

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU  
ESCUELA DE POSGRADO  
MAESTRIA EN GERENCIA SOCIAL**



**“ROL DEL COMITE DE DEFENSA CIVIL A NIVEL LOCAL, EN LA  
GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE  
EMERGENCIAS Y DESASTRES. EL CASO DEL DISTRITO DE LA  
MOLINA - LIMA”**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAGISTER EN GERENCIA  
SOCIAL**

**AUTOR:**

**ALDO DE LA TORRE GUZMAN**

**ASESORA:**

**MAG. ELIZABETH SALCEDO LOBATON**

**JURADOS:**

**MAG. MARCELA CHUECA MARQUEZ**

**MAG. GIOVANNI ESCALANTE GUZMAN**

**LIMA – 2011**

## INDICE

Agradecimiento	
Dedicatoria	
Resumen Ejecutivo	
Introducción	

### CAPITULO I PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y DISEÑO METODOLOGICO DE LA INVESTIGACION

1. El Problema de Investigación .....	14
2. Objetivos de la Investigación .....	19
2.1 Objetivo General.....	19
2.2 Objetivos Específicos.....	19
3. Justificación de la Investigación.....	20
4. Preguntas que Guiaron la Investigación, Principales Variables e Indicadores.....	23
4.1 Preguntas Guía de la Investigación .....	23
5. Diseño Metodológico de la Investigación .....	24
5.1 Variables e Indicadores de Investigación .....	24
5.2 Tipo de Diseño de Investigación .....	35

### CAPITULO II MARCO TEORICO

6. Gestión de Desastres, Sistemas de Prevención y Atención de Desastres y Experiencias a Nivel Nacional y Local.....	37
6.1 Relación de los Desastres con el Desarrollo.....	37
6.2 Marco Conceptual de los Desastres .....	38
6.2.1 Desastre.....	38
6.2.2 Riesgo.....	38
6.2.3 Amenaza.....	39
6.2.4 Vulnerabilidad .....	40
6.2.5 Niveles de Vulnerabilidad .....	41
6.3 Gestión de Desastres y Enfoques sobre Manejo de Desastres.....	43
6.3.1 Gestión de Desastres.....	43
6.3.2 Enfoques Sobre el Manejo e Investigación de los Desastres.....	43

6.3.2.1 Enfoques Orientados a la Gestión de los	
Desastres .....	44
A. Enfoque de las Ciencias Naturales.....	44
B. Enfoque de las Ciencias Aplicadas .....	45
6.3.2.2 Enfoques Orientados a la Gestión del Riesgo .....	45
A. Enfoque de las Ciencias Sociales .....	45
B. Enfoque Integral del Riesgo .....	46
6.3.2.3 Enfoque de Gestión del SINADECI .....	50
6.3.2.4 Síntesis de las Características de la Gestión de	
Desastres y la Gestión de Riesgos .....	53
6.4 La Relevancia del Nivel Local en la Gestión del Riesgo.....	55
6.5 Instrumentos de Gestión del Riesgo y Actores Responsables	
en el Ámbito Local Municipal .....	55
6.6 El Sistema Nacional de Defensa Civil y la Política Nacional de	
Prevención y Atención de Desastres .....	59
6.6.1 Política Nacional de Prevención y Atención de	
Desastres .....	59
6.6.2 El Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI) .....	61
6.6.3 Roles y Responsabilidades de los órganos	
Conformantes del SINADECI .....	62
6.6.4 Diagnostico del Sistema Nacional de Defensa civil .....	65
6.6.5 Experiencias de Sistemas de Defensa Civil en	
Otros Países .....	69
6.6.6 Experiencias de Gestión Local de Riesgos .....	76
A. Proyecto - Mejorando las Capacidades Locales para	
la Reducción de los Desastres en Ancash - Perú. ....	76
B. Implementación de la Gestión Local de Riesgo –	
Experiencias de la GTZ en América Central.....	77
C. Gestión de Riesgos y Desarrollo Local en El Salvador. ....	78
D. El Papel de las Instituciones Locales en la Gestión de	
Riesgos en Honduras.....	80
E. Gestión del Riesgo Colectivo en la Ciudad de	
Manizales Colombia.....	81
6.7 Conceptos Operacionales .....	84

