están desactualizadas²⁸. Algunos ejemplos grafican la situación organizacional y los esfuerzos por adaptarse -informalmente- a las nuevas realidades

En 2007 la Unidad de Estudios y Evaluación de Riesgos (UEER) de la DNP propuso un nuevo organigrama de trabajo con una Subdirección de Monitoreo y Gestión de Riesgos, apoyada con dos Unidades: una de monitoreo de peligros, con equipos especializados por tipología (naturales, tecnológicos, etc.) y una unidad de evaluación de riesgos, con equipos para la estimación y para la administración del riesgo. Según la UEER, este esquema respondería mejor a los actuales desafíos existentes en materia de prevención. Esta propuesta no ha sido aún oficializada.

Por su lado, si bien el ROF asigna a la DNO el encargo de realizar actividades técnico-operativas de respuesta ante la inminencia de un desastre, así como evaluar los daños y movilizar los recursos, desde la profundización del proceso de descentralización la gran mayoría de funciones establecidas en el ROF han pasado a ser ejecutadas directamente por los Comités de Defensa Civil de los gobiernos regionales y locales. En particular, todas las funciones de planificación y formulación de acción para la atención de emergencias han pasado a ser responsabilidades de los comités descentralizados. En esta lógica, las funciones de la DNO han estado centradas en:

- a. actividades de capacitación para el manejo del SINPAD, en coordinación con la DINAEC;

²⁸ En algunas entrevistas realizadas, se menciona que la descentralización de competencias se ha llevado de manera apresurada, aparentemente debido a una “decisión política” que se tomó a raíz del sismo de agosto de 2007. La inexistencia de una matriz de funciones y competencias entre niveles de gobierno, así como la debilidad institucional de los gobiernos subnacionales a mediados de 2008 -cuando empezó la transferencia-, avalan esta percepción. No obstante, debe anotarse que la descentralización estaba prevista desde 2006, por lo que lo que se cuestiona es el momento de la transferencia, no el hecho en sí. En este caso, el problema de fondo es que el sistema no estuvo preparado para la descentralización, a pesar de que ésta ya se venía anunciando.

- b. el manejo de los 108 almacenes nacionales adelantados existentes en 12 regiones del país; y,
- c. la asistencia técnica dirigida a los Comités de Defensa Civil Regionales y Locales para el desarrollo de las operaciones de atención de emergencias.

A diferencia de otros órganos de línea, la descentralización ha generado en la DNO un aumento en la proyección de profesionales que requiere para el desempeño de sus funciones, ya que en el 2008 se tuvieron 19 funcionarios, mientras que para los años 2009 y 2010, se espera contar con 26 de ellos. Este incremento se justificaría porque cada una de las 6 macro regiones existentes para la administración de las actividades del INDECI a nivel nacional, tiene la responsabilidad de administración de los almacenes adelantados, así como el seguimiento a las actividades que deben realizar los CDC regionales y locales, todo lo cual requiere de personal especializado.

Del mismo modo, la estructura operativa de la DNPE es similar a la que está establecida en el organigrama, aunque las funciones que se cumplen están asociadas a:

- i. Unidad de Proyectos de Reconstrucción: a través de la participación en la revisión de las Fichas para uso de las Reservas del Fondo de Contingencia, que posteriormente el MEF autoriza a utilizar. La responsabilidad de la DNPE, compartida con otras direcciones del INDECI, es corroborar la ocurrencia de una situación de peligro (por ejemplo un sismo o inundación) para que proceda la autorización del MEF. Adicionalmente, realiza apoyo técnico (asesoría a nivel de las autoridades locales y regionales) para las actividades de reconstrucción.
- ii. Grupo de Coordinación del SINADECI. A través del cual la DNPE proporciona instrumentos para mejorar los procesos de reconstrucción, elabora informes de evaluación y realiza el seguimiento a los Comités de Defensa Civil, que están en cada una de las regiones.

No obstante, la DNPE reconoce que está en proceso de reformulación de sus funciones, a la luz del Plan Estratégico Institucional 2007-2011, con el objetivo de adaptar sus funciones al proceso de descentralización y desconcentración en el que está inmerso el INDECI. Asimismo, aún cuando el ROF de 2001 encarga a la DNPE acciones relacionadas con las actividades técnicas específicas de respuesta ante la inminencia u ocurrencia de desastres de gran magnitud, en la actualidad la DNPE cumple las funciones señaladas en su diseño y además es la secretaría del Grupo de Coordinación del SINADECI (las actividades se fusionaron en junio de 2008). Esta dirección tenía 16 funcionarios en el 2008, pero tiene programado reducirlos a 12 en los años 2009 y 2010, ante el proceso de la descentralización de funciones que está realizando la institución.

Similarmente, la situación organizativa de la DINAEC también muestra las inconsistencias señaladas en los casos de las otras direcciones del INDECI. Por un lado, para el cumplimiento de sus funciones, la DINAEC tiene autorizado el funcionamiento de las siguientes unidades (Art. 71 del ROF): (i) Doctrina; (ii) Educación y Capacitación; y, (iii) Centro de Capacitación de Defensa Civil. Sin embargo, considerando el cambio generado por el proceso de descentralización, esta dirección ha reorganizado pragmáticamente sus funciones en otras tres unidades:

- i. Unidad de Educación Comunitaria: encargada de buscar la profesionalización de los funcionarios que trabajan en los gobiernos locales, a través de las capacitaciones en los temas de su competencia. Se encarga de capacitar a los jefes de oficina de los gobiernos locales, así como a los de los gobiernos provinciales, además de otros funcionarios que puedan operar como capacitadores en los gobiernos locales²⁹.

²⁹ En general, el proceso de capacitación es de tipo cascada, en el cual se capacita al gobierno regional, con el objetivo de que este se encargue de capacitar a los funcionarios de los gobiernos locales y éstos a su vez a la

- ii. Unidad de Educación Formal: encargada de formar maestros de colegios y universidades en los temas relativos a defensa civil, con el fin de que a través de este mecanismo, la población estudiantil (escolares, universitarios) conozcan los temas y puedan contribuir al desarrollo de la cultura de la defensa civil. Adicionalmente, la DINAEC también participa con algunos de sus docentes en los programas de algunas universidades con las cuales tienen convenios, para brindar la certificación correspondiente.
- iii. Unidad de Difusión y Doctrina: responsable de: elaborar todos los materiales de capacitación, incluyendo instrumentos de tipo lúdico; contar con una página web actualizada sobre la literatura existente (a través de links a documentos completos) en cuanto a temas de gestión del riesgo, atención de emergencias, prevención, entre otros; administrar la biblioteca actualizada (documentos en físico), que puede ser consultada en los horarios establecidos; y dirigir los cursos de capacitación a distancia que ofrece el INDECI (temas como el SINPAD, por ejemplo).

Adicionalmente, existe el Programa de Ciudades Sostenibles (PCS), el cual con financiamiento compartido entre el PNUD e INDECI tiene como objetivo, en el marco del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, *incorporar la gestión de riesgos de desastres en la planificación y ordenamiento territorial de las ciudades y centros poblados del país*. Los productos de este programa son estudios de Mapas de Peligros y Planes de Uso de Suelos, cuya elaboración se realiza con las oficinas de defensa civil de nivel local y regional y en coordinación con la DINAEC (para el proceso de difusión y capacitación).

En el caso de las Direcciones Regionales, se verifica que en algunos casos no se cuenta con un Director Regional nombrado, sino que sólo con un encargado, debido a limitaciones administrativas y presupuestarias. Tal es el caso de las Direcciones Regionales de Defensa Civil de Tumbes y Amazonas, por ejemplo. De cualquier modo, la relación de las Direcciones Regionales de Defensa Civil en las 6 macrorregiones con las oficinas centrales de INDECI es cercana: el INDECI emite la normativa y políticas que consideran prioritaria y apoya y capacita a las direcciones regionales, mientras que estas últimas difunden las políticas y procuran su aplicación. Asimismo, la OPP del INDECI aprueba su Plan Operativo Institucional y el presupuesto anual.

b) Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes

Considerando la salvedad hecha en la sección II.A.2, la naturaleza de las funciones del INDECI llevaría a concluir que los beneficiarios del componente de prevención son todos los habitantes del territorio nacional, en vista de que este universo está de una u otra manera expuesto a eventos que impliquen la acción de defensa civil -lo cual es consistente con el lema institucional *Defensa Civil, tarea de todos*. Por su lado, en lo concerniente al componente de atención de desastres, la focalización sucedería automáticamente al momento de la ocurrencia del evento, cuando se identifica a los afectados y damnificados del mismo.

Siendo más específicos a la función del INDECI, los beneficiarios de las actividades de sus órganos de línea son principalmente los Comités de Defensa Civil de los gobiernos regionales y locales, a quienes apoya en términos técnicos para la realización de las funciones que se han descentralizado. Así, por ejemplo, es responsabilidad de la DNO brindar asistencia a todos los gobiernos subnacionales anualmente y para ello prepara una programación de actividades en función a la disponibilidad de tiempo y recursos que los CDC asignen. Ello puede ocasionar que la DNO no llegue a todos sus “beneficiarios”, ya que puede que éstos no hayan asignado los recursos para la realización de actividades (por ejemplo, la elaboración de Planes de emergencia

población de los distritos y centros poblados. Sin embargo, muy poco se ha avanzado en este tema, dado que los gobiernos regionales y locales no asignan suficientes recursos.

y contribuciones a los simulacros de validación) y por tanto las actividades no se realicen. En este caso, la responsabilidad no es de la DNO directamente sino de la relación entre ésta y los CDC.

En el mismo sentido los beneficiarios directos de las actividades de la UEER de la DNP, desde su papel normativo y de asistencia técnica vinculada con la prevención y mitigación de desastres, son todas las entidades del SINADECI. De manera indirecta, para el caso de algunas actividades complementarias, como por ejemplo la difusión de la prevención y atención de desastres, los beneficiarios son la población en general, donde el criterio de focalización se da en función a las campañas o eventos programados por esta unidad, es decir, por el lado de la oferta.

Por su parte, en el caso de las Inspecciones Técnicas los beneficiarios directos de la función de supervisión de los procedimientos de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil (ITSDC) son los Órganos Ejecutantes³⁰, y el criterio de focalización para realizar la supervisión es mediante muestreo -por normativa el muestreo puede alcanzar hasta a un 10% de cada universo- y en algunos casos en función a las solicitudes puntuales de los administrados a nivel nacional³¹. Por su lado, en lo concerniente a la función de fortalecimiento de capacidades y acompañamiento en temas especializados, los beneficiarios son los administrados y las autoridades de los Órganos Ejecutantes, que son aquellas personas que tienen a su cargo la administración y ejecución de los procedimientos de ITSDC³², y el criterio de focalización o selección está en función a la demanda en el caso de los administrados y en función del Plan Operativo Anual para el caso de las autoridades de los órganos ejecutantes.

c) Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

En términos generales, el INDECI recibe anualmente una partida presupuestaria aprobada en el PIA y modificada recurrentemente en el PIM. Las Direcciones Nacionales reciben un monto anualmente que es distribuido para: (i) la asignación prioritaria a las remuneraciones y obligaciones (meta 100 del pliego); (ii) la ejecución de las actividades de apoyo técnico (pasajes y viáticos); y (iii) la ejecución de las prioridades anuales, el cual es definido por la Alta Dirección del INDECI.

La diferencia entre los montos del PIA y del PIM; especialmente durante 2007 y 2008, se debe a la ocurrencia de fenómenos naturales que originaron desastres (sismo de agosto de 2007 en Ica y friaje en 2007 y 2008 en la sierra y selva peruana, especialmente). Sin embargo, ello no refleja que la ejecución directa del INDECI haya aumentado. En realidad, la DNO no asigna recursos para la atención de emergencia (como podría desprenderse de las funciones establecidas en el ROF institucional del 2001, previo al proceso de descentralización), sino que son los gobiernos regionales y locales (u otras instituciones creadas *ad-hoc*) los responsables de asignar recursos para contar con los elementos básicos de abrigo, techo y otros para la atención

³⁰ Son órganos competentes del SINADECI para ejecutar y administrar los procedimientos de ITSDC. Los beneficiarios indirectos son los ciudadanos en general, ya que la supervisión busca minimizar los riesgos de seguridad.

³¹ De acuerdo al Reglamento de ITSDC, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 066-2007-PCM, entiéndase por administrado al propietario, apoderado, conductor y/o administrador del objeto de inspección.

³² Las referidas autoridades son las siguientes: en los Gobiernos Regionales, el Presidente del Gobierno Regional, el responsable del órgano del Gobierno Regional en materia de Defensa Civil y cuando corresponda el Gerente de Recursos Naturales y Medio Ambiente; en el Gobierno Local, el Alcalde, el responsable del órgano del Gobierno Local en materia de Defensa Civil; en el caso del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, los responsables de las unidades orgánicas competentes, el Director Nacional de Prevención y el Jefe del INDECI

de emergencia. Esto implica que la imposibilidad de brindar asistencia ante emergencias no es directamente de la DNO sino de los CDC³³.

Lo que explica esta diferencia entre ambos presupuestos es la activación de los **Fondos de las Reservas de Contingencia**. Por un lado, la Ley de Equilibrio Fiscal estableció para 2007 y 2008, en la quinta disposición transitoria, la asignación de una Reserva de Contingencia a favor del INDECI, destinada ante la ocurrencia de desastres de magnitud. El objetivo es que esos recursos sean destinados exclusivamente a efectos de brindar una respuesta oportuna ante desastres de gran magnitud, que permita mitigar los efectos dañinos por el inminente impacto de un fenómeno natural o causado por el hombre, declarado por el organismo público técnico-científico competente, así como rehabilitar la infraestructura pública, recuperando los niveles que los servicios básicos tenía antes de la ocurrencia del desastre y aquella necesaria para atender a la población y recuperar la capacidad productiva de las zonas afectadas por desastres.

El INDECI es responsable por el adecuado uso de los recursos provenientes de la Reserva de Contingencia a que se refieren estas disposiciones. Los destinatarios de las transferencias de esta Reserva son otras instituciones públicas, por lo que la responsabilidad del INDECI no está asociada necesariamente a la ejecución directa de los recursos, sino a la supervisión y cumplimiento de metas. Sobre una aprobación de 50 millones de soles, en 2007 se activó una Reserva por casi 30 millones de soles, y en 2008 la cifra superó los 36.7 millones de soles (véanse los cuadros 35 y 36, más adelante).

La Reserva de Contingencia es regulada por el MEF mediante Directiva (RM-794-2008/EF-15) y establece los criterios y procedimientos para su uso. Según esta norma, el INDECI solicita los recursos mediante crédito suplementario, después lo incorpora en su presupuesto y hace las transferencias a los gobiernos subnacionales con el seguimiento correspondiente. Las entidades hacen uso de la reserva siempre que sustenten que no cuentan con la disponibilidad de los recursos presupuestarios. En el caso de los gobiernos locales, sus solicitudes las sustentan ante el Gobierno Regional.

Estos recursos no deben financiar gastos por concepto de capacitación, asistencia técnica, seguimiento y control, adquisición de vehículos, maquinarias y equipos, remuneraciones o retribuciones, salvo, en este último caso, cuando se trate de consultorías especializadas vinculadas, directamente, con la atención del desastre. Tampoco financian intervenciones de prevención, mejoramiento, mantenimiento y reconstrucción de infraestructura pública, por ocurrencia de desastres, se financiarán con recursos del presupuesto institucional de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.

Así, la Reserva de Contingencia financia los requerimientos formulados a través de fichas técnicas de actividad de emergencia³⁴ y las fichas técnicas de proyectos de inversión pública de emergencia³⁵. Los primeros están referidos a la adquisición de maquinarias, alquiler de maquinaria y la adquisición de alimentos para la atención de las personas afectadas ante la ocurrencia de un evento que supere la capacidad de respuesta de los Comités de Defensa Civil.

³³ Sin embargo, y aunque la DNO es la responsable institucional a nivel nacional de tales acciones, no tiene mecanismos para comprobar y/o exigir que los gobiernos regionales y locales asignen los recursos necesarios para tal fin. Esta limitación es un aspecto que afecta la eficiencia en el logro de los objetivos de protección civil establecidos en la legislación vigente.

³⁴ En la Directiva N° 001-2008-EF/68.01 se “Establece criterios y procedimientos para el uso de los recursos a que se refiere la Cuarta Disposición Final de la Ley N° 29144, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del sector público para el año fiscal 2008”, y se define que el INDECI evalúa y aprueba las fichas técnicas de actividad de emergencia. Este marco regula la atención de las Actividades de Emergencia a cargo del INDECI

³⁵ En la Directiva N° 002-2008-EF/68.01 se establece el “Procedimiento Simplificado para determinar la elegibilidad de los proyectos de inversión pública de emergencia ante la presencia de desastres de gran magnitud”. Asimismo se establece que el MEF es quien evalúa estas fichas técnicas y la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres es la que finalmente las aprueba. Este marco regula la atención de los PIP de emergencia a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.

En relación a los Proyectos de Inversión de Emergencia, las fichas técnicas tienen un plazo de ejecución de hasta 6 meses contados de la transferencia que efectúa el INDECI a los gobiernos regionales o sectores. Desde que ocurre el evento o se declara la existencia del peligro inminente se tiene 60 días para presentar las fichas técnicas de actividad al INDECI y los proyectos de inversión al MEF. En el Anexo D, Cuadro 8, se presenta el fluograma de las ficha técnicas de emergencia.

No se puede soslayar el alto costo de transacción en tiempos que significa esperar una declaratoria de emergencia, sustentar la no disponibilidad presupuestal y la causalidad de la intervención, tomando en cuenta que las primeras 48 horas son críticas para salvar vidas y las dos semanas siguientes clave para la espera de una solución o atención completa. En este sentido, se está estudiando la asignación de una línea de crédito inmediata en aquellas zonas afectadas para gasolina (para maquinaria en remoción de escombros o despejar obstrucciones), así como agua, frazadas y medicinas. Otro elemento importante es la necesidad de un buen sistema de seguimiento con indicadores de resultado de las intervenciones de la Reserva. Si bien existe un cierto nivel de monitoreo en proyectos por parte del MEF y de INDECI, no se ha observado un sistema de información. Asimismo, será muy útil la sistematización de un costeo detallado de las típicas actividades y proyectos de atención de emergencia³⁶.

Además de esta Reserva de Contingencia para el INDECI, en las leyes de presupuesto público se contempla una segunda Reserva de Contingencia que es administrada por el MEF, pero que también puede eventualmente atribuirle recursos al INDECI cuando la magnitud de los desastres obliga a ampliar los fondos asignados en la primera Reserva. Así, en 2007 se activaron recursos por 30 millones de soles de la segunda Reserva de Contingencia (MEF), asignados al INDECI pero destinados a los Gobiernos Regionales de Ica y de Lima para la “Contratación de Alquiler de maquinaria para ejecutar trabajos de demolición, limpieza y remoción de escombros de viviendas y establecimientos varios afectados o destruidos como consecuencia del sismo”, así como para el Fondo Mi Vivienda y el Banco de Materiales con el fin de otorgar subvenciones económicas por pérdidas materiales debido al sismo. Durante 2008, se activaron 168 millones de soles para estos subsidios, registrándose para ello la transferencia del INDECI al Banco de Materiales.

d) Funciones y actividades de seguimiento que realiza la Unidad Responsable

Como se mencionó al final del capítulo I, cada órgano de línea del INDECI reporta sus actividades trimestral y semestralmente, en términos de los indicadores de actividad propuestos, a la Oficina de Planificación y Presupuesto, la cual a su vez la reporta al MEF. Sin embargo, se constata que estos órganos de línea no reciben sistemáticamente ningún tipo de retroalimentación sobre las actividades desarrolladas y los logros alcanzados, ni del MEF ni de la Alta Dirección del INDECI. Es decir, al parecer no existen mecanismos claros de seguimiento y evaluación de resultados, lo cual impide el planteamiento de incentivos para mejorar.

De otro lado, el INDECI no tiene mecanismos de monitoreo y seguimiento, ni de control y retroalimentación para asegurarse que los Comités de Defensa Civil estén cumpliendo las funciones. Más aún, los órganos de línea del INDECI no tienen mecanismos para asegurarse que los gobiernos regionales y locales asignen presupuesto (recursos económicos, financieros, humanos) para la ejecución de las funciones asignadas. Esta situación limita las posibilidades de verificar el cumplimiento de los objetivos de las leyes de defensa civil del país. Es debido a este contexto que el INDECI debe definir el logro de sus objetivos a través de su relación con los Comités de Defensa Civil, no con la ciudadanía.

³⁶ El contar con fichas de costeo por intervención facilita la estimación de los costos para hacer frente a situaciones de emergencia y disminuye el tiempo de atención de las mismas (en términos del tiempo de asignación de recursos).

En particular, aunque la DNO reporta el nivel de Apoyo a la Atención de Emergencias, lo hace a través de la información disponible en el SINPAD pero no tiene mecanismos para evaluar el nivel de apoyo alcanzado. Tampoco le es posible verificar que los gobiernos regionales y locales cuenten con los suministros de abrigo y techo necesarios para la atención de futuras emergencias, lo cual también limita las posibilidades de que el sistema opere eficientemente considerando el proceso de descentralización vigente.

En lo concerniente a la información de seguimiento y a la calidad de los indicadores utilizados, elementos que sirven de base para la evaluación de la siguiente sección (Eficacia del PEV), debe mencionarse que la información se produce pero su calidad no es la óptima. En efecto, los reportes trimestrales, semestrales y anuales de metas que recopila la OPP cuentan con numerosos indicadores, agrupados por actividad, objetivos y meta presupuestaria. Cada indicador muestra su unidad de meta, programación inicial, reprogramación y avance detallado. Sin embargo, no se aprecia una sustentación de la cadena lógica de cada actividad y en muchas ocasiones los indicadores se refieren a actividades, no a productos ni a resultados: para ser más precisos, no existe una categorización de los indicadores en alguno de esos niveles, propios de la metodología del marco lógico. Asimismo, en ocasiones los indicadores no guardan relación con la actividad que se pretende medir. A todo ello se agrega el hecho de que la utilidad de este ejercicio de recopilación se menoscabe mientras no se activen los canales de retroalimentación con la Alta Dirección y con el MEF. En resumen, se cuenta con una herramienta valiosa que no se explota a su máxima capacidad y que por lo tanto, está sujeta a mejoras.

2. Eficacia del PEV

La evaluación de la Eficacia del PEV parte del análisis de los indicadores generados por la propia entidad. En el sistema de planificación y presupuesto se define, inicialmente, un conjunto de Metas Presupuestarias para toda la entidad, y a cada una de ellas se le atribuye un monto presupuestario. Cada Meta Presupuestaria se descompone generalmente en varias Actividades Operativas las que corresponde a cierta dirección, unidad, secretaría, oficina u órgano, según el caso. A su vez cada actividad operativa, normalmente, cuenta con más de un Indicador, elemento definido con su respectiva unidad de medida y que es al que se le asigna una meta física a la cual se le efectúa el seguimiento y la evaluación.

La cantidad de información que se maneja es cuantiosa. A manera de ejemplo, en 2006, con sólo 21 metas presupuestarias, se hizo el seguimiento a 206 indicadores si se considera los órganos de línea, los inorgánicos y el consolidado de cada una de las cinco direcciones macro-regionales. Naturalmente, con las 113 metas presupuestarias de 2008 el número de indicadores se multiplica a niveles inmanejables en términos de esta Evaluación.

De manera general, se observa un cumplimiento aceptable en cuanto a la concreción de las metas físicas y presupuestarias registradas en el sistema de seguimiento y evaluación del INDECI. En efecto, de las 21 metas presupuestarias establecidas en 2006, en 16 de ellas se alcanzaron avances físicos superiores al 90% y el porcentaje de avance más bajo fue de 84%, al tiempo que en 17 se superó el 90% de ejecución presupuestaria registrándose el porcentaje más bajo en un 79%. La situación fue similar en 2007, donde de las 22 metas presupuestarias establecidas, se superó el 90% de avance físico en 17 metas (aunque hubo una meta *outlier* con un porcentaje de 8,2%) y de avance presupuestario en 16 metas (con un mínimo de 21% de avance)³⁷. Para 2008 se trabajó con una planificación expandida de 113 metas presupuestarias al desagregarse el registro por regiones. De ellas, se reprogramaron 68 metas (se reprogramó el total de cada macro-región y no las metas individuales de cada región), y de este grupo, en 47 se evaluó el avance físico, registrándose que en 31 metas dicho avance superó el 90%. En

³⁷ El número de metas aumenta en la medida en que la OPP considera la desagregación de algunas de ellas según la Dirección Regional. Así, en 2007 se registra el seguimiento de un total de 52 metas presupuestarias, de las cuales en 32 de ellas se superó el 90% de avance en la meta física y en 20 de ellas el avance fue nulo. En términos de ejecución presupuestaria, se registra un avance superior al 90% en 46 metas, así como un avance nulo en 6 de ellas.

términos del avance presupuestario, de las 133 metas, en sólo 13 de las dicha avance no superó el 90% (3 mostraron avance nulo). En el Anexo D, cuadro 7 se presenta el detalle de la evaluación de las metas de 2008.

Los indicadores empleados por el INDECI no distinguen si se trata de una actividad, un producto o un resultado, por lo mismo que no se definieron basados en la metodología de un marco o modelo lógico. Por ello, con la finalidad de seguir la metodología definida para esta Evaluación, en la sección de Actividades se presenta el listado de metas presupuestarias generadas durante el período 2006-2008 para los órganos de línea de la institución, quienes son los responsables finales por el logro de los productos y resultados de la entidad, y más adelante se procede a evaluar algunos de estos indicadores de acuerdo a su relevancia, la cual el equipo evaluador definió sobre la base de las actividades más vinculadas al esquema lógico del capítulo anterior y a las sugerencias y comentarios del personal del INDECI entrevistado.

En la sección de producción de Componentes, se realiza una evaluación basada en una serie de servicios brindados por las distintas direcciones a las que se ha entrevistado. En este caso, la evaluación es bastante cualitativa aunque se incluyen indicadores en la medida en que éstos estén disponibles. Finalmente, en el análisis de la eficacia en el logro de Resultados, se rescatan algunos de los indicadores mostrados en la sección de Actividades pero que el equipo evaluador considera que pueden utilizarse como indicadores de resultados. Tanto en la evaluación de la eficacia de los Componentes como de los Resultados, se analiza también información de las Direcciones Regionales y no sólo de los órganos de línea como en el caso de la evaluación de las Actividades.

a) Desempeño del PEV en cuanto a Actividades

Para la evaluación de las actividades del PEV, se utiliza la información provista por el sistema de seguimiento y evaluación del INDECI. En los cuadros siguientes, se muestra el avance físico de las actividades previstas para cada año, categorizadas por cada una de las direcciones de línea de la entidad y agrupadas por meta presupuestaria.

Cuadro 13. Seguimiento de Actividades: Evaluación del POI 2006 – Órganos de línea

ACTIVIDAD	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	META REPROG	% AVANCE
UNIDAD ORGÁNICA : DIRECCIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN				
META PRESUPUESTARIA: 18 - 00949 INSPECCION Y SUPERVISION				
Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil (ITSDC)	Nº de Informes Técnicos de ITSDC de Detalle	Informes	2,521	109.80
	Nº de Informes Técnicos de ITSDC Multidisciplinarias	Informe	4	125.00
Visitas de Inspección de Defensa Civil	Nº de VIDC Ejecutadas	Visitas	37,657	109.64
Supervisión de ITSDC y VIDC en las Direcciones Regionales de D.Civil	Nº de Comisiones de Servicio	Comisión	24	66.67
META PRESUPUESTARIA: 19 - 00040 ACTIVIDADES DIVERSAS EN PREVENCION DE DESASTRES- SEDE CENTRAL				
Monitoreo y seguimiento de las Evaluaciones de Riesgo ejecutadas por los Gobiernos Regionales	Nº de Informes Técnicos de Evaluaciones de Riesgo de los gobiernos regionales	Informes	225	201.78
Evaluaciones de Riesgos por Peligro Inminente (Sede Central)	Nº de Informes Técnicos de Evaluaciones de Riesgo por peligro inminente de la Sede Central	Informes	6	100.00
	Nº Comisiones de Servicio	Comisión	4	100.00
Programa Piloto de Fortalecimiento de la Organización y Participación Comunal en Acciones de Prevención Frente a Peligros Naturales	Nº Programa Piloto	Programa	3	100.00
	Nº Comisión de Servicio	Comisión	10	70.00
Formulación de Manuales	Manual de Estimación de Riesgo aprobado	Manual	1	100.00
	Nº de Impresiones de Manual	Impresos	2,000	
	Nº de Manuales de Campo	Manual	2	0.00
	Nº de Manuales de Campo por tipo de evento.	Manual	2	0.00
META PRESUPUESTARIA : 21 - 06448 LIQUIDACION FINAL DE OBRAS				
Liquidación de Obras	Nº de Liquidaciones	Liquidación	240	91.25
	Nº Comisiones de Servicio	Comisión	10	130.00

ACTIVIDAD	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	META REPROG	% AVANCE
	Nº de Recursos de impugnaciones a liquidaciones efectuadas	Informe	10	30.00
	Nº de Resoluciones Directoriales de reconsideración	Informe	8	37.50
Transferencia de Obras	Directiva para transferencia de obras	Directiva	1	0.00
UNIDAD ORGÁNICA: DIRECCIÓN NACIONAL DE OPERACIONES				
META PRESUPUESTARIA: 14 - 00144 APOYO A EMERGENCIAS Y DESASTRES- SEDE CENTRAL				
Apoyo a la Atención de Emergencias	Nº de emergencias atendidas	Unidad	3,196	131.29
	Nº de personas damnificadas y afectadas atendidas	Personas	920,310	83.14
	Toneladas de apoyo logístico distribuido	TM	1,472.000	75.45
	Nº de Usuarios del Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres - SINPAD, en las modalidades de Monitoreo y Registrador	Usuario	4,061	76.98
UNIDAD ORGÁNICA : DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA				
META PRESUPUESTARIA: 08 - 00888 GESTION ADMINISTRATIVA- SEDE CENTRAL				
Procesos de selección del PAAC	Nº de procesos de selección convocados	Procesos	153	154.90
	Monto convocado	S/.	24,767,818	
Supervisión y control de almacenes adelantados	Nº de inventarios realizados en almacenes adelantados	Inventarios	1	100.00
	Nº de informes de situación de los almacenes adelantados.	Informes	9	100.00
Supervisión y control de almacenes centrales	Nº de inventarios realizados en almacenes centrales	Inventarios	1	100.00
Supervisión y control de Bienes Patrimoniales (Activos Fijos)	Nº de inventarios realizados en SEDE y DRDC	Inventarios	1	100.00
	Nº de visitas	Visitas	24	100.00
	Nº de informes de situación de los Bienes Patrimoniales	Informes	3	100.00
META PRESUPUESTARIA: 13 - 00004 ABASTECIMIENTO DE BIENES Y/O SERVICIOS- PLAN LOGISTICO				
Procesos de selección del Plan Logístico	Nº de procesos de selección convocados	Procesos	17	129.41
	Monto convocado	S/.	18,808,735	92.40
Adquisiciones para atención de emergencias	Toneladas de bienes de distribución gratuita y equipos adquiridos	TM	2,300.000	48.25
UNIDAD ORGÁNICA: DIRECCIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN				
META PRESUPUESTARIA: 11 - 00342 CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA- A NIVEL NACIONAL				
Programa de capacitación de Inspectores Técnicos	Nº de cursos	Cursos	70	95.71
	Nº de participantes	Personas	2,100	94.29
	Nº de inspectores acreditados	Inspectores	1,470	94.29
Talleres de capacitación en Doctrina de Defensa Civil	Nº de talleres	Talleres	2	0.00
	Nº de participantes	Personas	50	0.00
Programa de capacitación para capacitadores de los Gobiernos Regionales	Nº de talleres	Talleres	1	100.00
	Nº de participantes	Personas	74	100.00
Talleres de mejoramiento de acciones de capacitación	Nº de talleres	Talleres	7	42.86
	Nº de participantes	Personas	326	27.91
Monitoreo y evaluación de acciones de capacitación	Nº de acciones de monitoreo	Acciones de monitoreo	10	30.00
Talleres de asistencia técnica para la transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales.	Nº de talleres	Talleres	12	0.00
	Nº de participantes	Personas	650	0.00
Talleres de Aprendiendo a Prevenir - Convenio MED	Nº de talleres	Talleres	13	69.23
Programa del Servicio Escolar Solidario en PAD	Nº de Programas Piloto	Programas	6	100.00
Talleres y Seminarios varios	Nº de talleres	Talleres	3	66.67
Programa de Educación Superior	Nº de cursos iniciados en el año	Cursos	12	75.00
META PRESUPUESTARIA : 12 - 19366 ELABORACION Y DIFUSION DE MATERIAL IMPRESO Y LUDICO PARA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES				
Elaboración y difusión de material impreso y lúdico para prevención y atención de desastres.	Nº de diseños	Diseños	38	100.00
	Nº de impresos	Impresos	3,082,858	100.00
UNIDAD ORGÁNICA : DIRECCIÓN NACIONAL DE PROYECTOS ESPECIALES				
META PRESUPUESTARIA : 16 - 02957 MONITOREO Y SEGUMIENTO DE PROYECTOS				
Monitoreo y Seguimiento de Proyectos de Rehabilitación	Nº de Informes de Seguimiento de Proyectos de Rehabilitación	Informes	12	100.00
META PRESUPUESTARIA : 17 - 19491 PLANES DE USO DE SUELOS Y MEDIDAS DE MITIGACION ANTE DESASTRES - CIUDADES SOSTENIBLES				

ACTIVIDAD	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	META REPROG	% AVANCE
Ejecutar estudio de Mapas de Peligros en ciudades (Programa de Ciudades Sostenibles)	Nº de Estudios de mapas de peligro en ciudades	Estudios	13	38.46
Ejecutar estudios de Mapas de Peligro en el marco de Programa de Ciudades Fronterizas Perú - Ecuador	Nº de Estudios de mapas de peligro en ciudades fronterizas	Estudios	6	100.00
Ejecutar estudios de Programas de Prevención y Medidas de Mitigación ante Desastres (Programa de Ciudades Sostenibles)	Nº de Estudios de programas de prevención y medidas de mitigación de desastres	Estudios	2	0.00

Fuente: Evaluación Anual del Plan Operativo Institucional 2006, INDECI

Del cuadro anterior se obtiene que de los 53 indicadores que cuentan con algún registro correspondiente a los órganos de línea del INDECI en 2006, el promedio simple del avance físico alcanzó el 77%. Asimismo, 25 indicadores mostraron un avance igual o superior al 100%, 5 indicadores adicionales se situaron en un nivel de avance entre 90%-100%, y 8 indicadores mostraron un avance nulo.

En el cuadro siguiente se muestra lo reportado por los órganos de línea en 2007.

Cuadro 14. Seguimiento de Actividades: Evaluación del POI 2007 – Órganos de línea

ACTIVIDAD	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	META ANUAL REPROG.	% Ejecución Anual
UNIDAD ORGÁNICA : DIRECCIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN				
META PRESUPUESTARIA : INSPECCIÓN Y SUPERVISIÓN				
Revisión y control de calidad a las ITSDC ejecutados por los gobiernos locales a nivel nacional.	Nº de Informes Técnicos de Detalle revisados	Informes	2,746	79.10
	Nº de Informes Técnicos Multidisciplinarios revisados	Informe	28	167.86
Seguimiento y monitoreo de las VIDC, ejecutados por las DD.RR. de Defensa Civil a nivel nacional	Nº de Visitas de Inspección de Defensa Civil realizados	Acta	43,223	86.81
Ejecución de VIDC por la sede central.	Nº de VIDC ejecutadas	Acta	720	241.39
Supervisión de ITSDC y VIDC en las Direcciones Regionales de Defensa Civil	Nº de Comisiones de Servicio	Informe	20	105.00
META PRESUPUESTARIA : ACTIVIDADES DIVERSAS EN PREVENCIÓN DE DESASTRES- SEDE CENTRAL				
Monitoreo y seguimiento de las Evaluaciones de Riesgo ejecutadas por los Gobiernos Regionales	Nº de Informes Técnicos	Informe	218	59.63
Monitoreo y seguimiento de las actividades de medidas preventivas a nivel nacional.	Nº de Informes Técnicos	Informe	216	242.13
Programa Piloto de Fortalecimiento de la Organización y Participación Comunal en Acciones de Prevención frente a peligros naturales en los departamentos de Ancash, Ica y Junín.	Perfil del Programa FOPACO elaborado	Proyecto	3	100.00
	Nº de Planes de Trabajo	Plan	3	200.00
	Nº de Actas de Reunión de coordinaciones	Acta	2	150.00
	Nº de Encuestas Ex-Ante realizados	Informe	3	100.00
	Nº de campañas de sensibilización y difusión realizados	Evento	3	100.00
	Nº de cuñas radiales producidos	Cuña	3	100.00
	Nº de supervisión y evaluación de los talleres desarrollados	Taller	12	100.00
	Nº de población participante en los talleres	Persona	500	458.00
	Nº de autoridades participantes en los talleres	Persona	20	100.00
	Nº de Actas de Compromiso y/u Ordenanza Municipal	Acta	3	100.00
Programa de análisis de vulnerabilidad y estimación del riesgo en los distritos de Callao (cercado), Bellavista, La Punta, Carmen de la Legua, Reynoso, La Perla y Ventanilla.	Nº de Encuestas Ex-Post desarrollados	Informe	3	100.00
	Informe final (desarrollo, evaluación, conclusiones y recomendaciones)	Inf. Final	3	100.00
	Perfil del Programa de Vulnerabilidad elaborado	Proyecto	1	0.00
	Plan de Trabajo desarrollado	Plan	1	0.00
	Programa Censal desarrollado	Programa	1	0.00

ACTIVIDAD	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	META ANUAL REPROG.	% Ejecución Anual
	Nº de Cuestionarios Censales editados y difundidos	Millar	53	100.00
	Nº de viviendas censadas I y II etapa.	Vivienda	52,799	0.00
	Nº de Informes técnicos del desarrollo del Censo	Informe	2	50.00
	Nº de términos de referencia elaborados	Formato	1	0.00
	Nº de Estudios Técnicos del análisis de la información	Estudio	5	0.00
	Base Datos elaborada y actualizada	Base Datos	5	0.00
	Nº de zonificación de viviendas en riesgo.	Zonificación	5	0.00
Formulación de Manuales por Peligros (naturales y tecnológicos o inducidos por el hombre)	Nº de Manuales de Estimación de Riesgo elaborados	Manual	1	0.00
	Nº de Manual sobre accidentes tecnológicos, concientización y preparación para emergencias a nivel local, elaborados	Manual	1	0.00
	Nº de Manuales de Comunicación de Riesgos elaborado	Manual	1	0.00
	Nº de Manuales de Campo de Estimación de Riesgos	Manual	1	0.00
Programa de Indicadores de Gestión de Riesgos de Desastres.	Nº de Perfil del Programa elaborado	Perfil	1	100.00
	Nº de Plan de Trabajo elaborado	Plan	1	0.00
	Nº de propuesta de Directiva elaborado	Directiva	1	100.00
Programa de Evaluación de Impactos Socioeconómicos y Ambientales	Nº de Perfil del Programa elaborado	Perfil	1	200.00
	Nº de Plan de Trabajo elaborado	Plan	1	100.00
	Nº de propuesta de Directiva elaborado	Directiva	1	0.00
	Nº de Inventario de los grandes desastres ocurridos en el país	Registro	1	0.00
	Nº de Inventario de desastres menores ocurridos en el país	Registro	1	0.00
Plan de Prevención y Mitigación de Desastres a nivel regional	Nº de Plan elaborado	Plan	1	200.00
Plan de Atención de Riesgos y Reducción de Desastres a nivel distrital	Nº de Plan elaborado	Plan	1	200.00
Plan de Prevención y Mitigación de Desastres -Cuenca río Rímac	Nº de Plan elaborado	Plan	1	200.00
Formulación de Normatividad	Nº Procedimientos de Evaluación de Riesgos	Directiva	1	100.00
	Tasas para estimación de riesgos	TUPA	1	100.00

META PRESUPUESTARIA: LIQUIDACION FINAL DE OBRAS

Liquidación de obras	Nº de Expediente	Expediente	85	0.00
	Nº de comisiones de servicio	Comisión	12	0.00
	Nº de Recursos de Impugnación a liquidaciones efectuadas	Informe	3	33.33
	Nº de Resoluciones Directoriales de reconsideración	Informe	3	0.00
Transferencia de Obras	Directiva para transferencia de obras	Directiva	2	0.00
	Nº de comisiones de servicio	Comisión	15	0.00
	Nº de obras transferidas	Obras	30	0.00
Liquidación de Estudios	Nº de Expediente	Expediente	2	0.00

UNIDAD ORGÁNICA: DIRECCIÓN NACIONAL DE OPERACIONES

META PRESUPUESTARIA: APOYO A EMERGENCIAS Y DESASTRES- SEDE CENTRAL

Apoyo a la Atención de Emergencias	Nº de Emergencias Atendidas SINADECI	Unidad	4,600	97.22
	Nº de Personas Damnificadas y Afectadas Atendidas SINADECI	Persona Atendida	920,300	150.00
	Toneladas de Apoyo Logístico Distribuido SINADECI	TM	2,250.000	322.23
	Nº de usuarios del Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres - SINPAD, en las modalidades de Monitoreo y Registrador	Usuario	3,000	88.23

UNIDAD ORGÁNICA: DIRECCIÓN NACIONAL DE LOGÍSTICA

META PRESUPUESTARIA : GESTION ADMINISTRATIVA- SEDE CENTRAL

Procesos de selección del PAAC	Nº de procesos de selección convocados	Procesos	319	103.45
	Monto convocado	S/.	3,436,795	284.48
Control e inventario físico de bienes patrimoniales	Nº de inventarios realizados en la sede y DD.RR.	Inventario	1	100.00
	Nº de visitas realizadas a las DD.RR.	Visita	22	200.00
	Nº de visitas a las Unidades Orgánicas de la Sede Central	Visita	19	100.00
	Nº de informes de situación de los bienes patrimoniales	Informe	1	100.00
Supervisión y control de almacenes centrales	Nº de inventarios realizados en almacenes centrales	Inventario	1	100.00
Inspecciones del destino, uso y conservación de los bienes patrimoniales del INDECI	Nº de inspecciones en las DD.RR.	Inspección	22	100.00
	Nº de inspecciones en la sede central	Inspección	19	100.00
	Nº de informes de inspección de los Bienes Patrimoniales	Informe	1	100.00

ACTIVIDAD	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	META ANUAL REPROG.	% Ejecución Anual
META PRESUPUESTARIA : ABASTECIMIENTO DE BIENES Y/O SERVICIOS- PLAN LOGISTICO				
Procesos de selección del Plan Logístico	Nº de procesos de selección convocados	Procesos	1	100.00
	Monto convocado	S/.	7,998,050	36.77
	Toneladas de bienes de distribución gratuita y equipos adquiridos	TM	2,400	8.58
	Toneladas de bienes de ayuda Humanitaria distribuidos	TM	18000	150.69
META PRESUPUESTARIA ABASTECIMIENTO DE BIENES Y/O SERVICIOS - SHOCK DE INVERSIONES				
Procesos de selección abreviado	Nº de procesos de selección convocados	Procesos	2	100.00
	Monto convocado shock de inversión	S/.	3,423,500	100.00
	Toneladas de bienes de distribución gratuita y equipos adquiridos	TM	763	94.50
META PRESUPUESTARIA: APOYO A EMERGENCIAS Y DESASTRES - SEDE CENTRAL				
Adquisiciones y Contrataciones directas	Nº de Adquisiciones y Contrataciones	Ordenes	0	
	Monto	S/.	0	
UNIDAD ORGÁNICA: DIRECCIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN				
META PRESUPUESTARIA : CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA - A NIVEL NACIONAL				
Programa de capacitación de Inspectores Técnicos	Nº de cursos	Curso	9	100.00
	Nº de participantes	Persona	262	107.63
	Nº de inspectores acreditados	Inspector	59	100.00
Programa de capacitación para capacitadores de los Gobiernos Regionales	Nº de talleres	Taller	2	50.00
	Nº de participantes	Persona	63	100.00
Talleres de mejoramiento de acciones de capacitación	Nº de talleres	Taller	4	100.00
	Nº de participantes	Persona	97	100.00
Talleres para Jefes de Oficina de D.C. y Secretarios Técnicos	Nº de talleres	Taller	2	200.00
	Nº de participantes	Persona	160	82.50
Monitoreo y evaluación de acciones de capacitación	Nº de acciones de monitoreo	Acciones de monitoreo	4	0.00
Talleres de Aprendiendo a Prevenir - Convenio MED	Nº de talleres	Taller	42	116.67
	Nº de participantes	Persona	2,644	109.27
Programa del Servicio Escolar Solidario en PAD	Nº de programas piloto	Programa	12	100.00
Eventos de difusión para la Educación Formal en PAD	Nº de eventos	Evento	2	0.00
Programa de Educación Superior	Nº de cursos iniciados en el año	Curso	11	72.73
Talleres de Asistencia Técnica para la Transferencia de Funciones a los Gobiernos Regionales	Nº de talleres	Taller	0	
	Nº de participantes	Persona	0	
META PRESUPUESTARIA: ELABORACION Y DIFUSION DE MATERIAL IMPRESO Y LUDICO PARA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES				
Elaboración y difusión de material impreso y lúdico para prevención y atención de desastres.	Nº de diseños	Diseños	46	100.00
	Nº de impresos	Impresos	1,651,125	62.39
UNIDAD ORGÁNICA: DIRECCIÓN NACIONAL DE PROYECTOS ESPECIALES				
META PRESUPUESTARIA: MONITOREO Y SEGUMIENTO DE PROYECTOS				
Monitoreo y Seguimiento de Proyectos de Rehabilitación	Nº de Informes de Seguimiento de Proyectos de Rehabilitación	Informe	12	91.67
META PRESUPUESTARIA: PLANES DE USO DE SUELOS Y MEDIDAS DE MITIGACION ANTE DESASTRES - CIUDADES SOSTENIBLES				
Ejecutar estudio de Mapas de Peligros en ciudades (Programa de Ciudades Sostenibles)	Nº de Estudios de mapas de peligro en ciudades	Estudio	3	166.67
Ejecutar estudios de Mapas de Peligro en el marco de Programa de Ciudades Fronterizas Perú-Ecuador	Nº de Estudios de mapas de peligro en ciudades de zona de frontera	Estudio	1	0.00
	Nº de Estudios de programas de prevención y medidas de mitigación de desastres		5	0.00
Ejecutar estudios de Programas de Prevención y Medidas de Mitigación ante Desastres (Programa de Ciudades Sostenibles)	Nº de Estudios de programas de prevención y medidas de mitigación de desastres	Estudio	2	0.00

Fuente: Evaluación Anual del Plan Operativo Institucional 2007, INDECI.