## CAPÍTULO III PRESENTACIÓN DE RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

7. Contexto del Distrito de La Molina .....	90
7.1 Ubicación Geográfica.....	90
7.2 Clima del Distrito.....	91
7.3 Población.....	91
7.4 Breve Historia y Creación como Distrito.....	91
7.5 Peligros o Amenazas a los que Está Expuesto el Distrito .....	92
8. Enfoque de Gestión del Comité de Defensa Civil .....	97
9. Organización y Funcionamiento del Comité de Defensa Civil. ....	105
9.1 Nivel de Institucionalización del Comité de Defensa Civil.....	106
9.1.1 Constitución, Naturaleza y Características del Comité.....	106
9.1.2 Organización y Funciones que Cumple el Comité.....	111
9.1.3 Funcionamiento del Comité.....	122
9.2 Nivel de Planificación y Asignación de Presupuesto del Comité .....	130
9.2.1 Nivel de Planificación del Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina.....	131
9.2.2 Nivel de Asignación de Presupuesto al Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina.....	140
9.3 Participación de los Miembros en el Comité de Defensa Civil.	143
9.4 Organización y Funcionamiento de las Comisiones del Comité de Defensa Civil.....	145
9.5 Organización y Funcionamiento de la Secretaria Técnica del Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina .....	150
10. Capacidades de los Recursos Humanos del Comité. ....	158
10.1 Características de Conducción del Comité.....	159
10.2 Experiencia y Capacitación de los Miembros del Comité en Gestión de Emergencias y Desastres.....	176
11. Percepciones de los Miembros del Comité Sobre la Importancia de la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres. ....	183
11.1 Percepciones Sobre la Importancia de la Prevención de Emergencias y Desastres.....	183
11.2 Percepciones Sobre la Importancia de la Atención de Emergencias y Desastres.....	193
11.3 Percepciones de los Miembros del Comité Sobre la	

Importancia de la Capacitación en Prevención y Atención de Emergencias y Desastres.....	198
11.4 Percepciones de los Miembros del Comité Sobre las Amenazas y Riesgos de Emergencias y Desastres a las que está Expuesto el Distrito. ....	202

#### CAPITULO IV CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

12. Conclusiones.....	206
13. Propuestas para el Fortalecimiento de la Gestión del Riesgo.....	217
13.1 Propuestas a Nivel Distrital para el Fortalecimiento de la Gestión del Riesgo.....	217
A. Propuesta de Nuevo Enfoque de Gestión del Comité.....	217
B. Propuesta de Nueva Estructura de Organización del Comité.....	219
C. Propuesta de Organización e Implementación del Voluntariado para la Atención de Emergencias y Desastres.....	229
D. Propuesta de Proceso de Planificación de la Gestión del Riesgo.....	231
E. Propuesta de Gestión de Presupuesto para la Gestión del Riesgo.....	233
F. Propuesta de Fortalecimiento de Capacidades para la Gestión del Riesgo.....	234
G. Propuesta de Acciones de Monitoreo y Control de la Gestión del Riesgo.....	239
13.2 Propuestas a Nivel Interdistrital para el Fortalecimiento de la Gestión del Riesgo.....	240
A. Propuesta de Mancomunidad de Municipios Distritales en Torno a la Gestión del Riesgo.....	240
B. Propuesta de Articulación a Nivel Metropolitano.....	242
C. Propuesta de Articulación con el Nivel Nacional.....	243
13.3 Propuestas de Carácter General para el Fortalecimiento de la Gestión del Riesgo.....	244
Bibliografía.....	246

---

*Mi profundo agradecimiento y  
reconocimiento a la Magister  
**Elizabeth Salcedo Lobatón,**  
quien con *inteligencia,*  
*dedicación y mucha paciencia,*  
*me alentó constantemente e*  
*iluminó el camino en el*  
*desarrollo de la investigación.**

---

*Dedico este trabajo a mi  
familia y mis maestros.*

## RESUMEN EJECUTIVO

El estudio de caso, sobre el Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina tiene como objetivo general: conocer el rol que cumple en la gestión de las políticas de prevención y atención de emergencias y desastres, a través del estudio de su funcionamiento, enfoque, capacidades de gestión y el conocimiento de las percepciones de sus miembros, para proponer recomendaciones orientadas a optimizar la gestión.

Se utilizó el estudio de caso porque como metodología, sirve para la descripción de una situación específica, se ha empleado también la triangulación como técnica para mejorar la validez y confiabilidad del estudio.

Las principales conclusiones son: El enfoque de gestión del comité es el enfoque de gestión de desastres. Centrado en el ciclo de los desastres. Enfoque reactivo y correctivo, tiene como principal responsable de la gestión al Estado y al Gobierno.

El comité se encuentra desorganizado, sin normas y procedimientos claros de actuación, desvinculado del sistema regional y nacional. El comité no cumple el rol para el cual fue creado, por razones de tipo normativo, institucionales, escasa voluntad política y nula participación de la población.

Sobre las capacidades de los recursos humanos, encontramos ausencia de liderazgo, conducción política y técnica; escaso compromiso y escasa voluntad política. El aporte de los miembros al comité en cuanto a capacitación en gestión de riesgos es mínimo. Pocos miembros aportan experiencia en gestión de riesgos.



Sobre las percepciones de los miembros del comité, encontramos una escasa cultura de prevención, escasa capacitación, sensibilización y conocimiento sobre la utilidad e importancia de las acciones y funciones de atención de emergencias y desastres.

La propuesta comprende tres aspectos: Aportes para la gestión y el funcionamiento del comité, aportes para mejorar la vinculación del comité con los demás componentes del sistema y aportes para mejorar la normatividad del sistema.

## INTRODUCCION

En los últimos tiempos asistimos a una sucesión de fenómenos naturales ocurridos en el país, así como en países vecinos, que por su magnitud y terribles efectos, ha puesto el tema de la prevención y el funcionamiento del sistema de defensa civil, en la agenda de la opinión pública nacional e internacional<sup>1</sup>.

Estos eventos además de los daños causados, han desnudado y nos están mostrando la realidad acerca de la organización y gestión de los organismos responsables de prevenir con anticipación y atender con prontitud a la población afectada producto de estos desastres.

Las principales evidencias de nuestras carencias son<sup>2</sup>: Cuando ocurren los eventos hay lentitud en la reacción y atención del desastre. No tenemos un sistema planificado. Los gobiernos locales y regionales han demostrado poca eficiencia en esta labor, ya sea porque no están preparados o porque sus propias autoridades se convierten en damnificados de la emergencia. Los alcaldes no asumen su rol de jefes de defensa civil en su jurisdicción.

Las alertas de organismos especializados como el SENHAMI y el Instituto Geofísico del Perú - IGP no son tomadas en cuenta para acciones de prevención por las autoridades del sistema de defensa civil. Escasa o ninguna fiscalización sobre las construcciones por los gobiernos locales.

En suma el sistema de defensa civil no funciona, tal es así que en el sismo de Pisco del año 2007, las Fuerzas Armadas fueron las que coordinaron la ayuda a los damnificados. Estas y otras debilidades

---

<sup>1</sup> Nos referimos a los siguientes hechos más significativos: Erupción del Volcán Ubinas en Moquegua (Marzo 2006). Terremotos en Perú: Moyobamba (Junio 2005), Pisco (Agosto 2007), Haití (Enero 2010), Chile (Febrero 2010). Lluvias torrenciales en el Cuzco (Enero 2010).

<sup>2</sup> Según los hallazgos del estudio de INDECI “Lecciones aprendidas del Sur –Sismo de Pisco-15 de Agosto del 2007” (INDECI 2009)

generan con justa razón alarma y preocupación en la población, ante la probable ocurrencia en el futuro de fenómenos similares a los descritos o tal vez de mayor gravedad, tomando en cuenta que los fenómenos naturales son recurrentes en nuestro país. Somos un país expuesto al riesgo sísmico por nuestra ubicación en el Cinturón de Fuego del Pacífico.

A raíz de la situación descrita surgió nuestro interés en la presente investigación, por lo cual nos propusimos analizar el rol de los comités de defensa civil distritales, en la gestión de las políticas de prevención y atención de emergencias y desastres. El caso que hemos elegido estudiar es el Comité de Defensa Civil del Distrito de La Molina en la ciudad de Lima, en su periodo de gestión 2007 - 2008.

El estudio tiene cuatro capítulos, que pasamos a detallar a continuación.

En el primer capítulo, abordamos el problema de investigación, referido al rol del comité de defensa civil en la gestión de las políticas de prevención y atención de desastres. Planteamos el análisis de ese rol a partir de cuatro objetivos específicos: Conocer el enfoque de gestión del comité, su organización y funcionamiento, las capacidades de sus recursos humanos y las percepciones de sus miembros sobre la importancia de la prevención y atención de emergencias y desastres. En este capítulo consideramos además las principales razones por las cuales se justifica efectuar el estudio, siendo el país y particularmente la ciudad de Lima una zona altamente vulnerable a diversas emergencias y desastres, nos interesa conocer el rol del comité de defensa civil como un órgano del Sistema Nacional de Defensa Civil, en la aplicación de las políticas de prevención y atención de emergencias y desastres. También en esta parte incluimos las principales variables e indicadores para la realización del estudio. Este estudio es una investigación descriptiva y como metodología se ha utilizado el estudio de caso.

El segundo capítulo, corresponde al marco teórico, presentamos los principales enfoques teóricos que nos permitieron analizar la gestión del comité de defensa civil, como son: la teoría de gestión de riesgo de desastres, la teoría sobre gestión de riesgo. También incluye la Política Nacional de Prevención y Atención de Desastres, sus objetivos y estrategias. Así mismo en esta parte se describe el Sistema Nacional de Defensa civil. Como referentes del estudio, incluimos además una síntesis de las experiencias de sistemas de defensa civil en otros países y diversas experiencias de gestión local de riesgos. Finalmente precisamos los conceptos operacionales que utilizamos a lo largo del estudio.

En el tercer capítulo, presentamos los resultados de la investigación. Como punto de partida se incluye una breve descripción del contexto en el que se desarrolla el estudio, incluimos por tanto información general del distrito de La Molina, así como los principales riesgos a los que está expuesto el distrito. A continuación se exponen los hallazgos de la investigación relacionados con los objetivos de la investigación. Sobre el enfoque de gestión del comité, se precisa cual es el enfoque que viene utilizando actualmente el comité y que dificultades o ventajas trae consigo. Con respecto a la organización y el funcionamiento del comité, mostramos las evidencias encontradas que caracterizan la gestión del comité. En relación con las capacidades de los recursos humanos del comité, se describe la situación actual de las potencialidades y debilidades de los miembros del comité. Finalmente sobre las percepciones de los miembros del comité, incluimos los hallazgos sobre las percepciones en relación con lo que piensan y qué importancia le otorgan los miembros del comité a la prevención y atención de desastres, a la capacitación para la prevención y atención de desastres y sobre las amenazas a las que está expuesto el distrito de La Molina.