Del cuadro anterior se obtiene que de los 100 indicadores que cuentan con algún registro correspondientes a las direcciones de línea del INDECI en 2007, el promedio simple del avance físico alcanzó el 86%. Asimismo, 55 indicadores mostraron un avance igual o superior al 100%, 3 indicadores adicionales se situaron en un nivel de avance entre 90%-100%, y 30 indicadores mostraron un avance nulo.

En el cuadro siguiente se presenta la información pertinente de 2008.

Cuadro 15. Seguimiento de Actividades: Evaluación del POI 2008 – Órganos de Línea

ACTIVIDAD OPERATIVA	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	Reprog.	% Ejec. Anual
UNIDAD ORGÁNICA: DIRECCION NACIONAL DE PREVENCION - Unidad de Inspecciones Técnicas de Seguridad				
META PRESUPUESTARIA: INSPECCION Y SUPERVISION - SEDE CENTRAL				
Analizar, formular y proponer reglamentos, procedimientos y normas técnicas en materia de seguridad en Defensa Civil.	Nº de normas y reglamentos analizados	Informe	12	283.33
	Nº de Reglamentos aprobados	Reglamento		
	Nº de Reglamentos aprobados	Reglamento	4	0.00
	Nº de Directivas aprobadas	Directiva	8	25.00
	Nº de norma técnica elaborada	Norma Técnica	4	25.00
Supervisar el cumplimiento de normas y reglamentos vigentes relacionados con las Inspecciones Técnicas de Seguridad y Visitas de Inspección de Defensa Civil.	Nº de Visitas de Inspección de Defensa Civil	Acta de Visita	30,706	64.70
	Nº de comisiones de servicio	Comisión de Servicio	24	133.33
Acreditar, ampliar jurisdicción y revocar autorización de Inspectores Técnicos de Seguridad en Defensa Civil.	Nº Resoluciones de Autorización de Inspectores Técnicos	Resolución Directoral	35	114.29
	Nº de Resoluciones de Ampliación de Jurisdicción de Inspectores Técnicos	Resolución Directoral	20	35.00
	Nº de Resoluciones de Revocación de Autorización de Inspectores Técnicos	Resolución Directoral	1	200.00
Mantener actualizado el Registro Nacional de Inspectores Técnicos de Seguridad en Defensa Civil.	Base de datos actualizada	Registro de Datos	488	267.62
Monitorear, evaluar y brindar apoyo técnico en capacitación y sensibilización en materia de seguridad en Defensa Civil.	Nº de Talleres de fortalecimiento para órganos ejecutantes de ITSDC, ejecutados	Taller	33	63.64
	Nº de Talleres de primera respuesta a materiales peligrosos - Modulo I, ejecutados	Taller		
	Nº de Talleres de primera respuesta a materiales peligrosos - Módulo I, ejecutados	Taller	5	0.00
	Nº de Talleres de Actualización para Inspectores Técnicos evaluados	Informe de Evaluación	33	36.36
Elaborar manuales, guías y cartillas informativas sobre seguridad en Defensa Civil.	Nº de Manuales elaborados y aprobados	Manual	8	25.00
	Nº de Guías elaboradas y aprobadas	Guía	7	42.86
	Nº de Cartillas Informativas elaboradas y aprobadas	Cartilla	8	0.00
Promover la participación del sector privado y sociedad organizada en el planeamiento, desarrollo y ejecución de actividades de prevención de desastres	Nº de proyectos elaborados	Proyecto	1	0.00
UNIDAD ORGÁNICA DIRECCION NACIONAL DE PREVENCION - Unidad de Evaluación y Estimación de Riesgos				
META PRESUPUESTARIA: ACTIVIDADES DIVERSAS DE PREVENCION DE DESASTRES - SEDE CENTRAL				
Monitoreo y seguimiento de las evaluaciones de riesgo ejecutados por los Gobiernos Regionales y Locales.	Nº de reportes remitidos por las Direcciones Regionales	Registro	84	40.48
	Nº de estimaciones de riesgo desarrollados por los órganos competentes	Informe	210	54.76
Monitoreo y seguimiento de las actividades de medidas preventivas, estructurales y no estructurales a nivel nacional.	Nº de reportes remitidos por las Direcciones Regionales	Registro de reportes	88	25.00
Programa sobre "Fortalecimiento de la Organización y Participación Comunal en Acciones de Prevención Frente a Peligros Naturales" en los departamentos de Arequipa, Tacna y Moquegua.	Nº de Proyectos del Programa FOPACO	Proyecto	2	150.00
	Nº de Planes de Trabajo	Plan	2	150.00
	Nº de actas de reuniones de coordinación	Acta	4	100.00
	Nº de manuales orientados a la encuesta Exante y Expost.	Manual	4	100.00
	Nº de encuestas Exante realizado	Informe Técnico	6	83.33
	Nº de campañas de sensibilización y difusión realizados	Evento	6	83.33
	Nº de cuñas radiales desarrollados	Cuña	6	83.33
	Supervisión y evaluación de los Talleres desarrollados	Taller	12	66.67
	Nº de población participante en los talleres	Persona	1100	290.91
	Nº de Autoridades participantes en los talleres	Persona	15	100.00
	Nº de actas de compromiso y/o ordenanzas municipales	Acta	3	66.67

ACTIVIDAD OPERATIVA	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	Reprog.	% Ejec. Anual
	Nº de encuestas Expost desarrollados	Informe Técnico	3	66.67
	Informe final (desarrollo, evaluación, conclusiones y recomendaciones)	Informe Final	3	0.00
	30% de población con vulnerabilidad social reducida frente a los peligros naturales.	Población Beneficiada	300	0.00
Programa sobre "Análisis de la Vulnerabilidad y Estimación de Riesgos" en las cuencas de los ríos Rímac, Chillón y Lurín.	Nº de Proyectos del Programa de Vulnerabilidad	Proyecto	2	200.00
	Nº de Planes de Trabajo desarrollados	Plan	2	200.00
	Nº de Programa Censal desarrollados	Programa	1	400.00
	Identificación de zonas vulnerables (coordinación con INEI)	Informe	1	0.00
	Nº de Directiva del Programa aprobado	Directiva	1	0.00
	Nº de Actas de Reunión de las coordinaciones efectuadas	Acta	3	100.00
	Nº de Manuales de Encuestador aprobado	Manual	3	100.00
	Nº de planos o mapas georeferenciales	Plano	3	100.00
	Nº de Cuestionarios Censales aprobados e impresos	Cuestionario	48,000	100.00
	Nº de encuestadores y supervisores capacitados	Persona	132	100.00
	Nº de viviendas censadas	Vivienda	48,000	100.00
	Nº de informes del censo desarrollado	Informe	3	200.00
	Nº de formato del esquema de estudio	Formato	1	200.00
	Nº de estudio técnico (análisis de la información)	Estudio	0	
	Base de datos actualizada	Base de Datos	0	
	Zonificación de viviendas en riesgo	Zonificación	0	
Programa sobre "Indicadores de Gestión de Riesgos de Desastres" en los departamentos de Cusco, Ancash y Lima.	Nº de Proyectos sobre el Programa de Indicadores	Proyecto	1	200.00
	Nº de Planes de Trabajo	Plan	1	200.00
	Programa para recopilación de datos	Programa	1	200.00
	Nº de Manuales de Encuestador impreso	Manual	200	100.00
	Nº de planos o mapas georeferenciales de zonas vulnerables.	Plano	3	100.00
	Nº de formatos o fichas para el levantamiento de información en zonas vulnerables.	Ficha	10	100.00
	Nº de reuniones de coordinación	Acta	3	100.00
	Nº Actas de Reuniones de Trabajo	Acta	10	100.00
	Nº de reuniones de trabajo con los integrantes de la Comisión Técnica.	Reunión	10	20.00
	Nº de encuestadores y supervisores capacitados.	Persona	100	0.00
	Nº de informes técnicos sobre la recopilación de datos	Informe	3	0.00
	Nº de estudio técnico por departamento y macroindicador.	Estudio Téc.	3	0.00
	Base de datos por departamento y macroindicador	Base de Datos	3	0.00
Formulación de Manuales y Guías orientados a la prevención de Desastres, frente a peligros naturales y tecnológicos.	Nº de manuales desarrollados y aprobados.	Manual	6	216.67
Programa de Evaluación de Impactos Socioeconómicos y Ambientales (Sismo 15 de agosto 2007)	Nº de planes de trabajo	Plan	1	200.00
	Programa para recopilación de datos aprobado	Programa	2	50.00
	Nº de Manuales de Encuestador impreso	Manual	3	166.67
	Nº de Guía de Campo para la Recolección de Información a nivel de Gobierno Regional y Local.	Guía		
	Nº Cuestionario para la Recolección de Información, a nivel de Gobierno Regional y Local	Cuestionario		
	Nº Comisión de Servicio (Levantamiento de Información en la zona afectada)	Comisión		
	Nº Informe realizado (% de avance al 75% a nivel de Gobierno Regional y Local)	Informes		
	Nº de Planos o Mapas Georeferenciales de zonas afectadas (proporcionado por OET)	Planos		
	Nº de reuniones de trabajo con los integrantes de la Comisión Técnica.	Reunión	10	190.00
	Nº de informes técnicos sobre la recopilación de datos	Informe	3	133.33
	Nº de estudios técnicos por departamento y macroindicador	Estudio Técnico	4	25.00
	Base de datos por departamento y macroindicador	Base de Datos	4	50.00
UNIDAD ORGÁNICA DIRECCION NACIONAL DE PREVENCION - Unidad de Evaluación y Ejecución de Proyectos				
META PRESUPUESTARIA: VALUACION DE OBRAS				
Valuación de obras.	Nº de expedientes revisados	Base de datos	1	100.00
	Nº de expedientes aptos para ser valuados	Expediente	642	80.84
	Nº de visitas de campo por obra a valuar	Informe	570	74.21
	Nº de valuaciones efectuadas	Resolución Directoral	527	86.72
Transferencia de obras.	Directiva de Transferencia de Obras	Directiva	1	100.00
	Nº de expedientes a transferir	Expediente	335	45.37
	Nº de visitas a GG.RR. para transferencia de obras	Acta	15	60.00

ACTIVIDAD OPERATIVA	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	Reprog.	% Ejec. Anual
Liquidación de estudios.	Directiva de Liquidación de Estudios	Directiva	1	100.00
	Nº de expedientes de liquidación de estudios	Resol. Directoral	17	35.29
Liquidación de obras.	Nº de expedientes de obras liquidadas	Resol. Directoral	85	54.12
Liquidación de obras colapsadas.	Nº de expedientes de liquidación de obras colapsadas	Resol. Directoral	49	71.43
Elaboración de informes y de Planes de Operaciones de Emergencia	Nº de documentos técnicos-normativos (Planes) elaborados	Informe	4	100.00
Preparación para la respuesta, reforzamiento de los Comités de Defensa Civil y SINPAD	Nº de Informes de evaluación	Informe	48	100.00
Diseño, actualización y aplicación de herramientas de gestión para Administración de Desastres	Nº de Informes de mejoramiento de gestión.	Informe	4	100.00

UNIDAD ORGÁNICA :DIRECCION NACIONAL DE OPERACIONES

META PRESUPUESTARIA : BRINDAR APOYO, ASESORAMIENTO Y MONITOREO EN LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES A NIVEL NACIONAL - SEDE CENTRAL

Apoyo a la atención de emergencias	Nº de emergencias atendidas SINADECI	Unidad	4,600	98.52
	Nº de personas damnificadas y afectadas atendidas SINADECI	Persona	920,300	97.59
	Toneladas de apoyo logístico distribuido SINADECI	TM	2,250.000	90.78

UNIDAD ORGÁNICA: DIRECCION NACIONAL DE LOGISTICA

META PRESUPUESTARIA: GESTION ADMINISTRATIVA

Procesos de selección del PAAC	Nº de procesos de selección convocados	Proceso	162	90.12
	Monto adjudicado	S/.	6,431,042	121.26
Supervisión y control de almacenes	Elaboración de Directiva de procesos logísticos	Directiva	3	66.67
	Verificación y control de existencias de almacén a nivel nacional	Informe	1	100.00
Supervisión y control de bienes patrimoniales. Etiquetado de activos fijos con el Sistema de Código de Barras	Inventario físico de existencias de almacén a nivel nacional	Inventario / Informe	1	100.00
	Etiquetado de activos fijos mediante código de barras a nivel nacional	Etiquetado / Informe	0	
	Verificación física del uso, conservación y destino de los activos fijos a nivel nacional; y plaqueamiento de los bienes patrimoniales con el Sistema de Código de Barra.	Verificación / Informe	2	100.00
	Inventario físico de activos fijos a nivel nacional	Inventario / Informe	5	60.00
	Informe de situación de los bienes patrimoniales a nivel nacional; altas, bajas, transferencia y afectación en uso.	informe	90	81.11

META PRESUPUESTARIA: ABASTECIMIENTO DE BIENES Y/O SERVICIOS- PLAN LOGISTICO

Procesos de selección del Plan Logístico	Ejecución de procesos de selección	Poceso	0	
	Monto adjudicado	S/.	1,109,550	400.90
	Adquisición de bienes de ayuda humanitaria	TM	1,440	49.51
	Transporte de carga, traslado de bienes de ayuda humanitaria a nivel nacional	Servicio de Transporte	90	230.00
	Distribución de bienes de ayuda humanitaria	TM	2,475	127.27

META ADICIONAL: ABASTECIMIENTO DE BIENES Y/O SERVICIOS- PLAN LOGISTICO

Procesos de selección del Plan Logístico (DS. 023-2008-EF)	Ejecución de procesos de selección	Procesos	3	100.00
	Monto adjudicado	S/.	23,556,139	94.92
	Adquisición de bienes de ayuda humanitaria	TM	2,893	64.19

META ADICIONAL: BRINDAR APOYO LOGÍSTICO EN LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

Adquisición de bienes y contratación de servicios por emergencia	Adquisición de bienes de ayuda humanitaria	S/.	1,830,805	101.31
	Contratación de transporte terrestre	S/.	295,165	111.19
	Distribución de bienes de ayuda humanitaria	S/.	89,872	99.98

UNIDAD ORGÁNICA: DIRECCION NACIONAL DE EDUCACION Y CAPACITACION

META PRESUPUESTARIA: CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA A NIVEL NACIONAL

Elaboración de material de difusión sobre Prevención y Atención de Desastres.	Nº de diseños	Diseño	33	100.00
	Nº de material impreso	Folleto	0	0.00
Capacitación del personal del INDECI.	Nº de personas capacitadas	Persona	52	80.77
Impresión y distribución de Programas de Capacitación - PROCAPS.	Nº de Manuales	Manual / Persona	2,400	56.67
Desarrollar Programas de Capacitación, Cursos de Inspectores Técnicos de Seguridad en Defensa Civil.	Nº de Cursos	Curso	20	105.00
	Nº de participantes	Persona	600	114.67
Taller de Evaluación de las capacitaciones realizadas por los Gobiernos Regionales, dirigido a Jefes de las Áreas de Capacitación (26) y a los capacitadores (90)	Nº de Talleres	Taller	1	100.00
	Nº de participantes	Persona	116	38.79

ACTIVIDAD OPERATIVA	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	Reprog.	% Ejec. Anual
Taller de actualización (metodología, técnicas y dinámicas y elaboración de material; contextualización de contenidos) de los PROCAPS, dirigido a capacitadores de los Gobiernos Regionales.	Nº de Talleres	Taller	1	0.00
	Nº de participantes	Persona	90	0.00
Taller de actualización para capacitadores de los Gobiernos Regionales para que organicen y ejecuten los PCJS en los Gobiernos Locales.	Nº de Talleres	Taller	1	100.00
	Nº de participantes	Persona	66	71.21
Talleres de Validación de Programas de Capacitación para Gobiernos Locales, Comunidades y Anexos.	Nº de Talleres	Taller	2	150.00
	Nº de participantes	Persona	70	127.14
Supervisión, evaluación y monitoreo de las actividades de capacitación ejecutadas por los Gobiernos Regionales.	Nº de acciones de supervisión.	Visita/Informe de Supervisión	35	8.57
Atención de Convenios con el Ministerio de Educación y con Instituciones de Educación Superior.	Nº de Talleres Aprendiendo a Prevenir	Taller	35	174.29
	Nº de participantes	Persona	4,000	86.73
	Nº de Regiones con SESPAD	Región	10	100.00
	Nº de participantes en talleres SESPAD	Persona	2,000	100.00
	Nº de Convenios con Inst. Educ. Sup.	Convenio suscrito	9	122.22
Implementación y operación de la Biblioteca Virtual del INDECI.	Nº de Talleres	Taller	1	100.00
	Nº de participantes	Persona	30	43.33
Programa de Educación a Distancia.	Nº de Cursos	Curso	4	25.00
Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades	Nº de Talleres	Taller	22	95.45

UNIDAD ORGÁNICA: DIRECCION NACIONAL DE PROYECTOS ESPECIALES

META PRESUPUESTARIA: MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE PROYECTOS

Control y seguimiento de Convenios del Programa de Rehabilitación.	Nº de Informes de seguimiento de Proyectos de Rehabilitación	Informe	12	100.00
	<u>Indicador de Resultado.</u> Firma de Actas de Compromiso de las Regiones en culminar los proyectos y actividades aprob.	Actas	32	103.13
Dictado de Talleres de capacitación en formulación de fichas técnicas	Nº de talleres dictados	Taller	19	105.26
Evaluación de fichas técnicas presentadas por los Gobiernos Regionales y/o Entidades Públicas	Nº de reuniones convocadas para la evaluación de fichas técnicas	Reunión	39	94.87
	<u>Indicador de Resultado.</u> Incremento a 30% de Comités Regionales de Defensa Civil formulando adecuadamente fichas técnicas de actividad de emergencia. Directiva Nº 001-2008-EF/68.01	Informe	1	100.00

UNIDAD ORGÁNICA : GRUPO DE COORDINACION DEL SINADECI

META PRESUPUESTARIA: ACCIONES DE LA ALTA DIRECCION

Organización de reuniones, talleres y encuentros para el fortalecimiento del SINADECI.	Nº de eventos realizados	Evento	48	75.00
Seguimiento de Planes Sectoriales, Regionales y Locales.	25 CRDC presentan sus Planes de PAD en concordancia al PNPAD	Informe	11	100.00
Seguimiento y monitoreo de las Oficinas de Defensa Civil.	10% de Oficinas de Defensa Civil que desarrollan funciones de PAD	Informe	11	100.00
Seguimiento y monitoreo de los Comités de Defensa Civil y Comisiones de Trabajo.	20% de Comités de Defensa Civil y Comisiones de Trabajo funcionando	Informe	11	100.00
Seguimiento y coordinación de la Secretaría Técnica de la CMPAD.	100% de requerimientos estructurados y gestionados por GG.RR. aprobados por la CMPAD	Informe	7	71.43
Seguimiento y monitoreo del Plan de Coordinación del SINADECI	Elaboración de 02 Directivas que aprueban el Plan de Coordinación del SINADECI y los procedimientos para su implementación	Documento	1	100.00
Coordinación y seguimiento de la transferencia y activación de funciones.	50% de GG.RR. que ejecutan adecuadamente las funciones transferidas por el INDECI	Informe	12	100.00
	Funciones de Defensa Civil transferidas y supervisadas por el INDECI	Informe	6	83.33
Seguimiento y monitoreo de la participación de la empresa privada en el SINADECI	Nº de informes de evaluación y seguimiento	Informe	4	100.00
Seguimiento de convenios nacionales e internacionales.	Nº de informes de evaluación y seguimiento	Informe	16	68.75

Fuente: Evaluación Anual del Plan Operativo Institucional 2008, INDECI

El análisis del cuadro anterior revela que de los 142 indicadores que cuentan con algún registro correspondiente a los órganos de línea en 2008, el promedio simple del avance físico alcanzó el 95%. Asimismo, 73 indicadores mostraron un avance igual o superior al 100%, 8 indicadores adicionales se situaron en un nivel de avance entre 90%-100%, y 15 indicadores mostraron un avance nulo.

Por otra parte, la evolución histórica de algunos indicadores muestra algunas características del sistema de planificación y presupuesto, así como revela los progresos o retrocesos de la concreción de las actividades programadas por la misma entidad. Algunos aspectos que pueden mejorarse del sistema son:

- i. Existe heterogeneidad en la definición de actividades en el horizonte de tiempo. Como lo demuestra en número de indicadores, el mismo se incrementa anualmente por lo que no es posible realizar un seguimiento histórico de muchos de ellos. No obstante, debe tomarse en cuenta que con el proceso de descentralización que se profundiza en 2008, este tipo de heterogeneidad es normal puesto que las competencias de los órganos de línea cambian.
- ii. No existe claridad en la definición de la unidad de medida de algunas actividades, e incluso de definen unidades de medida que no “miden” al indicador propuesto. En un buen número de actividades la unidad de medida es un “informe”, pero no se dice nada acerca de su contenido, por lo que es posible que el objetivo que se busca con la actividad no se logre a pesar de que se produce un informe.
- iii. En algunos casos la meta reprogramada se subestima marcadamente, observándose por ello porcentajes de avance muy superiores al 100%.

En relación a este último punto, debe mencionarse que la entidad reprograma sus metas físicas en función de los avances semestrales o de otros criterios válidos, como puede ser la ocurrencia de un desastre de proporciones. En el Anexo D, cuadro 4, se muestra un ejemplo de la reprogramación aplicado a la Dirección Nacional de Proyectos Especiales. En todo caso, la reprogramación es un elemento a tomar en cuenta al momento de analizar el porcentaje de avance de una actividad operativa, en vista de que un avance del 100% se puede lograr debido a, por ejemplo, una reducción sustancial en la meta programada inicialmente. Este tipo de situación no permite evaluar la verdadera eficacia (ni la eficiencia) de las actividades, puesto que es posible que a pesar de que se logre un 100% de avance no se esté satisfaciendo las necesidades reales de la institución o de la ciudadanía, las cuales, al menos en teoría, deberían quedar plasmadas en la programación anual inicial. Por supuesto, un ajuste de metas también puede originarse en una planificación inicial inadecuada, en cuyo caso la meta reprogramada vendría a ser la óptima para la institución aunque estaría indicando fallas en el proceso de planificación institucional.

b) Desempeño del PEV en cuanto a la producción de Componentes

En vista de que la mayoría de indicadores que emplea el INDECI para su planificación son de actividad y no de producto, en esta sección se procede a evaluar de una manera cualitativa y cuantitativa (cuando existe información), a un grupo de servicios o productos brindados por los órganos de línea de la entidad.

(i) Componente de Prevención de Desastres

Bajo el componente de Prevención se ha podido identificar una serie de productos prestados por distintas direcciones o programas del INDECI. En particular, en esta sección se presentan la evaluación de los productos de las tres unidades de la DNP - la Unidad de Estudios y Evaluación del Riesgo, la Unidad de Inspecciones Técnicas y la Unidad de Evaluación y

Ejecución de Proyectos-, así como los productos relacionados con el Programa de Ciudades Sostenibles y la Dirección Nacional de Proyectos Especiales.

En la **Unidad de Estudios y Evaluación del Riesgo** de la DNP se ha identificado varias acciones que representan productos y los servicios de la institución:

La estimación del riesgo. Este producto, regulado en la Directiva Nº 016 – 2006 - INDECI/10.2 Normas y Procedimientos para la Programación y Ejecución de la Estimación del Riesgo y el Manual Básico para la Estimación del Riesgo, contiene varios subproductos de importancia, a saber:

- Normatividad actualizada para Estimaciones del Riesgo a través de una regulación completa con procesos, procedimientos y metodologías. La UEER elaboró en 2006 la primera versión del Manual Básico para la Estimación del Riesgo. Este documento se ha constituido en una herramienta práctica para los profesionales encargados de realizar las estimaciones del riesgo y una guía que orienta la elaboración de los respectivos informes. La UEER se encuentra perfeccionando y actualizando el Manual Básico para la Estimación del Riesgo, además de precisar los alcances técnicos normativos y de procedimientos para una eficiente y eficaz elaboración del Informe de Estimación del Riesgo. En 2008 se logró formular parcialmente el Manual de Riesgos Tecnológicos o Inducidos por el ser Humano, el Manual de Comunicación del Riesgo de Desastres y el Manual del Riesgo por Incendios Forestales, los cuales serán una herramienta adicional al Manual Básico. Asimismo, debido a la importancia de elaborar un dispositivo legal que defina en detalle el papel que tendrán que jugar los Gobiernos Regionales y Locales, así como los sectores en su compromiso con la prevención de desastres, la UEER se encuentra desarrollando un Proyecto de Reglamento de Evaluación del Riesgo, estimándose su conclusión para finales de 2009 cuando sería remitido a la Jefatura institucional.
- Formación y capacitación de Estimadores de Riesgo³⁸ mediante el Programa de Capacitación para la Estimación del Riesgo (PCER) a nivel nacional. Este servicio ha incrementado sus logros de manera considerable, aunque la UEER estima que la cifra sigue siendo baja. Ello incluye la participación de los Gobiernos Regionales en la importancia de contar con Estimadores del Riesgo desde 2008.

Cuadro 16. Estado de los PCER realizados a nivel nacional, 2007-2008

	GOBIERNO REGIONAL				ESTIMADORES			FECHA DE EJECUCION DEL PCER		Fecha de validación	
	Nº de PCER		Nº de G.R.		Válidos	Por validar	Actualizados	2007	2008		
	2007	2008	2007	2008							
Piura	1		1		21			del 26/02/07 al 03/03/07			
	1				31			del 28/05/07 al 02/06/07			
Lambayeque	1		1					del 23/07/07 al 26/07/07			
Cajamarca		1		1		26	19		del 14/07/08 al 18/07/08		
Lima		1		1		40			del 07/07/08 al 11/07/08		
Pasco	1		1		4			del 12/11/07 al 16/11/07		14/02/2008	
Ica		1		1	32				del 24/03/08 al 29/03/08	30/06/2008	
Huánuco	1		1		14			del 13/02/07 al 17/02/07		05/10/2007	
	1				10			del 04/06/07 al 10/06/07		30/10/2007	
Arequipa	1		1		9			del 19/11/07 al 22/11/07		22/07/2008	
Moquegua	1		1			22		del 02/10/07 al 05/10/07			
	1							del 07/11/07 al 10/11/07			
Moquegua Ilo					8						

³⁸ Los Estimadores de Riesgo son profesionales capacitados y certificados en la estimación de riesgos. Dichos profesionales especializados resultan clave para las acciones de prevención de desastres

	GOBIERNO REGIONAL				ESTIMADORES			FECHA DE EJECUCION DEL PCER		Fecha de validación	
	Nº de PCER		Nº de G.R.		Válidos	Por validar	Actualizados	2007	2008		
	2007	2008	2007	2008							
Tacna	1		1			9		del 15/11/07 al 17/11/07			
Apurimac-Andahuaylas		1		1		13			del 22/01/08 al 26/01/08		
		1							del 28/01/08 al 30/01/08		
Apurimac-Abancay						31					
Madre de Dios	1		1			6		del 06/11/07 al 09/11/07			
Ucayali	1		1		17			del 30/05/07 al 10/06/07			
San Martín		1		1		37			del 23/06/08 al 27/06/08	21/09/2007	
TOTALES	12	6	9	5	146	184	19				

Fuente: UEER, INDECI

- c. Acreditación y certificación de Estimadores de Riesgo aptos a nivel nacional. En la actualidad, la UEER cuenta con una relación de profesionales de distintas ramas que son especialistas en la estimación del riesgo (de los gobiernos regionales), los mismos que han sido formados y capacitados por la UEER-DNP mediante el PCER a nivel nacional, y que se encuentran en condiciones técnicas aptas para elaborar el informe de estimación del riesgo de su región.
- d. Informes de Estimación del Riesgo a Nivel Nacional, La producción de estos informes ha permitido contar con información actualizada con la finalidad de llevar un inventario de las mismas y poder determinar el riesgo por región. Estos informes se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 17. Informes de Evaluaciones de Riesgo, 2008

TIENEN ESTIMADORES DE RIESGO Y ESTÁN VALIDADOS				
DIRECCIONES REGIONALES DE DEFENSA CIVIL	GOBIERNO REGIONAL	Nº DE ESTUDIOS DE RIESGO	Nº DE ESTIMACIONES VALIDAS	OBSERVACIONES
Primera dirección regional de defensa civil Piura	Piura	31	31	
	Lambayeque	34	0	no se ciñe al manual básico
	Cajamarca	0	0	falta acreditar a los estimadores
Segunda dirección regional de defensa civil Callao	Lima	0	0	falta acreditar a los estimadores
	Pasco	7	7	reporte indicando el peligro
	Ica	0	0	
	Huanuco	7	6	
Tercera dirección regional de defensa civil Arequipa	Arequipa	0	0	
	Moquegua	0	0	falta acreditar a los estimadores
	Moquegua Ilo	0	0	
	Tacna	0	0	falta acreditar a los estimadores
Cuarta dirección regional de defensa civil Cusco	Apurimac Andahuaylas	0	0	falta acreditar a los estimadores
	Apurimac Abancay	0	0	falta acreditar a los estimadores
Quinta dirección regional de defensa civil Loreto	Ucayali	0	0	
	San Martín	0	0	falta acreditar a los estimadores
SUBTOTALS		79	37	
NO TIENEN ESTIMADORES DEL RIESGO O NO ESTÁN VALIDADOS				
Primera dirección regional de defensa civil Piura	Amazonas	2	0	Reporte indicando el peligro (no tiene estimadores del riesgo)
Segunda dirección regional de defensa civil Callao	Junín	10	0	Reporte indicando el peligro (no tiene estimadores del riesgo)
Cuarta dirección regional de defensa civil Cusco	Cusco	29	0	no tiene estimadores de riesgo
	Apurimac	10	0	Reporte indicando el peligro (no tiene estimadores del riesgo)
	Madre de dios	2	0	no tiene estimadores de riesgo
SUBTOTALS		53	0	

Fuente: UEER, INDECI

- e. Seguimiento a nivel nacional del cumplimiento de las recomendaciones de tipo estructural y no estructural descritas en los informes de estimación del riesgo. Estas recomendaciones se definen en el cuadro de las recomendaciones remitidos a la UEER con la finalidad de dar seguimiento al cumplimiento de las mismas e informar a los entes pertinentes de control y fiscalización del no cumplimiento de los mismos.

Planificación de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres. El SINADECI debe contar con protocolos, procedimientos y planes de prevención y reducción del riesgo de desastres para la optimización de sus funciones. Para ello es fundamental que las entidades operativas (CDC Regionales y Locales), con el apoyo del INDECI, desarrollen técnicas y metodologías para su elaboración. La DNP a través de la UEER, ha desarrollado Planes para la Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres -cuya elaboración se encuentra avanzada-, los cuales permitan diseñar estrategias para la reducción de riesgos y de tal modo, cuantificar el riesgo y delimitar las acciones a ejecutar con sostenibilidad. Estos Planes, como documentos preventivos y herramientas de Gestión del Riesgo de Desastres, buscan fortalecer a los gobiernos subnacionales en la Gestión del Riesgo a través de herramientas de planificación adecuadas, las cuales permitan ejecutar acciones de prevención de desastres, a fin de que permita recomendar acciones de prevención, planificación y reducción del riesgo, garantizando la seguridad de la población y continuidad de las actividades económicas. La importancia de esta acción se sustenta en la adopción de medidas preventivas y de mitigación/reducción de desastres, parámetros necesarios en la Gestión de los Desastres.

En este producto se identificó la necesidad de contar con normatividad idónea y actualizada, así como Estimadores de Riesgo acreditados e información necesaria para la elaboración de los informes o estudios de estimación de riesgo de las zonas de trabajo. Ellos serían los mismos elementos de juicio para la adopción de medidas de prevención y proporcionan una base para la planificación a largo plazo de las actividades de prevención, que son las que aumentan la protección de la población (expuesta al riesgo) al colocarla sobre bases más sólidas, debido que hasta la fecha aun no se cuenta con presupuestos destinados para este tipo de acciones.

Caracterización del peligro y medición para la gestión del riesgo. El INDECI desarrolla este servicio para la observación, investigación y el conocimiento sobre peligros naturales y tecnológicos, lo que constituyen la base tanto para la toma de decisiones en la gestión de los desastres como para la incorporación del criterio de prevención y mitigación en los procesos de planificación para el desarrollo sostenido, por lo tanto su desarrollo debe ser una de las prioridades del sistema en todos sus niveles.

La UEER ha expresado su preocupación porque no existe el impulso de programas de observación, investigación y evaluación de peligros naturales y/o antrópicos por parte de las instituciones nacionales que por mandato de sus leyes orgánicas efectúan estas tareas. Ello debilita el área de la investigación en base al desarrollo de modelos físico-matemáticos y/o estadísticos. Se requiere asimismo contar con un buen nivel de detalle de mapas de peligros, identificando aquellos de origen natural y antrópico. Además es indispensable mantener actualizado el inventario y vulnerabilidades de los elementos bajo riesgo.

La identificación de los peligros conjuntamente con el análisis de vulnerabilidad tipificará el escenario de riesgo de una comunidad frente al futuro. Sin la información sobre el escenario del riesgo es muy difícil calcular la relación entre los beneficios de las medidas de reducción de desastres y sus costos. Aquí hay un esfuerzo conjunto con los niveles municipales de gobierno. Durante las entrevistas sostenidas con INDECI, se mencionó la pertinencia de que las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales y de Plagas Forestales elaboren el Reglamento de dicho sistema, debiendo definir la organización, funciones y coordinaciones para su funcionamiento ordenado, definiendo además la Red de Coordinación y el Sistema para la Detección y Monitoreo de Incendios Forestales.

En términos de la concreción de productos, el INDECI ha podido caracterizar el peligro de la temporada de frío de 2008, siendo un aporte importante para los sectores que requieran tomar acciones y elaboración de sus respectivos planes de contingencia o intervención. De otro lado, dentro de la función de diseñar y proponer estrategias de reducción de riesgos ante desastres en el proceso de planeamiento del desarrollo, no se ha observado avances significativos. La falta de estudios sobre vulnerabilidad requiere promover activamente desde los sectores y los gobiernos subnacionales, acciones para que las entidades públicas y privadas tomen las medidas correspondientes. Ello se aplica especialmente para las entidades encargadas de la prestación de servicios públicos, o las que lleven a cabo obras civiles mayores o actividades industriales que involucren tecnologías peligrosas. Éstas deben realizar un análisis de vulnerabilidad y riesgo de su infraestructura y el entorno donde se emplaza ante la ocurrencia probable de fenómenos naturales intensos o de eventos que puedan ocurrir a causa de sus actividades, con el fin de que se tomen las medidas de protección y se realicen los planes de contingencia correspondientes.

En relación a la medición de los riesgos, se necesita información cuantificable para la toma de decisiones. Actualmente el Perú no cuenta con un documento que contenga información cuantificable detallada sobre los Riesgos de Desastres, a nivel Regional, Provincial y Distrital³⁹. En este sentido, es importante identificar, calificar y cuantificar el riesgo y su gestión de las zonas seleccionadas, lo que permitirá medir el impacto potencial de los peligros naturales, la vulnerabilidad y su capacidad de manejar los riesgos.

Análisis y formulación de estudios de Impacto Socio Económico y Ambientales. La cuantificación de pérdidas económicas de daños materiales y el número de víctimas que causan los desastres naturales, es un esfuerzo pendiente. Las estimaciones son aún poco confiables o en todo caso muy generales. Un esfuerzo que se ha hecho es el “Programa sobre la Evaluación de Impacto Socioeconómicos y Ambientales del Sismo ocurrido el 15 de Agosto del 2007, en las regiones de Ica, Lima, Ayacucho y Huancavelica”, con el objetivo de identificar, calificar, cuantificar y evaluar los daños y efectos del desastre y medir en términos monetarios el impacto socioeconómico y ambiental, en las zonas más afectadas por el desastre y sus efectos sobre la economía del país. Para este trabajo, la UEER ha encontrado restricciones de acceso a la información, lo que retrasa las actividades de la formulación de los indicadores.

También se ha observado poco interés y compromiso sectorial, según la UEER, quien ha expresado además la necesidad de contar con profesionales con un perfil especializado para desarrollar la actividad. La importancia de la construcción de estos indicadores permitiría la exactitud de la información para la toma de decisiones, especialmente a nivel de la validación de la metodología que servirá para futuros trabajos de investigación en cualquier parte del territorio y frente a cualquier otro evento adverso generado por desastres.

Programa de fortalecimiento de las capacidades de las autoridades y la comunidad ante peligros de origen natural. Este producto contempla acciones dirigidas a impulsar y coordinar la elaboración y aplicación de instrumentos de organización y gestión institucional⁴⁰. El fortalecimiento de la capacidad de acción de los CDC Regionales y Locales para la prevención y atención de desastres es un elemento fundamental para el éxito de los propósitos de la política del Estado en Defensa Civil. Según la UEER, existe una baja actividad de los Comités en relación con la Defensa Civil así como una ausencia de gestión administrativa a través de las

³⁹ No obstante, se resalta el esfuerzo de la Comisión Multisectorial de Riesgo de Desastre (CMRRD) creada por la PCM, que durante 2004 elaboró varios estudios sobre las condiciones de peligros y vulnerabilidad, cuya limitación era el tamaño de escala en el que se realizaron, dadas las limitaciones de información. Ver CMRRD (2004 a y b). A pesar de ello, el MEF ha utilizado estos estudios como base de información para sus “Pautas Metodológicas para la incorporación del Análisis del Riesgo en proyectos de inversión pública”. Véase MEF (2007).