En el cuarto capítulo, se consideran las principales conclusiones de la investigación, que se extraen del análisis de los resultados obtenidos. Las

conclusiones se presentan en relación con los objetivos propuestos y responden a las preguntas que guiaron el proceso de investigación. En este capítulo también se considera la propuesta dirigida a optimizar la gestión del comité, que surge como producto de la realidad encontrada.

En la parte final se incluye la bibliografía utilizada durante la investigación.

Para la realización de este trabajo, se consultaron fuentes primarias y secundarias, entre estas últimas, diversos estudios y publicaciones, que contienen aportes importantes para la comprensión de los temas de gestión de riesgos, también se revisó abundante información de fuentes documentales de la Municipalidad de La Molina, relacionados con la gestión del Comité de Defensa Civil; se realizaron también entrevistas en profundidad a informantes clave tales como: miembros del Comité de Defensa Civil, Secretario Técnico del comité, ex - secretario técnico del comité, ex presidente del comité, ex regidor del municipio, Director de INDECI de la región Costa Centro, así como a un regidor en funciones.

Agradecemos a todas aquellas personas que contribuyeron con su valiosa información, opinión y sugerencias, que en conjunto han hecho posible la realización del estudio.

Esperamos que el estudio contribuya al desarrollo de ulteriores estudios sobre el rol de los comités de defensa civil a nivel de distritos, en beneficio de la comunidad, en los temas de prevención y atención de emergencias y desastres.

# CAPITULO I

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y DISEÑO METODOLOGICO DE LA INVESTIGACION

### 1. El Problema de Investigación

El Perú por su ubicación geográfica es un país expuesto de manera permanente a fenómenos naturales como son: sismos, maremotos, friaje, heladas, vientos huracanados, erupciones volcánicas, huaicos, inundaciones, sequías, granizadas y otros<sup>1</sup>.

También el país está expuesto constantemente a fenómenos antrópicos, es decir a fenómenos causados por el propio hombre como son: los incendios, contaminación del agua (por la actividad minera, la industria del petróleo, la industria química, textil, por los residuos sólidos y líquidos, etc.); contaminación del aire (actividad industrial, actividad metalúrgica, los residuos y gases tóxicos que emanan de los vehículos y maquinarias, etc.); y otros riesgos como la instalación de industrias peligrosas y contaminantes en zonas residenciales.

Tanto los fenómenos naturales como los antrópicos influyen en el desarrollo de los pueblos, las ciudades, las regiones y el país, por tal motivo es necesario que desde los distintos órganos de gobierno se promuevan acciones concretas para enfrentar estos fenómenos, como ya se viene haciendo en el país y en otros países, incorporando gradualmente la gestión del riesgo en los planes de desarrollo a todo nivel, comunal, distrital, provincial, regional y nacional.