⁴⁰ Estas acciones se complementan con el programa de Fortalecimiento del SIREDECI desarrollado por DINAEC que se inició en el último trimestre del año 2008, con la finalidad de apoyar las funciones transferidas a los Gobiernos Regionales. Se contó con la colaboración de profesionales de diferentes Direcciones Nacionales y Oficinas del INDECI. En 2008 se desarrollaron 21 talleres de Fortalecimiento al SIREDECI.

Oficinas de Defensa Civil que permita la continuidad y sostenibilidad de las acciones de prevención y mitigación de desastres. Si bien es cierto que la DNP viene apoyando a los gobiernos regionales asesorándolos en la elaboración de sus Informes de Estimación del Riesgo, éstos en los últimos años se han venido recortando por falta de presupuesto lo cual debilita al sistema y a las acciones de prevención frente a desastres naturales.

En las entrevistas sostenidas, se ha insistido en la necesidad de coordinar los esfuerzos con la sociedad civil, así como conseguir un nivel de respuesta eficiente de las entidades públicas y privadas relacionadas con proyectos de infraestructura y de las instituciones operativas de atención de emergencia para que participen coordinadamente en la prevención y actúen en forma oportuna, efectiva, y coordinada e integrada al SINADECI.

Monitoreo y Análisis del Peligro. La DNP realiza el monitoreo de peligros naturales identificados por las Instituciones Técnico Científicas nacionales e internacionales; esta información constituye la base tanto para la toma de decisiones en la gestión de los desastres como para la incorporación del criterio de prevención y medidas de acción inmediata en el ámbito nacional. Dada su relevancia y la riqueza de su información, este proceso se realiza desde el módulo de monitoreo y análisis de la DNP – UEER con espacio físico en el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN), el cual se explica más adelante.

En el diagnóstico de la DNP-UEER, se revela la limitación de equipamiento y de herramientas modernas para realizar el monitoreo, lo que impacta negativamente en la obtención de la información de peligros. No se cuenta con personal propio del INDECI, sino con técnicos especialistas en meteorología destacados del SENAMHI – FAP en mérito al convenio suscrito entre ambas instituciones. No existe un programa que registre y almacene la información de manera sistematizada, para así contar con datos históricos que facilite la toma de decisiones.

Evaluación y Atención de Emergencias. Si bien este producto no está directamente vinculado a la UEER, esta Unidad ha venido solicitando desde 2008 su participación activa en el COEN. Ello ha complicado a veces el cumplimiento de las actividades del Plan Operativo de la UEER, por lo que se ha solicitado que el personal de la Unidad reciba una inducción con la finalidad de desempeñar de manera eficiente las tareas encomendadas. En este proceso es importante destacar que ante eventos adversos como sismos u otros, el papel de la DNP es clave en materia de atención y/o prevención, por lo que se considera importante su participación en el COEN como parte del plan operativo. En esta actividad, se destaca el apoyo brindado para la atención y administración del desastre, tanto en la parte operativa como técnica, en el ámbito de la emergencia debido al sismo de 2007. No obstante, debe mencionarse que estas acciones podrían estar duplicando los esfuerzos de la DNO, por lo que se estima conveniente una coordinación directa con esta Dirección. Esta situación grafica cómo la visión de gestión del riesgo al interior del INDECI, permite ver que cada dirección tiene un papel en dicho enfoque y que no es necesario que cada una de ellas tenga que realizar todo el proceso: prevención y atención, sino que cada una tiene acciones asignadas de manera específica.

Acciones para reducir la vulnerabilidad. Siendo la vulnerabilidad un componente importante de los riesgos, la gestión correctiva de éstos significa la reducción de vulnerabilidades existentes e impactos generados por peligros. Al respecto, es pertinente mencionar que estas acciones pueden representar una duplicación de esfuerzos con las funciones ya descentralizadas a los gobiernos subnacionales. Si bien existe la preocupación del nivel nacional por implementar estas acciones, ello no debería significar que desarrollem estas actividades directamente, sino fomentar su implantación en los nuevos responsables a través de un adecuado proceso de asistencia técnica y capacitación, salvo situaciones muy críticas por su escala y magnitud⁴¹.

⁴¹ La UEER realizó 5 estudios de Análisis de la Vulnerabilidad y Determinación de Riesgos entre 2001-2003, para los distritos de Lima Cercado, Chorrillos, Barranco, Rímac y La Victoria, donde se mostró que existían 35,663 viviendas que se encontraban en estado de colapso con un riesgo alto para sus habitantes, que superaban los 155 mil.

En segundo lugar, la **Unidad de Inspecciones Técnicas** (UIT) de la DNP, brinda de manera agregada servicios relacionados con la elaboración de la normativa nacional -normas y reglamentos, infracciones, sanciones, multas- en materia de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil (ITSDC), así como la supervisión a los órganos ejecutantes acerca del cumplimiento de la misma. En este sentido, también se encarga de administrar el Registro Nacional de Inspectores Técnicos de Seguridad en Defensa Civil⁴².

La supervisión de normas por parte de la UIT se vincula principalmente a las acciones que realizan los órganos ejecutantes -Gobiernos Subnacionales y algunas entidades del Gobierno Nacional- en materia de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil (ITSDC). Dentro de las acciones de prevención tendientes a prevenir desastres, las ITSDC realizadas por los órganos ejecutantes constituyen instrumentos que permiten verificar si las instalaciones, inmuebles y/o recintos de toda índole, de propiedad privada, de dominio privado del Estado y/o de dominio público, en los cuales resida, labore o concurra público, cumplen con las condiciones de seguridad a fin de garantizar la seguridad y la integridad de las personas⁴³. Así, la UIT supervisa el cumplimiento del Reglamento de ITSDC, el cual establece que la inspección se desarrolla mediante la verificación del cumplimiento de la normativa de seguridad en defensa civil vigente⁴⁴, donde los servicios que brindan los órganos ejecutantes están vinculados a los tipos de ITSDC cuyas características por cada tipo se describen más adelante.

Por otra parte, en el tema de los sistemas de información y la generación de datos, si bien el detalle de información vinculado al proceso de Inspecciones se descontinúa con la transferencia de esta competencia a los gobiernos subnacionales desde mediados de 2008⁴⁵, aún se mantiene la información final puesto que la UIT autoriza, de manera digital, la emisión del documento “*Certificado de Inspección Técnica de Seguridad de Defensa Civil de Detalle*”, esto es, los gobiernos subnacionales (los cuales cuentan con su respectivo usuario y contraseña) deben ingresar al portal de la institución e imprimir con su sello de seguridad correspondiente dicho documento, cada vez que los órganos ejecutores lo ameriten. A continuación se presenta una descripción breve de los productos principales que ofrece la Unidad de Inspecciones Técnicas, con sus respectivos indicadores cuando éstos existen:

Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil Básica. Es un tipo de ITSDC que se ejecuta teniendo en cuenta dos situaciones -denominadas como Ex Post o Ex Ante- y que por sus características presentan un nivel de complejidad menor. La inspección de este tipo consiste en la verificación de forma ocular del cumplimiento o incumplimiento de las normas de seguridad en defensa civil y la evaluación de la documentación previamente presentada por el administrado para el inicio del procedimiento. Las ITSDC Básicas deben procesarse en un máximo de 15 días hábiles contados desde el inicio del procedimiento.

En el caso de la ITSDC Básica Ex Post, el administrado presenta una declaración jurada de observancia de las condiciones de seguridad, con formato específico, adjunto a su solicitud de Licencia de funcionamiento. Esta ITSDC se ejecuta con posterioridad al otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento, por el órgano competente de la Municipalidad en materia de

⁴² Otros servicios que brinda la UIP se refieren al fortalecimiento de capacidades y al acompañamiento a los órganos ejecutantes y a la población en temas especializados. La UIT también participa en Comités Técnicos Normativos promovidos por INDECOPI y que se han materializado en la emisión de Normas Técnicas Peruanas sobre extintores, señalización, instalaciones eléctricas, etc. También colabora con la modificación del Reglamento Nacional de Edificaciones, habiéndose modificado la Norma A010 Condiciones Generales de Diseño y, en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas, se ha modificado el Código Nacional de Electricidad.

⁴³ Estas Inspecciones se encuentran normadas por el nuevo reglamento de ITSDC, aprobado por el Decreto Supremo N° 066-2007-PCM, que incluye obligaciones tanto para los órganos ejecutantes, que tienen a su cargo velar por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el mismo, como para los administrados.

⁴⁴ Véase el manual en la dirección web: <http://www.indeci.gob.pe/uits/index.htm>

⁴⁵ Como se ha mencionado, con la transferencia se pierde información puesto que los órganos ejecutantes no cumplen con suministrarlala. La excepción son las Inspecciones de Detalle y Multidisciplinarias en Lima Metropolitana, competencia que aún no se transfiere.

Defensa Civil⁴⁶. Por su lado, la ITSDC Básica Ex Ante se ejecuta como parte del procedimiento para la obtención de la Licencia de funcionamiento, para lo cual el administrado debe presentar: la cartilla de seguridad o plan de seguridad en defensa civil, pruebas, informes, constancias, y otros documentos relacionados con el objeto de inspección señalados en el TUPA de los órganos ejecutantes; así como la documentación técnica que sea requerida por parte del Grupo Inspector y/o el Órgano ejecutante durante el procedimiento⁴⁷.

En términos de indicadores y metas, más allá de lo mostrado en los cuadros de seguimiento de actividades de la sección anterior, para el caso del número de ITSDC básicas a nivel nacional sólo se observa registro para 2006 y 2007. Esto se debe a que la recolección de la información se realiza a través de la comunicación telefónica con los encargados en cada órgano ejecutor. Según la UIT, para el 2008 la información proporcionada por los órganos ejecutores, en materia de Inspecciones Técnicas, son limitadas. En efecto, en muchos casos se cuentan acceso al Internet restringido y, los que acceden, no cuentan con un sistema de información para recabarla. Asimismo, se da el caso de algunos Gobiernos Regionales que consideran que su autonomía no les obliga a proporcionar información periódica, ni mucho menos a ser supervisados sobre las metas referidas a las inspecciones técnicas. A pesar de todo ello, debe tomarse en cuenta que la información se obtiene desde el lado de la oferta, pero no existe registro de la demanda⁴⁸; en otras palabras, se sabe cuántas Inspecciones se realizan pero no cuántas debieron realizarse. Ello aplica a todas las Inspecciones.

Cuadro 18. ITSDC básicas a nivel nacional 2006-2007

MACROREGIÓN	REGIÓN	2006	2007
Primera Dirección Regional De Defensa Civil	Piura	1,101	0
	Tumbes	32	0
	Lambayeque	1,956	1,242
	La Libertad	314	28
	Cajamarca	451	740
	Amazonas	116	169
Segunda Dirección Regional De Defensa Civil	Lima y Callao	5,714	0
	Ancash	1,636	0
	Ayacucho-Huancavelica	1,270	0
	Pasco-Junín	63	550
	Huánuco	225	0
	Ica	1,186	494
Tercera Dirección Regional De Defensa Civil	Arequipa	762	0
	Tacna	575	0
	Moquegua	149	0
	Puno	243	863
Cuarta Dirección Regional De Defensa Civil	Cusco	88	0
	Madre De Dios	300	203
	Apurímac	233	184
Quinta Dirección Regional De Defensa Civil	Loreto	761	0
	San Martín	No reportado	1,714
	Ucayali	125	0

Fuente: Memoria Institucional INDECI 2007.

Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil de Detalle. Esta inspección se aplica a objetos que por sus características requieren una verificación ocular interdisciplinaria del cumplimiento o incumplimiento de las normas de seguridad en materia de defensa civil, así como la evaluación de la documentación previamente presentada por el administrado para el

⁴⁶ Corresponde a los establecimientos de hasta cien metros cuadrados (100 m²) y capacidad de almacenamiento no mayor del 30% del área total del Local, con ciertas excepciones explícitas (pub-karaokes, licorerías, discotecas, bares, ferreterías, casinos, máquinas tragamonedas, juegos de azar, etc.)

⁴⁷ Entre los objetos de este tipo de ITSDC se encuentran: edificaciones, con un área desde 101 m² hasta 500 m²; instituciones educativas con determinadas características; determinadas cabinas de Internet, gimnasios, agencias bancarias, playas de estacionamiento, licorerías, ferreterías, etc., entre otros.

⁴⁸ En general, tener una visión de “oferta” y no de demanda en los servicios que brinda es una característica del INDECI como institución. Comúnmente se tiene información sobre la cantidad de servicios brindados pero no los comparan con la cantidad de servicios que se demandan, lo cual debería ser un elemento básico para la planificación de actividades y el uso de fondos.

inicio del procedimiento. Dicha información incluye: planos de arquitectura, eléctricos, de estructuras, señales y rutas de evaluación, ubicación; memorias descriptivas; protocolos de pruebas específicas; plan de seguridad en defensa civil o planes de contingencia, según corresponda; Informe Técnico Favorable emitido por OSINERGMIN; certificados; informes, constancias y otros documentos relacionados con el objeto de inspección señalados en el TUPA del INDECI; así como la documentación técnica que sea requerida por parte del grupo inspector y/o el órgano ejecutante durante el procedimiento⁴⁹.

La ITSDC de Detalle debe ser realizada sólo por los órganos ejecutantes competentes, a través de un grupo interdisciplinario, conformado por Inspectores Técnicos de Seguridad de Defensa Civil calificados para ITSDC de Detalle, de acuerdo con el procedimiento desarrollado en el Manual de ejecución de ITSDC. El plazo máximo para la finalización del procedimiento de las ITSDC de Detalle es de 45 días hábiles contados desde el inicio del procedimiento.

En cuanto a los indicadores de las ITSDC de Detalle a nivel nacional, la recolección de información por parte de las Direcciones Regionales de Defensa Civil e informadas a la Unidad de Inspecciones Técnicas en el periodo 2005-2007, se detalla a continuación.

Cuadro 19. ITSDC de detalle a nivel nacional, 2005-2007

AÑO		2005	2006	2007
Primera Dirección Regional de Defensa Civil	Piura	83	166	164
	Tumbes	17	12	12
	Lambayeque	69	92	93
	La Libertad	62	62	87
	Cajamarca	31	34	37
	Amazonas	11	20	9
Segunda Dirección Regional de Defensa Civil	Lima y Callao	1,289	1,896	2,100
	Ancash	0	18	56
	Ayacucho-Huancavelica	0	22	22
	Pasco	0	0	16
	Huánuco	4	12	17
	Junín	11	0	78
Tercera Dirección Regional de Defensa Civil	Ica	7	26	30
	Arequipa	91	81	77
	Tacna	38	52	26
	Moquegua	18	17	4
Cuarta Dirección Regional de Defensa Civil	Puno	22	35	41
	Cusco	85	102	75
	Madre De Dios	3	12	16
Quinta Dirección Regional de Defensa Civil	Apurímac	25	18	22
	Loreto	31	33	38
	San Martín	15	21	37
TOTAL		1,924	2,771	3,094

Fuente: Memoria Institucional INDECI 2007.

Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil Multidisciplinaria. Es un tipo de ITSDC que se ejecuta a instalaciones que por la actividad que se desarrolla en ellas se puede generar riesgo para la vida humana, patrimonio y el entorno, y que requiere de una verificación ocular multidisciplinaria del cumplimiento o incumplimiento de las normas de seguridad en Defensa Civil vigentes y de la evaluación de la documentación previamente presentada por el administrado al inicio del procedimiento, tales como: planos de arquitectura (ubicación y distribución), eléctricos, de estructuras, de señalización y rutas de evacuación; memorias

⁴⁹ Entre los objetos de este tipo de ITSDC se encuentran: edificaciones con un área mayor de 500 m²; industrias livianas y medianas; mercados de abasto, galerías y centros comerciales; locales de espectáculos deportivos y no deportivos; centros de diversión con excepción de los pubs-karaokes; agencias bancarias con un área mayor a 500 m² y un número mayor de 20 computadoras; instituciones educativas con un área mayor a 500 m²; cabinas de Internet que cuenten con un número mayor de 20 computadoras; gimnasios que cuenten con máquinas eléctricas y/o electrónicas; centros penitenciarios, entre otros.

descriptivas; protocolos de pruebas específicas; plan de seguridad en Defensa Civil o planes de contingencia, según corresponda; Estudio de Impacto Ambiental o Programa de Adecuación de Manejo Ambiental, según corresponda, con su respectiva Resolución de aprobación emitida por entidad competente, y otros documentos relacionados con el objeto de inspección, señalados en el TUPA del INDECI; así como la documentación técnica que sea requerida por parte del Grupo Inspector y/o el Órgano Ejecutante durante el procedimiento⁵⁰.

La ITSDC Multidisciplinaria debe ser realizada sólo por los órganos ejecutantes competentes, a través de un grupo Multidisciplinario conformado por Inspectores Técnicos de seguridad en Defensa Civil calificados para tal efecto. Excepcionalmente podrán convocar, en calidad de asesores, a profesionales de las diversas áreas técnico-científicas por su grado de especialidad y prestigio, aún cuando no cuenten con la condición de Inspectores Técnicos de Seguridad, los mismos que deberán ser convocados en calidad de representantes del sector correspondiente u organismo público especializado o ser profesional del sector privado, no debiendo dichas convocatorias representar un incremento en el costo del procedimiento para el administrado. El plazo máximo para la finalización del procedimiento de las ITSDC Multidisciplinaria es 45 días hábiles, desde el inicio del procedimiento.

Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil Previa a Evento y/o Espectáculo Público. Es un tipo de ITSDC que se ejecuta a las instalaciones temporales antes de la realización de un evento y/o espectáculo público, dentro de una instalación, edificación o recinto que previamente deberá contar con el respectivo Certificado de Inspección Técnica en Defensa Civil vigente. Dicha Inspección tiene vigencia sólo por la respectiva temporada o duración del evento, el mismo que no podrá exceder de tres meses. Excepcionalmente, se podrá ejecutar una ITSDC previa a evento y/o espectáculo público a instalaciones, edificaciones o recintos que se encuentren tramitando su ITSDC respectiva, siempre que no presente una condición de riesgo alto⁵¹.

Los eventos y/o espectáculos públicos realizados en la vía pública o lugares no confinados, no están sujetos al procedimiento de ITSDC, correspondiendo a los órganos del Gobierno Local en materia de Defensa Civil, emitir un pronunciamiento sobre el cumplimiento o incumplimiento de las normas de seguridad en materia de Defensa Civil vigentes. El organizador y/o promotor deberá solicitar la ITSDC previa al evento y/o espectáculo o la visita de Defensa Civil, según corresponda, en un plazo que no podrá exceder los 7 días hábiles antes de la fecha de su realización.

Dada las restricciones para la recolección de información por parte de los órganos ejecutores, los datos para 2007 de las Inspecciones de Defensa Civil Multidisciplinaria, las Visitas de Inspección de Defensa Civil y la cantidad de simulacros supervisados y evaluados, se ha tomado la cuantificación desarrollada por regiones y macro-regiones en la Memoria Institucional 2009 del INDECI, los que se detallan a continuación:

⁵⁰ Constituyen objeto de esta ITSDC aquellas edificaciones, instalaciones o recintos donde se utilicen, almacenen, fabriquen o comercialicen riesgo para la población.

⁵¹ La instalación, edificación o recinto diseñada para la realización de espectáculos y/o eventos, tales como estadios, coliseos, plazas de toros, teatros, cines u otras similares, cuando en ellas se realicen actividades afines a su diseño, no requerirán de una ITSDC previa a cada evento y/o espectáculo público, sólo será necesaria la realización de una visita de Defensa Civil por parte del órgano ejecutante competente y la emisión del informe correspondiente señalando, de ser el caso, el cumplimiento de las normas de seguridad en Defensa Civil vigentes.

Cuadro 20. ITSAC Multidisciplinaria y Visitas por regiones 2007

MACROREGION	REGION	VIDC	ITSAC	Simulacros Supervisados y Evaluados
Primera Dirección Regional De Defensa Civil	Piura	2,117	6	9
	Tumbes	1,686	0	3
	Lambayeque	2,283	1	36
	La Libertad	1,767	0	36
	Cajamarca	1,667	1	6
	Amazonas	1,146	0	2
Segunda Dirección Regional De Defensa Civil	Lima y Callao	7,146	23	30
	Ancash	1,620	1	19
	Ayacucho	1,634	0	2
	Huancavelica (*)	30	1	0
	Pasco	770	0	10
	Huánuco	1,440	0	5
Tercera Dirección Regional De Defensa Civil	Junín	1,185	0	6
	Ica	2,224	1	2
	Arequipa	1,261	0	1
	Tacna	1,662	0	7
	Moquegua	1,212	0	4
	Puno	1,580	0	31
Cuarta Dirección Regional De Defensa Civil	Cusco	1,964	0	16
	Madre De Dios	1,543	0	3
	Apurímac	1,775	0	4
Quinta Dirección Regional De Defensa Civil	Loreto	2,619	2	2
	San Martín	1,410	0	3
	Ucayali	1,177	0	8
TOTAL		42,918	36	245

(*) La Dirección Regional de Huancavelica, recién fue implementada el 2007, por lo que sus actividades estuvieron orientadas fundamentalmente a la organización del trabajo y la atención de la emergencia del 15 de agosto que afectó esa zona.

Fuente: Memoria Institucional INDECI 2007

En tercer lugar, *la Unidad de Evaluación y Ejecución de Proyectos* de la DNP también presenta algunos productos medidos que permiten caracterizar otro de los problemas de algunas actividades (en la nomenclatura del INDECI) y sus indicadores, toda vez de que tanto el número de productos como sus indicadores no son constantes durante el período de análisis. En el cuadro siguiente se muestran los productos (actividades en la nomenclatura INDECI) que provee esta Unidad, notándose la variabilidad de los indicadores:

Cuadro 21. Seguimiento de Productos de la Unidad de Evaluación y Ejecución de Proyectos

Actividad	Indicador	Unidad de Medida	Programado	% de Avance
2008				
Valuación de obras	Nº de expedientes revisados	Base de datos	1	100.0
	Nº de expedientes aptos para ser valuados	Expediente	642	80.8
	Nº de visitas de campo por obra a valuar	Informe	570	74.2
	Nº de valuaciones efectuadas	Resol. Directoral	527	86.7
Transferencia de obras	Directiva de transferencia de Obras	Directiva	1	100.0
	Nº de expedientes a transferir	Expediente	335	45.4
	Nº de visitas a GG.RR. para transferencia de obras	Acta	15	60.0
Liquidación de estudios	Directiva de Liquidación de Estudios	Directiva	1	100.0
	Nº de expedientes de liquidación de estudios	Resol. Directoral	17	35.3
Liquidación de obras	Nº de expedientes de obras liquidadas	Resol. Directoral	85	54.1
Liquidación de obras colapsadas	Nº de expedientes de liquidación de obras colapsadas	Resol. Directoral	49	71.4
2007				
Liquidación de obras	Nº de Expediente	Expediente	85	0.0
	Nº de comisiones de servicio	Comisión	12	0.0
	Nº de Recursos de Impugnación a liquidaciones efectuadas	Informe	3	33.3
	Nº de Resoluciones Directoriales de reconsideración	Informe	3	0.0
Transferencia de Obras	Directiva para transferencia de obras	Directiva	2	0.0
	Nº de comisiones de servicio	Comisión	15	0.0
	Nº de obras transferidas	Obras	30	0.0

Actividad	Indicador	Unidad de Medida	Programado	% de Avance
Liquidación de Estudios	Nº de Expediente	Expediente	2	0.0
2006				
Liquidación de Obras	Nº de Liquidaciones	Liquidación	240	91.25
	Nº Comisiones de Servicio	Comisión	10	130
	Nº de Recursos de impugnaciones a liquidaciones efectuadas	Informe	10	30
	Nº de Resoluciones Directoriales de reconsideración	Informe	8	37.5
Transferencia de Obras	Directiva para transferencia de obras	Directiva	1	0

Fuente: INDECI. Informes de Evaluación de Metas 2006 – 2008.

En esta información se grafica la gran variabilidad en la medición. Por ejemplo, la actividad Liquidación de obras presenta un indicador en 2008, pero cuatro en 2006 y 2007; asimismo, de los tres indicadores de la actividad Transferencia de Obras en 2007 y 2008, sólo uno de ellos se mantiene en ambos años. En general, los indicadores dentro de cada actividad también varían tanto en su unidad de medida como en la definición misma del indicador. Al respecto, se nota cierta confusión en lo que debe ser una unidad de medida y lo que es un medio de verificación. Por ejemplo, en el caso de un indicador tal como “número de recursos de impugnaciones a liquidaciones efectuadas”, la unidad de medida tendría que ser el “número de impugnaciones”, y no un “informe” tal como aparece en el sistema de seguimiento de la entidad y que en realidad se trata de un medio de verificación⁵².

En cuanto al cumplimiento de los productos, más allá de las imprecisiones como la anteriormente anotada, se observa que muy pocos productos alcanzan un avance del 100% o más (sólo 4 de 25) en esta Unidad. Los logros de 2007 fueron particularmente preocupantes. En efecto, el proceso de liquidación de obras no desarrolló las actividades programadas porque se presentó un retraso en el término del trabajo debido a que no se le renovó el contrato al personal de liquidadores, motivo por el cual el rendimiento ese año fue bajo.

En 2008, la Unidad entregó información al equipo evaluador que, sin embargo, no es posible observar en el sistema de seguimiento de metas de la entidad⁵³. En particular, la Unidad señala que ese año se concluyó con el proceso de liquidación de 1,062 obras programadas quedando 24 expedientes de obras sin liquidar debido a que por la antigüedad en que fueron ejecutadas (años 1992–1994), no se contó con la documentación suficiente para ser liquidadas (comprobantes de pago, órdenes de servicios, etc.)⁵⁴. En junio de 2008 se inició el proceso de valuación de obras, lográndose valuar 442 obras, equivalente al 40% del total de las obras⁵⁵. Asimismo, se contrató una empresa consultora con la finalidad de que liquide las 39 obras colapsadas culminando dicho trabajo en diciembre de 2008⁵⁶, y ese mismo mes se aprobó la Directiva de Entrega de Obras adecuando el término a fin de que no exista confusión con el proceso de transferencia de funciones. En cuanto a la liquidación de los estudios, la Unidad señala que no fue aprobada la directiva y toda la documentación de estudios fue remitida al archivo, aunque en el sistema de seguimiento se registra que en junio de ese año se aprobó una directiva sobre liquidación de estudios.

⁵² En general, el uso de indicadores del tipo de “informes” no contribuye al análisis del nivel de eficiencia y eficacia de la institución porque no permite determinar el real avance de las actividades ejecutadas por el INDECI. Una recomendación clara es que se reformule el proceso de diseño de indicadores y metas.

⁵³ Esto refuerza el hallazgo verificado en varias secciones de esta Evaluación, relacionado con la poca utilidad y deficiencias del sistema de seguimiento y la evaluación de metas del INDECI.

⁵⁴ En el sistema de evaluación del INDECI se registra el número de Resoluciones Directoriales sobre obras liquidadas, observándose que se formularon 46 de las 85 Resoluciones reprogramadas para 2008.

⁵⁵ En el sistema de evaluación del INDECI se registra que se valuyeron 457 obras de las 527 reprogramadas.

⁵⁶ En el sistema de evaluación del INDECI se registra que se liquidaron 35 obras colapsadas de un total reprogramado de 49.

En cuarto término, bajo el *Programa de Ciudades Sostenibles* (PCS)⁵⁷ dirige el desarrollo de estudios referidos a Mapas de Peligros, Plan de Usos del Suelo ante Desastres, Proyectos y Medidas de Mitigación para peligros de origen natural y tecnológico, de nivel distrital, que son ejecutados por las oficinas de defensa civil de los gobiernos locales y regionales y que se coordinan con la DINAEC para los aspectos de capacitación y difusión. Como resultado del trabajo de este programa se puede mencionar productos como:

Formulación de Estudios de Vulnerabilidad. Adicionalmente a las acciones sobre vulnerabilidad realizadas por la UEER entre 2001-2003, en el periodo 2005-2008 la información del compendio estadístico registra la situación de los estudios al cierre de cada año. En el Anexo D, Cuadro 3, se presenta un resumen de la totalidad de estudios que el PCS ha desarrollado desde su inicio al 2009.

- a. Durante 2005 se culminaron 24 estudios, de los cuales 15 corresponden a Mapa de Peligros, y 9 al Programa de Prevención y Medidas de Mitigación ante Desastres. En ejecución se encontraban 6 Estudios entre Mapa de Peligros y Programa de Prevención y Medidas de Mitigación ante Desastres, comprendiendo un total de 22 ciudades en todo el país.
- b. Durante 2006 se elaboraron 16 estudios, de los cuales 13 corresponden a Mapa de Peligros y 3 a Planes de Usos del Suelo ante Desastres y Medidas de Mitigación. En ejecución se encontraban 6 estudios de Mapa de Peligros y 1 Planes de Usos del Suelo ante Desastres y Medidas de Mitigación, comprendiendo un total de 20 ciudades peruanas y 3 ciudades ecuatorianas⁵⁸.
- c. Durante el primer semestre de 2007 se entregaron a las respectivas autoridades locales y regionales los siguientes estudios: i) Plan de Usos del Suelo ante Desastres y Medidas de Mitigación de Huanta en el mes de marzo; ii) Mapa de Peligros de Puerto Maldonado en el mes de marzo, iii) Mapa de Peligros de Abancay, en el mes de mayo; iv) Plan de Usos del Suelo ante Desastres y Medidas de Mitigación de Tacna en el mes de mayo, v) Mapa de Peligros de las ciudades de Chancay, Huacho, Barranca, Supe Puerto y Paramonga en el mes de mayo. Sin embargo, a raíz del sismo de 2007, se iniciaron 21 estudios en las provincias afectadas por el movimiento telúrico: Pisco, Ica, Chincha y Cañete (Lima).
- d. En 2008 se culminaron 24 estudios, de los cuales 21 eran de la zona del sismo y los restantes fueron desarrollados para distintas ciudades de Tumbes.
- e. En 2009, hasta la fecha, se ha concluido 2 estudios y se están desarrollando otros 11 en 8 regiones del país, debiendo mencionarse que 3 de ellas son nuevas en términos del desarrollo de este tipo de estudios: Amazonas, Huánuco y Pasco.

Uno de los aspectos importantes del PCS es que su intervención no termina con la elaboración de los estudios, sino que realizan una actividad de seguimiento a través de las oficinas de defensa civil locales, para lograr que los estudios sean aprobados a través de Ordenanzas Municipales, lo cual los convierte en documentos de gestión de cumplimiento obligatorio⁵⁹. Hasta la fecha, se ha aprobado con ordenanza municipal 96 estudios (72.7%) del total de 132

⁵⁷ El Programa de Ciudades Sostenibles se desarrolla bajo una visión general que tiene por finalidad lograr ciudades seguras, saludables, atractivas, ordenadas, con respeto al medio ambiente y a su heredad histórica y cultural, gobernables, competitivas, eficientes en su funcionamiento y desarrollo, de manera que sus habitantes puedan vivir en un ambiente confortable, propiciando el incremento de la productividad, y que se pueda legar a las futuras generaciones ciudades y centros poblados que no sean afectados severamente por fenómenos naturales intensos así como los antrópicos.

⁵⁸ Debe mencionarse que con el apoyo de la Cancillería y la OEA, el PCS ha logrado transferir la metodología para la elaboración de los estudios de peligros y planes de uso de suelos a ciudades fronterizas del Ecuador, lo cual es un resultado importante que demuestra la capacidad del programa en lograr resultados concretos. Actualmente, están en proceso de formar un Subcomité Binacional de Gestión del Riesgo para continuar con estas actividades.

⁵⁹ Como se sabe, los resultados del estudio permiten definir el uso del territorio, existiendo cuatro categorías posibles: i) prohibido el uso para expansión urbana y sólo se autoriza el uso como reservas ecológicas; ii) áreas para expansión urbana de baja densidad; iii) zonas autorizadas para expansión urbana y, iii) zonas ideales para expansión urbana. Véase el Anexo D, cuadro 2.

estudios culminados a la fecha. Estos estudios permiten señalar que existe información para mejorar la gestión del territorio en el cual viven más de 6.2 millones de personas.

Proyectos de Inversión Pública, donde el INDECI es el pliego ejecutor. De la información registrada en el Banco de Proyectos SNIP, en el marco de la Función 07 DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL, Programa 024 DEFENSA CONTRA SINIESTROS; Subprograma 0066 DEFENSA CIVIL; a diciembre de 2008 se había identificado 2 Proyectos de Inversión Pública vinculados con la prevención y atención de las emergencias. Como se observa en el cuadro siguiente, la cartera de proyectos en el SNIP del INDECI es mínima a pesar de que el SNIP evalúa y aprueba proyectos de prevención de riesgos, más aún cuando existen pautas metodológicas para la formulación de estas intervenciones. En todo caso, el PIP de prevención (código 5734) que se encuentra en formulación sería importante concluirlo con la mejor sustentación, dado que su ámbito de trabajo involucra a todo el INDECI

Cuadro 22. PIPs del Pliego INDECI

Nivel de Gobierno	Código SNIP	Nombre del Proyecto de Inversión Pública	Monto de Inversión	Función	Situación del PIP
GN	105231	Fortalecimiento de capacidad de atención oportuna de bienes de ayuda humanitaria en caso de emergencia en la región Puno	S/. 836,000	Defensa y Seguridad Nacional	Viable
GN	5734	Mejora de los servicios relacionados con la prevención y atención de las emergencias, que presta la sede central del centro de operaciones de emergencia nacional y el instituto nacional de defensa civil a nivel nacional	S/. 35,275,129	Defensa y Seguridad Nacional	En Formulación

Fuente: Base de datos del SNIP.

En quinto y último lugar, como ya se ha mencionado, para 2008 la DNPE cambió los indicadores de evaluación para sus actividades, los cuales pueden ser considerados como de producto en el componente de Prevención. Dichos indicadores son:

Cuadro 23. Seguimiento de Productos de la DNPE – Proyectos Especiales

Actividad	Indicador	2008		
		Unidad de Medida	Programado	% de Avance
Monitoreo y Seguimiento de Proyectos de Rehabilitación	Firma de Actas de Compromiso de las Regiones en culminar los proyectos y actividades aprobadas	Actas	21	103
Evaluación de Fichas Técnicas Presentadas por GR y/o Entidades públicas	Incremento a 30% de Comités Regionales de Defensa Civil formulando adecuadamente fichas técnicas de actividad de emergencia. Directiva N° 001-2008-EF/68.01	Informe	1	100

Fuente: INDECI. Informes de Evaluación de Metas 2006 – 2008.

Como se observa, los indicadores formulados para el 2008 pueden ser calificados como de producto, ya que describen servicios claramente identificables en el marco del SINADECI y considerando que el apoyo técnico que debe brindar esta Dirección está dirigido a los Comités Regionales y Locales de Defensa Civil y son éstos los que deben realizar las acciones para la prevención y atención de desastres. Este cambio podría considerarse una señal de que la Alta Dirección del INDECI está teniendo una visión más globalizada del papel del INDECI dentro del SINADECI.

En cuanto al nivel de avance los resultados muestran avances iguales o superiores al 100% en 2008. Sin embargo, debe analizarse con mayor detalle la relación entre producto – indicador – unidad de medida. En la actividad de *Evaluación de Fichas Técnicas* se define un indicador de incremento a 30% de los Comités Regionales de Defensa Civil sean capaces de formular adecuadamente dichas fichas. No obstante, la unidad de medida propuesta es un “informe”, el

cual se cumple al 100% en 2008, pero de la forma como está construido (1 informe) no permite concluir nada en relación con la capacidad del número propuesto de CRDC para formular las fichas. En realidad, al igual que en el caso de los indicadores de la Unidad de Evaluación y Ejecución de Proyectos, el informe vendría a ser un “medio de verificación” en la metodología del marco lógico, y no una “unidad de medida”. Por ello, se recomienda la formulación adecuada de los indicadores para asegurarse que se está midiendo lo que se requiere medir.

Por su parte, y como ya se adelantó, la DNPE modificó sus indicadores en 2008 para las diferentes actividades que realiza. De este modo, se definió una serie de indicadores que el equipo evaluador considera como de producto.

Cuadro 24. Seguimiento de Productos de la DNPE, 2008 – coordinación SINADECI

Actividad (nomenclatura INDECI)	Indicador / Meta (2008)	Programado	% de Avance
Seguimiento de Planes Sectoriales, Regionales y Locales	25 CRDC presentan sus Planes de PAD en concordancia al PNPAD	11	100
Seguimiento y Monitoreo de las Oficinas de Defensa Civil	10% de Oficinas de Defensa Civil que desarrollan funciones de PAD	11	100
Monitoreo y Seguimiento de los Comités de Defensa Civil y Comisiones de Trabajo	20% de Comités de Defensa Civil y Comisiones de Trabajo funcionando	11	100
Seguimiento y Coordinación de la Secretaría Técnica de la CMPAD	100% de requerimientos estructurados y gestionados por GG.RR. aprobados por la CMPAD	7	71
Coordinación y Seguimiento de la Transferencia y Activación de Funciones	50% de GG.RR. que ejecutan adecuadamente las funciones transferidas por el INDECI	12	100
	Funciones de Defensa Civil transferidas y supervisadas por el INDECI	6	83
Seguimiento y monitoreo del Plan de Coordinación del SINADECI	Elaboración de 02 Directivas que aprueban el Plan de Coordinación del SINADECI y los procedimientos para su implementación	1	100

Fuente: INDECI. Informes de Evaluación de Metas 2006 – 2008.

Al igual que en el caso anterior, se observa que la definición de las metas de la programación no guarda relación estrecha con la definición del indicador. Asimismo, en algunas actividades el avance ya no es del 100%, lo cual se puede justificar por el hecho de que lo que se está midiendo requiere mayor tiempo para su cumplimiento. En particular, se observa que aún no se ha concluido con el proceso de transferencia de funciones (83% en el 2008), entre otros.

Un problema adicional en el proceso de planificación de la DNPE es que las metas establecidas no corresponden con el nivel programado para el 2008 y no se ha encontrado una justificación para la diferencia. En particular, por ejemplo, se establece que se requieren 25 Comités Regionales de Defensa Civil que tienen sus Planes de Prevención y Atención de Desastres en concordancia con el PNPAD, pero sólo se programan 11, sin tener una explicación acerca de la programación a mediano plazo. Además, la actividad también señala que se deben realizar acciones a nivel sectorial y local, pero ello no se menciona en el indicador definido para el año 2008 ni en adelante.

En esta misma lógica corresponden los otros indicadores, establecidos en términos de porcentaje, pero sin definir la línea de base existente (es decir, cuantos existen al momento de iniciar la planificación) ni la manera como se va a alcanzar el objetivo.

(ii) Atención de Desastres y Reconstrucción

Estos servicios o productos se vinculan a las labores de la DNO y de la Direcciones Regionales. La DNO ha focalizado sus acciones y por tanto sus resultados, en brindar asistencia técnica a los CDC para tres temas: la elaboración de los Planes de Contingencia y Emergencia; la contribución a la operación del Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres – SINPAD; y el apoyo en los Centros de Operaciones de Emergencia (COE).

A continuación se detallan los productos que desarrolla la DNO para estos mecanismos.

Elaboración de los Planes de Contingencia y Emergencia. En el papel de apoyar a los CDC a fortalecer sus capacidades para la atención de emergencias, la DNO ha dedicado esfuerzos para que estos Comités de los diferentes niveles formulen sus respectivos Planes de Contingencia y Planes de Operaciones Emergencia, los cuales tienen como objetivo “organizar la preparación y la respuesta a la emergencia considerando los riesgos del área bajo su responsabilidad y los medios disponibles en el momento” (INDECI, 2006).

Para llevar a cabo el apoyo técnico, la DNO se contacta directamente con los CDC para definir las fechas de apoyo y de elaboración de los planes (regionales, locales) y su posterior evaluación a través de simulaciones y simulacros. Sin embargo, dado que las autoridades regionales, provinciales y distritales son autónomas y la DNO no tienen ningún mecanismo para lograr la ejecución de estas actividades, depende de la decisión política de cada nivel de gobierno para contar con los recursos para implementar esta actividad. Según manifiesta el personal de la DNO, en muchos gobiernos subnacionales las actividades de prevención de emergencias no son priorizadas por lo que, en muchos casos, la asistencia técnica no se puede ejecutar (pese a que es planificada). Al respecto, entre los años 2006 al 2008, se ha elaborado los siguientes planes:

Cuadro 25. Planes de Contingencia y Emergencia de la DNO

Tipo de Plan	Cantidad
Planes de Operaciones de Emergencias (POE): Muestra la organización para la preparación y la respuesta a la emergencia, considerando los riesgos del área bajo su responsabilidad y los medios disponibles en el momento. Este plan es evaluado periódicamente mediante simulaciones y simulacros.	Plan Nacional de Operaciones de Emergencias, 2007 (DECRETO SUPREMO N° 098-2007-PCM) 1
	Plan Logístico de Asistencia Humanitaria 2008 - 2009 2
	Planes Sectoriales de Operaciones de Emergencia (Agricultura, Comercio Exterior, Justicia, ESSALUD, Defensa, MTC). 6
	Planes Regionales de Operaciones de Emergencia 9
	Planes Locales de Operaciones de Emergencia 15
	Planes de Evacuación 5
Planes de Contingencia (PC): Son los procedimientos específicos preestablecidos de coordinación, alerta, movilización y respuesta ante la ocurrencia o inminencia de un evento particular para el cual se tienen escenarios definidos	Plan Nacional de Contingencia Ante la Ocurrencia de Eventos Fríos y/o Heladas (Julio 2006) 2
	Plan Nacional de Contingencia Ante el Incremento de la Actividad del Volcán Ubinas (Junio 2006)
	Planes Regionales de Contingencia 12

Fuente: SINPAD, 2009.

Aunque el cuadro anterior muestra un avance interesante en términos de la disponibilidad de los procedimientos y mecanismos para avanzar en la atención de emergencias, es necesario notar que más de 15 regiones no cuentan con Planes Regionales de Operaciones de Emergencia y la carencia es mucho mayor a nivel local. En las entrevistas con el personal de la DNO, se ha manifestado que ellos promueven el desarrollo de los talleres regionales para lograr la formulación de los referidos planes, pero sin embargo, es decisión de cada gobierno regional brindar las facilidades económicas y de personal para el desarrollo de los mismos.