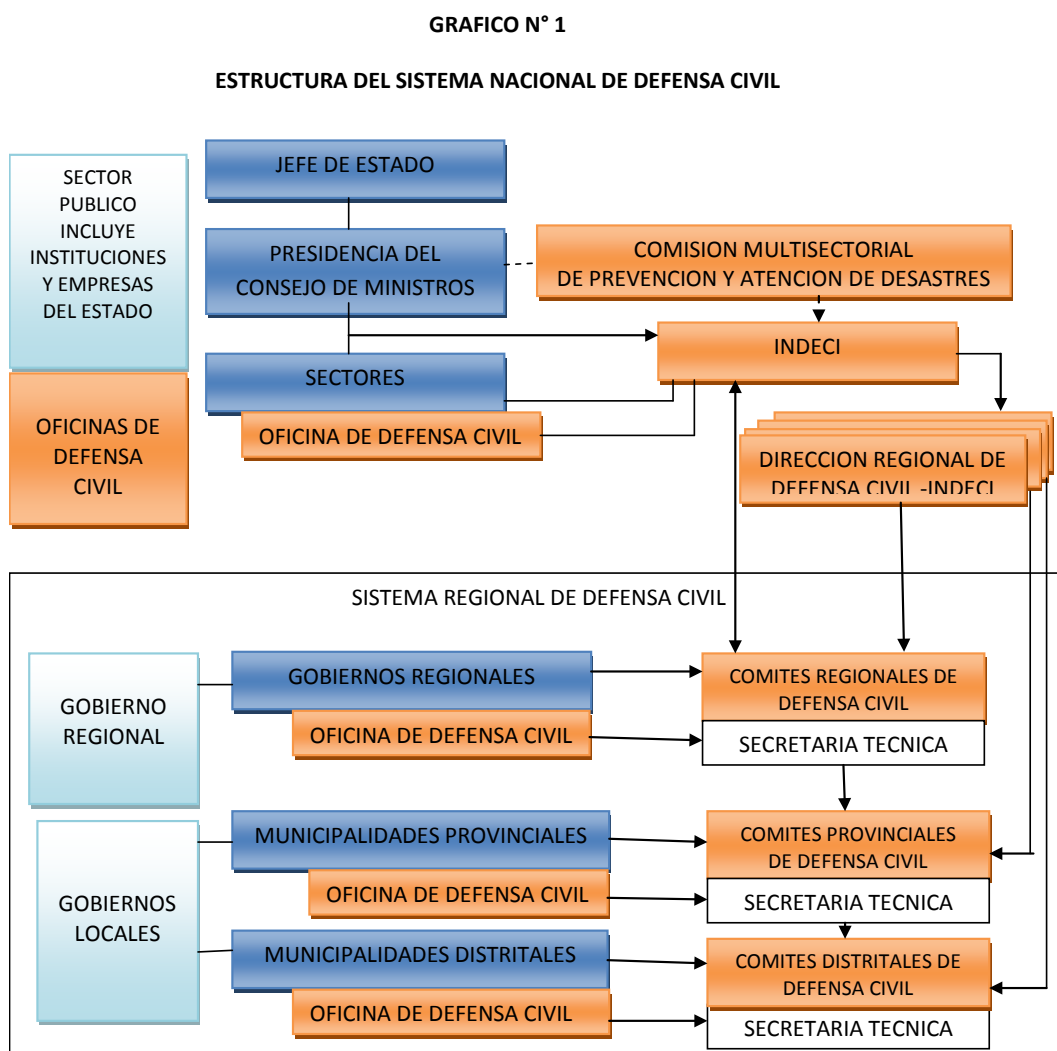
En el Perú, para prevenir y enfrentar los efectos de los fenómenos naturales y antrópicos se ha establecido desde 1979, el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI).

---

<sup>1</sup> Un diagnóstico detallado de estos fenómenos se encuentra en el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres. (Instituto Nacional de Defensa Civil 2004:16-24)

Forman parte del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI): El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), como órgano rector, los comités regionales, provinciales y distritales de defensa civil, liderados por las máximas autoridades de los niveles de gobierno: regional, provincial y distritales en todo el territorio nacional y las Oficinas de defensa civil de todas las instituciones públicas.

A continuación en el Grafico N° 1 mostramos la estructura del Sistema Nacional de Defensa Civil.



FUENTE: Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa civil

El último sismo de grado 7.9 en la escala de Richter, ocurrido el 30 de Agosto del año 2007 en el sur del país, que afectó particularmente con mayor intensidad a las ciudades de Pisco, Ica y otras localidades de las regiones Ica, Lima y Huancavelica, nos ha enfrentado a una realidad innegable: No estamos preparados para prevenir, mitigar, enfrentar y reconstruir los daños ocasionados por fenómenos naturales y antrópicos<sup>2</sup>.

Según el Censo<sup>3</sup> de las aéreas afectadas por el sismo del 15 de Agosto de 2007 efectuado por el INEI, la cobertura del área afectada fue como sigue: tres regiones (Ica, Lima y Huancavelica), ocho provincias (Lima 2, Ica 3, Huancavelica 3) y ciento once distritos (Lima 49, Ica 33, Huancavelica 29), involucrando en total a ciento diecinueve (119) gobiernos locales.

Según un estudio de Humanitarian Policy Group y el CIES<sup>4</sup> que analiza la respuesta del Estado Peruano frente al terremoto y evalúa su relación con los actores locales no gubernamentales y la comunidad internacional, con respecto al sistema de defensa civil dicen lo siguiente:

El Sistema Regional de Defensa Civil colapsó tras el terremoto. La respuesta inicial fue caótica [...] Por otra parte, muchos alcaldes fueron afectados personalmente y estaban preocupados por la muerte de parientes y amigos, lo que ocasionó, en la práctica, una falta de liderazgo. Esto fue especialmente evidente a nivel distrital y provincial, pero también a nivel regional, ya que el Presidente Regional estaba de viaje [...] Las responsabilidades no fueron definidas claramente. Las autoridades locales sintieron que el INDECI debió asumir un mayor liderazgo y tener una presencia más importante, mientras que los funcionarios del INDECI pensaron que la responsabilidad inicial debía recaer en los Comités Regionales de Defensa Civil. (Elhawary 2008:10)

Sobre las razones para esta posible confusión de responsabilidades y roles en el informe se encuentra la siguiente explicación:

Existen dos posibles razones para estos problemas: (i) la escala de la emergencia, que excedió la capacidad de los Comités de Defensa Regionales, y (ii) en muchas municipalidades los comités no se habían formado siquiera, no existía una adecuada planificación ni una inversión para el desarrollo de

---

<sup>2</sup> Esta afirmación se basa en dos estudios: Una realizada por Humanitarian Policy Group y el CIES (Elhawary 2008:10) y Lecciones Aprendidas del Sur, realizada por INDECI (INDECI 2009).