En el caso de los gobiernos locales, el trabajo de difusión y capacitación en los temas requeridos para la formulación de los Planes Locales de Operaciones de Emergencia, depende de los gobiernos regionales puesto que se trata de un trabajo en cascada. En esta lógica, si los gobiernos regionales no dedican recursos para la formulación de sus Planes, es menos probable que destine recursos para capacitar y promover los procesos a nivel local. Lamentablemente, el INDECI no cuenta con mecanismos para lograr que los gobiernos regionales desarrollen las funciones de capacitación para los CDC a nivel local y tampoco cuenta con instrumentos para lograr que las instancias locales se involucren en el proceso. En esta lógica, se requiere el diseño de mecanismos de monitoreo, seguimiento y supervisión que permitan ejecutar acciones para lograr el cumplimiento de las normas sobre defensa civil.

Contribución a la operación del SINPAD. El SINPAD está conformado por un conjunto de servicios informáticos que han sido diseñados para registrar, mantener, consultar y utilizar la información sobre prevención y atención de desastres en el país. El SINPAD brinda

información que puede ser utilizada por instituciones públicas y/o privadas, con el fin de lograr que el SINADECI funcione adecuadamente.

En este contexto, el papel de la DNO es preparar a 4 funcionarios de cada CDC para que puedan ingresar la información en el SINPAD, a través del Registro de Emergencias y Peligros (REMPE)⁶⁰. Este registro contiene información sobre la evaluación y/o probabilidad de daños y análisis de necesidades, atención humanitaria, acciones de coordinación ejecutadas por las autoridades locales, entre otros de cada emergencia. Desde 2002 opera el REMPE y hasta mediados de 2009 se ha capacitado a 7200 registradores⁶¹. Los registradores reciben capacitación para registrar la información sobre las características de la emergencia, así como los resultados de la evaluación de daños. Se capacita a 4 funcionarios (incluido el presidente del CDC) para evitar que la rotación de personal reduzca la tasa de registro de emergencias.

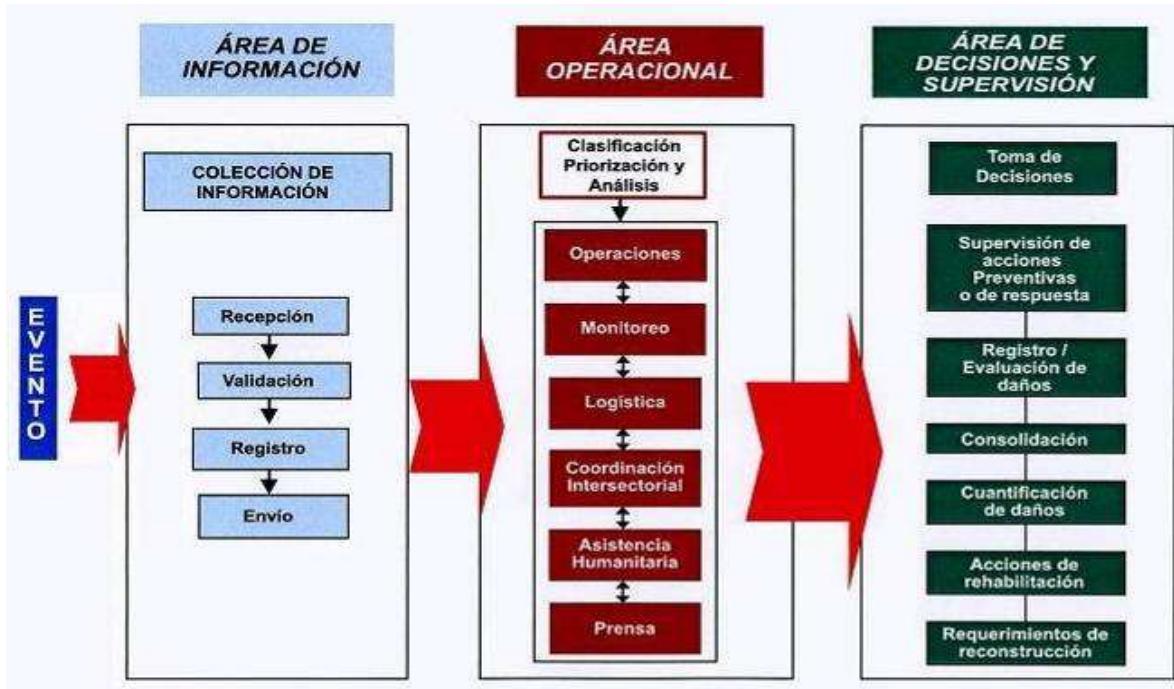
Como resultado de ello, se tiene un flujo de información que puede ser utilizada a nivel nacional para la toma de decisiones. En particular, el SINPAD brinda información sobre reportes de emergencias recurrentes a nivel nacional: información a nivel regional, por tipo de evento y daño. Asimismo, ofrece datos sobre emergencias de último minuto, alertas y boletines (emisiones diarias), y mapas sobre los impactos de sismo, como el de 2007. Así por ejemplo, en el Anexo D, Cuadro 5, se muestra un ejemplo de la forma de reporte de emergencias recurrentes por mes, que se presentan en las diversas regiones y se presenta información histórica sobre los distintos daños ocasionados (por tipo de fenómeno de origen natural).

Aunque estos distintos productos son preparados por las distintas áreas del INDECI, en particular por la DNP en la mayoría de los casos, la participación de la DNO es importante porque capacita al personal que será el encargado de registrar dicha información.

Apoyo en los Centros de Operaciones de Emergencia (COE). Los COE son el medio que utiliza el CDC para coordinar, dirigir y supervisar las operaciones para la atención de emergencias, así como proporcionar toda la información disponible sobre las mismas y las evaluaciones de daño. De acuerdo con el nivel de gobierno, existen distintos tipos de COE: nacional; regional; provincial y distrital, los cuales trabajan en cadena, para la toma de decisiones (véase el Anexo D, Cuadro 6). En cada caso, el objetivo es que consoliden, integren y proporcionen información sobre los riesgos y emergencias que se producen en cada ámbito. Cada COE está organizado en tres áreas: (i) información; (ii) operaciones; (iii) decisiones y supervisión. Estas áreas desarrollan las funciones de coordinación, monitoreo y análisis, logística y ayuda humanitaria; y prensa, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

⁶⁰ En el 2007, el SINPAD recibió el Premio "Excel Gob 2007" al "Mejor Esfuerzo" en la categoría de Participación Ciudadana por la RED GEALC y la OEA, debido a los mecanismos que utiliza para recopilar la información.

⁶¹ Información proporcionada por los funcionarios de la DNO entrevistados.



Fuente: INDECI, página web.

En particular, la DNO se encarga de apoyar las acciones del segundo módulo, brindando asistencia técnica para realizar acciones como:

- Evaluar la información existente en el COE/SINPAD.
- Ingresar al SINPAD la información correspondiente a emergencias.
- Brindar información a los distintos niveles del SINADECI sobre las actividades desarrolladas.
- Monitorear el cumplimiento de las funciones asignadas, entre otras.

En particular, los 24 gobiernos regionales tienen COER, los cuales cuentan con 4 mecanismos de comunicación para reducir el tiempo de provisión de información que permita reducir el tiempo en el cual llega la asistencia para la emergencia: Red de telefonía celular; Red de radio HF- VHF; Red Especial de comunicaciones ante situaciones de emergencia; y Sistema de monitoreo en Línea

Como se ha mencionado, aunque existen COER en las 24 regiones, el INDECI no cuenta con mecanismos para comprobar que los gobiernos regionales asignen el personal necesario para monitorear permanentemente la información que llega y se proceda a la toma de acciones y decisiones. En ese sentido, se requiere contar con algunos instrumentos de seguimiento y supervisión que permitan que el INDECI pueda garantizar el cumplimiento de las funciones.

En lo concerniente a las Direcciones Regionales, se ha seleccionado algunos indicadores de producto relacionados con el componente de Atención de Desastres y Reconstrucción disponibles para 2006 y 2007, en vista de que la información para 2008 no ha sido recopilada por el sistema una vez se transfirieron funciones a los Gobiernos Subnacionales. En el cuadro siguiente se aprecia los indicadores de las 5 Direcciones Regionales consolidadas que abarcaban a todo el país en su momento, relacionados con acciones de atención de emergencias.

Cuadro 26. Seguimiento de Productos de la Direcciones Regionales 2006 y 2007

Actividad		Evaluación de daños y análisis de necesidades		Evaluación de daños y análisis de necesidades	
Indicador		Nº de fichas EDAN analizadas	Nº de autorizaciones de apoyo humanitario	Nº de fichas EDAN analizadas	Nº de autorizaciones de apoyo humanitario
Unidad de Medida		Fichas	Autorizaciones	Ficha	Autorización
		2006		2007	
Primera DR	Meta Reprogramada	1,081	925	836	738
	% Avance	116.1	120.3	104.3	102.8
Segunda DR	Meta Reprogramada	1,441	1,302	1,827	1,659
	% Avance	70.2	67.1	92.2	97.6
Tercera DR	Meta Reprogramada	517	478	988	775
	% Avance	113.7	114.2	114.0	107.5
Cuarta DR	Meta Reprogramada	816	802	801	757
	% Avance	111.2	108.2	110.4	103.2
Quinta DR	Meta Reprogramada	3,190	1,307	1,367	703
	% Avance	105.5	104.8	79.7	102.7

Fuente: INDECI. Informes de Evaluación de Metas 2006 y 2007.

En este caso particular, dada la naturaleza de las actividades, resulta muy difícil programar ante eventos impredecibles o difíciles de prever su intensidad, por lo que en muchos casos el porcentaje de avance difiere marcadamente de la programación.

c) Desempeño del PEV a nivel de Propósito

Algunos de los indicadores calculados por el INDECI y presentados en la sección de Actividades pueden catalogarse como de resultado, en la medida de que se refieren a logros que tienen que ver directamente con la población. Estos indicadores se refieren principalmente a la atención de emergencias. Sin embargo, los indicadores miden únicamente la oferta de los servicios que presta la entidad, y no la compara con la demanda, por lo que resulta difícil medir la verdadera eficacia de los indicadores. En otras palabras, se reporta por ejemplo a cuantas personas se atendió, pero no se reporta cuántas personas necesitaban atención.

La DNO es la encargada de reportar los resultados del apoyo brindado para la atención de emergencias. En particular, la DNO reporta las toneladas de apoyo brindado en términos de recursos (kits de atención) y la población atendida. Sin embargo, a medida que se ha realizado el proceso de descentralización, esta información no proviene de una ejecución directa por parte de la DNO sino de la información que los CDC ingresan al SINPAD sobre su ejecución.

Cuadro 27. Seguimiento de Resultados - DNO

Objetivos / Actividad / Indicador			2006		2007		2008	
Objetivo Específico	Actividad	Indicador	Progra-mado	% de Avance	Progra-mado	% de Avance	Progra-mado	% de Avance
Lograr el cumplimiento del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres-PNPAD	Apoyo a la Atención de Emergencias - Nacional	Nº de emergencias atendidas	3,196	131.29	4,600	97.22	4,600	99.89
		Nº de personas damnificadas y afectadas atendidas	920,310	83.14	920,300	150.00	920,300	96.60
		Toneladas de apoyo logístico distribuido	1,472	75.45	2,250	322.23	2,250	89.79
		Nº de Usuarios del SINPAD, en las modalidades de Monitoreo y Registrador	4,061	76.98	3,000	88.23	n.a	n.a

Fuente: INDECI. Informes de Evaluación de Metas 2006 – 2008.

Como se ha mencionado, a partir del proceso de descentralización, la DNO no ejecuta acciones de atención directamente, sino que brinda asistencia técnica a los distintos niveles de CDC para que sean ellos los que brinden la atención en las emergencias. Sin embargo, cuando la capacidad de los CDC regionales se ve rebasada, la DNO apoya la atención de emergencias mediante los

insumos que tiene en los almacenes nacionales que existen en el país (12 en total), según la información proporcionada durante las entrevistas.

En el caso de las Direcciones Regionales también es posible extraer algunos indicadores que el equipo de evaluadores considera que pueden ser catalogados como de resultados, como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 28. Seguimiento de Resultados de las Direcciones Regionales 2006 y 2007

Actividad:		Apoyo a la Atención de Emergencias			Apoyo a la Atención de Emergencias		
Indicador:		Nº de emergencias atendidas	Nº de personas damnificadas y afectadas atendidas	Toneladas de apoyo logístico distribuido	Nº de emergencias atendidas	Nº de personas damnificadas y afectadas atendidas	Toneladas de apoyo logístico distribuido
Unidad de Medida:		Unidad	Persona Atendida	TM	Unidad	Persona Atendida	TM
2006							2007
Primera DR	Meta Reprogramada	1,103	121,706	321	862	39,385	251
	% Avance	110.9	98.7	109.5	99.5	95.4	105.3
Segunda DR	Meta Reprogramada	1,361	19,973	237	1,611	65,985	636
	% Avance	68.5	72.5	76.9	100.5	936.4	335.3
Tercera DR	Meta Reprogramada	410	60,405	452	459	147,149	412
	% Avance	110.2	140.5	106.0	115.9	141.2	166.7
Cuarta DR	Meta Reprogramada	791	32,360	126	790	50,560	153
	% Avance	108.0	151.0	99.0	100.3	222.5	168.1
Quinta DR	Meta Reprogramada	1,377	10,460	436	1,439	49,788	285
	% Avance	106.7	136.5	48.2	66.5	109.8	107.9

Fuente: INDECI. Informes de Evaluación de Metas 2006 y 2007.

Al igual que en el caso de los productos de las DR, la naturaleza de las actividades (en la nomenclatura del INDECI) hacen difícil programar con exactitud los resultados esperados, observándose en muchos casos porcentajes de avance superiores al 100%. Sin embargo, no existen parámetros para evaluar la efectividad de estos indicadores, puesto que miden la oferta del servicio pero no existen datos de la demanda del mismo que permitan afirmar que la entidad está cumpliendo con lo que la ciudadanía requiere en términos de atención.

3. Ejecución Presupuestaria

A diferencia de la metodología empleada para el análisis de la eficacia de las actividades, componentes y resultados del INDECI, donde se utilizó principalmente el sistema de seguimiento y evaluación de las actividades operativas de las Metas Presupuestarias debido a que la evaluación se enfocó en metas físicas, para la evaluación de la ejecución presupuestaria se utiliza la base de datos del SIAF, la cual resulta más apropiada para estos fines.

a) Evaluación agregada

Presupuestariamente, la Unidad Ejecutora 001-9: INDECI - Instituto Nacional De Defensa Civil en el periodo 2006-2008, se encuentra dentro de la **FUNCTION** “07: DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL, **PROGRAMA** “024: PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES, comprende el conjunto de medidas, acciones, procedimientos y recursos que contribuyen a la reducción de la vulnerabilidad de las personas y bienes expuestos a los peligros, y proporcionar protección permanente a la población y al patrimonio amenazados o afectados por un peligro de origen natural o inducido por el hombre”. **SUB PROGRAMA** “0066: DEFENSA CIVIL Comprende las acciones orientadas al planeamiento, dirección, coordinación y control de las actividades del sistema de defensa civil con la finalidad de proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y asegurando su rehabilitación en casos de desastre o calamidad de toda índole”.

El presupuesto del INDECI muestra un aumento anual durante el período de análisis 2006-2008, según las cifras oficiales del SIAF. El PIM, que refleja el dinero disponible para gastar cada año, aumentó de S/. 80 millones en 2006 a más de S/. 318 millones en 2008. Como se observa en el cuadro siguiente, la principal fuente de financiación corresponde a Recursos Ordinarios.

Cuadro 29. Presupuesto Institucional Modificado – por Rubro de Ingreso 2006-2008

RUBRO	2006	2007	2008
Recursos Ordinarios	48,481,963	116,455,471	308,060,995
Recursos Directamente Recaudados	10,873,180	7,729,794	8,678,959
Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Interno	21,043,521	0	0
Donaciones y Transferencias	2,422	2,581,753	2,020,748
Total	80,401,086	126,767,018	318,760,702

Fuente: Base de datos SIAF.

Esta información dista mucho de la presentada en el PIA, toda vez que en 2008 éste sólo representó un 12,6% del PIM. Estas diferencias se explican, en el caso especial de INDECI, por la misma naturaleza impredecible de muchas emergencias, lo cual genera que, una vez que ocurren, se incremente el presupuesto para atenderlas mediante la activación de Reservas de Contingencia. En el cuadro siguiente se muestran los PIA de esos años, añadiendo el de 2009 para comparación.

Cuadro 30. Presupuesto Institucional de Apertura – por Rubro de Ingreso 2006-2009

RUBRO	2006	2007	2008	2009
Recursos Ordinarios	36,970,444	36,972,306	37,049,548	36,947,000
Recursos Directamente Recaudados	3,500,000	3,000,000	3,000,000	2,500,000
Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Interno	0	0	0	0
Donaciones y Transferencias	0	0	0	0
Total	40,470,444	39,972,306	40,049,548	39,447,000
Memo:				
PIA / PIM	50.3%	31.5%	12.6%	n.a.

Fuente: Base de datos SIAF.

En cuanto al uso previsto de los recursos disponibles, en el cuadro siguiente se muestra la desagregación por categoría de gasto, observándose un aumento notable en el rubro Otros Gastos Corrientes, el cual se explica por las Transferencias a Otros Organismos del Sector Público bajo la categoría específica de Subvenciones Sociales, vinculada a la actividad Atención de Desastres. A su vez, esta categoría es la que sustenta las diferencias notables entre el PIA y el PIM en 2008.

Cuadro 31. Presupuesto Institucional Modificado – por Categoría de Gasto 2006-2008

RUBRO	2006	2007	2008
Gastos Corrientes	73,351,704	119,195,125	306,888,375
Personal y Obligaciones Sociales	1,856,915	1,839,210	1,864,914
Obligaciones Previsionales	454,436	464,626	438,784
Bienes y Servicios	55,131,866	62,022,099	110,444,141
Otros Gastos Corrientes	15,908,487	54,869,190	194,140,536
Gastos de Capital	7,049,382	7,571,893	11,872,327
Inversiones	457,860	0	836,000
Otros Gastos de Capital	6,591,522	7,571,893	11,036,327
Total	80,401,086	126,767,018	318,760,702

Fuente: Base de datos SIAF.

Otra manera de analizar el presupuesto del INDECI es a través de la ejecución del mismo. En los cuadros siguientes se muestran las cifras de la ejecución anual sobre la base del devengado. En un primer momento, se muestran las cifras clasificadas según los rubros de financiación y la categoría de gasto, lo que permite su comparación con los cuadros anteriores. En el cuadro siguiente se observa que la ejecución con respecto al PIM fue casi total en 2008 (97,5%).

Cuadro 32. Ejecución del Presupuesto, Devengado – por Rubro de Ingreso 2006-2008

RUBRO	2006	2007	2008
Recursos Ordinarios	44,385,591	103,099,953	304,956,031
Recursos Directamente Recaudados	7,963,769	5,681,829	4,265,759
Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Interno	20,845,239	0	0
Donaciones y Transferencias	0	1,329,100	1,521,155
Total	73,194,600	110,110,882	310,742,945
<i>Memo:</i>			
DEVENGADO / PIM	91.0%	86.9%	97.5%

Fuente: Base de datos SIAF.

Por su parte, en el cuadro siguiente se muestra la ejecución presupuestaria desagregada por categoría de gasto, notándose la importancia de los rubros de Bienes y Servicios y sobre todo de Otros Gastos Corrientes, donde se categorizan las transferencias.

Cuadro 33. Ejecución del Presupuesto, Devengado – por Categoría de Gasto 2006-2008

RUBRO	2006	2007	2008
<i>Gastos Corrientes</i>	<i>66,645,922</i>	<i>103,403,676</i>	<i>298,884,330</i>
Personal y Obligaciones Sociales	1,760,558	1,778,394	1,742,304
Obligaciones Previsionales	413,189	400,168	398,855
Bienes y Servicios	48,791,073	46,456,170	102,714,567
Otros Gastos Corrientes	15,681,102	54,768,944	194,028,604
<i>Gastos de Capital</i>	<i>7,049,382</i>	<i>7,571,893</i>	<i>11,872,327</i>
Inversiones	362,590	0	829,385
Otros Gastos de Capital	6,548,678	6,707,206	11,858,614
Total	73,194,600	110,110,882	310,742,945

Fuente: Base de datos SIAF.

Asimismo, es posible presentar la ejecución devengada por Modalidad, como se observa en el cuadro siguiente. Se confirma la importancia de las “Transferencias a Otros Organismos del Sector Público” en los dos últimos años.

Cuadro 34. Ejecución del Presupuesto, Devengado – por Modalidad 2006-2008

MODALIDAD	2006	2007	2008
Aplicaciones Directas	39,183,431	37,675,564	50,971,267
Transferencias a Municipios	82,667	56,064	0
Transferencias a los Gobiernos Regionales	20,683,101	25,492,736	31,635,918
Transferencias a Otros Organismos del Sector Público	79,760	34,365,629	173,085,939
Transferencias al Exterior - Gobiernos, Organismos Internacionales y Fondos Internacionales	12,402,461	11,749,542	54,299,865
Transferencias al CAFAE	763,179	771,346	749,955
Total	73,194,600	110,110,882	310,742,945

Fuente: Base de datos SIAF P.

Como se ha visto, las bases de datos del PIM y de la ejecución registran un aumento importante en los recursos disponibles y devengados por el INDECI en 2007 y, especialmente, en 2008. En

los cuadros anteriores se muestran algunas de las categorías que explican estos aumentos, pero en realidad no brindan el detalle que permita comprender lo sucedido. Por ello, se recurre a las cifras presupuestarias de INDECI y las explicaciones brindadas por la OPP.

Las transferencias registradas en 2007, visualizadas en el cuadro anterior, explican mayoritariamente el incremento presupuestario de ese año. En el cuadro siguiente se muestra el detalle de estas transferencias como respuesta a distintos desastres que activaron las Reservas de Contingencias de INDECI y del MEF⁶². Si bien el INDECI contaba con una Reserva de Contingencia de 30 millones de soles, según la Quinta Disposición Transitoria de la Ley de Equilibrio Presupuestario de ese año, al ocurrir el sismo en agosto buena parte de la Reserva ya se había comprometido en otras atenciones, por lo que se tuvo que activar otra Reserva de Contingencia del MEF, entregándosele al INDECI la suma de 9 millones de soles, los cuales fueron transferidos al Banco de Materiales (S/. 4,2 millones para el otorgamiento de subvenciones económicas a 700 jefes de hogar) y al Fondo MiVivienda (S/. 4,8 millones para el otorgamiento de subvenciones económicas a 800 jefes de hogar), además de otros 20,8 millones de soles destinado a contratar maquinaria de alquiler para la remoción de escombros y limpieza debido al sismo. En este sentido debe notarse que en este caso particular, no existió un papel importante del INDECI en la ejecución, más allá de la recepción y transferencia de recursos.

Cuadro 35. Transferencias de INDECI, 2007

RECIPIENTE	FUENTE	DESCRIPCIÓN	EJECUCIÓN
Ministerio de Agricultura	RESERVA DE CONTINGENCIA OTORGADA AL INDECI (Quinta Disposición Transitoria de la Ley de Equilibrio)	Adquisición de abonos, folajes para atender el 1100% de papa afectada por heladas en Febrero 2007.	5,926,177
Ministerio de Agricultura		Rehabilitación de cultivos afectados por las heladas en el ámbito de los Gobiernos Regionales de Huancavelica, Junín, Ayacucho, Apurímac y Puno.	649,638
Gobierno Regional de San Martín		Informe técnico señala la caída de lluvias excesivas se presentaron en San Martín, Picota, Bellavista y Tocache resultando un peligro inminente, existiendo un probable brote del Dengue, destinándose de S/. 382.049 para Agricultura y S/.95.933 para Salud.	477,982
Ministerio de la Mujer		Atención de la población afectada por heladas ocurridas en Huancavelica, Junín, Ayacucho, Apurímac y Puno.	6,934,696
Gobierno Regional de San Martín		Fichas técnicas relacionadas a proyectos de emergencia por desastres naturales en el ámbito del Departamento de San Martín.	2,972,999
Ministerio de Agricultura-PRONAMACHCS		Adquisición de semillas a las Regiones de Huancavelica, Junín, Ayacucho, Apurímac, Puno, Huánuco, Pasco y Cusco, que se han visto afectadas por heladas.	9,437,000
Gobierno Regional de Ica		Ejecución de Proyectos de emergencia del Gobierno Regional de Ica.	1,178,631
Ministerio de Educación		Rehabilitación de infraestructura Educativa, afectado por el terremoto	2,418,177
Subtotal Reserva de Contingencia del INDECI			29,995,300
Gobierno Regional de Ica	RESERVA DE CONTINGENCIA DEL MEF	Contratación de Alquiler de maquinaria para ejecutar trabajos de demolición, limpieza y remoción de escombros de viviendas y establecimientos varios afectados o destruidos como consecuencia del sismo del 15AGO07	18,533,250
Gobierno Regional de Lima		Contratación de Alquiler de maquinaria para ejecutar trabajos de demolición, limpieza y remoción de escombros de viviendas y establecimientos varios afectados o destruidos como consecuencia del sismo del 15AGO07	2,329,875
Banco de Materiales		Otorgamiento de Subvención Económica por pérdidas materiales como consecuencia del Sismo del 15AGO07	4,200,000
Fondo Mi Vivienda		Otorgamiento de Subvención Económica por pérdidas materiales como consecuencia del Sismo del 15AGO07	4,800,000
TOTAL DE RESERVAS DE CONTINGENCIA			59,858,425

Fuente: INDECI, OPP

⁶² En el país existe una Reserva de Contingencia, constituida por un Fondo administrado por el MEF que en 2009 bordea los 1.000 millones de soles según la Ley de Presupuesto. Dicha Reserva está destinada a la atención de situaciones imprevistas o de emergencia para las acciones del Estado. Normalmente, parte de esta Reserva se ha destinado al INDECI para la atención de posibles emergencias, y que según la Ley de Equilibrio Financiero de 2009, es de 50 millones de soles. Esta asignación podría ampliarse en caso ocurriera un desastre de gran magnitud como lo fuera el sismo del 2007.

La situación en 2008 fue similar cualitativamente aunque se registraron transferencias superiores vinculadas al sismo. En particular, se aumentó el presupuesto de INDECI en S/. 184,6 millones, de los que S/. 168 millones de la Reserva de Contingencia del MEF se transfirieron al Banco de Materiales (en 4 pagos), para otorgar 30.768 subvenciones a jefes de hogar. Asimismo, se utilizaron S/.36,7 millones de los S/. 50 millones asignados por ley de la Reserva de Contingencia de INDECI, de los cuales 27 millones de soles corresponden a actividades de emergencia y 9,7 millones de soles a proyectos de emergencia, por lo cual se firmaron 22 convenios de cumplimiento de metas físicas y financieras. En el cuadro siguiente se observa el total de transferencias vinculadas a las Reservas de Contingencia durante 2008, lo que explica el aumento en el PIM y en la ejecución entre 2008 y 2007, ambas mostradas en cuadros anteriores.

Cuadro 36. Transferencias de INDECI, 2008

RECIPIENTE	FUENTE	DESCRIPCIÓN	EJECUCIÓN
Gobierno Regional de Huánuco	RESERVA DE CONTINGENCIA OTORGADA AL INDECI (Quinta Disposición Transitoria de la Ley de Equilibrio)	Recursos que serán destinados a la adquisición de combustible para la rehabilitación de la Carretera Mamahuaje-Huacrachuco y Sector Quebrada Suchiman, el cual permitirá la recuperación de la transitabilidad de la carretera, que ante la ocurrencia de fuertes precipitaciones ocasionaron deslizamientos que la bloquearon.	47,369
Gobierno Regional de Piura		Recursos destinados a la adquisición de combustible y alquiler de maquinaria orientados a la emergencia que se está presentando en el Departamento de Piura.	10,132,252
Gobierno Regional de Pasco		Recursos destinados al alquiler de maquinaria para brindar atención inmediata a la Provincia de Daniel Alcides Carrión del Departamento de Pasco.	459,423
Gobierno Regional de Tumbes, Piura, Lambayeque y Ucayali		Recursos destinados a brindar ayuda alimentaria a los pobladores afectados por las lluvias fuertes de las Regiones de Tumbes, Piura, Lambayeque y Ucayali	5,085,939
Gobierno Regional de Lambayeque		Recursos destinados al alquiler de maquinaria a fin de atender las emergencias que ante la significativa crecida del caudal de los ríos como consecuencia de las lluvias, está produciendo desbordes, erupción y ruptura de diques (Lambayeque).	3,919,718
Gobierno Regional de Tumbes		Recursos destinados al alquiler de maquinaria a fin de atender las emergencias que ante la significativa crecida del caudal de los ríos como consecuencia de las lluvias, está produciendo la afectación crítica de trochas y carreteras (Tumbes)	902,212
Gobierno Regional de Piura		Recursos para el alquiler de maquinaria y la adquisición de combustible, a fin de atender la emergencia presentada en la Región Piura ante la ocurrencia de fuertes lluvias	2,219,894
Gobierno Regional de Tumbes		Fumigación y abatización (consiste en la entrega de bolsitas conteniendo larvicidas) casa por casa, que permitan controlar, que permitan controlar eficazmente el vector transmisor de la malaria o dengue.	154,612
Gobierno Regional de Amazonas		Fumigación y abatización (consiste en la entrega de bolsitas conteniendo larvicidas) casa por casa, que permitan controlar, que permitan controlar eficazmente el vector transmisor de la malaria o dengue.	203,670
Gobierno Regional de Amazonas		Alquiler de maquinaria y adquisición de combustible para la rehabilitación de las carreteras afectadas por la crecida del caudal de los ríos como consecuencia de las lluvias	107,865
Gobierno Regional de Piura		69 Proyectos de atención de emergencias por precipitaciones fluviales	7,549,139
Gobierno Regional de Tumbes		29 Proyectos de atención de emergencia correspondiente a la rehabilitación de infraestructura afectada por fenómenos climatológicos	718,162
Gobierno Regional de Cajamarca		26 Proyectos de atención de emergencia correspondiente a la rehabilitación de infraestructura afectada por fenómenos climatológicos	465,594
Gobierno Regional de Lambayeque		20 Proyectos de atención de emergencia correspondiente a la rehabilitación de infraestructura afectada por fenómenos climatológicos	1,094,849
Gobierno Regional de Lambayeque		Rehabilitación de tramos críticos del canal de Huallabamba	973,577
Gobierno Regional de Cajamarca		Alquiler de maquinaria y adquisición de combustible para la rehabilitación de las carreteras afectadas por el caudal de los ríos	1,566,810
Gobierno Regional de Lambayeque		Alquiler de maquinaria y adquisición de combustible a fin de atender emergencia presentada por las fuertes precipitaciones	1,096,321
Gobierno Regional de Pasco		Adquisición de combustible a fin de atender emergencia presentada por las fuertes precipitaciones	24,449
Subtotal Reserva de Contingencia INDECI			36,721,856
Banco de Materiales	RESERVA DE CONTINGENCIA DEL MEF	Otorgamiento de Subvención Económica por pérdidas materiales como consecuencia del Sismo del 15AGO07	168.000.000
TOTAL DE RESERVAS DE CONTINGENCIA			204.721.856

Fuente: INDECI, OPP.

b) Evaluación desagregada por años

En esta sección se analiza la ejecución presupuestaria tomando como referencia la base de datos del SIAF. Para ello, se toma en cuenta las actividades/proyectos (nomenclatura SIAF) de la institución. En la columna final se calcula el porcentaje de ejecución, el cual resulta de dividir la ejecución devengada entre el PIM. Como se mencionó en el caso del análisis de la eficacia, vale la pena notar las debilidades del análisis o evaluación de la ejecución presupuestaria. Por un lado, dicho análisis compara la ejecución devengada con el PIM, variable que se ajusta continuamente, por lo que es posible obtener porcentajes cercanos al 100% de ejecución si es que el PIM se actualizó hacia finales de año, cuando ya se puede calcular con mayor precisión lo que se puede ejecutar. Por otra parte, estos ratios no dicen nada acerca de la eficiencia ni la calidad del gasto, en vista de que son datos puramente financieros. En este sentido, los esfuerzos del MEF por implantar un PPR intentan sobreponer estos problemas al preverse la implantación de un Presupuesto por Productos con metodologías apropiadas de costeo.

Cuadro 37. Grado de ejecución 2006 de las actividades

Actividad/ Proyecto	Componente	Finalidad	PIA	PIM	Devengado	% Ejecución
Campañas de difusión y orientación	Realización de cursos y seminarios	Capacitación y asistencia técnica	966,435	2,013,176	2,010,957	99.9%
	Difusión de la prevención y la atención de desastres	Elaboración y difusión material impreso y lúdico para prevención y atención de desastres	700,000	469,204	469,204	100.0%
Coordinación del sistema nacional de defensa civil	Atención de situaciones de emergencia y calamidades públicas.	Abastecimiento de bienes y servicios	9,437,467	19,833,173	16,082,704	81.1%
		Apoyo a emergencias y desastres	1,175,630	22,634,284	22,427,330	99.1%
	Estudio de riesgos, peligros y vulnerabilidades hidrológicas y geológicas	Monitoreo y seguimiento	295,140	333,755	323,685	97.0%
		Planes de uso de suelos y medidas de mitigación ante desastres	318,831	464,440	460,451	99.1%
	Inspecciones técnicas	Inspección y supervisión	3,500,000	8,676,448	6,421,898	74.0%
Liquidación de obras	Acciones complementarias de prevención de desastres	Actividades diversas en prevención de desastres	721,750	1,340,391	1,313,343	98.0%
	Liquidación de obras	Liquidación de obras	457,860	457,860	362,590	79.2%
Gestión administrativa	Gestión administrativa	Acciones de imagen institucional	832,750	875,859	872,587	99.6%
		Estadística e informática	1,152,045	2,266,115	1,773,120	78.2%
		Gestión administrativa	13,186,245	14,916,882	14,745,713	98.9%
		Pago de planillas	3,748,820	1,933,790	1,790,137	92.6%
		Acciones de control y auditoría	505,451	616,088	615,922	100.0%
Conducción y orientación superior	Acciones de la alta dirección	Acciones de la alta dirección	1,913,040	1,839,218	1,838,603	100.0%
	Asesoramiento de naturaleza jurídica	Acciones de asesoramiento jurídico	410,730	639,117	638,101	99.8%
	Acciones de planeamiento y presupuesto	Asesoramiento en presupuesto y planificación	694,120	635,850	635,067	99.9%
Obligaciones previsionales	Pago de pensiones	Pago de pensiones	454,130	455,436	413,189	90.7%
TOTALES			40,470,444	80,401,086	73,194,600	91.0%

Fuente: Base de datos del SIAF

Según la clasificación adoptada para 2006, se identifica 18 Finalidades. Las actividades que se vinculan más a los órganos de línea son las 9 primeras (no sombreadas), es decir, las Campañas de difusión, a cargo de la DINAEC; la coordinación del SINADECI, donde participan la DNP, DNPE, DNO y el PCS; y la Liquidación de obras a cargo de la Unidad de Evaluación y Ejecución de Proyectos de la DNP. En general, en 2006 se alcanzó una ejecución presupuestaria del 91%, correspondiendo el menor porcentaje de ejecución a la Inspecciones Técnicas (74%).

Para 2007 se observa una ejecución ligeramente menor (87%), aunque resalta el bajo grado de ejecución, cercano al 21%, de la finalidad de Elaboración y difusión material impreso y lúdico para prevención y atención de desastre. La ocurrencia del sismo de 2007 aparentemente habría influido en una menor consideración a esta finalidad. También debe notarse que ese año se efectuó una recategorización de varios rubros (aspecto que se mencionó al analizar el cuadro 9, en el capítulo anterior). Por ejemplo, la actividad vinculada al componente “Inspecciones Técnicas” cambia respecto del 2006, perteneciendo en 2007 a la actividad de “Prevención y Mitigación de Desastres”, alcanzando una ejecución presupuestal del 75.9% de su PIM, siendo ligeramente mejor que el año precedente. Asimismo, ese año se añaden otras actividades, como los “Planes de uso de suelos y medidas de mitigación ante desastres” a cargo del PCS, con una ejecución cercana al 100% de lo reprogramado⁶³.

Cuadro 38. Grado de ejecución 2007 de las actividades

Actividad/ Proyecto	Componente	Finalidad	PIA	PIM	Devengado	% Ejecución
Prevención y mitigación de desastres	Estudio de riesgos, peligros y vulnerabilidades hidrológicas y geológicas	Monitoreo y seguimiento	678,470	256,440	256,006	99.8%
		Planes de uso de suelos y medidas de mitigación ante desastres	464,020	594,280	593,308	99.8%
	Inspecciones técnicas	Inspección y supervisión	3,000,000	8,505,765	6,455,674	75.9%
	Realización de cursos y seminarios	Capacitación y asistencia técnica	1,029,160	1,085,188	1,081,017	99.6%
	Difusión de la prevención y la atención de desastres	Elaboración y difusión material impreso y lúdico para prevención y atención de desastres	770,000	256,377	54,421	21.2%
	Acciones complementarias de prevención de desastres	Actividades diversas en prevención de desastres	2,258,820	1,848,284	1,844,427	99.8%
Atención de desastres y apoyo a la rehabilitación y la reconstrucción	Atención de situaciones de emergencia y calamidades públicas	Abastecimiento de bienes y servicios	8,103,050	6,429,359	4,553,926	70.8%
		Apoyo a emergencias y desastres	1,700,930	81,576,898	69,462,777	85.2%
Coordinación del sistema nacional de defensa civil	Atención de situaciones de emergencia y calamidades públicas	Adquisición bienes y servicios diversos	0	3,732,430	3,731,349	100.0%
Conducción y orientación superior	Acciones de control y auditoria	Control y auditoria	571,470	558,988	553,678	99.1%
	Acciones de la alta dirección	Acciones de la alta dirección	1,914,360	1,840,988	1,838,945	99.9%
	Asesoramiento de naturaleza jurídica	Acciones de asesoramiento jurídico	649,800	581,572	578,229	99.4%
	Acciones de planeamiento y presupuesto	Asesoramiento en presupuesto y planificación	662,370	587,047	584,088	99.5%
Gestión administrativa	Gestión administrativa	Acciones de imagen institucional	906,860	842,019	839,250	99.7%
		Estadística e informática	1,360,970	1,552,746	1,406,966	90.6%
		Gestión administrativa	13,563,720	14,114,801	14,097,223	99.9%
		Pago de planillas	1,874,000	1,938,210	1,778,958	91.8%
Obligaciones previsionales	Pago de pensiones	Pago de pensiones	464,306	465,626	400,640	86.0%
TOTALES			39,972,306	126,767,018	110,110,882	86.9%

Fuente: Base de datos del SIAF

Para 2008, el porcentaje de ejecución sube a un 97.5%, aunque este valor se ve influenciado por el gasto de la Reserva de Contingencia identificado bajo la finalidad de Apoyo a emergencias y desastres, tema que se explicó anteriormente. Asimismo, a raíz del proceso de descentralización y la transferencia de funciones, resalta la incorporación de algunas acciones complementarias,

⁶³ En este último punto, debe mencionarse que el PCS generalmente requiere de mayores recursos para realizar sus actividades por lo que necesita recibir ampliaciones presupuestales. Así por ejemplo, para el 2009 se está solicitando una ampliación de 1.3 millones con el fin de realizar 10 estudios adicionales.

toda vez que se cuenta con 25 finalidades, aunque una de ellas no cuenta con datos. Sin embargo, el número de componentes de las actividades de los órganos de línea se mantiene en 7. Entre las finalidades que se añadieron en este grupo está la Investigación en sensoramiento remoto, teledetección y sistema de información geográfica (SIG), así como el Seguimiento y evaluación de las acciones complementarias. La ejecución Presupuestal en ambos casos alcanzó el 100%. Asimismo, en cuanto a las Inspecciones Técnicas, y debido al proceso de descentralización y la transferencia de funciones, la finalidad del componente se desagrega en Inspecciones y supervisión y en supervisión y control, siendo esta última la función específica de la UIT de la Sede Central.

Cuadro 39. Grado de ejecución 2008 de las actividades

Actividad/ Proyecto	Componente	Finalidad	PIA	PIM	Devengado	% Ejecución
Prevención y mitigación de desastres	Estudio de riesgos, peligros y vulnerabilidades hidrológicas y geológicas	Monitoreo y seguimiento	658,069	602,550	599,450	99.5%
		Planes de uso de suelos y medidas de mitigación ante desastres	464,000	5,670	5,668	100.0%
	Inspecciones técnicas	Inspección y supervisión	3,814,150	8,523,092	5,038,149	59.1%
		Supervisión y control	0	9,563	9,562	100.0%
	Realización de cursos y seminarios	Capacitación y asistencia técnica	1,073,390	683,703	683,696	100.0%
	Difusión de la prevención y la atención de desastres acciones complementarias de prevención de desastres	Elaboración y difusión material impreso y lúdico para prevención y atención de desastres	770,000	462,247	462,247	100.0%
		Actividades diversas en prevención de desastres	2,021,748	2,014,687	1,999,565	99.2%
		Investigación en sensoramiento remoto, teledetección y sistema de información geográfica (SIG)	73,443	146,281	146,280	100.0%
		Seguimiento y evaluación	0	5,458	5,457	100.0%
	Atención de situaciones de emergencia y calamidades públicas	Abastecimiento de bienes y servicios	7,998,050	73,905,621	71,067,682	96.2%
		Apoyo a emergencias y desastres	1,235,634	209,099,532	207,828,301	99.4%
		Inspección y supervisión	0	47,973	47,970	100.0%
Fortalecimiento de capacidad de atención oportuna de bienes de ayuda humanitaria en caso de emergencia en la región Puno	Atención de situaciones de emergencia y calamidades públicas	Apoyo a emergencias y desastres	0	836,000	829,385	99.2%
Fort. de capacidades de prevención y atención de emergencias frente a desastres	Atención de situaciones de emergencia y calamidades públicas	Apoyo a emergencias y desastres	0	0	0	N.A.
Conducción y orientación superior	Acciones de control y auditoría	Control y auditoria	595,700	582,579	582,562	100.0%
	Acciones de la alta dirección	Acciones de la alta dirección	1,814,630	1,511,490	1,505,980	99.6%
	Asesoramiento de naturaleza jurídica	Acciones de asesoramiento jurídico	632,317	574,559	574,556	100.0%
	Acciones de planeamiento y presupuesto	Asesoramiento en presupuesto y planificación	877,020	518,841	518,836	100.0%
Gestión administrativa	Gestión administrativa	Acciones de imagen institucional	867,151	586,920	586,914	100.0%
		desarrollo de acciones del área de estadística	144,970	137,414	137,413	100.0%
		Desarrollo y mantenimiento de los sistemas informáticos	309,680	603,538	603,535	100.0%
		Gestión administrativa	14,126,918	15,318,829	15,155,119	98.9%
		Pago de planillas	1,944,624	1,932,724	1,744,622	90.3%
		Mantenimiento y operatividad de la red nacional informática	187,770	211,147	211,140	100.0%
Obligaciones previsionales	Pago de pensiones	Pago de pensiones	440,284	440,284	398,855	90.6%
TOTALES			40,049,548	318,760,702	310,742,945	97.5%

Fuente: Base de datos del SIAF

4. Eficiencia del PEV

a) Análisis de eficiencia de actividades y componentes

Una manera de medir la eficiencia del PEV es comparando la eficacia en el logro de los productos del INDECI, con respecto del costo estimado de cada producto. Desafortunadamente, casi ninguna entidad pública en el Perú realiza un costeo de sus productos de manera apropiada, es decir, considerando los costos directos y los indirectos⁶⁴. La ausencia de un costeo por productos incluso alcanza en ocasiones al costeo de actividades, puesto que se notan algunas diferencias marcadas al analizar los reportes del INDECI.