<sup>3</sup> (INEI 2007)

<sup>4</sup> (Elhawary 2008:10)



capacidades para implementar una respuesta exitosa ante una situación de desastre. (Elhawary 2008:10).

Sobre la responsabilidad de los Gobiernos Locales en la respuesta a la emergencia el informe puntualiza lo siguiente:

Los alcaldes de las municipalidades y distritos tienen la responsabilidad principal de responder a emergencias a través de sus Comités de Defensa Locales. Sin embargo, muchos de estos comités estaban pobremente equipados, tanto en el sentido financiero como en el de recursos humanos, además de no haber recibido el entrenamiento y preparación apropiados. Muchos alcaldes acababan de asumir su cargo a comienzos de 2007, en un proceso usualmente acompañado de un cambio en la mayoría del personal, donde los alcaldes favorecen a sus partidarios políticos y aliados. Como resultado, se perdió la memoria institucional y la capacidad de reacción ya desarrolladas en administraciones previas. En los distritos en donde los alcaldes habían salido reelegidos se vieron signos de una mejor preparación. (Elhawary 2008:10-11)

Esta realidad nos demuestra el escaso desarrollo de capacidades para la gestión de emergencias y desastres a todo nivel, comenzando por el propio Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI) y también la misma sociedad civil.

En la medida que la legislación nacional destaca la autonomía de las municipalidades y les brinda atribuciones clave para la planificación, administración y gestión de servicios públicos y para el desarrollo local, las municipalidades son las responsables directas de la reducción de las condiciones de riesgo en sus localidades.

La situación explicada líneas arriba nos motiva a formular la presente investigación.

Tomando en cuenta que las municipalidades son actores clave para la reducción de riesgo a nivel local, nos interesa conocer cuál es el rol del comité de defensa civil a este nivel, en la gestión de la prevención y atención de las emergencias y desastres en sus respectivas jurisdicciones.

Elegimos estudiar el Comité de Defensa de La Molina, por las condiciones favorables siguientes: acceso a las fuentes de información y a los informantes para llevar a cabo el estudio.

La pregunta central que guiará el proceso de investigación es la siguiente:

¿Cuál es el rol del Comité de Defensa Civil a nivel local, en la gestión de las políticas de prevención y atención de emergencias y desastres de su respectiva jurisdicción, como órgano conformante del Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú?

Así mismo formulamos las siguientes preguntas secundarias que nos guiaran en el desarrollo de la investigación:

¿Cuál es el enfoque de gestión que utiliza el Comité de Defensa Civil a nivel local, para la gestión de la prevención y atención de emergencias y desastres?

¿Cómo está organizado y cómo funciona el Comité de Defensa Civil a nivel local, en la gestión de la prevención y atención de emergencias y desastres?

¿Cuáles son las capacidades de los recursos humanos del Comité de Defensa Civil a nivel local, para la gestión de la prevención y atención de emergencias y desastres?

¿Cuáles son las percepciones de los integrantes del Comité de Defensa Civil sobre la importancia de la prevención y atención de emergencias y desastres?

## **2. Objetivos de la Investigación**

### **2.1 Objetivo General**

Conocer el rol que cumple el Comité de Defensa Civil a nivel local, en la gestión de las políticas de prevención y atención de emergencias y desastres, a través del estudio de su funcionamiento, su enfoque y capacidades de gestión y el conocimiento de las percepciones de sus miembros, a fin de proponer recomendaciones que permitan optimizar su gestión.

### **2.2 Objetivos Específicos**

- a. Conocer cuál es el enfoque de gestión que utiliza el Comité de Defensa Civil a nivel local, para la gestión de la prevención y atención de emergencias y desastres
- b. Conocer la organización y el funcionamiento del Comité de Defensa Civil a nivel local, en la gestión de políticas de prevención y atención de emergencias y desastres.
- c. Conocer las capacidades de los recursos humanos del Comité de Defensa Civil a nivel local, en prevención y atención de emergencias y desastres.
- d. Conocer las percepciones de los integrantes del Comité de Defensa Civil, sobre la importancia de la prevención y atención de emergencias y desastres.
- e. Proponer recomendaciones que permitan optimizar la gestión del Comité de Defensa Civil a nivel local.

### **3. Justificación de la Investigación**

El sismo ocurrido el 15 de Agosto del 2007 en el sur, dejó 540 muertos, unos 1.100 heridos y cerca de 200.000 damnificados en las ciudades de Pisco, Ica, Chincha y Cañete. Este año, lluvias torrenciales que originaron inundaciones y huaicos, en Cuzco, Puno, Apurímac y Ayacucho principalmente, donde se han registrado pérdida de vidas humanas, miles de damnificados y afectados, miles de viviendas colapsadas y afectadas, miles de hectáreas de cultivo arrasadas, puentes y carreteras destruidas, han causado el derrumbe de dos torres de alta tensión que han dejado sin electricidad a diversas zonas de Cuzco entre otros daños, como la suspensión de la actividad turística al Cuzco, afectando a miles de empresas y peruanos que viven de esta actividad. Las lluvias torrenciales, han causado daños por un millón de dólares diarios al turismo aproximadamente.