Por ejemplo, con la información del SIAF sería posible calcular algunos costos unitarios simplemente dividiendo el PIM entre el número de bienes producido. Así, se calcula que bajo la finalidad “Elaboración y difusión de material impreso y lúdico para la prevención y atención de desastres”, se habrían elaborado y difundido folletos con un costo unitario de S/. 0.1522 en 2006, S/. 0.2331 en 2007 y S/. 0.2667 en 2008 (aunque la unidad de medida en este caso es autorización).

Cuadro 40. Grado de ejecución: muestra de actividades del SIAF

Año	Actividad / Proyecto	Componente	Finalidad	Unidad de Medida	Meta PIM	Ejecución PIM, S./	Aprox. unitaria
2006	Campañas de difusión y orientación	Difusión de la prevención y la atención de desastres	Elaboración y difusión material impreso y lúdico para prevención y atención de desastres	Folleto	3,082,858	469,204	0.1522
2007	Prevención y mitigación de desastres			Folleto	1,100,000	256,377	0.2331
2008	Prevención y mitigación de desastres			Autorización	1,733,388	462,247	0.2667
Total general							985,871

Fuente: Base de datos del SIAF

Si esta información reflejara fielmente los costos unitarios de los folletos, la entidad tendría que brindar explicaciones por las variaciones en el costo unitario⁶⁵. Sin embargo, esta información genera resultados engañosos, por lo que cualquier autoridad que quiera extraer datos de gestión basados en esta información obtendrá conclusiones falsas. La información proporcionada por la DINAEC detalla con mayor precisión los costos unitarios, como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 41. Grado de ejecución: muestra de actividades de la DINAEC

Año	Componente	Actividad	Indicadores	Información Presupuestaria	Costo Unitario	Población Propuestada	Población Beneficiada
2006	Elaboración y difusión de material impreso y lúdico para prevención y atención de desastres.	Elaboración de material de difusión sobre Prevención y Atención de Desastres	Nº diseño Nº impresión	S/. 700,000	S/. 0.25 Dípticos	38 Diseños 1,538,520 impresión	38 Diseños 1,447,920 impresión 7,239,600 personas
2007				S/. 770,000	S/. 0.25 Dípticos	46 Diseños 1,651,125 impresión	45 Diseños 1,881,137 impresión 9,405,685 personas
2008	Producir material de difusión para preparar a la población ante probable desastres con la finalidad de reducir perdida de vidas y minimizar daños.			S/770,000	S/. 0.175 Dípticos	45 diseños 1,733,343 impresos	Reprogramado para Febrero 2009. Memorando Nº 468-2008-INDECI/4.0 del 14-07-08

Fuente: DINAEC, INDECI.

No obstante esta información, si bien más precisa que la obtenida del SIAF, tampoco brinda el detalle necesario puesto que no se desagrega el costo de cada elemento considerado como indicador, sólo de los dípticos. Utilizando la información provista y realizando unos cálculos simples, se deduce que cada diseño tuvo un costo unitario de 8,299 soles, 7,765 soles y 10,370

⁶⁴ Utilizando una metodología como la de *activity-based costing* (ABC), por ejemplo.

⁶⁵ En estos casos, el dato presupuestario sirve para levantar alertas ante las cuales se solicita más información.

Podrían existir muchas razones que avalen una variación en el costo unitario (distinto tipo de folletos, diversa calidad, inflación, descuentos por volumen, etc.), pero éstas deben ser explicadas y sustentadas.

soles durante 2006, 2007 y 2008, respectivamente. Aún más, la DINAEC ha explicado, basada en la información provista por la Dirección de Logística, que el costo unitario de los dípticos fue de S/. 0.175 en 2006, S/. 0.1281 en 2007 y que en 2008 no se llegaron a imprimir estos materiales debido a la existencia de *stock* y se reprogramó para febrero de 2009. En resumen, la información “real” no guarda relación con la que podría deducirse del seguimiento de los indicadores del SIAF ni del reporte de costos de la misma dirección. Lo rescatable de estos hallazgos es que la información existe, pero desafortunadamente no se utiliza para generar valor para la toma de decisiones.

Algo similar sucede cuando se calcula el costo unitario de la Tonelada de “abastecimiento de bienes y servicios”, toda vez que el costo unitario aumenta de S/. 15,495 en 2006 a S/. 25,717 en 2007 y a S/. 51,323 en 2008. Uno podría suponer que el contenido de la tonelada de ayuda no es el mismo, pero este tipo de explicación es la que debe contener un sistema de Presupuesto por Resultados que busque medir y mejorar la eficiencia del gasto público.

Cuadro 42. Grado de ejecución 2008 de las actividades

Año	Actividad / Proyecto	Componente	Finalidad	Unidad de Medida	Meta PIM	Ejecución PIM, S/.	Aprox. unitaria
2006	Coordinación del Sistema Nacional de Defensa Civil	Atención de Situaciones de Emergencia y Calamidades Públicas	Abastecimiento de Bienes y Servicios	Tonelada	1,280	19,833,173	15,495
2007	Atención de Desastres y Apoyo a la Rehabilitación y la Reconstrucción				250	6,429,359	25,717
2008					1,440	73,905,621	51,323
Total general						100,168,153	

Fuente: Base de datos del SIAF

Un último ejemplo de posibles inconsistencias en los reportes se observa en el caso de la DNO, quienes en su propio sistema de evaluación de actividades consignan que para la actividad operativa de “monitorear y evaluar las estimaciones de riesgo”, el costo unitario de cada Informe Técnico producido fue de 21,000 soles en 2006 y 67,200 soles en 2007. A menos de que se trate de informes de distinta calidad o profundidad, no existiría una razón aparente para esta variación tan marcada. Estos ejemplos no hacen más corroborar la necesidad de perfeccionar las metodologías de costeo para medir verdaderamente la eficiencia de la entidad.

No debe soslayarse que si se analiza el nivel de gasto del presupuesto (nivel de ejecución en relación con lo programado) y el nivel de alcance de metas, se puede observar que, aún cuando no se desarrolla una adecuada programación tanto en las metas físicas como financieras, muchas actividades muestran niveles de 100%, lo cual podría decirse que estaría indicando un adecuado nivel de eficiencia y logro. No obstante, no es posible llegar a esa conclusión con la información disponible porque no es posible definir si el logro de dichos objetivos al 100% son costo-efectivos o no, ya que no se tienen parámetros de comparación (internacional o líneas de corte).

Otra manera de aproximarse a la medición de la eficiencia es a través de algún referente de costos internacionales estándar. Dicho indicador no está disponible.

b) Gastos de Administración

De acuerdo a la información proporcionada por el SIAF, la Gestión Administrativa devengada del INDECI insume recursos que bordean los 18-19 millones de soles cada año, cuando se categoriza por Componente o por Actividad/Proyecto (véase el Cuadro 5) del sistema, mientras que la cifra se reduce a los 14-15 millones de soles anuales cuando se categoriza por Finalidad⁶⁶, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

⁶⁶ Según la estructura funcional programática que se emplea para la clasificación dentro del SIAF, el Componente de Gestión Administrativa se divide a su vez en varias Finalidades, una de las cuales también se denomina Gestión

Cuadro 43. INDECI – Gastos de Gestión Administrativa 2006-2008

CATEGORÍAS SIAF	2006	2007	2008
Gestión Administrativa Devengado (componente)	19,181,557	18,122,397	18,438,744
Gestión Administrativa PIA (componente)	18,919,860	17,705,550	17,581,113
Gestión Administrativa Devengado (finalidad)	14,745,713	14,097,223	15,155,119
Memo: ratios de GA (componente)			
GA PIA / PIA	46.7%	44.3%	43.9%
GA Devengado / PIA	47.4%	45.3%	46.0%
GA Devengado / PIM	23.9%	14.3%	5.8%
GA Devengado / EJE	26.2%	16.5%	5.9%

Fuente: Base de datos SIAF.

Como se observa, los gastos devengados por Gestión Administrativa representaron alrededor del 45-47% del PIA durante los años evaluados, porcentajes que se reducen sustancialmente si se compara con el PIM o con la ejecución presupuestaria devengada, en razón de lo discutido anteriormente vinculado a los Fondos de la Reserva de Contingencia. Asimismo, se observa que la Gestión Administrativa del PIA es sólo ligeramente inferior a la Gestión Administrativa Devengada, lo cual indica que la institución no emplea mayores recursos administrativos para hacer frente a las modificaciones incluidas en el PIM producto principalmente del manejo de los Fondos de Contingencia.

5. Justificación de la continuidad

La continuidad de una entidad como el INDECI resulta incuestionable debido a la naturaleza de sus funciones y a la existencia de diversos fenómenos naturales en el país que exigen que la población (a través de sus CDC de nivel local y regional) esté preparada. Este tipo de entidad existe en todos los países (en el Anexo A.2 se presentan 3 casos internacionales) y su justificación es obvia.

Tal como se señala en el PNPAD y en el PEI 2007-2011, el territorio peruano está permanentemente expuesto al impacto de variados fenómenos naturales, tales como los sismos, actividad volcánica, deslizamientos, derrumbes, aludes, aluviones, temporales, precipitaciones intensas, inundaciones, sequías, heladas, granizadas, cambios climáticos, el fenómeno El Niño, desglaciación, entre otros. Además existen desastres creados por el hombre (antrópicos), tales como la contaminación ambiental, deforestación, incendios forestales, incendios urbanos, derrames de sustancias químicas peligrosas, entre otros.

Particularmente en el caso peruano, entre 2003 y 2008 han ocurrido 25,757 emergencias que han requerido algún tipo de respuesta de parte del SINADECI, y que el INDECI como órgano rector, conductor y coordinador ha tenido que enfrentar⁶⁷. Ello se ha traducido en casi 800 mil damnificados, más de 6 millones de personas afectadas, más de 140 mil viviendas destruidas y más de 150 mil hectáreas de cultivo perdidas. La respuesta del Estado ante este tipo de situaciones, requiere la existencia de una organización adecuada que en el Perú se traduce en el SINADECI.

En términos de lo evaluado en este Informe, queda claro que la continuidad del INDECI no se discute. No obstante, han surgido algunos hallazgos que revelan debilidades de la institución y, en general, del sistema nacional de defensa civil, los cuales se resumen en las Conclusiones y Recomendaciones de esta Evaluación.

Administrativa. Otras finalidades dentro de ese componente son, por ejemplo, Acciones de Imagen Institucional, Estadística e Informática, y Pago de Planillas.

⁶⁷ Los datos se presentan detallados en el Anexo D, Cuadro 1.

III. CONCLUSIONES

El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) es el órgano central, rector y conductor de la política y acciones que en materia de Defensa Civil se realizan en el país a través del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADEC), el cual está integrado por todas las instituciones públicas y privadas de nivel nacional, regional y local que se rigen en base a instrumentos, tales como la Política Nacional de Prevención y Atención de Desastres (PAD) y el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres (PNPAD).

Los resultados de un sistema de defensa civil se evalúan, sobre todo, después de la ocurrencia de un fenómeno de origen natural. En este sentido, la respuesta del sistema no ha sido la óptima. En el caso de un fenómeno imprevisible como el sismo que azotó Ica en 2007, las labores de atención y reconstrucción muestran una gran desorganización e inefficiencia. Asimismo, cuando se ha tratado de fenómenos naturales recurrentes y previsibles, como el friaje de 2008 y 2009 en zonas de la sierra y selva peruana, la cantidad de muertes ha sido notable y la inefficiencia en la aplicación de vacunas, por ejemplo, ha sido explícita.

Este tipo de resultados trae a colación el papel del INDECI, puesto que normativamente esta institución no ejecuta las actividades o acciones de prevención, atención y reconstrucción, sino que su función es rectora, supervisora, conductora y coordinadora del sistema de defensa civil. Aún así, debe señalarse que el mismo INDECI reconoce que su finalidad es “proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, y asegurando su rehabilitación en casos de desastres de toda índole, cualquiera sea su origen”. Este arreglo institucional, donde el INDECI rige pero los gobiernos subnacionales son principalmente los que ejecutan, debe ser sujeto de una evaluación más profunda que excede los alcances de este Informe.

Los puntos más importantes de la Evaluación realizada se presentan a continuación:

- a. Existen grandes demandas por personal calificado al interior del INDECI con perfiles apropiados para algunas de las tareas específicas como la estimación de riesgos, la capacitación técnica, entre otros. En el mismo sentido, se registran carencias de recursos en algunas Direcciones Regionales que se traducen en relativamente pocos funcionarios para las tareas encomendadas, así como en equipos y sistemas insuficientes.
- b. Los instrumentos de gestión del INDECI como el ROF y el MOF no están actualizados y mucho menos incluyen funciones y acciones alineadas con el proceso de descentralización iniciado en el 2002 y profundizado en 2008. Esta actualización debe realizarse a la luz de las funciones que realizan todos los miembros del SINADEC, entidades que también deben actualizar sus instrumentos de gestión para evitar duplicaciones y mejorar los niveles de coordinación entre todos. Al respecto, la institución ha trabajado un borrador de proyecto para una nueva ley del SINADEC, así como un nuevo ROF el cual se encuentra supeditado a la aprobación de una matriz de funciones y competencias que defina claramente las responsabilidades entre cada nivel de gobierno. Esta matriz debe ser aprobada por la PCM y está en proceso de consulta con los involucrados, estimándose su aprobación para marzo de 2010.
- c. En este sentido, existen diversos argumentos para sostener que la descentralización de las competencias en materia de defensa civil no se realizó en el momento adecuado, y que estuvo motivada más por razones políticas que por la existencia de una madurez necesaria para mejorar la prestación de servicios. No sólo la inexistencia de una matriz de competencias al momento de la transferencia revelaría una programación inadecuada, sino además esta apreciación se refuerza debido a que los gobiernos regionales no cuentan con la capacidad institucional para enfrentar sus nuevos desafíos. En efecto, en los gobiernos regionales el personal que ha sido asignado a las funciones de Defensa Civil no ha sido generalmente seleccionado siguiendo algún

perfil específico (en muchos casos se consideran cargos de confianza), pese a que estos funcionarios deben cumplir con las acciones que se definan en el marco del POI por parte de los órganos de línea del INDECI. Esta falta de capacidades técnicas y administrativas genera retrasos y pocos avances para lograr un real proceso de transferencia de funciones entre el INDECI y los gobiernos subnacionales. No obstante, debe señalarse que la descentralización ya se preveía por lo menos desde 2006, por lo que el hecho de que la transferencia a mediados de 2008 no haya tenido un correlato en competencias predefinidas y ejecutores fortalecidos, por más que haya sido una “decisión política”, no exime de responsabilidad al SINADECI puesto que hubo tiempo para preparar una transferencia responsable.

- d. Los mecanismos de monitoreo y evaluación en el marco del SINADECI son escasos. En particular - y siguiendo con el razonamiento expresado en el párrafo anterior- la Ley de Bases de la Descentralización implica la transferencia de la mayoría de funciones, pero sin embargo no se ha implantado mecanismos para determinar si los niveles regional, provincial y/o local están cumpliendo con sus responsabilidades. Aún cuando las distintas direcciones elaboran reportes trimestrales de sus avances, no existe un mecanismo para obligar a que sus entes operativos (a nivel regional, provincial y distrital) cumplan con las metas. Más aún, los órganos de línea del INDECI no tienen mecanismos para asegurarse que los gobiernos regionales y locales asignen presupuesto (recursos económicos, financieros, humanos) para la ejecución de las funciones asignadas. Esta situación limita las posibilidades de verificar el cumplimiento de los objetivos de las leyes de defensa civil del país. Es debido a este contexto que el INDECI debe definir el logro de sus objetivos a través de su relación con los Comités de Defensa Civil, no con la ciudadanía.
- e. En el mismo sentido, en lo concerniente a la información de seguimiento y a la calidad de los indicadores utilizados al interior del INDECI, se concluye que la información se produce pero su calidad ni utilización son las óptimas. Los reportes trimestrales, semestrales y anuales que recopila la OPP cuentan con numerosos indicadores, agrupados por actividad, objetivos estratégicos y meta presupuestaria. Cada indicador muestra su unidad de meta, programación inicial, reprogramación y avance detallado. Sin embargo, no se aprecia una sustentación de la cadena lógica de cada actividad y en muchas ocasiones los indicadores se refieren a actividades, no a productos ni a resultados: para ser más precisos, no existe una categorización de los indicadores en alguno de esos niveles, propios de la metodología del marco lógico. Asimismo, en ocasiones los indicadores no guardan relación con la actividad que se pretende medir, y existe confusión entre lo que es una “unidad de medida” y un “medio de verificación”. A todo ello se agrega el hecho de que la utilidad de este ejercicio de recopilación es dudosa mientras no se activen los canales de retroalimentación con la alta dirección y con el MEF. En resumen, se cuenta con una herramienta valiosa pero que no se explota a su máxima capacidad y que debe ser sujeto de mejoras.
- f. Los sistemas de información sobre prevención y atención también presentan debilidades. Por un lado, el SINPAD requiere desde 2008 de actualizaciones por parte de los Gobiernos Subnacionales que no se materializan, corriéndose el riesgo de desactualizar la base de datos. Por otra parte, en materia de Inspecciones Técnicas, la información proporcionada por los órganos ejecutores es limitada, debido a que en la mayoría de casos, los Gobiernos Subnacionales cuentan con limitado acceso al internet y, además, no cuentan con un sistema de información para recabar dicha información. En el caso de algunos Gobiernos Regionales, esto se debe porque consideran que el ser autónomos no les obliga a proporcionar información periódica, ni mucho menos a ser supervisados sobre las metas referidas a las inspecciones técnicas. Este argumento de la autonomía también se sostiene ante las acciones de asistencia técnica, las cuales muchas veces no se concretan debido a la falta de apoyo por parte de los gobiernos subnacionales.
- g. La evaluación de la eficacia del INDECI es difícil de medir debido a: (i) su escasa atribución en el logro de resultados que afectan directamente a la ciudadanía, en vista

de que la ejecución de las acciones de prevención, atención y reconstrucción recae principalmente en los CDC; (ii) la ausencia de una planificación y una asignación presupuestaria por productos, que no permite medir fácil y directamente si se está proveyendo de los bienes y servicios que la ciudadanía requiere.

- h. Aún así, se observa un cumplimiento bastante elevado de las Metas Presupuestarias reprogramadas (en muchas ocasiones hay variaciones marcadas entre la programación original y la reprogramación que se efectúa en el transcurso del año, algunas de las cuales son comprensibles y necesarias cuando ocurren desastres, pero otras podrían estar ocurriendo para “mejorar” el desempeño al final del año). Las conclusiones son las siguientes:
- i. De las 21 Metas Presupuestarias establecidas en 2006, en 16 de ellas se alcanzaron avances físicos superiores al 90% y el porcentaje de avance más bajo fue de 84%, al tiempo que en 17 se superó el 90% de ejecución presupuestaria registrándose el porcentaje más bajo en un 79%.
 - ii. La situación fue similar en 2007, donde de las 22 Metas Presupuestarias establecidas inicialmente, se superó el 90% de avance físico en 17 metas (aunque hubo una meta *outlier* con un porcentaje de 8,2%) y de avance presupuestario en 16 metas (con un mínimo de 21% de avance).
 - iii. Para 2008 se trabajó con una planificación expandida de 113 metas presupuestarias al desagregarse el registro por regiones. De ellas, se reprogramaron 68 metas (se reprogramó el total de cada macro-región, y no las metas individuales de cada región), y de este grupo, en 47 se evaluó el avance físico, registrándose que en 31 metas dicho avance superó el 90%. En términos del avance presupuestario, de las 133 metas, en sólo 13 de las dicho avance no superó el 90% (3 mostraron avance nulo).
- i. Sin embargo, debe señalarse que las Metas Presupuestarias en realidad son agrupaciones de Actividades Operativas, y cada una de éstas cuenta a su vez con uno o más Indicadores; en tal sentido, la mayoría de indicadores empleados en el seguimiento se refiere a actividades (número de estudios, número de informes, etc.), aunque se ha podido identificar algunos indicadores de producto y de resultados. La evaluación del cumplimiento anual de las metas físicas de los órganos de línea del INDECI revela que:
- i. De los 53 indicadores que cuentan con algún registro correspondiente a los órganos de línea en 2006, el promedio simple del avance físico alcanzó el 77%. Asimismo, 25 indicadores mostraron un avance igual o superior al 100%, 5 indicadores adicionales se situaron en un nivel de avance entre 90%-100%, y 8 indicadores mostraron un avance nulo.
 - ii. Asimismo, de los 100 indicadores pertinentes en 2007, el promedio simple del avance físico alcanzó el 86%. Asimismo, 55 indicadores mostraron un avance igual o superior al 100%, 3 indicadores adicionales se situaron en un nivel de avance entre 90%-100%, y 30 indicadores mostraron un avance nulo.
 - iii. Por su lado, de los 142 indicadores de los órganos de línea en 2008, el promedio simple del avance físico alcanzó el 95%. Asimismo, 73 indicadores mostraron un avance igual o superior al 100%, 8 indicadores adicionales se situaron en un nivel de avance entre 90%-100%, y 15 indicadores mostraron un avance nulo.
- j. En términos de indicadores de resultados, aquellos proporcionados por la DNO pueden caer bajo esta categoría según la metodología del marco lógico. En este caso se observa que, si bien en la mayoría de casos se alcanza o supera la meta establecida, no existen parámetros para evaluar la efectividad de los indicadores calculados por el INDECI, puesto que miden la oferta del servicio (número de población atendida, por ejemplo) pero no existen datos de la demanda del mismo (número de población que requiere atención) que permitan afirmar que la entidad está cumpliendo con lo que la ciudadanía requiere. Esto corrobora la necesidad de replantear algunos indicadores en la medida de que exista información o de que ésta pueda ser generada (en este caso, el

indicador debería ser “porcentaje de la población atendida respecto de la población que requiere atención”).

- k. En cuanto a la eficiencia, ésta también resulta difícil de evaluar debido a la inexistencia de un costeo por productos que permita analizar las relaciones costo-beneficio. Al calcular los costos unitarios de algunas actividades seleccionadas aleatoriamente, basados en la información del PIM de 2006-2008, es posible encontrar grandes variaciones, y la información de costos unitarios proporcionada por algunas direcciones sólo incluye costos directos y no forma parte del sistema de evaluación de metas.

En suma, el Sistema Nacional de Defensa Civil ha optado por dividir las actividades propias del sistema, dejando el papel rector, conductor, supervisor y coordinador en el INDECI y la ejecución de las actividades en los Comités de Defensa Civil de los Gobiernos Subnacionales y en las Oficinas Sectoriales de Defensa Civil. Si bien esta segmentación resulta racional, en la realidad el gran peso de las labores de ejecución en los órganos descentralizados y desconcentrados, unido a la escasa capacidad de gestión de muchos de ellos, ha originado que la ciudadanía no reciba los servicios de manera eficaz y oportuna. Esta situación genera responsabilidades en el INDECI como ente rector, pero la institución no cuenta formalmente con las herramientas legales ni operativas apropiadas para asumir un papel subsidiario y enfrentar adecuadamente esas responsabilidades.

IV. RECOMENDACIONES

A. Recomendaciones generales

En términos generales, debe revisarse el marco normativo vigente a la luz de un enfoque de Gestión por Resultados. En la actualidad, el INDECI cuenta con funciones de rectoría, supervisión, conducción y coordinación del sistema de defensa civil, pero las acciones de prevención, atención y reconstrucción está a cargo de otras instituciones (como el FORSUR por ejemplo) o niveles de gobierno. Este arreglo institucional debe evaluarse a profundidad tomando en consideración la Gestión por Resultados en general y la metodología del Presupuesto por Resultados del MEF en particular.

Con relación a la actualización normativa:

- a. Se recomienda que el INDECI no pierda su **atribución** con respecto de los resultados del sistema de defensa civil. En otras palabras, su función en el marco de la descentralización tiene que incorporar elementos que permitan mantener cierta responsabilidad sobre los logros del sistema, entendidos éstos como “proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, y asegurando su rehabilitación en casos de desastres de toda índole, cualquiera sea su origen”, según los propios documentos estratégicos de la institución.
- b. Para ello, se deberá tomar en cuenta la operatividad actual del sistema de defensa civil, toda vez de que existe evidencia de que existe un vacío entre la labor coordinadora, rectora y supervisora del INDECI, y la función ejecutora del resto de integrantes del sistema (especialmente los Comités subnacionales de defensa civil). En otras palabras, no bastaría con actualizar el ROF del INDECI, sino que debe evaluarse antes las competencias de cada nivel de gobierno y sobre esa base reformular las herramientas de gestión en cada uno de ellos. Al respecto, resulta apropiado el esfuerzo del INDECI para elaborar la matriz de funciones y competencias entre todos los niveles de gobierno como paso previo a la actualización del ROF.
- c. Particularmente, se recomienda que la actualización de las competencias, funciones y responsabilidades de cada uno de los actores del sistema de defensa civil, considere explícitamente:
 - i. el criterio de subsidiariedad, es decir, que expresamente se asigne al INDECI funciones de ejecución en los casos en que los gobiernos subnacionales o las oficinas sectoriales no sean capaces de responder eficazmente ante la ocurrencia de emergencias o desastres⁶⁸. Esta competencia tendrá que ir acompañada del suministro de los recursos humanos, financieros y operativos del caso, con un sistema de reporte eficaz manejado al más alto nivel (la Presidencia del Consejo de Ministros podría ser el ente natural para supervisar el papel subsidiario del INDECI, ya que el pliego pertenece a este organismo);
 - ii. la facultad y las herramientas para que el INDECI evalúe continua y sistemáticamente las capacidades de los CDC y las Oficinas de Defensa Civil sectoriales, teniendo la posibilidad de establecer sanciones a aquellas entidades o instancias que no cumplan con un nivel mínimo requerido. Esta competencia para sancionar implica, naturalmente, la elaboración de criterios transparentes para las evaluaciones y el establecimiento de niveles mínimos de operatividad; y
 - iii. al momento de establecer la matriz de competencias, se recomienda que la misma se realice sobre la base de los productos (servicios) que debe ofrecer el sistema de defensa civil, para así evitar la duplicación de funciones. En este sentido, se requiere que primero se definan los productos que espera y

⁶⁸ Este criterio se aplica en otros países, como se muestra en los ejemplos del Anexo A, sección A.2

requiere la ciudadanía, y después de identifique el nivel (o niveles) de gobierno encargado de ofrecerlo de la manera más eficaz y eficiente. De este modo, podría llegarse a una diferenciación de los productos que son materia exclusiva de algún nivel de gobierno, y aquellos que pueden ser de competencia compartida (que incluiría la subsidiariedad, por ejemplo). Sólo después de estas definiciones se tendrá que trabajar en los procesos necesarios para concretar los productos.

Con respecto a la modernización de su gestión:

- d. El INDECI mejoraría su sistema de gestión si adopta un sistema de **Gestión por Resultados**. En este caso, se recomienda adoptar las metodologías que el MEF viene promoviendo bajo la iniciativa de Presupuesto por Resultados. Para empezar, se podría trabajar con una Programación Presupuestaria Estratégica (PPE) que culmine con la elaboración de una cadena o marco lógico que justifique los resultados, productos y actividades que realiza la entidad. En este sentido:
 - i. Debe revisarse la pertinencia de los indicadores que emplea la institución para la planificación y el seguimiento. En particular, se requiere diferenciar los distintos niveles de actividad, producto y resultados, atribuyéndoles un indicador adecuado según el caso. La formulación de los indicadores tendría que pasar por el filtro de la calidad, cantidad y tiempo, atributos de un buen indicador. En particular, se debe lograr que el indicador mida la actividad, producto o resultado esperado, y no el medio de verificación utilizado para la medición (informe)
 - ii. Resulta necesario revisar la clasificación presupuestaria del SIAF y hacerla consistente con la clasificación que emplea la entidad para el seguimiento de sus indicadores. Bajo el esquema de que promueve el MEF, esta consistencia debería estar garantizada.
 - iii. La condición de interés que debe trabajarse puede ser amplia en el sentido de que considere todas las funciones y competencias del SINADECI. Así, podría emplearse como referencia la finalidad expresada en el PEI de “evitar o mitigar la pérdida de vidas, bienes materiales y el deterioro del medio ambiente, que como consecuencia de la manifestación de los peligros naturales y/o tecnológicos en cualquier ámbito del territorio nacional, pueda convertirse en emergencia o desastre, atentando contra el desarrollo sostenible del Perú”.
 - iv. En la conceptualización del PPE será necesario incluir la intervención de los gobiernos subnacionales, quienes son los que ejecutan las acciones de defensa civil. Una vez que se ha definido el universo total de productos vinculados a la defensa civil (condición de interés), la entidad procedería a asignar el presupuesto a aquellos productos de su competencia.
- e. Para que un sistema de Gestión por Resultados opere eficientemente, es necesario contar con información precisa y oportuna. En este sentido, resulta clave generar algún esquema que obligue a los gobiernos subnacionales a reportar sus acciones en el SINPAD, que se traduzca en un cambio normativo (función del INDECI) y que imponga penalidades a aquellos gobiernos que incumplan. Para ello, el INDECI podría dar las facilidades en términos de capacitación y mecanismos de financiación para actualizar el sistema.

B. Recomendaciones puntuales

En el caso de la Unidad de Estudios y Evaluación de Riesgos de la DNP, se requiere:

- a. Completar, actualizar y aprobar la normatividad en la estimación del riesgo a nivel nacional. La UEER no cuenta con el personal suficiente para cumplir con esta función dadas las actividades y encargos existentes.

- b. Seguir reforzando las acciones para ampliar la oferta de Estimadores de Riesgo a nivel Nacional y especialmente en las Regiones.
- c. Mejorar los contenidos y la calidad técnica en los Informes de Estimación del Riesgo a Nivel Nacional.
- d. Reforzar las acciones de asistencia técnica en las Regiones en el tema de prevención, en coordinación con la DINAEC, a fin que puedan incluirlos en sus planes operativos y su programación multianual de inversiones
- e. Reforzar el equipo técnico dadas las tareas encomendadas y la demanda de asistencia técnica en el nivel regional, en vista de que existe en la actualidad sólo ocho profesionales en la UEER quienes dan cumplimiento a las actividades del plan operativo, y tres dedicados al monitoreo de peligros. Vale la pena evaluar el reforzamiento de este equipo.

En el caso de la Unidad de Inspecciones Técnicas de Seguridad de Defensa Civil de la DNP, se recomienda:

- a. Diseñar un sistema de información para la recolección de información de las Inspecciones Técnicas que reportan los órganos ejecutores, el cual permita desarrollar una adecuada supervisión de las mismas. Al respecto, la UIT ha propuesto desarrollar un aplicativo web que sería distribuido gratuitamente a los gobiernos subnacionales.
- b. Seguir reforzando las acciones para ampliar la oferta de supervisiones de Inspecciones Técnicas a nivel Nacional y especialmente en las Regiones.
- c. Reforzar las acciones de acompañamiento en las Regiones en las normas, procedimientos vinculados a las ITSDC, a fin que los órganos ejecutantes ejecuten correctamente las acciones de su competencia, e incluyan en sus planes operativos y su programación multianual de inversiones. Se requiere generar incentivos o sanciones para lograr la participación de los gobiernos subnacionales en las acciones de capacitación.

En el caso de la Dirección Nacional de Proyectos Especiales, se propone:

- a. Revisar la formulación de indicadores para evitar incluir “informes o evaluaciones” en los mismos, en lugar de los aspectos que se deben medir: estudios, fichas, acuerdos u otros.
- b. Revisar el proceso de planificación, ya que esta dirección muestra un continuo proceso de reprogramación de metas cuantitativas para las actividades previamente definidas. En particular, debe revisarse si esta reprogramación se debe a: i) las metas propuestas no toman en cuenta los recursos humanos y económicos disponibles para su ejecución, ii) el desempeño (productividad) de los recursos asignados no es el esperado. Para evitar la excesiva reprogramación, se sugiere contar con el proceso a seguir para el desarrollo de cada una de las actividades y las horas hombre y recursos necesarios para ejecutarlas, además de los elementos externos (por ejemplo, financiamiento de los gobiernos regionales y/o locales) que pueden afectar el logro de las mismas. Estos elementos podrían ser considerados al momento de trabajar el enfoque del marco lógico.

En el caso de la Dirección Nacional de Operaciones, se requiere:

- a. Reforzar mecanismos de supervisión (como órgano técnico) que permitan verificar el avance que tienen las oficinas de defensa civil subnacionales (regionales, locales) en la ejecución de acciones para mejorar la atención de emergencias.
- b. Revisar y diferenciar los indicadores propuestos en relación con las actividades y productos de la DNO, con el fin de que los primeros puedan medir adecuadamente el logro de los segundos.
- c. Lograr que la definición de metas cuantitativas (el número de informes, reuniones o CDC que se apoyan), esté asociada a algún criterio: geográfico o temporal, de tal manera que se pueda tener una visión del logro de las actividades y resultados propuestos, en relación con una planificación de corto y largo plazo.

- d. Formular mecanismos para verificar que las oficinas de defensa civil subnacionales asignen los recursos humanos y económico necesarios para que los sistemas como el COE y el SINPAD estén permanentemente en operación.

C. Propuesta de indicadores de una cadena lógica

Para el **Fin** en el que participa la entidad, se proponen los dos indicadores:

- F1 - Prevención. Reducción en el número de damnificados ante eventos naturales recurrentes (friaje), en la misma zona y de similar intensidad.
- F2 - Atención. Porcentaje de damnificados con necesidades básicas satisfechas en menos de una semana.

Para el **Propósito**, se propone un indicador, el que a su vez incluye otros indicadores de resultado:

- P1 - Comités de Defensa Civil Subnacionales operativos, lo cual significa que éstos son responsables directos por los siguientes indicadores propuestos:
 - Prevención. Área (hectáreas, kilómetros de riberas, etc.) e infraestructura (número de puentes, kilómetros de carreteras, etc.) protegida.
 - Prevención. Disminución en el número de desastres ocasionados por el hombre.
 - En este caso, de la lista de desastres que son parte del sistema de seguimiento (ver Anexo D), se seleccionan aquellos ocasionados por el hombre y se monitorean sus ocurrencias. Por ejemplo, en el caso de “incendios urbanos”, los valores para 2006, 2007 y 2008 han sido de 1.738, 1.397 y 1.472 incendios urbanos, respectivamente.
 - Atención. Porcentaje de damnificados que reciben un *kit* de emergencia ante un desastre.
 - Atención. Porcentaje de servicios básicos operativos después de un desastre.

Para el Componente de **prevención**, se propone los siguientes indicadores de producto:

- C1 - Porcentaje de los gobiernos subnacionales capacitados en temas de prevención de desastres.
- C2 - Número de estudios implantados sobre análisis de riesgos vinculados a desastres.
- C3 - Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SINPAD) con información completa y número de Gobiernos Regionales que lo utilizan.

Para el Componente de **atención**, se propone:

- C4 - Porcentaje de los gobiernos subnacionales capacitados en temas de atención de desastres.
- C5 - Número de protocolos de acción ante desastres, aprobados.
- C6 - Número de *kits* de emergencia repartidos ante un desastre.

D. Propuesta de marco lógico para algunas Direcciones Nacionales y Unidades

A manera de referencia, se incluyen algunos elementos del marco lógico que podrían utilizarse en ciertas Unidades del INDECI. Al tratarse de Unidades, los Objetivos de estos marcos lógicos serían consistentes con los Componentes o Subcomponentes que se definen en un marco lógico ampliado para la entidad, tal como el presentado en la sección anterior.

Cuadro 44. Propuesta de Marco Lógico para la UEER

OBJETIVOS	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	DESCRIPCIÓN	FORMA DE CÁLCULO		
OBJETIVO ESPECÍFICO PEI: Impulso a las investigaciones en prevención y atención de desastres.				
Lograr una mayor capacidad de prevención y atención de desastres a través de investigaciones.	% de instituciones que realizan investigaciones sobre PAD	Nº de instituciones que realizan investigaciones de PAD / Nº total de instituciones.	Registro de estudios realizados como parte de las investigaciones.	Compromiso de los órganos ejecutantes para incorporar estudios de PAD.
	% de investigaciones de Riesgos, Peligros Y Vulnerabilidades Hidrológicas Y Geológicas, que se implantan como políticas de PAD.	Nº de investigaciones que se implantan como políticas del PAD / Nº total de Investigaciones.		
OBJETIVO ESPECÍFICO PEI: Fortalecimiento de los programas de educación y capacitación en PAD dirigidos a las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, orientados a generar y/o afianzar conocimientos de prevención y atención de desastres.				
Capacidades fortalecidas de las autoridades y funcionarios de los diferentes niveles de gobierno	% de autoridades de las ODC y sectores incorporan en sus planes estratégicos acciones de PAD.	Nº de ODC incorporan acciones de PAD / Nº total de ODC en los diferentes niveles de gobierno.	PEI o similares de las entidades de los diferentes niveles de gobierno.	Compromiso y voluntad política de las autoridades, funcionarios de las ODC y profesionales de los comités de Defensa Civil.
	% de Comités de Defensa Civil con capacidades para la ejecución del PAD luego de la Asistencia Técnica.	Nº de Comités con capacidades para la ejecución del PAD / Nº total de Comités que se brindaron Asistencia Técnica		
OBJETIVO ESPECÍFICO PEI: Desarrollo de material de difusión de prevención y atención de desastres en quechua, aymara y lenguas amazónicas respetando la diversidad cultural.				
Lograr una mayor difusión de la PAD elaborado de acuerdo a la diversidad cultural y lenguaje de la población.	Cobertura de la población con Materiales de PAD difundidos.	Cobertura de población con materiales de difusión de PAD / Población Total.	Registro de materiales de difusión repartidos.	Voluntad y conciencia de la población en general.

Cuadro 45. Propuesta de Marco Lógico para la UEER

OBJETIVOS	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	DESCRIPCIÓN	FORMA DE CÁLCULO		
OBJETIVO ESPECÍFICO PEI: Lograr el compromiso y participación de las autoridades competentes en las acciones de prevención y atención de desastres.				
1) Lograr la correcta aplicación de las normas y reglamentos de ITSDC por los órganos ejecutantes.	% de órganos ejecutantes supervisados aplican de manera correcta las normas y reglamentos.	Nº de órganos ejecutantes cumplen con las normas y reglamentos / Nº total de órganos ejecutantes supervisados	Informes de Supervisión de la Unidad de Inspecciones Técnicas.	Compromiso de los órganos ejecutantes y de los administrados en materia de PAD.
2) Lograr la correcta aplicación de los procedimientos del ITSDC.	% de ITSDC verificados cumplen correctamente los procedimientos.	Nº de ITSDC que cumplen correctamente los procedimientos / Nº total de ITSDC Verificados.		
OBJETIVO ESPECÍFICO PEI: Promover la participación de la población en las acciones de prevención y atención de desastres.				
1). Los administrados y la población en general sensibilizados en las acciones de prevención y atención de desastres.	% de los administrados y la población tienen conciencia de las acciones de PAD.	Nº de administrados y población en general conocen las acciones de PAD / Nº total de encuestados.	Encuesta de percepción y conocimiento de los administrados y la población en general sobre PAD.	Voluntad y conciencia de los administrados y la población en general.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Actas de Transferencias de funciones a los Gobiernos Regionales.
- Cierre Presupuestario 2006, 2007, 2008.
- CMRRD (2004a) Diagnóstico para la Estrategia Nacional de Reducción de Riesgos para el Desarrollo, Volumen 1: Aspectos Físico Espaciales. Lima. Enero.
- CMRRD (2004b) Análisis de las vulnerabilidades socioeconómicas y culturales del Perú. Lima, Marzo.
- Convenios de Cooperación con los Gobiernos Regionales.
- Cuadro de Asignación de Personal (CAP) del INDECI, 2003.
- Evaluación del POI reformulado, 2007.
- Formulación de las Metas e Indicadores de Desempeño 2009.
- Formulación Presupuestal 2006, 2007, 2008.
- Informes de cumplimiento de capacitaciones y asistencia técnica a los Gobiernos Regionales.
- INDECI (2006). Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil.
- Ishizawa Escudero, Oscar. Consultoría en Asistencia Técnica para Preparación de Diagnóstico y Propuesta Institucional para la Gestión de Riesgos por ocurrencia de Desastres por Peligros Naturales. Mayo 2008.
- Manual de Operaciones y Funciones del INDECI.
- Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. www.unisdr.org
- Ministerio de Economía y Finanzas, MEF (2007). *Pautas Metodológicas para la incorporación del análisis del riesgo de desastres en proyectos de inversión pública.* Serie: Sistema Nacional de Inversión Pública y la Gestión del Riesgo de Desastres, tomo 3.
- Memoria Institucional 2007, 2008.
- Metas Presupuestarias AF, 2007.
- Normativa (leyes, decretos, etc.) del SINADECI y del INDECI.
- Plan Anual 2006 de Transferencia de Competencias del INDECI a los Gobiernos Regionales.
- Plan Estratégico Institucional 2007-2011 del INDECI.
- Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Enero 2004.
- Planes de atención de Desastres (PAD), varios sectores y gobiernos regionales.
- Planes Operativos Institucionales (POI) del INDECI, el original y sus reprogramaciones. 2006, 2007, 2008, 2009.
- Reglamento de Operación y Funciones (ROF) del INDECI, 2001
- Resumen del Resultado de Indicador de Gestión, 2008.
- Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del INDECI, 2007, y sus modificaciones.
- UNISDR (2009). Estrategia internacional para la reducción de desastres de las Naciones Unidas. Terminología sobre reducción del riesgo de desastres.

VI. ANEXOS

A. Evidencia empírica e investigación académica

A.1 Gestión Institucional del INDECI

La evidencia empírica y la investigación académica no es común en el caso del sistema nacional de defensa civil. A continuación, se transcribe las conclusiones y recomendaciones del estudio “Consultoría en Asistencia Técnica para Preparación de Diagnóstico y Propuesta Institucional para la Gestión de Riesgos por Ocurrencia de Desastres por Peligros Naturales”, elaborado por Oscar Ishikawa:

“Después de un análisis de la estructura y el presupuesto actual de las entidades integrantes del SINADECI y tomando en cuenta los informes y trabajos realizados al respecto dentro de la DGPM-MEF nos damos cuenta que el sistema dedicado a la Defensa Civil en el Perú es sumamente deficiente. La gran parte de las leyes necesarias para tener un sistema funcional, similar al Sistema de Protección Civil de Chile, están dadas pero su aplicación e implementación son casi nulas. En el informe Berger-CETEC se comenta que después de conversar con diversos actores del sistema, pueden concluir que el SINADECI está implementado en menos del 50%, con graves deficiencias en su descentralización operativa, con duplicación de funciones y falta de transferencia de capacidades.

Otro de los factores que no permiten el funcionamiento normal del sistema es la deficiente actuación del INDECI, su órgano central y rector. Podemos constatar en la cronología de las normas legales que le conciernen, que las funciones del INDECI, han sido modificadas muy frecuentemente y sin ninguna visión de mediano o largo plazo. Hay contradicciones y se añaden y quitan funciones con mucha facilidad pero sin ninguna planificación de sus acciones. El vacío en la implementación del SINADECI, es un rol que debe ser cumplido por el INDECI, como órgano conductor del sistema. Sin embargo, este nunca ha sido claramente llenado y ninguna ley, ni acción del INDECI ha sido en ese sentido. Lo podemos constatar, trágicamente, con la incapacidad del INDECI de manejar y conducir la situación de crisis y emergencia que se presentó durante y después del sismo de Pisco en agosto pasado.

Las instituciones relacionadas al SINADECI que tienen como uno de sus roles, el de producir conocimiento para apoyar y asesorar en las políticas de prevención del Estado⁶⁹, además de tener un rol educativo para la sociedad civil en su conjunto, no cumplen con ese rol asignado dentro el sistema. Las instituciones son bastante diversas y cuentan con presupuestos muy diferentes como podemos constatar en los anexos 3.1 (INDECI), 3.2 (IGP), 3.3 (IMARPE), 3.4 (INGEMMET), 3.5 (INRENA) y 3.6 (SENAMHI). Instituciones como el Instituto Geofísico del Perú, pieza clave para toda información relativa a sismos, tiene un presupuesto más tres veces inferior al de las otras instituciones. Existe además, entre estas instituciones, una falta de comunicación, que hace que varias de ellas dupliquen funciones sobre todo con los estudios relativos al Fenómeno del Niño (FEN). Esto debido a una incapacidad de comunicación entre ellas pero también al hecho de que estén repartidas sin ningún sentido alguno en el organigrama del Estado, dependiendo de Ministerios que políticamente no los apoyan, ni encuentran una relación con ellas.

⁶⁹ Aunque esto no esté específicamente establecido, el producir datos, realizar estudios de investigación científica, debería servir como información para establecer un programa preventivo.

El vacío más importante, que se constata leyendo el funcionamiento del sistema, es la desarticulación y la separación del SINADECI de la población. La sociedad civil, población y sus instituciones, es uno de los pilares fundamentales y necesarios para la Defensa Civil, son ellos que se benefician o son afectados según el funcionamiento y estado del sistema y además son el núcleo de apoyo del sistema.

Propuesta Preliminar de Mejoramiento Institucional. El objetivo general de esta consultoría era de disponer con un plan de propuestas para mejorar la organización y capacidades para la gestión de riesgos de desastres asociados a peligros naturales y socio-naturales, sobre la base de la actualización del diagnóstico de la institucionalidad existente en el país.

Definimos tres objetivos específicos para la DGPM:

- *Disponer de un diagnóstico actualizado sobre la organización y capacidades operativas de las instituciones involucradas en la gestión del riesgo de desastres,*
- *de propuestas preliminares para mejorar la organización y capacidades operativas para la gestión del riesgo de desastres.*
- *Conocer los temas relevantes que ameritan la profundización del análisis, a efectos de avanzar en la formulación de propuestas para mejorar las capacidades para la gestión del riesgo de desastres.*

así como el análisis de algunos sistemas de Protección Civil en varios países del continente y Europa, en las dos próximas secciones proponemos una estructura institucional que pueda asumir la gestión **integral** del riesgo por ocurrencia de desastres por peligros naturales. Esta estructura podrá así manejar las diferentes etapas de la gestión del riesgo, desde la prevención y mitigación, la preparación, la respuesta y la rehabilitación y reconstrucción después de un desastre.

Así mismo, la estructura propuesta también deberá cubrir el aspecto de previsión y manejo de datos asociados a peligros naturales, así como, una base de datos actualizada en tiempo real de desastres asociados a peligros naturales. Este sistema basado en una estructura descentralizada coordinada por una institución central, la DINAGEDES (propuesta en una primera oportunidad por el trabajo del consorcio BERGER-CETEC en el 2002), es una respuesta moderna y eficiente a la realidad de nuestro país.

Las bases de la propuesta preliminar están sintetizadas en la figura 6.2, un sistema integral de la Gestión del Riesgo y Desastres necesita de una visión que vaya desde la Previsión a la Reconstrucción. No sólo un organismo puede encargarse de todo este proceso, éste necesita de un órgano rector y de diferentes órganos que se ocupen, como descrito en la figura, de las diferentes etapas.

El Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres, tendría como órgano consultivo un Consejo Nacional presidido por el Presidente de la República, que se reuniría cada semestre y si necesidad, debido a un desastre de amplitud nacional. La Dirección del SINAGERDES, estaría a cargo de la Dirección Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (DINAGERDES), que describiremos brevemente posteriormente y que estaría adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Para poder contar con un manejo adecuado de cada riesgo, el sistema deberá estar completamente descentralizado, en sus funciones, capacidades y recursos. La gestión del riesgo dentro del sistema está basada en un funcionamiento multi-nivel, adaptado a la dimensión de los riesgos.”

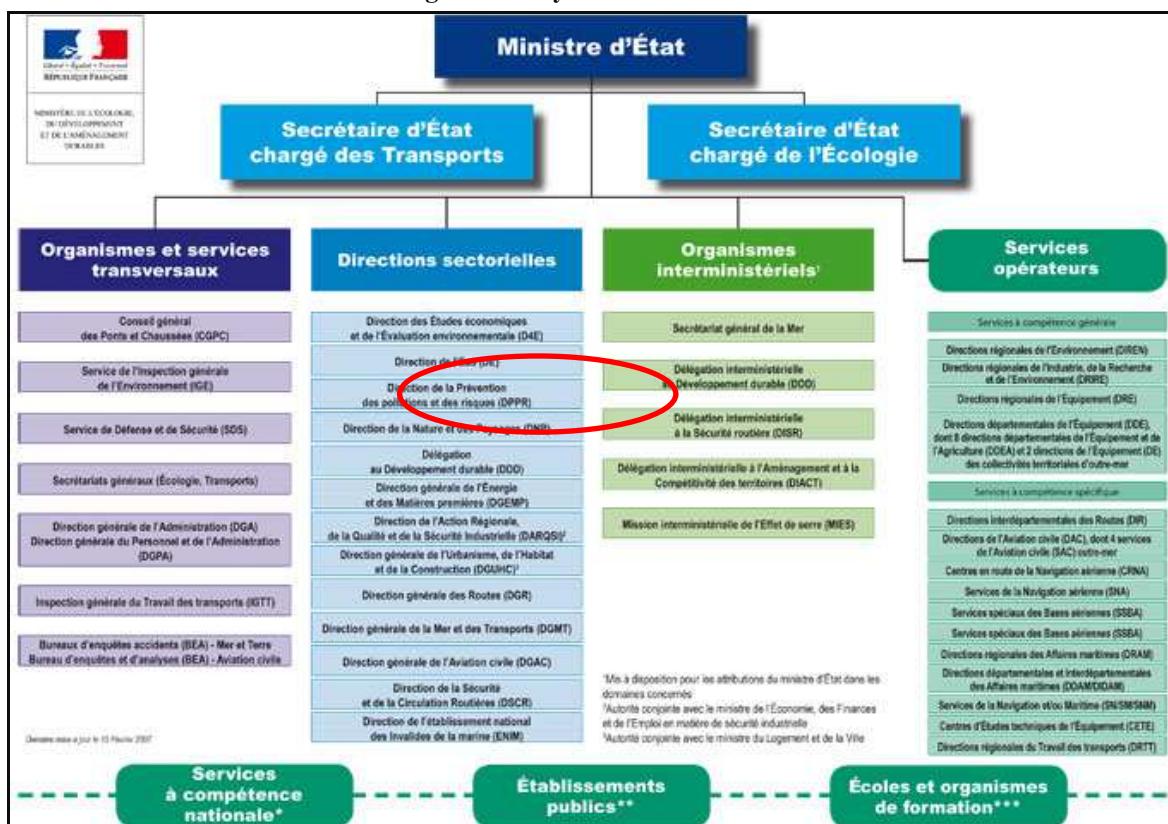
A.2. Experiencias Internacionales de Prevención y Atención de Desastres

A continuación, se resumen las experiencias internacionales similares relacionadas con la Defensa Civil del estudio “Consultoría en Asistencia Técnica para Preparación de Diagnóstico y Propuesta Institucional para la Gestión de Riesgos por Ocurrencia de Desastres por Peligros Naturales”, elaborado por Oscar Ishikawa:

1. El modelo de Francia: modelo descentralizado.

El Plan de Prevención del Riesgo de Desastres (PPR de sus siglas en francés) es la base del sistema de prevención de riesgos de Francia. El tema depende del Ministerio de Ecología, de Energía, del Desarrollo Sostenible y Ordenamiento Territorial (MEEDSOT), ministerio con una vocación transversal y multi-sectorial por tener como cabeza a un *Ministro de Estado*, figura legal francesa que le da facultades suplementarias al ministro, al nivel del Primer Ministro, para poder actuar en los temas de una manera transversal.

Cuadro 1 - Organización y Estructura del MEEDSOT.



La ley establece el esquema descentralizado utilizado por Francia para prevenir y determinar las formas de reparación de las pérdidas debido a los desastres no solo por peligros naturales sino también tecnológicos.

- Cada comuna (la división política más pequeña con la que cuenta Francia) aprueba un Plan de Prevención de Desastres y el alcalde dos veces al año presenta a la comuna los riesgos eventuales, sus características, los planes de prevención y las medidas de organización y acción que la comuna tomará en caso una emergencia ocurra. Los servicios del Estado competentes, como el MEEDSOT asesoran y aconsejan al alcalde y su comuna.

- b. Cada departamento y prefectura prepara un PPR tomando en cuenta los documentos interdepartamentales sobre los riesgos existentes y construye un plan de acción.
- c. La organización territorial es un elemento fundamental para las políticas de prevención de riesgos dentro del PPR y forma parte de las normativas incluidas en la ley.

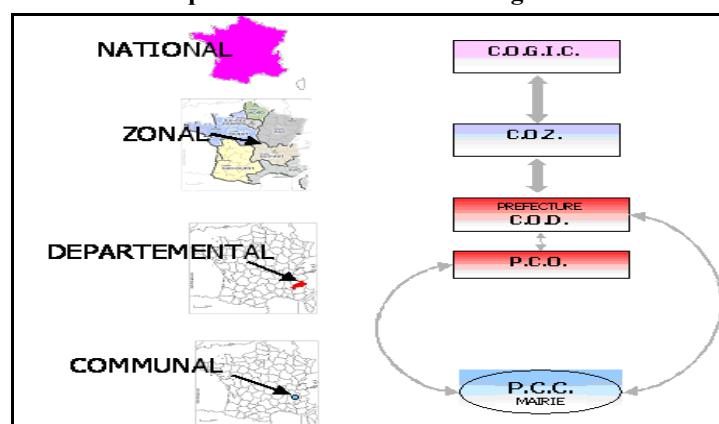
Por su lado, la ley relativa a la organización de la Protección Civil, dispone que: “la Protección Civil tiene por objeto la prevención de los riesgos de todo tipo, la información y la alerta de la población así como la protección de las personas, bienes y del medio ambiente contra los accidentes, siniestros y catástrofes a través de la preparación y la elaboración de medidas y de medios apropiados que el Estado, las colectividades territoriales y otras personas públicas o privadas tienen por deber poner en acción”.

Sus principales objetivos son el brindar ayuda responsable al ciudadano y precisar las responsabilidades del Estado en materia de planificación, conducción operacional y de los primeros auxilios. La Protección Civil francesa depende del Ministerio del Interior y es liderada por el Cuerpo Nacional de Bomberos. Cuenta con tres niveles de organización: Departamental; Zonal; y Nacional. Las acciones son llevadas a cabo de manera progresiva según la amplitud del desastre. Cada nivel cuenta con estructuras de comando. A nivel departamental, el dispositivo operacional de la autoridad prefectoral se articula alrededor de dos tipos de estructuras de comando:

- a. El Centro Operacional Departamental (C.O.D.) en la prefectura, organizado alrededor del servicio encargado de la defensa y protección civil,
- b. El Puesto Operacional de Comando (P.C.O.) situado muy cerca del lugar del desastre pero fuera de la zona de riesgo. Está encargado de coordinar con los diferentes actores que trabajan en el terreno.

Si el evento tiene una magnitud de sobrepasa las capacidades departamentales, la zona de defensa por el intermediario del Centro Operacional Zonal (C.O.Z.) proporciona los recursos y refuerzos, además de coordinar las acciones. En caso de necesidad, entra en juego el Centro Operacional de Gestión Interministerial de Crisis (C.O.G.I.C.) que tiene jurisdicción nacional y complementa el dispositivo implementado por los otros niveles.

Cuadro 2 - Cadena Operacional del Sistema de Seguridad Civil de Francia.



C.O.G.I.C. Centre Opérationnel de Gestion Interministerielle de Crise (Centro Operacional de Gestión Interministerial de Crisis).

C.O.Z: Centre Opérationnel de Zone (Centro Operacional Zonal)

C.O.D: Centre Opérationnel de Commandement (Centro Operacional de Comando Departamental) = *Prefectura*

P.C.O.: Poste de Commandement Opérationnel (Puesto Operacional de Comando)

P.C.C.: Poste de Commandement Communale (Puesto Comunal de Comando) = *Alcaldía*

El modelo francés está basado en un modelo de funcionamiento descentralizado del Estado. El MEEDSOT cuenta con oficinas departamentales descentralizadas que dependiendo del lugar y sus riesgos, desarrollan un plan de prevención propio a sus necesidades. El carácter descentralizado del Estado francés facilita esta intervención multi-nivel, desde lo local hasta lo nacional.

Cuadro 3 – Quién hace qué dentro de la gestión de riesgos mayores en Francia.

¿Qué ?	¿Quién ?	¿Cómo ?
Conocimiento del peligro (de los fenómenos naturales)	MEDD MAPB	Financiamiento de estudios científicos y técnicos (estudios de microzonificación)
Conocimiento de la Vulnerabilidad	MEDD	Financiamiento de estudios científicos y técnicos (resistencia de las viviendas a sismos)
Monitoreo	MEDD MELT MR	Equipar el territorio con sistemas de monitoreo (estaciones de monitoreo sísmico, volcánismo, deslizamientos)
Información	MEDD Ministerio del Interior Alcaldes	El prefecto realiza, con financiamiento del MEDD: Documentos departamentales de riesgos mayores Documento comunal sintético El alcalde realiza los documentos de información comunal
Educación	MEDD Ministerio de Educación	En Primaria y Secundaria, programas de trabajos sobre el tema Red de coordinadores en los rectorados regionales Jornada Nacional “frente al riesgo”
Riesgo en el Ordenamiento Territorial	MEDD MELT	Planes de Prevención de Riesgos (PPR de sus siglas en francés)
Mitigación (Reducción de la Vulnerabilidad)	MEDD	Formación de profesionales (arquitectos, ingenieros)
Preparación de los planes de socorro y emergencia (a realizarse durante la crisis)	Ministerio del Interior Alcalde	Según la escala, los servicios de protección civil o el alcalde, preparan la situación de crisis.
Gestión de la emergencia, de la crisis	Interior (Prefecto) Alcaldes (Consejo General) Bomberos	Movilización de los medios necesarios para poder atender la emergencia (funcionarios y servicios públicos, Fuerzas Armadas, si necesario)
Indemnización	Comisión Catástrofes Naturales (Interior, Finanzas, MEDD, Reaseguros del Estado)	Después de que el desastre es decretado, los seguros preparan un procedimiento de indemnización
Lecciones Aprendidas	MEDD	Misiones de Análisis de los Desastres

2. El modelo de México: modelo de respuesta multi-nivel.

En los Estados Unidos Mexicanos, la Protección Civil depende de la Secretaría de Gobernación. Después del sismo de 1986, que afectó principalmente la capital mexicana, se desarrolló una cultura de prevención y gestión de riesgo así como una cultura de previsión, enfocando su desarrollo en dos pilares, la estructura organizacional del sistema de Protección Civil y las investigaciones académicas para conocer y entender los peligros naturales.

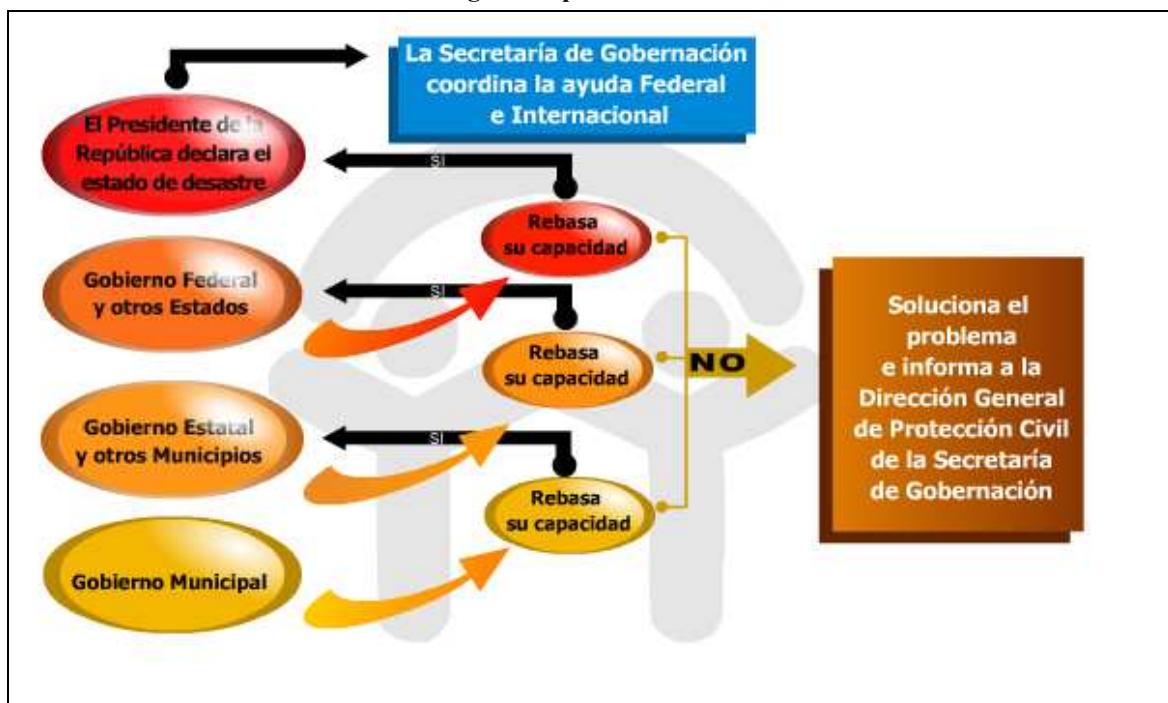
La Protección Civil tiene como misión:

- Integrar, coordinar y supervisar el Sistema Nacional de Protección Civil para ofrecer prevención, auxilio y recuperación ante los desastres a toda la población, sus bienes y el entorno, a través de programas y acciones.
- Ser una instancia de excelencia que privilegie la participación activa, coordinada, corresponsable y solidaria de sociedad y gobierno, mediante el establecimiento de una nueva relación entre los individuos, las organizaciones, los sectores y entre los municipios, los estados y la federación, con el objetivo común de preservar a la persona y a la sociedad, ante los riesgos de los fenómenos perturbadores antropogénicos o de

origen natural, coadyuvando al logro del desarrollo sustentable de nuestro país, propiciando la forma de vida justa, digna y equitativa a que aspiramos los mexicanos, y una adecuada interacción con la comunidad internacional.

El Sistema Nacional de Protección Civil es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección contra los peligros que se presenten y a la recuperación de la población, en la eventualidad de un desastre.

Cuadro 4 - Metodología de Operación de la Protección Civil.



El sistema de Protección Civil Mexicano cuenta además de su funcionamiento multi-nivel con dos fondos. El primero es el Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREVEN) tiene como finalidad proporcionar recursos tanto a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, como a las Entidades Federativas, destinados a la realización de acciones y mecanismos tendientes a reducir riesgos, así como evitar o disminuir los efectos del impacto destructivo originados por fenómenos naturales sobre la vida y bienes de la población, los servicios públicos y el medio ambiente. Asimismo, busca establecer un procedimiento que permita implementar modelos de respuesta para los procesos de evaluación y prevención e implantar proyectos preventivos que disminuyan los efectos devastadores de los fenómenos perturbadores y con ello los costos humanos y materiales. La existencia de este fondo no sustituye la responsabilidad que corresponde a los tres niveles de gobierno para prever en sus respectivos presupuestos, recursos destinados a la realización de acciones preventivas, contemplando entre las líneas generales de acción, lo siguiente:

- Mejorar la eficacia preventiva y operativa del Sistema Nacional de Protección Civil.
- Mejorar el conocimiento científico de amenazas y riesgos.
- Promover la reducción de la vulnerabilidad física.
- Fomentar la corresponsabilidad, coordinación y comunicación de los tres ámbitos de gobierno, sector social, privado y la población en general.

- Fortalecer la investigación aplicada para desarrollar o mejorar tecnologías para mitigar los riesgos.
- Implantar una política y cultura de la autoprotección.

El segundo es el Fondo de Desastres Naturales (Fonden) es un instrumento financiero mediante el cual dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, a través de las Reglas de Operación del propio Fondo y de los procedimientos derivados de las mismas, integra un proceso respetuoso de las competencias, responsabilidades y necesidades de los diversos órdenes de gobierno, que tiene como finalidad, bajo los principios de corresponsabilidad, complementariedad, oportunidad y transparencia, apoyar a las entidades federativas, así como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la atención y recuperación de los efectos que produzca un fenómeno natural, de conformidad con los parámetros y condiciones previstos en sus Reglas de Operación.

El sistema está complementado con un brazo académico y de investigación que es el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) y los Institutos de Investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) como son el Instituto de Ingeniería y el Instituto Geofísico. Este último coordina la Red Nacional Sismológica de México, una de las más completas en Latinoamérica. La Protección Civil Mexicana dedica una parte de sus esfuerzos a programas de educación y de trabajo comunitario con la población.

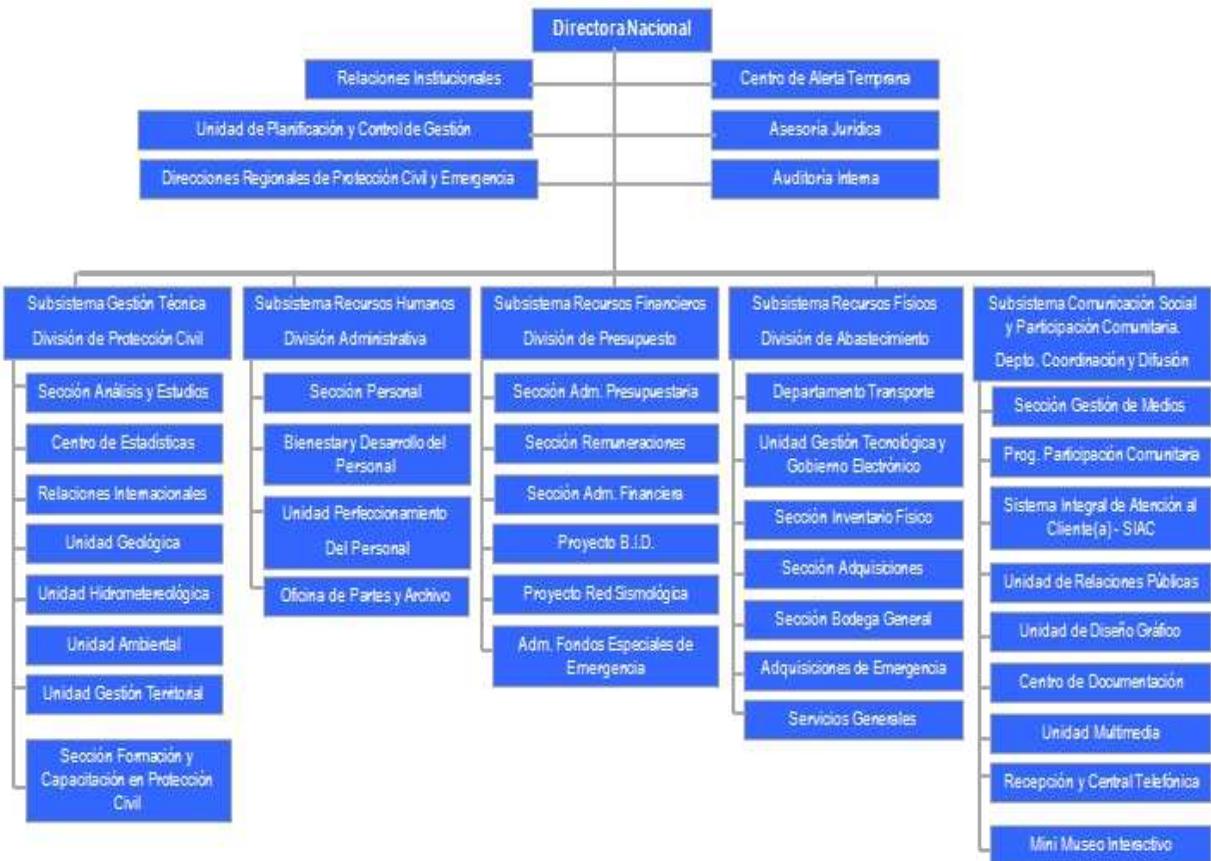
3. Caso de Chile de Protección Civil estándar

El Plan Nacional de Protección Civil (PNPC) nace de la necesidad de implementar un plan que consulte los aspectos preventivos, de mitigación, de preparación y alertamiento temprano, respondiendo a los compromisos internacionales suscritos por Chile en la “Década Internacional de Reducción de Desastres Naturales” y a la modernización del propio Sistema Nacional de Protección Civil.

El órgano rector y conductor del sistema de Protección Civil es la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, es el equivalente del INDECI en el Perú., creada en 1974. Cuenta con quince Direcciones Regionales en todo el territorio y su misión es coordinar el Sistema Nacional de Protección Civil, planificar, articular, impulsar y ejecutar acciones de prevención, respuesta y recuperación frente a situaciones de riesgo colectivo, emergencias, desastres y catástrofes de origen natural o provocados por la acción humana. Además busca contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía, incorporando un mejor control y/o manejo de riesgos en las planificaciones para el desarrollo sostenible, a nivel nacional, regional, provincial y comunal, fundamentalmente en este último, por constituir el contexto inmediato de la comunidad y por ello, el más adecuado para el perfeccionamiento de las medidas de seguridad y protección de las personas, de sus bienes y ambiente.

La responsabilidad de la conducción nacional de la Protección Civil en Chile corresponde al Ministerio del Interior, la que ejerce mediante su servicio especializado: ONEMI. La acción de ONEMI se sustenta en el Art. 1º, Cap. I de la Constitución Política del Estado de Chile que señala: "...es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia...", lo que corresponde al ámbito de la Protección Civil, definida mundialmente como "la protección a las personas, a sus bienes y ambiente ante toda situación de riesgo, sea de origen natural o provocado por el Hombre, mediante una ejercitada planificación, que considere como sus principios fundamentales la Ayuda Mutua y el Empleo Escalonado de Recursos".

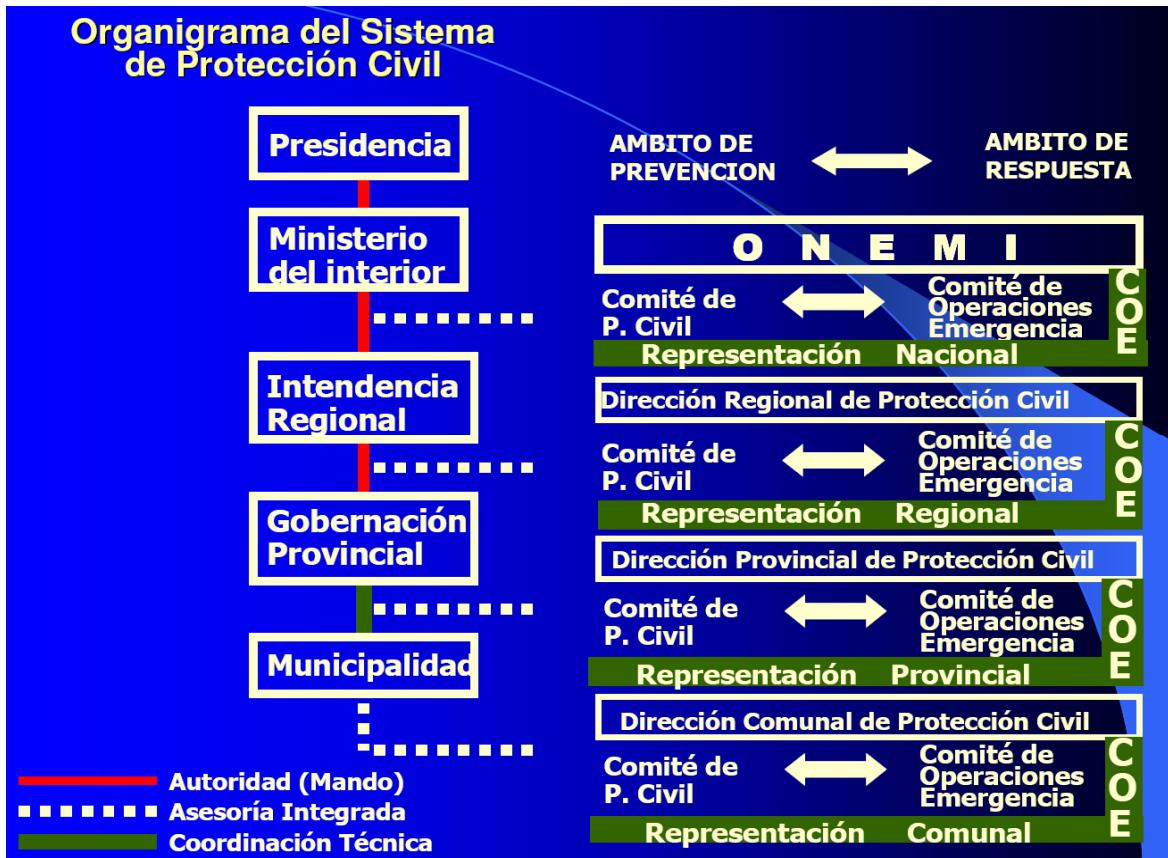
Cuadro 5 - Organigrama de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior.



Los principales objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil de Chile son:

- Articular la gestión del Estado en manejo de crisis frente a amenazas de origen natural y humano.
- Fortalecer la organización del Sistema Nacional de Protección Civil, desconcentrando y potenciando la estructura organizacional de ONEMI, como órgano coordinador, con un enfoque integral, de carácter territorial y sectorial.
- Perfeccionar el Sistema Nacional de Alerta Temprana a nivel nacional, para el mejoramiento continuo de la gestión de riesgos.
- Desarrollar un proceso sistémico y continuo, de integración de la comunidad, enfocado hacia los sectores más vulnerables frente a emergencias, desastres y catástrofes.

Cuadro 6 - Organigrama del Sistema Nacional de Protección Civil de Chile.



Cuadro 7 - Línea de Mando dentro del Sistema Nacional de Protección Civil.



Cuadro 8 - Organigrama del Sistema Regional de Protección Civil de Chile.



Cuadro 9 - Organigrama del Sistema Provincial de Protección Civil de Chile.



A.3. Paralelo entre las prioridades y acciones principales de Hyogo y del PEI del INDECI

El marco de acción de Hyogo		Plan Estratégico del INDECI	
Prioridades de acción	Actividades	Objetivos parciales	Actividades
Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación	<p>Apoyar la creación y el fortalecimiento de mecanismos nacionales integrados para la reducción de los riesgos de desastres.</p> <p>Integrar la reducción de los riesgos en las políticas y planes de desarrollo a todo nivel de gobierno.</p> <p>Reconocer la importancia y la especificidad de los patrones y tendencias locales de riesgo y descentralizar las responsabilidades y recursos para la reducción de los riesgos de desastre.</p> <p>Evaluar las necesidades de recursos humanos para la reducción de los riesgos de desastre a todo nivel.</p> <p>Consignar recursos para la elaboración y aplicación de políticas y programas de gestión de los riesgos de desastre.</p> <p>Promover la participación de la comunidad en las actividades de reducción de los riesgos de desastre mediante la adopción de políticas específicas.</p> <p>Elaborar, actualizar periódicamente y difundir ampliamente mapas de riesgos y estadísticas sobre los desastres que ocurren.</p> <p>Preparar sistemas de indicadores del riesgo de desastre y de la vulnerabilidad a nivel nacional.</p> <p>Crear sistemas de alerta temprana centrados en la población.</p> <p>Crear capacidad institucional para asegurarse de que los sistemas de alerta temprana estén bien integrados en la política y los procesos de decisión gubernamentales.</p> <p>Apoyar la creación y la mejora de las bases de datos pertinentes y la promoción del intercambio y la divulgación plenos y libres de datos para la evaluación.</p> <p>Apoyar el mejoramiento de los métodos y capacidades científicos y técnicos de evaluación de riesgos, vigilancia y alerta temprana.</p> <p>Compilar y normalizar, según proceda, estadísticas y datos sobre los riesgos y efectos de los desastres y las pérdidas que ocasionan.</p> <p>Cooperar a nivel regional e internacional, según proceda, para evaluar y vigilar los peligros regionales o transfronterizos e intercambiar información.</p> <p>Proporcionar información clara sobre los riesgos de desastre y las distintas formas de protección.</p> <p>Fortalecer las redes entre los expertos, los planificadores y los encargados de la gestión en materia de desastres en todos los sectores y entre las regiones.</p>	Modernizar la gestión institucional	<p>Contar con recursos calificados en todos los grupos.</p> <p>Desarrollar e implementar una adecuada Estructura Orgánico-Funcional</p> <p>Desarrollar e implementar sistemas integrales informáticos, administrativos, técnicos y operativos.</p> <p>Convocar y coordinar permanentemente con los organismos componentes del SINADECI</p> <p>Revisar la legislación nacional y coordinar con las instancias involucradas el diseño de proyectos normativos.</p> <p>Estimar y evaluar riesgos para mejorar el conocimiento sobre peligros, vulnerabilidades a nivel local y regional para apoyar la gestión del riesgo en el proceso del desarrollo.</p> <p>Valorizar y priorizar las actividades de prevención y reducción de riesgos.</p> <p>Incluir las actividades de prevención y reducción de riesgos en los Planes Estratégicos y Presupuestos Institucionales.</p> <p>Establecer medidas alternas de prevención y reducción de riesgos a nivel nacional.</p> <p>Elaborar planes de Prevención y Atención de Desastres.</p> <p>Lograr el cumplimiento del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres</p> <p>Realizar actividades de manejo y tratamiento de asentamientos humanos e infraestructura localizados en zonas de alto riesgo.</p> <p>Difundir información pública para la prevención y respuesta adecuada de la comunidad en caso de desastres.</p> <p>Fomentar a la elaboración de Planes de Operaciones de Emergencia en obras de infraestructura de desarrollo.</p> <p>Poner a prueba los planes de Operaciones de Emergencia.</p> <p>Diseñar mecanismos para el tratamiento preferencial de la rehabilitación.</p> <p>Fortalecer los Comités de Defensa Civil Regionales y Locales, las Oficinas de Defensa Civil Sectoriales, Regionales, Locales y otras.</p>
Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres y potenciar la alerta temprana			
Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel			

El marco de acción de Hyogo		Plan Estratégico del INDECI	
Prioridades de acción	Actividades	Objetivos parciales	Actividades
Reducir los factores de riesgo subyacentes	A medio plazo, crear directorios e inventarios locales, nacionales, regionales e internacionales de fácil consulta y sistemas y servicios nacionales de intercambio de información sobre las buenas prácticas.	Comprometer a las autoridades sectoriales, regionales y locales, y población en general, para que asuman su rol dentro del SINADESI	Diseñar herramientas de gestión para la administración de desastres.
	Promover la inclusión de nociones de reducción del riesgo de desastre en las secciones pertinentes de los programas de estudio escolares en todos los niveles.		Organizar, implementar y poner en funcionamiento un Sistema Integrado de Información.
	Promover la implementación de programas locales de evaluación de riesgos y preparación para casos de desastre en las escuelas y las instituciones de enseñanza superior.		Organizar, implementar y poner en funcionamiento de los Comités de Defensa Civil.
	Mejorar los métodos para las evaluaciones de pronóstico de múltiples riesgos y el análisis de costo-beneficio de las medidas de reducción de los riesgos a todo nivel.		Educar y capacitar a la población para la prevención y atención de desastres.
	Fortalecer la capacidad técnica y científica para elaborar y aplicar metodologías, estudios y modelos de evaluación de los factores de vulnerabilidad.		Mejorar e incrementar los niveles de participación de la población en acciones de prevención y atención de desastres.
	Promover la participación de los medios de comunicación, con miras a fomentar una cultura de resiliencia ante los desastres.		Educar y capacitar para la prevención de desastres.
	Fomentar la gestión y el uso sostenibles de los ecosistemas.		Diseñar y aplicar Programas Curriculares sobre prevención y atención de desastres en la educación formal.
	Aplicar enfoques de gestión integrada del medio ambiente y los recursos naturales que incorporen la reducción del riesgo de desastre.		Contribuir al fortalecimiento de las redes de observación sismográficas y acelerográficas.
	Promover la integración de la reducción de los riesgos asociados a la variabilidad actual del clima y al futuro cambio climático en las estrategias de reducción de los riesgos de desastres.		
	Promover la seguridad alimentaria como factor importante para asegurar la resiliencia de las comunidades ante las amenazas.		
Reducción de la exposición y vulnerabilidad	Integrar la planificación de la reducción del riesgo de desastre en el sector de la salud.	Alcanzar una cultura de prevención de desastres	
	Proteger y mejorar las instalaciones públicas e infraestructuras materiales de importancia clave y fortalecer los mecanismos de las redes de protección social.		
	Incorporar las medidas de reducción de los riesgos de desastre en los procesos de recuperación y rehabilitación después de los desastres.		Contribuir al fortalecimiento de las unidades de control e investigación de los peligros glaciares y lagunas.

El marco de acción de Hyogo		Plan Estratégico del INDECI	
Prioridades de acción	Actividades	Objetivos parciales	Actividades
	<p>Incluir la evaluación de los riesgos de desastre en los planes de urbanismo y la gestión de los asentamientos humanos expuestos a desastres, de los proyectos de infraestructuras importantes y en la planificación y la gestión del desarrollo rural.</p> <p>Establecer, mejorar y fomentar el uso de directrices e instrumentos de vigilancia para la reducción del riesgo de desastre en el contexto de la política y la planificación del uso de la tierra.</p> <p>Fortalecer la capacidad normativa, técnica e institucional para la gestión regional, nacional y local de las situaciones de desastre.</p> <p>Fortalecer y, si es necesario, preparar enfoques regionales coordinados, y crear o perfeccionar las políticas para prepararse y asegurar una respuesta rápida y eficaz ante situaciones de desastre.</p> <p>Preparar o revisar y actualizar periódicamente los planes y las políticas de preparación y contingencia para casos de desastre a todos los niveles.</p> <p>Promover el establecimiento de los fondos de emergencia que sean necesarios para apoyar las medidas de respuesta, recuperación y preparación.</p>		<p>Contribuir al fortalecimiento de una red de monitoreo de fallas activas asociadas con deslizamientos, derrumbes y hundimientos en cuencas hidrográficas.</p>
Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de lograr una respuesta eficaz			<p>Contribuir al fortalecimiento de universidades, colegios profesionales e institutos de investigación científico tecnológico relacionadas con desastres de origen natural y tecnológico.</p>

B. Resultados del trabajo de campo

En este anexo se presenta un resumen de las entrevistas realizadas a las Direcciones Regionales de Puno, Piura e Ica, así como en los CDC del Gobierno Regional de Piura, la Municipalidad Provincial de Piura,

Dirección Regional – Puno

1. Descripción del proceso de planificación

La DR – Puno se encuentra adscrita a la Macroregión Arequipa (DRI – Sur), tiene entre sus funciones⁷⁰:

- Asesorar y asistir técnicamente a los componentes del SIREDECI para la planificación de acciones en el marco del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres (PNPAD) y promover la activación y funcionamiento permanente de los Comités de Defensa Civil y sus Comisiones.
- Monitorear las acciones del SINADECI.
- Monitorear la implementación de las recomendaciones de los estudios de Estimación de Riesgo (establecidos por la DNP) y del Programa de Ciudades Sostenibles (ejecutado por la DNPE).
- Promover que los Gobiernos Regionales adeguren su infraestructura, recursos humanos, equipamiento y materiales para el funcionamiento de los Centros de Operaciones de Emergencia (COE) y la conformación y despliegue de los Grupos de Intervención de Emergencias y Desastres (GIRED).
- Monitorear, convalidar y reportar la información obtenida de diferentes fuentes sobre las emergencias y peligros.
- Administrar el almacén nacional, cuando exista.
- Organizar y coordinar las actividades del Plan de desarrollo de capacidades, entre otras.