A nivel internacional el terremoto que asoló Haití y el reciente terremoto ocurrido en Chile, mantienen, ocupan y han captado el interés de la población, los medios de información, instituciones públicas y el propio gobierno.

Entre otros temas se ha puesto en cuestión el rol del Sistema Nacional de Defensa Civil, del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, de los gobiernos regionales y locales y del poder ejecutivo. Han surgido propuestas diversas como la del ministro de defensa, quien sugirió que las acciones de defensa civil a cargo del INDECI y de los gobiernos locales y regionales, pasen a ser manejadas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Los argumentos de esta propuesta son: Tener una mayor eficiencia en la prevención y atención de los desastres naturales. La experiencia y la logística que tiene las Fuerzas Armadas. Según el ministro estos aspectos podrían contribuir a la eficacia de la defensa civil.

Antes también, cuando sucedió el terremoto del sur el año 2007, el tema de defensa civil fue puesto en la agenda del Consejo de Ministros para hacer una revisión integral del sistema. Según versión del ministro de defensa de entonces, el organismo estatal de Defensa Civil, encargado de atender a la población en casos de desastres naturales, había mostrado que, ante una catástrofe de esta magnitud, tal como estaba diseñado no funcionaba, por lo que había necesidad de poner el tema en agenda para hacer una revisión integral. Sin embargo habiendo transcurrido más de dos años no se han generado medidas concretas al respecto.

Tras el devastador terremoto en Chile, el presidente Alan García ha anunciado un plan preventivo antisísmico. El programa preventivo antisísmico, según el presidente, incluye una evaluación rápida por parte de brigadas de ingenieros de las zonas más críticas, esencialmente en las zonas empinadas o en los cerros donde hay mayor riesgo, cuyos pobladores deberían ser reubicados.

Por otro lado, el Presidente del Consejo de Ministros considera que el sismo de Chile obliga al Perú a iniciar una campaña de prevención de desastres en la que se involucren las autoridades nacionales, regionales y locales.

Es en este contexto que realizamos el presente estudio, que nos permite aproximarnos y mirar de cerca, desde la gerencia social, un componente importante del Sistema Nacional de Defensa Civil, nos referimos a los Comités Distritales de Defensa civil, en este caso tomamos como objeto de estudio el Comité de Defensa Civil del Distrito de La Molina en Lima.

El estudio se justifica precisamente, por responder a un problema de carácter nacional, porque interesa a toda la colectividad y porque puede servir de base para tomar algunas decisiones sobre la organización y funcionamiento de los comités de defensa civil. Además que puede

constituir el punto de partida para efectuar otros estudios de un problema tan complejo y directamente relacionado con el desarrollo integral y sostenible del país.

Consideramos pertinente estudiar el problema, porque la prevención de desastres es un asunto de seguridad pública. El grado de vulnerabilidad de una población expuesta a una amenaza puede ser reducido si es que se diseñan acciones de preparación para las emergencias o si se reducen las condiciones de riesgo existentes mediante las políticas y estrategias de prevención de emergencias y desastres.

En los Gobiernos Locales, la responsabilidad de diseñar e implementar acciones de preparación para las emergencias y la atención de los desastres es de los Comités de Defensa Civil, tanto provinciales como distritales.

A partir de los resultados de la investigación podrá conocerse como están funcionando estas importantes instancias de gestión y las causas del problema y sus consecuentes posibles alternativas de solución. Estos resultados podrán servir también como referentes para otros comités de defensa civil de gobiernos locales que vienen atravesando similares situaciones.

El estudio de caso, nos permitirá conocer un contexto institucional concreto, siguiendo los pasos que la metodología de investigación exige, para lograr un mayor conocimiento del rol de los comités de defensa civil en la gestión de las políticas de prevención y atención de desastres. El hecho de encontrar respuestas y soluciones al problema a investigar, será también un valioso punto de partida para iniciar investigaciones con mayor profundidad sobre los comités de defensa civil. Consideramos también que el estudio beneficiara a la población, porque con una actuación más eficiente y eficaz de su comité de defensa civil, lograra

reducir las vulnerabilidades a las que están expuestos y estarán en mejores condiciones para prevenir y enfrentar emergencias y desastres de producirse alguno de estos eventos.

La vulnerabilidad de las personas ha tendido a incrementarse en nuestro país con el crecimiento de las ciudades en torno a las actividades productivas más rentables, como es el caso de la agricultura y la industria en la costa o la minería en la sierra; la ubicación de carreteras y centros poblados cerca de los cauces de los ríos, la ocupación de terrenos de mala calidad para usos de vivienda, la construcción de viviendas sin la adecuada regulación y dirección técnica, la construcción de locales de uso público en lugares inseguros, debilidad de las instituciones públicas y privadas para incorporar en sus planes y políticas las estrategias para reducir los riesgos.