La DR Puno tiene que supervisar el trabajo que realiza el gobierno regional a lo largo de los 109 distritos que existen en la región y de los cuales, generalmente más de 80 presentan emergencias de manera frecuente.

En el marco de sus funciones, la DR – Puno, realiza el proceso de planificación sobre la base de la información histórica que tiene la región sobre los distintos eventos de origen natural: heladas, sequías, lluvias intensas, vientos, entre otros, además de la información técnica que le brindan instituciones como el SENAMHI y el INGEMMET. La información interna que tiene el SINPAD permite caracterizar los fenómenos en términos de número de eventos, intensidad, entre otros.

La planificación es un proceso participativo en el cual se distingue la presencia del Gobierno Regional, el cual es la instancia encargada (a raíz del proceso de descentralización y de desconcentración de funciones) de atender las necesidades de la población en las situaciones de emergencia. Además, participan en este proceso los otros miembros del SINADECI⁷¹.

⁷⁰ Como se observa las DR tienen las mismas funciones que las DRI pero su ámbito de intervención es sólo una región mientras que las DRI son responsables de su región y de supervisar a las DR que le han sido asignada en la Directiva N°007 -2008 – INDECI, aprobada por Resolución Jefatural N°291- 2008 – INDECI.

⁷¹ Por ejemplo, a fines del 2008, se realizó una reunión de coordinación entre las distintas instancias del SINADECI, el Gobierno Regional, la DR-Puno y SENAMHI, en la cual se identificaron 81 distritos los cuales estaban en peligro de sufrir bajas temperaturas, lo cual permitió realizar el pedido de materiales de abrigo necesarios. Sin embargo, la Dirección Regional de Salud no cumplió con realizar sus funciones debido a procesos de huelga ocurridos en los meses de febrero, marzo y abril 2009, lo cual llevó a que la población no estuviera protegida y ello generara el fallecimiento de un número importante de niños, lo cual fue reportado a nivel nacional. En setiembre 2009 se espera convocar a una reunión de coordinación para trabajar la planificación 2010.

La DR-Puno sólo cuenta con dos profesionales encargados de los temas fundamentales como la administración de almacenes, la entrega de ayuda humanitaria, la coordinación con el Gobierno Regional para el proceso de Transferencia, el reporte del avance de Actividades a la DRI Arequipa y a INDECI sede central, entre otros. Dado el poco personal que tienen, no les es posible realizar un adecuado monitoreo de las funciones que se realizan por proceso de transferencia.

De otro lado, para la realización de las actividades de defensa civil, la DR-Puno coordina con el Gobierno Regional la planificación y ejecución de las mismas. El gobierno regional tiene asignado 10 funcionarios al tema pero la gran mayoría como puestos de confianza⁷². El nombramiento de estos profesionales no se ha realizado sobre la base de un perfil técnico para las distintas funciones que deben realizarse en el Gobierno Regional y que deben reflejar la estructura del INDECI. Es decir, en cada gobierno regional debería haber un representante para los temas de operaciones (DNO), prevención y atención (DNP), proyectos especiales como ciudades sostenibles (DNPE), entre otros. Esta situación es una grave limitación para que el gobierno regional logre asumir adecuadamente las funciones transferidas.

En particular, el gobierno regional de Puno no ha sido capaz hasta la fecha de solicitar el presupuesto necesario al nivel central, para la ejecución de las funciones de defensa civil (en particular para el mantenimiento de los almacenes en condiciones de abastecimiento adecuadas). Entre los argumentos que se señalan para tal incumplimiento, se tiene que el personal desconoce los procesos de solicitud de fondos para este tipo de actividades de carácter “permanente”⁷³, y además, considera que el INDECI (como institución) es la responsable de brindar este tipo de atención. Es decir, todavía existe un gran desconocimiento sobre funciones y roles⁷⁴.

2. Del proceso de asignación y uso de recursos

La DR – Puno depende administrativamente de la DRI – Arequipa (lo cual ha ocurrido desde la aprobación de la Directiva 007-2008-INDECI, julio 2008). Es decir, la DRI Arequipa es la que aprueba las rendiciones de gastos y remite a la DR – Puno los fondos para continuar sus operaciones.

Para la DR-Puno este esquema de dependencia de una macroregión lo único que ha generado es mayores retrasos en la ejecución del gasto presupuestado. Hasta agosto 2009, según se reportó, se les ha entregado menos del 20% de los fondos asignados para gastos operativos (viáticos, combustible, gastos menores, entre otros), lo cual tiene un efecto negativo en su desempeño: deben pedir a los proveedores que acepten pagos de facturas luego de tres meses; reprogramación de actividades por falta de recursos para pago de gastos menores, entre otros⁷⁵.

Según se informa la demora ocurre porque el proceso de aprobación de la rendición de cuentas en Lima demora (además que en Arequipa también demora el proceso de elaboración del informe para rendición). Ello se puede deber a que una sola persona administra todos los aspectos contables de Arequipa, Puno, Tacna y Moquegua y ello limita el tiempo disponible para cada procesos.

⁷² Esta situación y el hecho de que muchos de los puestos sean nombrados, hace que sólo un número minoritario (3 o 4 personas) realicen trabajo técnico para mejorar las condiciones de la población potencialmente afectadas.

⁷³ Debe mencionarse que durante el 2009, la DR – Puno ha sido la que ha atendido la gran mayoría de emergencias en la zona, debido a que el gobierno regional no tienen los fondos para atenderlas. Sin embargo, y pese a que en el 2008 se le había capacitado para que pidiera los fondos correspondientes y aún cuando la situación en el 2009 no es de las mejores, el Gobierno Regional de Puno aún no ha solicitado los referidos recursos para el 2010, lo cual va a generar una situación conflictiva en el país de no encontrarse una solución en el mediano y largo plazo.

⁷⁴ Según se manifestó a lo largo de las entrevistas, los miembros del gobierno regional y de los gobiernos locales (alcalde y otros responsables nombrados por él) responsables de ejecutar los aspectos operativos de defensa civil, señalan desconocer las funciones que deben realizar, pese a que existen resoluciones y acuerdos firmados.

⁷⁵ Según se informó, de los S/. 9 000 para gastos que les corresponde mensualmente, sólo se les entrega S/. 1000 o 2000, lo cual dificulta su accionar

3. Limitaciones para el desarrollo de sus funciones

- i. La DR-Puno sigue visualizándose como una organización cuyo fin último es brindar atención humanitaria a la población, aunque reconocen que es a través de asesoría y asistencia técnica al Gobierno Regional y de manera supletoria, en el caso de desastres de gran magnitud. Cuando se les hizo notar que dicha función ya no es de su responsabilidad, y que por tanto, no era posible considerarlo como un indicador de resultado de sus funciones, no quedó muy claro cual podría ser un buen indicador.
- ii. Para la DR – Puno, son tres los elementos que limitan su accionar:
 - El limitado número de profesionales que tienen en la DR – Puno les impide cumplir todas las funciones asignadas, especialmente en el caso de las actividades de operaciones: administrador de almacenes, entrega de bienes ante emergencias, entre otros.
 - El limitado manejo administrativo que tienen de sus recursos financieros, los cuales deben pasar por un filtro adicional (las macroregiones) para tener la aprobación. Esto limita las posibilidades de gasto y por ende las posibilidades de avance en la planificación.
 - La falta de indicadores para medir el grado de avance de sus actividades y la falta de retroalimentación y discusión de avances y retrocesos que tiene la DR-Puno a lo largo de los meses y años.
- iii. Para lograr la participación del personal técnico y el responsable del gobierno regional en temas de defensa civil, se requiere modificar los siguientes aspectos:
- iv. La falta de voluntad política y técnica del gobierno local y regional, por darle prioridad al tema de defensa civil y por tanto, la imposibilidad de dar facilidades para capacitar a la población en el tema.
- v. El alto nivel de rotación del personal, lo cual genera la pérdida del conocimiento desarrollado a través de procesos de capacitación.
- vi. Desconocimiento de la manera como se debe solicitar fondos a las áreas del MEF para un reembolso o presentación de gastos.

Primera Dirección Regional – Piura

1. Organización

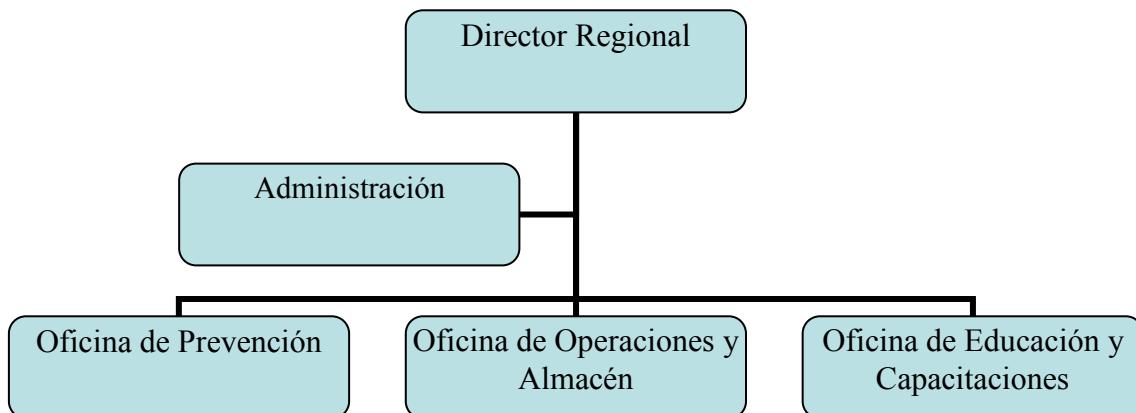
La Primera Dirección Regional de Defensa Civil es un órgano descentralizado del INDECI con sede en Piura. Esta supervisa y organiza el trabajo de cinco oficinas en la zona: (i) la Dirección Regional de Defensa Civil de Piura; (ii) la Dirección Regional de Defensa Civil de Tumbes⁷⁶; (iii) la Dirección Regional de Defensa Civil de Lambayeque y Cajamarca; (iv) la Dirección Regional de Defensa Civil de La Libertad; y (v) la Dirección Regional de Defensa Civil de Amazonas⁷⁷.

Su principal función radica en administrar los tres almacenes centrales de la macroregión (Trujillo, Bagua y Piura) y brindar a los Gobiernos Regionales, en caso de evento o desastre natural, los bienes que les soliciten. No obstante, durante el 2008 y parte del 2009 se ha transferido una serie de bienes básicos (techo y abrigo⁷⁸) a los Gobiernos Regionales, con el fin de que estos atiendan directamente a la población⁷⁹ ante cualquier eventualidad. En ese sentido, es deber de los Comités Regionales atender las emergencias de la zona, y solo en el caso de escasez de bienes, solicitar adicionales a la Primera Dirección Regional⁸⁰.

Por otro lado, la Primera Dirección Regional de Defensa Civil monitorea el desarrollo de Emergencias de la región a través del SINPAD. Este les permite observar qué emergencias se encuentran activas y cual es la población afectada, con el fin de controlar que sean atendidos oportunamente por los responsables del caso.

Asimismo, monitorean las condiciones de seguridad de los locales⁸¹ y brindan asesoramiento preventivo en zonas vulnerables. Por último, asesoran y participan de las reuniones de los Comités Regionales.

Por otra parte, la Primera Dirección Regional de Defensa Civil cuenta con 20 personas en su interior, y se organiza de acuerdo al siguiente organigrama:



⁷⁶ Si bien esta oficina debería contar con un director regional nombrado, solo cuenta con un encargado, debido a limitaciones administrativas y presupuestarias.

⁷⁷ Si bien esta oficina debería contar con un director regional nombrado, solo cuenta con un encargado, debido a limitaciones administrativas y presupuestarias.

⁷⁸ Si bien antes también suministraban bienes para la alimentación de emergencia, hoy en día dicha función se encuentra encargada al PRONAA.

⁷⁹ Cabe aclarar que la atención no se realiza al conjunto de la población afectada, sino a los grupos considerados de riesgo (niños de 0 a 9 años y adultos mayores de 55 o 60 años), los cuales representan la población más vulnerable.

⁸⁰ Cuando se consultó porqué no se transfirió la totalidad de los bienes, se explicó que las direcciones regionales mantienen parte de estos para facilitar su traslado a nivel nacional en caso de emergencias en otras circunscripciones.

⁸¹ Así estos hayan pasado por inspecciones técnicas, dado que esta es una función recientemente trasladada a los Gobiernos Regionales y municipalidades, realizan seguimiento a las mismas para certificar su correcto otorgamiento.

La relación de la Primera Dirección Regional de Defensa Civil con las oficinas centrales de INDECI es sumamente estrecha. INDECI emite la normativa y políticas que consideran prioritaria y apoya y capacita a las direcciones regionales, mientras que estas últimas difunden las políticas y procuran su aplicación. Asimismo, INDECI aprueba su Plan Operativo Institucional y presupuesto anual.

2. Fortalezas y debilidades institucionales

Su principal fortaleza radica en el compromiso y calidad técnica de su personal. Este tiene experiencia en emergencias de gran magnitud, en tanto ha participado de emergencias como el sismo de Ica o el fenómeno del niño.

Sin embargo, algunas de sus limitaciones se relacionan a los constantes cortes de personal desde el año 2005, y agravados por la descentralización y transferencia de funciones de los últimos años. Por este motivo pasaron de contar con un equipo de 52 personas en el 2005 a tener únicamente 20 en el 2009. Asimismo, cuentan con un limitado presupuesto, y dificultades para recibir nuevo stock de parte de la oficina central⁸².

3. Resultados e indicadores

El único instrumento que utilizan para la medición de su gestión es el Plan Operativo Anual. En él se incorporan las metas institucionales, así como su avance trimestral⁸³. Asimismo, contiene una serie de indicadores, tales como:

Resultado:

- N° de personas damnificadas y afectadas atendidas

Producto:

- N° de emergencias atendidas
- N° de Participantes acreditados
- N° de participantes capacitados
- N° de brigadistas empadronados
- N° de brigadistas capacitados

Actividad:

- N° de Inspecciones Técnicas Básicas
- N° de Inspecciones Técnicas de Detalle realizadas
- N° de Inspecciones Técnicas Multidisciplinarias
- N° de Cursos de PCCI
- N° de simulacros supervisados
- N° de Cursos de Capacitación realizados
- N° de fichas EDAN analizadas

⁸² Ello se da debido a que a nivel nacional existen otras prioridades, tales como las emergencias producto del friaje en la zona central y sur del país.

⁸³ De acuerdo a los datos presentados en el POI, el avance anual de los indicadores ha sido, en términos generales, positivo. Entre el 2006 y el 2007, se ha sobrepasado las metas propuestas en casi todos los rubros.

- N° de autorizaciones de apoyo humanitario
- Plan Regional PAD elaborado
- Plan Regional PAD aprobado
- N° de planes de prevención elaborados
- N° Visitas de Inspección de Defensa Civil realizadas
- N° de supervisiones de evaluaciones de riesgo
- N° de visitas de asesoramiento a Comités
- N° de CDC puestos en funcionamiento
- N° de Participantes en Cursos de PCCI
- N° de estudios realizados
- N° de mapas de peligros elaborados
- Toneladas de apoyo logístico distribuido

Este instrumento se entrega trimestralmente ante la Oficina de Planificación y Presupuesto de INDECI, los cuales retroalimentan sus resultados una vez recibido e informe.

Por último, además del SINPAD, utilizan el SIGAO para el control de los almacenes. Este les permite saber con qué materiales cuenta cada almacena nivel nacional, para saber con qué recursos se dispone y así controlar y redistribuir los mismos.

Segunda Dirección Regional – Sierra Centro (Junín) y Gobierno Regional de Junín

La Dirección Regional tiene como Sede Huancayo y su ámbito de acción comprende las regiones de Junín, Pasco Huánuco, Ayacucho, Huancavelica y Lima Región. El trabajo de campo consistió en desarrollar una entrevista al Sr Hipólito Cruchaga, Director Regional del INDECI y al Sr Alberto Durán, responsable de la sub gerencia de Defensa Civil del Gobierno Regional de Junín y el Sr Adolfo Prialé, coordinador técnico.

1. Funciones y limitaciones de la Dirección Regional Centro del INDECI

Actualmente, la Dirección Regional INDECI cuenta con un equipo de 8 personas para realizar acciones de asistencia técnica y acompañamiento en temas de prevención y atención de emergencias a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales (43 provincias y cerca de 300 distritos).

Entre las principales actividades que realiza la Dirección Regional se encuentra:

- Asesoramiento a gobiernos regionales y locales, mediante talleres de capacitación y visitas de asistencia técnica y acompañamiento
- Coordinación con los comités de defensa civil constituidos
- Apoyo en la ejecución de proyectos piloto de prevención con los municipios
- Conclusión y cierre de proyectos en ejecución, liquidación y cierre, actas de entrega, planillas, etc.

La entrevista recogió los puntos de vista del Director en relación a los desafíos y riesgos del actual proceso de descentralización de las funciones vinculadas a la prevención y atención de desastres. Se expresó una fuerte preocupación en relación a la velocidad de las transferencias, dado los escasos recursos humanos y capacidades en aspectos técnicos tan especializados como las inspecciones técnicas y las estimaciones de riesgo. Las transferencias se han desarrollado a nivel de competencias, pero muy poco a nivel de recursos económicos y de personal especializado.

El cumplimiento de las funciones se ve limitado por la amplia cobertura que tienen que cubrir y la escasez de personal. Asimismo, por la inexistencia de un reglamento específico para la constitución, implementación y funcionamiento de los comités de defensa civil (procedimientos y protocolos).

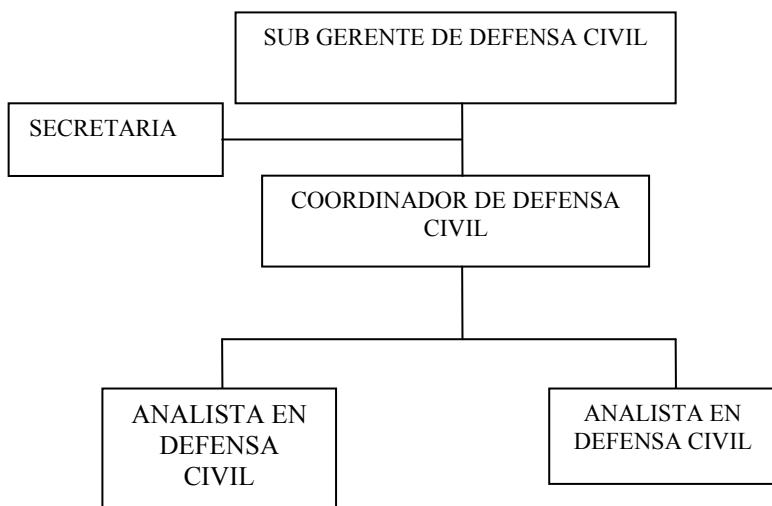
En relación a la situación de los municipios y las regiones, se expresó la preocupación de las fuertes limitaciones para implementar adecuadamente los comités de defensa civil, y al cumplimiento de sus funciones, básicamente por no contar con personal especializado pero también por la poca prioridad de las autoridades para desarrollar las acciones de prevención. Persiste la idea de que estas acciones, como las de atención, son responsabilidad del INDECI, cuando dichas funciones ya han sido transferidas dada la decisión de descentralizarlas al nivel sub nacional. Sin embargo, los recursos para que los municipios puedan cumplir con estas funciones son prácticamente inexistentes.

2. Funciones y acciones de la sub gerencia de defensa civil del gobierno regional Junín

La sub gerencia de Defensa Civil cuenta con 4 profesionales y dos administrativos. Su presupuesto anual es de 55,000 Nuevos Soles, básicamente para pagar la movilidad y el transporte, además de algunos gastos operativos básicos. La entrevista a los especialistas mostró las fuertes limitaciones en su capacidad operativa y las restricciones presupuestales que cuentan para el cumplimiento de sus funciones. No obstante ello, el Gobierno Regional ha desarrollado este año 2009, importantes esfuerzos para reforzar sus acciones y ha coordinado esfuerzos con diferentes organismos para promover la importancia de la prevención de desastres.

A continuación se presenta su organigrama y la composición de su equipo, además de una relación de sus principales logros

ORGANIGRAMA FUNCIONAL - SUB GERENCIA DEFENSA CIVIL JUNIN



EQUIPO DE COLABORADORES – SUB GERENCIA DEFENSA CIVIL

NOMBRES Y APELLIDOS	PROFESION	CONDICION	CARGO FUNCIONAL	CARGO /NIVEL REM.
Adolfo Arturo Prialé Guerra	Economista	Nombrado	Coordinador de Defensa Civil	Profesional 7 (F-2)
Luz Gloria Aquino Mosquera	Bachiller en Sociología	Nombrado	Analista en Defensa Civil	Profesional 4 (SPC)
Augusto Paredes Taype	Bachiller en Mecánica	Nombrado	Analista en Defensa Civil	Profesional 5 (SPB)
Susana Laureano Privat	Bachiller/Adm Secretarial	Nombrado	Secretaria	STA
Gustavo Moreano Mallqui	Técnico en Defensa Civil	Servicios No Personales.	Inspector Técnico	
Luis Rojas Cajacuri	Chofer	Servicios No Personales	Chofer	

ACTIVIDADES Y PROYECTOS PROGRAMADOS PARA EL 2008

OBJETIVO ESTRATEGICO	ACTIVIDADES/TAREAS	UNDIDAD MEDIDA	MET A ANUAL	CRONOGRAMA TRIMESTRE			
				META I TRIM.	ENE.	FEB.	MAR.
Alcanzar eficiencia institucional en la operatividad para prevenir y atender emergencias	Inspecciones Técnicas	Informe	60	14	4	6	6
	Evaluación de Riesgos	Informe	16	5	1	2	2
	Inspección y Monitoreo de Obras - Defensas Ribereñas	Informe	4	3	1	1	1
	Supervisión y Visitas de Defensa Civil	Visita	20	6	2	2	2
	Organización de Simulacros	Simulacro	4	1	0	1	0
	Administración de las ITSAC de detalle y Multidisciplinarias	Acción	10	3	1	1	1
	Formulación de Planes de Defensa Civil		4	1	0	0	1
Reforzar y monitorear los niveles de organización de Defensa Civil	Organización y Activación del Comité Regional y Comités Provinciales y distritales de Defensa Civil	Reunión	40	10	3	4	3
	Taller de Capacitación Mapa de Peligros -Chanchamayo-Satipo-Yauli	Taller	9	3	0	1	2
	Capacitación a Autoridades Miembros de Comités de Defensa Civil y Docentes	Evento	13	4	0	2	2
Optimizar la respuesta a las emergencias y desastres	Identificación de Emergencia y Evaluación de Daños	Informe	60	18	6	6	6
	Registros de Emergencias y Peligros SINPAD	Registro	60	18	6	6	6
	Atención Oportuna en Emergencias y	Atención	60	18	6	6	6

OBJETIVO ESTRATEGICO	ACTIVIDADES/TAREAS	UNDIDAD MEDIDA	META ANUAL	CRONOGRAMA TRIMESTRE			
				META I TRIM.	ENE.	FEB.	MAR.
	Desastres						
	Acciones de apoyo a la Cías. de Bomberos.	Acción	4	1	0	0	1
Fomentar la respuesta organizada para rehabilitar los daños por desastres	Promover la formación de Cías de Bomberos en la Región	Acción	3	1	0	0	1
	Gestión y Canalización de Proyectos - INDECI y otras Fuente.	Gestiones	6	2	0	1	1
	Mantener Abastecidos los Almacenes Adelantados Chanchamayo y Satipo	Acciones	6	2	1	0	1
Fortalecer la participación institucional y comunitaria en la prevención de desastres	Elaboración del mapa de riesgos	Documento	1	0	0	0	0
	Gestión y Talleres -Programa de Ciudades Sostenibles	Gestión	8	2	1	0	1

Algunos logros alcanzados en 2007

La Sub gerencia alcanzó algunos logros sistematizados de 2007. No se contó en el momento de la entrevista con información de 2008, no obstante, la información es ilustrativa para efectos de mostrar las principales actividades que desarrolla la Sub Gerencia.

- Se tuvo un avance en lo referido a incorporar el concepto de prevención en la planificación del desarrollo y alcanzar eficiencia institucional en la operatividad para prevenir y atender emergencias al haberse realizado 126 acciones relacionadas a prevención en el ámbito regional (76 Inspecciones de seguridad, 18 Evaluaciones de riesgo, 26 Visitas y supervisión y 6 simulacros).
- Se logró articular el Sistema Regional de Defensa Civil y se impulsó la capacitación mediante talleres, charlas a autoridades y reuniones de organización y activación de comités, habiéndose realizado 18 Eventos de capacitación y 18 reuniones de organización y activación de comités, con capacitadotes de nuestra misma Sub Gerencia.
- Se optimizó la respuesta a las emergencias y desastres articulando evaluaciones de daños, registro en el SINPAD y atención a afectados y damnificados, habiéndose atendido más de 800 familias damnificadas y 1600 afectadas en más de 79 eventos registrados (huaycos, inundaciones, incendios), la mayor parte en las provincias de Chanchamayo y Satipo. Además se atendieron casos por eventos de frío y heladas en las zonas altas de las provincias de Chupaca, Concepción, Jauja, Junín, Tarma y Yauli, mediante la entrega de 23,739 frazadas, 2,007 sacos de ropa usada y 3,066 pares de zapatillas a 4,500 familias.
- Se ordenó y fomentó una respuesta organizada para rehabilitar los daños por desastres, mediante la formulación de 6 Planes de Contingencia, 1 Plan de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres y 7 gestiones realizadas para canalizar proyectos de emergencia a través de INDECI y otras fuentes de financiamiento.
- Tranquilidad y seguridad económica a 16 familias de víctimas por terrorismo o fallecidos en comisión de servicio al haberse calificado 16 expedientes para otorgarles el beneficio de pensión de sobrevivencia e indemnización excepcional.

CDC Gobierno Regional de Piura

1. Organización

El Comité Regional de Defensa Civil es la unidad del SINADECI desde la cual se genera y propaga el accionar de la defensa civil a nivel departamental. Este se encarga de priorizar acciones en su ámbito territorial⁸⁴, las cuales son ejecutadas por su Secretaría Técnica⁸⁵. Sus funciones son las siguientes:

- Dirigir y planificar acciones de prevención, preparación y mitigación de peligros naturales y generados por el hombre.
- Reforzar las capacidades en gestión de desastres a las autoridades de los comités, profesores, brigadistas y escolares.
- Brindar capacitaciones especializadas que permitan preparar a profesionales en la elaboración de estimaciones de riesgos y en la evaluación de daños y análisis de necesidades.
- Coordinar con los municipios para que elaboren proyectos de inversión pública vinculados a la prevención.

Asimismo, a partir de la transferencia de funciones producto del proceso de descentralización, desde el 2008 se encargan de (i) administrar los 16 almacenes adelantados y el central⁸⁶ y de (ii) ejecutar las inspecciones técnicas para el otorgamiento de licencias⁸⁷.

Por otra parte, este nivel se relaciona directamente con el resto de actores del SINADECI. Por un lado, la Dirección Regional les brinda asesoramiento constante, coordinan conjuntamente la atención de emergencias y les solicitan materiales y recursos. Por otro lado, coordinan con los Gobiernos Locales todas las acciones de preparación, prevención, capacitación y labores de respuesta ante emergencias

2. Fortalezas y debilidades institucionales

Entre sus fortalezas destacan el apoyo político de los consejeros y de la presidencia del gobierno regional, así como el uso de tecnología de punta para el control de desastres. No obstante, cuentan con una serie de limitaciones que les impide cumplir sus objetivos a cabalidad. Por un lado, el equipamiento informático es deficiente. Además, solo se cuenta con una movilidad, la cual resulta insuficiente ante la necesidad de atender desastres. Por otra parte, no cuentan con suficiente material logístico para la atención de emergencias, ya sea por falta de programación, trabas burocráticas que retrasan los pedidos, o por ausencia de recursos financieros. Finalmente, existe una marcada falta de participación de los miembros del comité. Estos asisten en el 40% de las convocatorias, y en el resto de ocasiones mandan a representantes sin capacidad de tomar las decisiones del caso.

⁸⁴ Para ello, el Comité Provincial cuenta con las siguientes comisiones en su interior: (i) Comisión coordinadora de Acciones y Obras de Prevención; (ii) Comisión de Planificación; (iii) Comisión de Ciencia y Tecnología; (iv) Comisión de Operaciones, Educación y Capacitación; (v) Comisión de Logística; (vi) Comisión de Salud; (vii) Comisión de Ley, Orden e Inspecciones Técnicas; y (viii) Comisión de Comunicaciones.

⁸⁵ A su vez, la Secretaría Técnica se organiza en cinco áreas: (i) logística; (ii) capacitación; (iii) planeamiento y programación; (iv) proyectos; e (v) inspecciones técnicas. Las primeras 4 se encuentran compuestas por 14 personas: 6 profesionales (2 administradores, 2 ingenieros, 1 economista y 1 contador) y 8 técnicos y auxiliares. Por su parte, el área de inspecciones técnicas cuenta con 70 inspectores externos calificados (de los cuales 35 a 40 trabajan regularmente) y un equipo de 6 personas encargados de la revisión de la calidad de las inspecciones y de los informes presentados por los primeros.

⁸⁶ Si bien el Comité Regional y su Secretaría Técnica se encargan de la administración de los almacenes, el stockeo de los mismos se realiza a través de la oficina central de INDECI.

⁸⁷ Si bien el Comité Provincial y su Secretaría Técnica también se tienen por función realizar inspecciones técnicas, este nivel se encarga de las inspecciones de tipo básico, mientras que el regional se ocupa de las inspecciones de detalle y multidisciplinarias.

3. Resultados e indicadores

Para la medición de la gestión institucional se utiliza el Plan Operativo Institucional, en el cual incorporan las metas institucionales, así como su avance trimestral. Dicho documento contiene una serie de indicadores, tales como:

- Actividad:
- N° de Planes de Contingencia y Planes Operativos de preparación y respuesta elaborados y aprobados.
- N° de documentos que contengan los lineamientos y de la estructura para el funcionamiento del Sistema Regional de Defensa Civil elaborados y aprobados
- N° de informes de realización de simulacros y simulaciones.
- N° de documentos de sobre el cumplimiento de la normatividad en materia de Defensa Civil a nivel regional elaborados y supervisados.
- N° de documentos que contengan el Plan Regional de Seguridad Ciudadana 2007-2010 aprobados.

A pesar de que este documento es entregado trimestralmente ante la Gerencia Regional de Recursos Naturales y la Gerencia de Planificación y Presupuesto, no se recibe ningún tipo de retroalimentación de parte de las mismas.

Finalmente, como parte de su gestión, utilizan constantemente aplicativos informáticos tales como el SINPAD para el reporte de desastres, y el SIGAO para la administración de los bienes de todos sus almacenes.

CDC Municipalidad Provincial de Piura

1. Organización

El Comité Provincial de Defensa Civil es la unidad del SINADECI desde la cual se genera y propaga el accionar de la defensa civil a nivel provincial. Este se encarga de priorizar acciones en su ámbito territorial⁸⁸, las cuales son ejecutadas por su Secretaría Técnica⁸⁹. Como parte de sus funciones, se llevan a cabo las siguientes actividades: inspecciones (otorgamiento de licencias y certificados de defensa civil), capacitaciones (a brigadistas, caseríos y escuelas en manipulación de extintores, uso de pirotécnicos, etc.) y labores de prevención (simulacros, limpieza de los pilares de los puentes, etc.).

Para ello se cuenta con dos clases de recursos: los recursos ordinarios (provistos por la municipalidad provincial) y los recursos propios (producto del cobro por las inspecciones). Con el primero se financian las planillas y los materiales de oficina, mientras que con el segundo se financia a los inspectores (con el 70%) y la adquisición de bienes (con el 30%) como computadoras, retroproyectores, impresoras, etc.

Asimismo, se mantiene una estrecha colaboración con el resto de actores del SINADECI. Por un lado, la Dirección Macroregional de INDECI brinda asesoramiento continuo, otorga materiales, capacita y realiza inspecciones conjuntas. Por otro lado, el Gobierno Regional participa coordinadamente de las inspecciones y las labores de prevención.

2. Fortalezas y debilidades institucionales

Algunas de sus fortalezas institucionales derivan del compromiso constante del equipo permanente, en tanto este, ante la eventualidad de una emergencia, se apersona a trabajar fuera del horario de oficina. Por otro lado, se cuenta con el apoyo político de la alcaldesa, el cual ha permitido que se cuente con el soporte del resto de oficinas de la municipalidad.

Sin embargo, los siguientes obstáculos limitan el cumplimiento de sus funciones. En primer lugar, se han dado una serie de recortes presupuestarios que han forzado al despido de parte del personal. En segundo lugar, el personal restante no se encuentra suficientemente calificado, en tanto no se cuenta con profesionales capacitados en estimación de riesgos. En tercer lugar, se requiere una mayor implementación de equipos, herramientas (internet y servicio de red permanente) y bienes (kits de atención de emergencias). En cuarto lugar, no se cuenta con planes y protocolos de emergencia aprobados. Por último, la normativa relacionada a las inspecciones no se encuentra suficientemente detallada, lo que ha generado una serie de conflictos con los ciudadanos.

3. Resultados e indicadores

El único instrumento que utilizan para la medición de su gestión es el Plan Operativo Institucional. En el se incorporan las metas institucionales, así como su avance trimestral⁹⁰. Asimismo, contiene una serie de indicadores, tales como:

⁸⁸ Para ello, el Comité Provincial cuenta con las siguientes comisiones en su interior: (i) Comisión coordinadora de Acciones y Obras de Prevención; (ii) Comisión de Planificación; (iii) Comisión de Ciencia y Tecnología; (iv) Comisión de Operaciones, Educación y Capacitación; (v) Comisión de Logística; (vi) Comisión de Salud; (vii) Comisión de Ley, Orden e Inspecciones Técnicas; y (viii) Comisión de Comunicaciones. No obstante, dada la recargada agenda de sus miembros, así como la falta de voluntad de los mismos, las reuniones no siempre se llevan a cabo.

⁸⁹ A su vez, la Secretaría Técnica se organiza en tres áreas: (i) prevención; (ii) capacitación; y (iii) operaciones. Estas están compuestas por 10 personas: 2 Inspectores externos, 6 profesionales y técnicos, y 2 apoyos administrativos.

⁹⁰ De acuerdo a la representante de la Secretaría Técnica, las limitaciones en el avance de las metas se deberían a las trabas burocráticas para la adquisición de bienes, la dejadez de la población para asistir a los talleres y participar de las actividades de prevención y la baja participación de los miembros del comité en las reuniones.

Producto:

- Número de comités distritales asesorados
- Número de comités vecinales conformados y establecidos
- Número de Centros de Operaciones de Emergencias (COEP) instalados
- Actividad:
 - Número de visitas de inspección de seguridad
 - Número de evaluaciones del sistema de drenaje pluvial
 - Número de talleres de capacitación a autoridades, brigadistas en defensa civil, docentes, comunicadores sociales, estimadores de riesgo, niños y adolescentes, evaluadores de daños y necesidades y comités vecinales.
 - Número de simulacros planificados, organizados y ejecutados.
 - Número de inspecciones técnicas de seguridad aprobadas

Si bien el POI se entrega trimestralmente ante la Gerencia de Presupuesto, no se les brinda mayor retroalimentación sobre su contenido.

Por último, la única base de datos en funcionamiento es sobre las inspecciones técnicas realizadas. Ella les permite ubicar fácilmente los antecedentes de locales inspeccionados y así brindar una mejor atención a los ciudadanos. Si bien se encuentran obligados a utilizar el SINPAD, no se hace uso constante del mismo, debido a la falta de personal y equipamiento.

C. Propuesta de Ordenamiento Presupuestal congruente con el PPR

De acuerdo a la metodología del PPR, según la Guía Metodológica para la Programación Presupuestaria Estratégica de acuerdo con la Resolución Directorial N° 028-2008-EF/76.01, se debería utilizar el siguiente formato para definir el Clasificador Funcional Programático. En este caso, se aplica el formato a una propuesta de cadena lógica que incluye al INDECI, enumerando algunos de los productos relevantes, a manera de referencia. En función a lo que se determine en la matriz de funciones y competencias que se está elaborando, los productos identificados se atribuirán a la institución o nivel de gobierno pertinente.

Cuadro C.1 Formato del Clasificador Funcional Programático

Resultado Final	Resultados Intermedios	Resultados Inmediatos	Productos
Programa Estratégico	Actividad	Componente	Finalidad (Meta Presupuestaria)
Evitar o mitigar la pérdida de vidas, bienes materiales y el deterioro del medio ambiente, que como consecuencia de la manifestación de los peligros naturales y/o tecnológicos en cualquier ámbito del territorio nacional, pueda convertirse en emergencia o desastre, atentando contra el desarrollo sostenible del Perú	Mayor capacidad de prevención de desastres y gestión de riesgo	Aumento en el conocimiento de gestión de las instituciones del SINADECI en temas de prevención de desastres	Aprobación de nuevo manual de estimación de riesgos Capacitación y acreditación de estimadores de riesgo Protocolos, procedimientos y planes de prevención y reducción del riesgo de desastres Elaboración de estudios de vulnerabilidades Elaboración de fichas de atención por tipo de impacto: protocolos, con inclusión de costos. Elaboración de mapas de peligro Elaboración de plan de uso de suelos
		Aumento en el conocimiento de las personas en temas de prevención de desastres	Autoridades capacitadas en temas de defensa civil Población capacitada en temas de defensa civil
		Demanda satisfecha en implantación de acciones (mandatos legales) de prevención	Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil Liquidaciones, valuaciones, etc. de obras
		Aumento en el área protegida ante fenómenos naturales	- Refuerzo de cuencas de ríos - Refuerzo de laderas
		Aumento en la infraestructura protegida ante fenómenos naturales	- Refuerzo de puentes - Protección de túneles
		Generación de información precisa y oportuna sobre desastres	Actualización del SINPAD
		Aumento de la participación ciudadana en temas de prevención	Realización de simulacros de terremotos
		Normatividad moderna. Matriz de competencias y elementos de coordinación claramente establecidos entre niveles de gobierno	Aprobación de nueva ley del SINADECI -Actualización del PNPAD -Actual. de la Política Nacional de PAD -Actual. de Planes Sectoriales de PAD Aprobación de nuevo Reglamento de Organización y Funciones del INDECI Monitoreo de CDC
	Mayor capacidad de atención de desastres y reconstrucción	Efectividad en la atención de la población afectada / damnificada	- Entrega de kit de emergencia - Operatividad del COE (nacional, regional, local) - Preparación de Fichas técnicas de emergencia - Elaboración de Planes de contingencia - Elaboración de Planes Operativos de Emergencia - Operatividad y stock de almacenes
		Efectividad en la restauración de servicios básicos	Rehabilitación de servicios (luz, agua, comunicación) ante desastre
		Efectividad en los planes de reconstrucción	Ejecución de Plan y Proyectos de reconstrucción con enfoque de gestión de riesgos

D. Anexo Estadístico

Cuadro 1. Datos Estadísticos de Emergencias y Daños

SERIE CRONOLOGICA DE OCURRENCIA DE EMERGENCIAS Y DAÑOS A NIVEL NACIONAL

2003 - 2008

AÑOS	TOTAL EMER	PERSONAS					VIVIENDAS		HAS. CULTIVO	
		FALLEC.	HERIDAS	DESAPAREC.	DAMNIF.	AFECTADAS	AFECTADAS	DESTRUIDAS	AFECTADAS	PERDIDOS
TOTAL	25.757	1.361	3.993	126	795.136	6.082.557	371.833	140.937	695.043	151.209
2003	3.316	213	373	30	62.347	246.159	34.679	8.525	36.688	13.615
2004	4.038	144	284	28	45.947	919.895	31.980	6.108	253.058	90.265
2005	4.773	122	370	17	75.658	876.599	30.198	9.090	192.558	14.804
2006	4.495	88	260	6	31.046	997.337	53.340	5.566	75.973	8.718
2007	4.536	628	2.436	11	496.263	1.662.413	65.294	96.357	32.310	5.719
2008	4.599	166	270	34	83.875	1.380.154	156.342	15.291	104.456	18.088

Nota : Cabe indicar que a partir del año 2003, se capta la información a través de un aplicativo web a nivel nacional (SINPAD).

Fuente : Dirección Nacional de Operaciones del INDEC - COEN - SINPAD

Elaboración : Oficina de Estadística y Telemática del INDEC

**SERIE CRONOLOGICA DE OCURRENCIA DE EMERGENCIAS A NIVEL NACIONAL
SEGÚN DEPARTAMENTO**

2003 - 2008

DEPARTAMENTO	TOTAL	AÑOS					
		2003	2004	2005	2006	2007	2008
TOTAL	25.757	3.316	4.038	4.773	4.495	4.536	4.599
AMAZONAS	1.357	202	282	294	202	208	169
ANCAH	399	23	58	60	71	105	82
APURIMAC	2.768	253	236	562	568	638	511
AREQUIPA	771	88	114	110	147	148	164
AYACUCHO	1.601	162	256	448	281	83	371
CAJAMARCA	1.879	198	259	395	396	268	363
CALLAO	253	30	54	57	60	17	35
CUSCO	1.631	226	212	215	296	431	251
HUANCAYA	1.175	149	265	268	109	206	178
HUANUCO	1.597	100	146	301	354	353	343
ICA	204	23	31	49	25	51	25
JUNIN	554	72	101	76	69	70	166
LA LIBERTAD	307	31	43	69	74	70	20
LAMBAYEQUE	221	7	51	17	50	32	64
LIMA	1.679	243	279	269	318	269	301
LORETO	1.863	285	369	303	316	292	298
MADRE DE DIOS	354	166	38	85	19	26	20
MOQUEGUA	535	49	53	86	66	88	193
PASCO	521	42	96	9	127	137	110
PIURA	1.165	138	212	191	156	271	197
PUNO	1.810	315	432	256	246	328	233
SAN MARTIN	1.223	276	215	278	88	122	244
TACNA	251	27	48	48	25	61	42
TUMBES	278	21	29	46	39	33	110
UCAYALI	1.361	190	159	281	393	229	109

Nota : Cabe indicar que a partir del año 2003, se capta la información a través de un aplicativo web a nivel nacional (SINPAD).

Fuente : Dirección Nacional de Operaciones del INDECI - COEN - SINPAD

Elaboración : Oficina de Estadística y Telemática del INDECI

**SERIE CRONOLÓGICA DE OCURRENCIA DE EMERGENCIAS A NIVEL NACIONAL
SEGÚN TIPO DE FENOMENO
2003 - 2008**

FENOMENO	TOTAL	AÑOS					
		2003	2004	2005	2006	2007	2008
TOTAL	25.757	3.316	4.038	4.773	4.495	4.536	4.599
ACTIVIDAD VOLCANICA	14		1		8	2	3
ALUD	7	3	1		1	2	
ALUVION	32	2	6	15	4		5
ATENTADO (TERRORISMO)	4	1		1			2
AVALANCHA	4		1	1	2		
COLAPSO DE VIVIENDA	1.111	116	153	137	202	238	267
CONTAMINACION AMBIENTAL	3	2					1
CONTAMINACION DE AGUA	13		5	4	1	2	1
DERRAME DE SUST. NOCIVAS	18	6	5	4	2		1
DERRUMBE DE CERRO	425	53	18	61	160	67	66
DESLIZAMIENTO	746	138	100	99	158	126	125
EPIDEMIA	48	2	19	7	6	6	8
EXPLOSION	35	8	7	4	8	3	5
GRANIZADA	440	50	41	73	53	138	85
HELADA	1.979	73	438	296	177	536	459
HUAYCO	342	69	50	48	73	53	49
INCENDIO FORESTAL	171	26	6	65	21	7	46
INCENDIO URBANO	9.190	1.137	1.484	1.962	1.738	1.397	1.472
INUNDACION	1.717	470	234	134	348	272	259
LLUVIA INTENSA	3.364	388	426	391	738	522	899
MARETAZO (MAREJADA)	24	6	2	2	12	1	1
NEVADA	297	16	95	162	11	11	2
PLAGA	11		1	1		8	1
RIADA (CRECIDA DE RIO)	215	20	20	37	37	61	40
SEQUIA	545	5	215	224	74	23	4
SISMO (*)	568	35	11	261	32	200	29
TORMENTA ELECTRICA	110	11	14	15	34	25	11
VIENTO FUERTE	3.815	615	595	704	544	617	740
OTRO <u>1/</u>	509	64	90	65	51	221	18

1/ : Incluye erosión ribereña, afloración agua, caída de árbol, caída meteorito, volcadura ómnibus, rotura tubería matriz, etc.

(*) : Incluye sismos sentidos en otros distritos colindantes con los epicentros de los sismos principales.

Fuente : Dirección Nacional de Operaciones del INDECI - SINPAD

Cuadro 2. Matriz de Zonificación de Riesgos

		VULNERABILIDAD EN ÁREAS URBANAS OCUPADAS													
PELIGROS	ZONAS DE PELIGRO MUY ALTO	ZONAS DE VULNERABILIDAD MUY ALTA	ZONAS DE VULNERABILIDAD ALTA	ZONAS DE VULNERABILIDAD MEDIA	ZONAS DE VULNERABILIDAD BAJA	ÁREAS LIBRES	RECOMENDACIONES PARA ÁREAS SIN OCUPACIÓN		ZONAS DE PELIGRO MUY ALTO						
		Zonas con viviendas de materiales precarios, viviendas en mal estado de construcción, con procesos asentados de hacinamiento y fragilización, población de escasos recursos económicos, sin cultura de prevención, cobertura parcial de servicios básicos, accesibilidad limitada para atención de emergencias.	Zonas con predominio de viviendas de materiales nobles, viviendas en regular y buen estado de construcción, con procesos de hacinamiento y fragilización en marcha, población de escasos recursos económicos, sin cultura de prevención, cobertura parcial de servicios básicos, accesibilidad limitada para atención de emergencias.	Zonas con predominio de viviendas de materiales nobles, viviendas en regular y buen estado de construcción, población con un nivel de ingreso económico medio, cultura de prevención en desarrollo, con cobertura parcial de servicios básicos, con facilidades de acceso para atención de emergencias.	Zonas con viviendas de materiales nobles, en buen estado de construcción, población con un nivel de ingreso económico medio y alto, cultura de prevención en desarrollo, con cobertura parcial de servicios básicos, con buen nivel de accesibilidad para atención de emergencias.		Prohibido su uso conforme de expansión urbana. Se recomienda utilizarlos como reservas ecológicas, zonas recreativas, etc.								
		Sectores amenazados por alud-volcánicas y flujos de partíos de piedra y lodo (lava).					Pueden ser empleados para expansión urbana de baja densidad, sin permitir la construcción de equipamientos urbanos importantes. Se deben emplear materiales y sistemas constructivos adecuados.								
		Flujos de quiebres que nacen de la cumbre de volcanes activos y zonas de depósito aéreales por flujos de lodo.					Suelos aptos para expansión urbana.								
	ZONAS DE PELIGRO ALTO	Sectores amenazados por deslizamientos. Zonas amenazadas por inundaciones a gran velocidad, con gran fuerza hidrodinámica y poder erosivo.					Suelos aptos para expansión urbana y localización de equipamientos urbanos importantes.		ZONAS DE PELIGRO ALTO						
		Suelos con alta probabilidad de ocurrencia de licuación generalizada y suelos colapsables en grandes proporciones.					Suelos ideales para expansión urbana y localización de equipamientos urbanos importantes.								
	ZONAS DE PELIGRO MEDIO	Sectores donde se esperan altas aceleraciones sísmicas por sus características geotípicas.							ZONAS DE PELIGRO MEDIO						
		Sectores que son inundados a baja velocidad y permanecen bajo agua por varios días.													
	ZONAS DE PELIGRO BAJO	Ocurrenza parcial de la licuación y suelos expansivos.													
		Suelo de calidad intermedia, con aceleraciones sísmicas moderadas.													
RIESGO															
		ZONAS DE RIESGO MUY ALTO	Sectores críticos donde se deben priorizar obras, acciones e implementación de medidas de mitigación ante desastres. De ser posible, reubicar a la población en zonas más seguras de la ciudad. Colapso de todo tipo de edificaciones ante la ocurrencia de un fenómeno intenso.												
		ZONAS DE RIESGO ALTO	Sectores críticos donde se deben priorizar obras, acciones e implementación de medidas de mitigación ante desastres. Educación y capacitación de la población y autoridades. No son aptas para procesos de densificación y localización de equipamientos urbanos. Colapso de edificaciones en mal estado y/o con materiales inadecuados para soportar los efectos de los fenómenos naturales.												
		ZONAS DE RIESGO MEDIO	Suelos aptos para uso urbano. Es deseable implementar medidas de mitigación ante desastres y educación y capacitación de la población en temas de prevención. Pueden densificarse con algunas restricciones. Daños considerables en viviendas en mal estado.												
		ZONAS DE RIESGO BAJO	Suelos aptos para uso urbano de alta densidad y localización de equipamientos urbanos de importancia, tales como hospitales, grandes centros educativos, bomberos, cuarteles de policía, etc. Daños menores en las edificaciones.												

Cuadro 3. Estudios Culminados y en Ejecución (Programa de Ciudades Sostenibles)

Nº	REGION	CIUDAD / LOCALIDAD	AÑO	POBLACION	SITUACIÓN DE ESTUDIOS	
					MAPA DE PELIGROS	Mapa Peligros, Plan Usos del Suelo y Medidas Mitigación
1	TUMBES	AGUAS VERDES	2008	10,273	x	x
2		TUMBES	2000	88,360	x	x
3		ZARUMILLA	2008	22,500	x	x
4		PAPAYAL	2008	5,050	x	x
5	PIURA	SUYO	2008	1,500	x	x
6		TALARÁ	2000	97,833	x	x
7		SULLANA	2000	159,961	x	x
8		PAITA	2000	57,437	x	x
9		CHULUCANAS	2000	38,900	x	x
10		HUANCABAMBA	2000	6,830	x	x
11		SECHURA	2002	16,700	x	x
12		AYABACA	2002	6,000	x	x
13		CASTILLA	2002		x	x
14		CATACAOS	2003	50,419	x	x
15		PIURA - CASTILLA	2000 2009	450,363	x	
16	LAMBAYEQUE	CHICLAYO	2004	535,389	x	x
17		SAN JOSE	2004	7,585	x	x
18		PIMENTEL	2004	14,186	x	x
19		SANTA ROSA	2004	12,977	x	x
20		MONSEFU	2004	24,634	x	x
21		ETEN	2004	11,889	x	x
22		PUERTO ETEN	2004	2,522	x	x
23		REQUE	2004	9,660	x	x
24		MORROPE	2005	4,698	x	
25		TUCUME	2005	6,683	x	x
26		LAMBAYEQUE	2005	40,892	x	x
27		FERRENAFE	2004	32,270	x	x
28		PICSI	2006	4,761	x	
29	CAJAMARCA	CAJAMARCA	2006	98,244	x	x
30		BAÑOS DEL INCA	2006	5,346	x	x
31		JAEN	2006	54,675	x	x
32	LA LIBERTAD	TRUJILLO (Florencia de la Mora, Víctor Larco, El Porvenir, La Esperanza, Trujillo)		615,000	x	
33		GUADALUPE	2009	20,703	x	x
34	ANCASH	CHIMBOTE	2000	313,185	x	x
35		HUARMEY	2000	17,060	x	x
36		CARHUAZ	2006	7,227	x	x
37		RECUAY	2006	3,083	x	x
38		CATAC	2006	2,574	x	x
39		TICAPAMPA	2006	2,457	x	x
40		HUARAZ	2006	93,268	x	x
41		CARAZ	2006	11,268	x	x
42		YUNGAY	2006	5,895	x	x
43		RANRAHIRCA	2006	756	x	x
44	LIMA	CANETE - San Vicente de Cañete	2002/2008	40,788	x	x
45		CERRO AZUL	2002	6,599	x	x
46		SAN LUIS	2002	11,738	x	x
47		IMPERIAL	2002 2008	35,654	x	x
48		NUEVO IMPERIAL	2008	14,478	x	x
49		LUNAHUANA	2002	3,826	x	x
50		QUILMANA	2002	12,520	x	x
51		ASIA	2002	14,101	x	x
52		MALA	2002	22,830	x	x
53		SAN ANTONIO	2002	3,363	x	x
54		CHANCAY	2007	38,000	x	
55		HUACHO	2007	63,200	x	
56		SUPE PUERTO	2007	12,400	x	
57		BARRANCA	2007	55,000	x	

Nº	REGION	CIUDAD / LOCALIDAD	AÑO	POBLACION	SITUACIÓN DE ESTUDIOS	
					MAPA DE PELIGROS	Mapa Peligros, Plan Usos del Suelo y Medidas Mitigación
58	ICA	PARAMONGA	2007	30,500	x	
59		CHOSICA	2005	145,472	x	x
60		SANTA EULALIA	2005	5,486	x	x
61		RICARDO PALMA	2005	3,924	x	x
62		MATUCANA	2005	4,361	x	x
63		MARBELLA - COSTA VERDE	2008	-	x	
64		ICA	2000 2008	138,546	x	x
65	ICA	SAN JOSÉ DE LOS MOLINOS	2000 2008	2,903	x	x
66		LA TINGUIÑA	2000 2008	30,078	x	x
67		PARCONA	2000 2008	29,570	x	x
68		SUBTANJALLA	2008	16,179	x	x
69		GUADALUPE	2008	8,275	x	x
70		SANTIAGO	2008	5,689	x	x
71		LOS AQUIJES	2008	2,520	x	x
72		SAN JUAN BAUTISTA	2008	892	x	x
73		TATE	2008	1,988	x	x
74		PUEBLO NUEVO	2008	1,530	x	x
75		PALPA	2000	8,235	x	x
76		NAZCA	2000	35,464	x	x
77		CHINCHA ALTA	2002 2008		x	x
78		PUEBLO NUEVO	2008	143,787	x	x
79		SUNAMPE	2008		x	x
80		GROCIO PRADO	2008		x	x
81		ALTO LARAN	2008		x	x
82		PISCO Y SAN ANDRES	2002 2007	64,550	x	x
83	AYACUCHO	AYACUCHO	2004	107,385	x	x
84		HUANTA	2005	26,069	x	x
85	AREQUIPA	AREQUIPA	2001	1,072,958	x	x
86		COCACACHACRA	2001	6,606	x	
87		PUNTA DE BOMBON	2001	6,318	x	
88		DEAN VALDIVIA	2001	4,883	x	
89		CAMANA	2004	51,408	x	x
90		CHUQUIBAMBA	2001	4,077	x	
91		CARAVELI	2001	3,222	x	
92		APLAO	2001	3,510	x	
93		CORIRE	2001	2,093	x	
94		COSOS	2001	1,350	x	
95		LA REAL	2001	486	x	
96		HUANCARQUI	2001	1,418	x	
97		LARA (SOCABAYA)	2001	2,859	x	
98		VIRACO	2001	1,886	x	
99		PAMPACOLCA	2001	2,678	x	
100		MACHAGUAY	2001	626	x	
101		HUANCA	2001	1,463	x	
102		LLUTA	2001	603	x	
103		CALLALLI	2001	1,769	x	
104		SIBAYO	2001	792	x	
105	MOQUEGUA	OMATE	2001	1,661	x	
106		PUQUINA	2001	1,535	x	
107		MOQUEGUA	2001	35,960	x	
108		ILO	2001	73,796	x	
109	TACNA	LOCUMBA	2004	1,124	x	x
110		TACNA (Cono Norte)	2001	242,712	x	x
111		TACNA (Complementación)	2005		x	x
112		TARATA	2001 2005	4,748	x	x
113		CANDARAVE	2001 2005	2,250	x	x
113	CUSCO	CUSCO	2002	256,000	x	

Nº	REGION	CIUDAD / LOCALIDAD	AÑO	POBLACION	SITUACIÓN DE ESTUDIOS	
					MAPA DE PELIGROS	Mapa Peligros, Plan Usos del Suelo y Medidas Mitigación
114	URUBAMBA	OLLANTAYTAMBO	2006	2,489	x	
115		URUBAMBA	2006	11,367	x	
116		CALCA	2006	10,508	x	
117		PISAC	2006	2,592	x	
118		SICUANI	2006	37,143	x	
119	MADRE DE DIOS	PUERTO MALDONADO	2007	35,208	x	
120		IBERIA	2007	6,040	x	
121		INAPARI	2007	1,316	x	
122	APURIMAC	ABANCAY	2005	43,862	x	
123	SAN MARTÍN	MOYOBAMBA	2006	37,287	x	x
124		TARAPOTO	2006	87,903	x	x
125		JUANJUI	2006	17,996	x	
126		BELLAVISTA	2006	8,186	x	
127		SAN HILARION	2006	2,952	x	
128		LAMAS	2006	11,286	x	
129		NUEVA CAJAMARCA	2006	15,786	x	
130		YURACYACU	2006	3,812	x	
131		RIOJA	2006	18,999	x	
132	JUNIN	SAN RAMON	2008	15,423	x	x
	TOTAL POBLACIÓN BENEFICIADA			6,279,851		

Cuadro 4. Indicadores de actividades de la DNPE – programación y reprogramación

Actividad / Indicador		2006			2007 ^{1/}		2008			
ACTIVIDAD	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD ANUAL	META REPROG	UNIDAD DE MEDIDA	META ANUAL REPROG.	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD ANUAL	META REPROG
Organización de reuniones, talleres y encuentros para el fortalecimiento del SINADECI	Nº de Eventos realizados	Eventos	28	11	Informe de Resultado	27	Nº de eventos realizados	Evento	48	48
Seguimiento de Planes Sectoriales, Regionales y Locales	Nº de reuniones de trabajo para el seguimiento de planes	Reuniones	30	20	Informe de Resultado	9	25 CRDC presentan sus Planes de PAD en concordancia al PNPAD	Informe	12	11
Seguimiento y Monitoreo de las Oficinas de Defensa Civil	Nº de reuniones de trabajo para el seguimiento de las Oficinas Sectoriales de Defensa Civil	Reuniones	12	11	Informe de Resultado	9	10% de Oficinas de Defensa Civil que desarrollan funciones de PAD	Informe	12	11
Monitoreo y Seguimiento de los Comités de Defensa Civil y Comisiones de Trabajo	Nº de evaluaciones de los Comités de Defensa Civil	Evaluación	50	20	Informe de Evaluación	27	20% de Comités de Defensa Civil y Comisiones de Trabajo funcionando	Informe	12	11
Seguimiento y Coordinación de la Secretaría Técnica de la CMPAD	Nº de informes sobre coordinación de requerimientos a la CMPAD	Informe	44	24	Informe	20	100% de requerimientos estructurados y gestionados por GG.RR. aprobados por la CMPAD	Informe	12	7
Participación en Eventos Nacionales e Internacionales	Nº de informes sobre resultados de participación.	Informe	20	13	Informe	14	na.	na.	na	na.
Coordinación y Seguimiento de la Transferencia y Activación de Funciones	Nº informes sobre el avance del proceso de transferencia de funciones	Informe	12	7	Informe	16	50% de GG.RR. que ejecutan adecuadamente las funciones transferidas por el INDECI	Informe	12	12
							Funciones de Defensa Civil transferidas y supervisadas por el INDECI	Informe	12	6

Actividad / Indicador		2006			2007 ^{1/}		2008			
ACTIVIDAD	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD ANUAL	META REPROG	UNIDAD DE MEDIDA	META ANUAL REPROG.	INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD ANUAL	META REPROG
Participación en CAPRADE	Nº de informes sobre resultados de participación en reuniones de CAPRADE	Informe	8	7	Informe	9	na.	na.	na	na.
Seguimiento de Convenios Nacionales e Internacionales	Nº de informes de seguimiento a los Convenios referido al funcionamiento, productos y situación actual de los convenios	Informe	12	6	Informe	10	Nº de informes de evaluación y seguimiento	Informe	12	16
Seguimiento y monitoreo del Plan de Coordinación del SINADECI	na.	na.	na	na.	na.	na.	Elaboración de 02 Directivas que aprueban el Plan de Coordinación del SINADECI y los procedimientos para su implementación	Documento	2	1
Seguimiento y monitoreo de la participación de la empresa privada en el SINADECI	na.	na.	na	na.	na.	na.	Nº de informes de evaluación y seguimiento	Informe	4	4

1/. La información proporcionada para el 2007 señala la meta reprogramada pero no muestra la meta inicialmente programada.

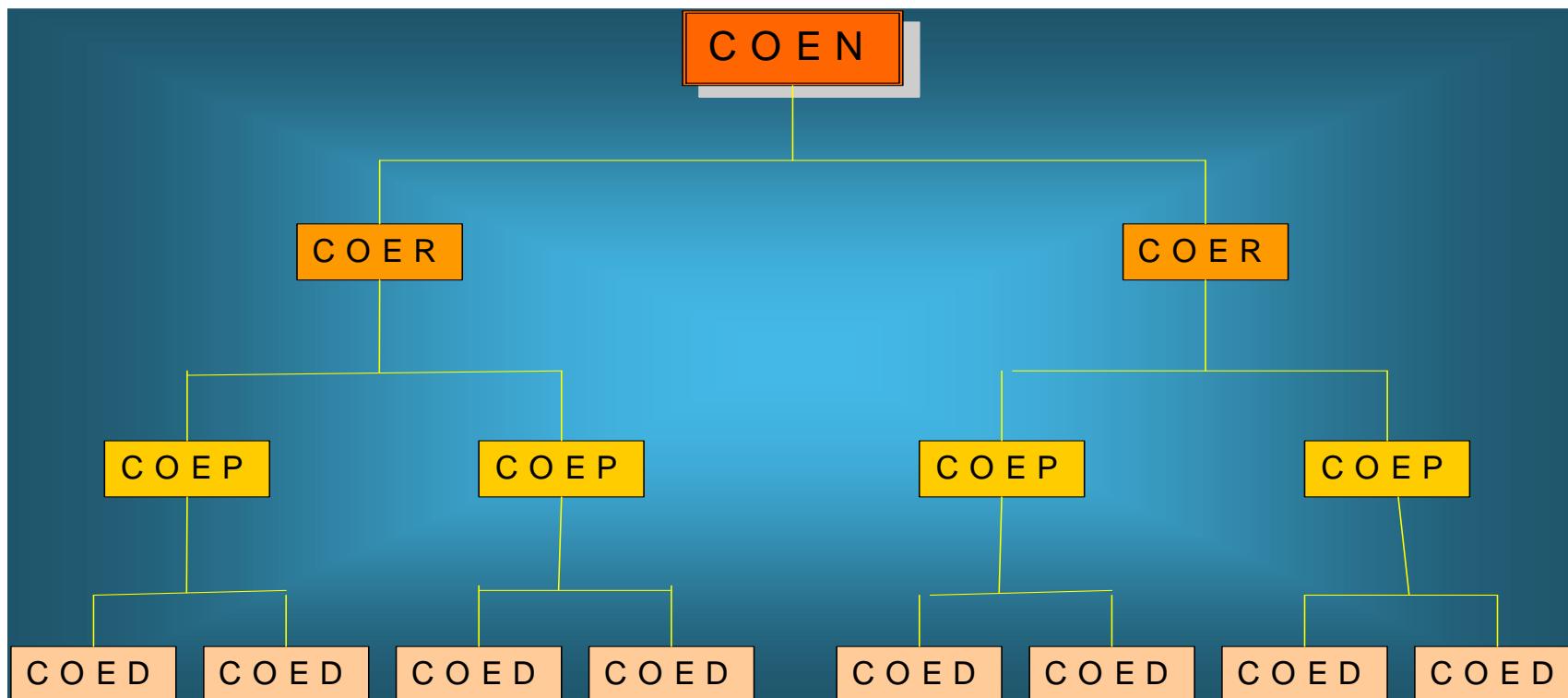
Cuadro 5. SINPAD - Emergencias históricas
C01 : Reporte de Emergencias Históricas Departamento: AREQUIPA

ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SETIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
ALUVION	ALUVION	SISMOS	HELADA	HELADA	HELADA	HELADA	HELADA	HELADA	SISMOS	SISMOS	SISMOS
INCENDIO URBANO	INCENDIO URBANO	INCENDIO URBANO	INCENDIO URBANO	INCENDIO URBANO	INCENDIO URBANO	INCENDIO URBANO	INCENDIO URBANO	INCENDIO URBANO	INCENDIO URBANO	INCENDIO URBANO	INCENDIO URBANO
INUNDACION	INUNDACION	INUNDACION	INUNDACION						INUNDACION		
LLOCLLA (HUAYCO)	LLOCLLA (HUAYCO)	LLOCLLA (HUAYCO)									
			MAREJADA (MARETAZO)		MAREJADA (MARETAZO)	MAREJADA (MARETAZO)					
		OTROS FENOMENOS TECNOLOGICOS						OTRO FENOM. MET. O HIDROL.			
PRECIPITACIONES - GRANIZO	PRECIPITACIONES - GRANIZO	PRECIPITACIONES - GRANIZO	PRECIPITACIONES - GRANIZO			PRECIPITACIONES - GRANIZO					
PRECIPITACIONES - LLUVIA	PRECIPITACIONES - LLUVIA	PRECIPITACIONES - LLUVIA	PRECIPITACIONES - LLUVIA			PRECIPITACIONES - LLUVIA		COLAPSO DE VIVIENDAS	PRECIPITACIONES - LLUVIA		PRECIPITACIONES - LLUVIA
PRECIPITACIONES - NEVADA	DESLIZAMIENTO	PRECIPITACIONES - NEVADA	PRECIPITACIONES - NEVADA	DESLIZAMIENTO	DESLIZAMIENTO	PRECIPITACIONES - NEVADA		PRECIPITACIONES - NEVADA	DESLIZAMIENTO	PRECIPITACIONES - NEVADA	DESLIZAMIENTO
SEQUIA										SEQUIA	
	TORMENTA ELECTRICA (TEMPESTAD ELECTRICA)	TORMENTA ELECTRICA (TEMPESTAD ELECTRICA)	TORMENTA ELECTRICA (TEMPESTAD ELECTRICA)			EXPLOSION				TORMENTA ELECTRICA (TEMPESTAD ELECTRICA)	
VENDAVALES (VIENTOS FUERTES)	VENDAVALES (VIENTOS FUERTES)	INCENDIO FORESTAL	VENDAVALES (VIENTOS FUERTES)	VENDAVALES (VIENTOS FUERTES)	VENDAVALES (VIENTOS FUERTES)	VENDAVALES (VIENTOS FUERTES)	VENDAVALES (VIENTOS FUERTES)	VENDAVALES (VIENTOS FUERTES)	INCENDIO FORESTAL	VENDAVALES (VIENTOS FUERTES)	VENDAVALES (VIENTOS FUERTES)

C03 : CONSOLIDADO EMERGENCIA HISTORICA REGIONAL : AREQUIPA MES : JULIO

FENOMENO	CANTIDAD	VIDA Y SALUD				VIVIENDAS		CENTRO		CENTRO		Ha.			
		DAMNIFIC.	AFECTADOS	HERIDOS	FALLECID	URBANA	EDUCATIVOS	SALUD	CULTIVO	DESTRUIDA	AFECTADA	DESTRUIDA	AFECTADA	DESTRUIDA	AFECTADA
	EMERGENC.														
DESLIZAMIENTO	3	10	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00	
EXPLOSION	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00	
HELADA	73	5	48570	0	0	1	833	0	0	0	0	0	0,00	0,00	
INCENDIO URBANO	10	20	65	1	0	3	6	0	0	0	0	0	0,00	0,00	
MAREJADA (MARETAZO)	1	0	1773	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00	
PRECIPITACIONES - GRANIZO	3	0	2805	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0,00	0,00	
PRECIPITACIONES - LLUVIA	8	29	9782	0	0	9	358	0	0	0	0	0	0,00	0,00	
PRECIPITACIONES - NEVADA	14	50	11995	21	0	10	295	0	0	0	0	0	0,00	0,00	
SISMOS	6	0	50	1	1	0	10	0	0	0	0	0	0,00	0,00	
VENDAVALES (VIENTOS FUERTES)	29	535	6376	0	0	124	1596	0	6	0	0	0	0,00	0,00	

Cuadro 6. Organigrama COEN



Fuente: INDECI, página web.

Cuadro 7. Metas Presupuestarias del INDECI, 2008

Nº	META	Unid. Org. Responsable	Prog. Anual	Reprog Anual	Unid. Medida	% avance físico	% avance PIM
01	Efectuar pago mensual de pensiones y otros beneficios al personal pasivo del INDECI, a través de planillas	Ofic. Administración / Unidad de Personal	12	12	Planilla	100.00%	90.59%
02	Efectuar auditorias administrativas, financieras y exámenes especiales a las unidades orgánicas del INDECI.	Oficina de Control Interno	73	73	Documento	100.00%	100.00%
03	Efectuar acciones, dirección, asesoramiento y coordinación a nivel institucional y del Sistema Nacional de Defensa Civil.	Grupo Coordinación SINADECI / Grupo Apoyo a la Gestión	171	151	Acción	47.68%	99.64%
04	Brindar asesoramiento legal en aspectos administrativos y de gestión institucional.	Oficina de Asesoría Jurídica	1813	1,739	Documento	107.48%	100.00%
05	Brindar asesoramiento técnico en aspectos de planeamiento estratégico, sistema de presupuesto, cooperación técnica y racionalización.	Oficina de Planificación y Presupuesto	105	93	Documento	108.60%	100.00%
06	Realizar acciones de difusión de imagen institucional del INDECI a través de los medios masivos de comunicación y otros.	Secretaría General e Imagen Institucional	545	838	Acción	110.98%	100.00%
07	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la Sede Central del INDECI.	Oficina Administración/ Secretaría General	35,708	40,323	Acción	103.16%	98.15%
	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Macro Región Norte.	DRDC - PIURA		2,979	Acción	83.72%	100.00%
08	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Piura.	DRDC - PIURA	221		Acción		100.00%
09	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Tumbes.	DRDC - TUMBES	402		Acción		100.00%
10	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Amazonas.	DRDC - AMAZONAS	448		Acción		100.00%
11	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - La Libertad.	DRDC - LA LIBERTAD	270		Acción		100.00%
12	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Lambayeque.	DRDC - LAMBAYEQUE	268		Acción		100.00%
13	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Cajamarca.	DRDC - CAJAMARCA	84		Acción		99.99%
	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la Macro Región Costa Centro.	DRDC - LIMA CALLAO		1,094	Acción	169.47%	100.00%
14	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Lima Callao.	DRDC - LIMA CALLAO	279		Acción		100.00%
15	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Ancash.	DRDC - ANCASH	254		Acción		100.00%
21	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Ica.	DRDC - ICA	186		Acción		100.00%

Nº	META	Unid. Org. Responsable	Prog. Anual	Reprog. Anual	Unid. Medida	% avance físico	% avance PIM
	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la Macro Región Sierra Centro.	DRDC - JUNIN		755	Acción	90.33%	100.00%
17	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Junín.	DRDC - JUNIN	220		Acción		100.00%
18	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Ayacucho.	DRDC - AYACUCHO	215		Acción		100.00%
19	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Huancavelica.	DRDC - HUANCAYA	543		Acción		100.00%
20	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Pasco.	DRDC - PASCO	181		Acción		100.00%
	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la Macro Región Sur.	DRDC - AREQUIPA		38,474	Acción	643.95%	100.00%
22	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Arequipa.	DRDC - AREQUIPA	28,261		Acción		100.00%
23	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Puno.	DRDC - PUNO	108		Acción		100.00%
24	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Moquegua.	DRDC - MOQUEGUA	96		Acción		100.00%
25	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Tacna.	DRDC - TACNA	53		Acción		100.00%
	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la Macro Región Sur Oriente.	DRDC - CUSCO		1,844	Acción	197.23%	99.71%
26	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Cusco.	DRDC - CUSCO	1,182		Acción		99.44%
27	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Apurímac.	DRDC - APURIMAC	449		Acción		100.00%
28	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Madre de Dios	DRDC - MADRE DE DIOS	45		Acción		100.00%
	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la Macro Región Nor Oriente.	DRDC - SAN MARTIN		695	Acción	85.61%	100.00%
31	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - San Martín.	DRDC - SAN MARTIN	430		Acción		100.00%
29	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Loreto.	DRDC - LORETO	265		Acción		100.00%
30	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Ucayali.	DRDC - UCAYALI	31		Acción		100.00%
16	Efectuar la administración de recursos humanos, financieros, logísticos y presupuestales de la DRDC - Huanuco.	DRDC - HUANUCO	239		Acción		99.99%
32	Efectuar el pago mensual de remuneraciones y otros beneficios al personal activo del INDECI	Oficina Administración / Unidad de personal	12	12	Planilla	100.00%	90.27%
33	Mantenimiento y operatividad de la Red Nacional de Tele comunicaciones.	Oficina de Estadística y Telemática	369	343	Informe	72.89%	100.00%

Nº	META	Unid. Org. Responsable	Prog. Anual	Reprog. Anual	Unid. Medida	% avance físico	% avance PIM
34	Desarrollo y mantenimiento de los Sistemas Informáticos.	Oficina de Estadística y Telemática	20	16	Informe	100.00%	100.00%
35	Desarrollo de acciones del área de Estadística.	Oficina de Estadística y Telemática	1,643	1,643	Informe	2.68%	100.00%
36	Apoyo a la implementación del Sistema de Radio y Comunicaciones.	Oficina de Estadística y Telemática	12	12	Informe	100.00%	100.00%
37	Realizar acciones de monitoreo y seguimiento de rehabilitación y reconstrucción en zonas afectadas por desastres.	Dirección Nacional de Proyectos Especiales	74	103	Informe	100.00%	99.49%
38	Efectuar estudios de análisis de peligros y de evaluación de vulnerabilidad en ciudades con alto nivel de riesgo.	Proyecto Ciudades Sostenibles	34	38	Estudio	102.63%	99.97%
39	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas Sede Central.	Dirección Nacional de Prevención	42,192	31,397	Informe	67.93%	17.71%
	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas Macro Región Norte.	DRDC - PIURA		5,448	Informe	98.66%	89.20%
40	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Piura.	DRDC - PIURA	1,476		Informe		85.37%
41	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Tumbes.	DRDC - TUMBES	1,458		Informe		88.14%
42	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Amazonas.	DRDC - AMAZONAS	1,644		Informe		75.36%
43	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - La Libertad.	DRDC - LA LIBERTAD	1,884		Informe		93.19%
44	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Cajamarca.	DRDC - CAJAMARCA	1,446		Informe		85.80%
93	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Lambayeque.	DRDC - LAMBAYEQUE		3,440	Inspección		100.00%
	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas Macro Región Costa Centro.	DRDC - LIMA CALLAO		15,228	Informe	91.86%	98.85%
45	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Lima Callao.	DRDC - LIMA CALLAO	12,100		Informe		100.00%
98	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Ancash.	DRDC - ANCASH		1,446	Supervisión		56.08%
47	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Ica.	DRDC - ICA	2,893		Informe		100.00%
	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas Macro Región Sierra Centro.	DRDC - JUNIN		2,530	Supervisión	99.49%	95.91%
94	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Junín.	DRDC - JUNIN		2,532	Supervisión		100.00%
100	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Ayacucho.	DRDC - AYACUCHO		1,466	Supervisión		70.86%
104	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Pasco.	DRDC - PASCO		1,496	Supervisión		100.00%

Nº	META	Unid. Org. Responsable	Prog. Anual	Reprog. Anual	Unid. Medida	% avance físico	% avance PIM
	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas Macro Región Sur.	DRDC - AREQUIPA		3,469	Inspección	85.76%	87.70%
105	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Arequipa.	DRDC - AREQUIPA		1,025	Inspección		92.28%
107	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Puno.	DRDC - PUNO		1,452	Inspección		99.99%
101	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Moquegua.	DRDC - MOQUEGUA		1,573	Supervisión		99.36%
99	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Tacna.	DRDC - TACNA		1,569	Supervisión		68.23%
	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas Macro Región Sur Oriente.	DRDC - CUSCO		2,387	Supervisión	116.84%	99.18%
97	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Cusco.	DRDC - CUSCO		4,096	Supervisión		100.00%
103	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Madre de Dios	DRDC - MADRE DE DIOS		1,707	Supervisión		96.52%
108	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Apurímac.	DRDC - APURIMAC		460	Supervisión		98.86%
	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas Macro Región Nor Oriente	DRDC - SAN MARTIN		2,387	Supervisión	122.62%	99.70%
48	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - San Martín.	DRDC - SAN MARTIN	1,440	1,440	Informe		100.00%
95	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Ucayali.	DRDC - UCAYALI		778	Supervisión		99.99%
96	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Loreto.	DRDC - LORETO		2,353	Supervisión		100.00%
46	Supervisar inspecciones técnicas de seguridad a infraestructura de plantas públicas y privadas DRDC - Huánuco.	DRDC - HUANUCO	1,479		Informe		96.86%
49	Desarrollar programas de educación formal en prevención y atención de desastres; así como realizar acciones de capacitación a autoridades y funcionarios.	Dirección Nacional de Educación y Capacitación	7,521	7,533	Acción	77.74%	100.00%
50	Producir material de difusión para preparar a la población ante probable desastres, con la finalidad de reducir perdida de vidas y minimizar daños.	Dirección Nacional de Educación y Capacitación	1,733,388	1,733,388	Folleto	0.00%	100.00%
51	Realizar acciones de asesoramiento, seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros estudios de prevención y mitigación de desastres - Sede Central.	Dirección Nacional de Prevención	288	294	Acción	50.68%	100.00%
	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres Macro Región Norte.	DRDC - PIURA		3,420	Informe	62.87%	100.00%
52	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Piura.	DRDC - PIURA	1,237		Informe		100.00%
53	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Tumbes.	DRDC - TUMBES	9		Informe		99.99%
54	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Amazonas.	DRDC - AMAZONAS	1,219		Informe		99.99%

Nº	META	Unid. Org. Responsable	Prog. Anual	Reprog. Anual	Unid. Medida	% avance físico	% avance PIM
55	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - La Libertad.	DRDC - LA LIBERTAD	1,581		Informe		99.99%
56	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Cajamarca.	DRDC - CAJAMARCA	809		Informe		100.00%
113	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Lambayeque.	DRDC - LAMBAYEQUE		723	Acción		0.00%
	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres Macro Región Costa Centro.	DRDC - LIMA CALLAO		3,330	Informe	95.11%	92.32%
57	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Lima Callao.	DRDC - LIMA CALLAO	2,571		Informe		91.56%
59	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Ica.	DRDC - ICA	592		Informe		99.99%
	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres Macro Región Sierra Centro.	DRDC - JUNIN		2,041	Informe	80.11%	99.98%
106	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Huancavelica.	DRDC - HUANCABELICA		0	Evaluación		99.94%
110	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Ayacucho.	DRDC - AYACUCHO		1,635	Informe		99.98%
102	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Pasco.	DRDC - PASCO		380	Evaluación		100.00%
	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres Macro Región Sur.	DRDC - AREQUIPA		990	Informe	62.83%	100.00%
60	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Arequipa.	DRDC - AREQUIPA	353		Informe		100.00%
64	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Moquegua.	DRDC - MOQUEGUA	992		Informe		100.00%
65	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Tacna.	DRDC - TACNA	535		Informe		100.00%
109	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Puno.	DRDC - PUNO		570	Acción		99.94%
	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres Macro Región Sur Oriente.	DRDC - CUSCO		1,607	Informe	179.22%	100.00%
61	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Cusco.	DRDC - CUSCO	4,262		Informe		100.00%
62	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Apurímac.	DRDC - APURIMAC	680		Informe		99.99%
63	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Madre de Dios.	DRDC - MADRE DE DIOS	730		Informe		100.00%
	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres Macr Región Nor Oriente.	DRDC - SAN MARTIN		2,072	Acción	65.78%	99.96%
112	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - San Martín.	DRDC - SAN MARTIN		2,505	Acción		99.96%

Nº	META	Unid. Org. Responsable	Prog. Anual	Reprog. Anual	Unid. Medida	% avance físico	% avance PIM
58	Seguimiento y monitoreo de evaluaciones de riesgo y otros de prevención y mitigación de desastres DRDC - Huánuco.	DRDC - HUANUCO	746		Informe		0.00%
66	Valuación de obras realizadas	Dirección Nacional de Prevención	1,836	2,243	Informe	73.56%	100.00%
67	Investigación en sensoramiento remoto, teledetección y Sistema de Información Geográfica-SIG	Oficina de Estadística y Telemática	12	16	Informe	100.00%	100.00%
	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados Macro Región Norte	DRDC - PIURA		588,913	Acción	96.94%	99.98%
68	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Piura	DRDC - PIURA	20,591		Acción		99.99%
69	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Tumbes.	DRDC - TUMBES	12		Acción		99.96%
70	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Amazonas.	DRDC - AMAZONAS	8,087		Acción		99.98%
71	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - La Libertad.	DRDC - LA LIBERTAD	24		Acción		100.00%
72	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Lambayeque.	DRDC - LAMBAYEQUE	1,530		Acción		99.99%
73	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Cajamarca.	DRDC - CAJAMARCA	3,080		Acción		99.94%
	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados Macro Región Costa Centro.	DRDC - LIMA CALLAO		7,451	Acción	124.29%	99.99%
74	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Lima Callao.	DRDC - LIMA CALLAO	1,347		Acción		100.00%
75	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Ancash.	DRDC - ANCASH	22		Acción		99.92%
81	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Ica.	DRDC - ICA	8,604		Acción		99.99%
	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados Macro Región Sierra Centro.	DRDC - JUNIN		6,401	Acción	100.69%	100.00%
77	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Junín.	DRDC - JUNIN	31,274		Acción		54.00%
78	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Ayacucho.	DRDC - AYACUCHO	24		Acción		99.81%
79	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Huancavelica.	DRDC - HUANCAYA	60,730		Acción		99.98%
80	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC-Pasco.	DRDC - PASCO	2,630		Acción		99.99%
	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados Macro Región Sur.	DRDC - AREQUIPA		111,721	Acción	99.76%	99.99%
82	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Arequipa.	DRDC - AREQUIPA	3,190		Acción		100.00%

Nº	META	Unid. Org. Responsable	Prog. Anual	Reprog. Anual	Unid. Medida	% avance físico	% avance PIM
83	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Puno.	DRDC - PUNO	40,720		Acción		99.99%
84	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Moquegua.	DRDC - MOQUEGUA	4,944		Acción		99.98%
85	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Tacna.	DRDC - TACNA	12,108		Acción		99.99%
	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados Macro Región Sur Oriente.	DRDC - CUSCO		46,223	Acción	257.61%	100.00%
86	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Cusco.	DRDC - CUSCO	18,900		Acción		100.00%
87	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Apurímac.	DRDC - APURIMAC	16		Acción		100.00%
88	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Madre de Dios.	DRDC - MADRE DE DIOS	982		Acción		100.00%
	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados Macro Región Nor Oriente.	DRDC - SAN MARTIN		2,873	Acción	515.18%	99.99%
90	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - San Martín.	DRDC - SAN MARTIN	101		Acción		99.99%
89	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Loreto.	DRDC - LORETO	45,980		Acción		99.95%
76	Realizar acciones de apoyo en asistencia, asesoramiento y monitoreo para la atención de damnificados DRDC - Huánuco.	DRDC - HUANUCO	45		Acción		0.00%
91	Adquisición de material de bienes de distribución gratuita para la población damnificada para cubrir sus necesidades: techo, abrigo y alimento.	Dirección Nacional de Logística	2,400	1,440	Tonelada	49.51%	96.16%
92	Brindar apoyo, asesoramiento y monitoreo en la atención de emergencias y desastres a nivel nacional - Sede Central.	Dirección Nacional de Operaciones	56	56	Documento	100.00%	99.39%
115	Fortalecimiento de la capacidad de la atención oportuna de bienes de ayuda humanitaria en caso de emergencia en la Región Puno. DRDC - Puno.	DRDC - PUNO		1	Inmueble	100.00%	99.21%

Cuadro 8. Flujograma de Ficha Técnica de Emergencia
FLUJOGRAMA FICHA TÉCNICA DE EMERGENCIA