Por lo general, los desastres son consecuencia de las decisiones que la gente toma acerca del desarrollo y del manejo de su entorno natural y social. Todos los desastres pueden ser minimizados o evitados si las comunidades adaptan sus estilos de vida y plantean su desarrollo teniendo en cuenta los peligros que provienen de la naturaleza y de las formas de vida sustentadas en el deterioro del medio ambiente. Pero los desastres pueden causar más destrucción y muerte si las personas no están suficientemente preparadas para responder ante ellos.

#### **4. Preguntas que Guiaron la Investigación, Principales Variables e Indicadores.**

##### **4.1 Preguntas Guía de la Investigación**

Las preguntas que guiaron la investigación son las siguientes:

### **Pregunta Central:**

¿Cuál es el rol del Comité de Defensa Civil a nivel local, en la gestión de las políticas de prevención y atención de emergencias y desastres de su respectiva jurisdicción, como órgano conformante del Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú?

### **Preguntas Secundarias:**

¿Cuál es el enfoque de gestión que utiliza el Comité de Defensa Civil a nivel local, para la gestión de la prevención y atención de emergencias y desastres?

¿Cómo está organizado y cómo funciona el Comité de Defensa Civil a nivel local, en la gestión de la prevención y atención de emergencias y desastres?

¿Cuáles son las capacidades de los recursos humanos del Comité de Defensa Civil a nivel local, para la gestión de la prevención y atención de emergencias y desastres?

¿Cuáles son las percepciones de los integrantes del Comité local de Defensa Civil sobre la importancia de la prevención y atención de emergencias y desastres?

## **5. Diseño Metodológico de la Investigación**

### **5.1 Variables e Indicadores de Investigación**

Las variables que se utilizaron en la investigación fueron las siguientes:



**CUADRO N° 1  
OPERACIONALIZACION DE VARIABLES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ**

<b>VARIABLES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>UNIDADES DE ANALISIS</b>	<b>INFORMANTES CLAVE</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>FUENTES</b>
Nivel de organización del comité	<p>Tipo de estructura orgánica del comité</p> <p>Nº y tipo de funciones asignadas al comité.</p> <p>Grado de cumplimiento de las funciones asignadas</p> <p>Nº de instrumentos normativos de funcionamiento interno y grado de relación con las funciones del comité</p> <p>Tipo de instrumentos normativos de funcionamiento interno y grado de relación con las funciones del comité</p> <p>Nº de instrumentos de gestión aprobados y grado de relación con las funciones del comité.</p> <p>Tipo de instrumentos de gestión y grado de relación con las funciones del comité.</p>	Comité de defensa civil	<p>Secretario técnico del comité.</p> <p>Presidente del comité</p> <p>Ex Secretario técnico del comité.</p> <p>Ex alcalde del Distrito</p> <p>Ex Regidor del distrito</p> <p>Regidor del Distrito</p>	<p>Revisión Documental</p> <p>Entrevista semiestructurada</p>	<p>Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad</p> <p>Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad</p> <p>Libro de actas del Comité Distrital de Defensa Civil</p> <p>Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad</p> <p>Ordenanzas Municipales</p> <p>Acuerdos de Consejo</p>

FUENTE: Elaboración propia

**CUADRO N° 1 (Continua)**  
**OPERACIONALIZACION DE VARIABLES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ**

<b>VARIABLES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>UNIDADES DE ANALISIS</b>	<b>INFORMANTES CLAVE</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>FUENTES</b>
Nivel de institucionalización del comité	<p>Grado en que el comité esta formalizado</p> <p>Tipo de documento que formaliza su funcionamiento</p> <p>Nº de reuniones convocadas y realizadas durante ultimo año</p> <p>Tipo de reuniones convocadas y realizadas durante ultimo año</p> <p>Nº de acuerdos aprobados y grado de relación con las funciones del comité</p> <p>Nº de acuerdos ejecutados o puestos en práctica y grado de relación con las funciones del comité.</p> <p>Nº de miembros del comité</p> <p>Tipo de instituciones representadas en el comité</p>	Comité de defensa civil	<p>Secretario técnico del comité</p> <p>Presidente del comité</p> <p>Ex Secretario técnico del comité.</p> <p>Ex alcalde del Distrito</p> <p>Ex Regidor del distrito</p> <p>Regidor del Distrito</p> <p>Miembros del comité</p>	<p>Revisión Documental</p> <p>Entrevista semiestructurada</p>	<p>Informes de Gestión anual de la Municipalidad</p> <p>Informes de Gestión anual de la Unidad de Defensa Civil</p>

FUENTE: Elaboración propia

**CUADRO N° 1 (Continua)**  
**OPERACIONALIZACION DE VARIABLES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ**

<b>VARIABLES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>UNIDADES DE ANALISIS</b>	<b>INFORMANTES CLAVE</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>FUENTES</b>
Tipo y nivel de planificación y presupuesto	<p>Tipo de planes aprobados por el comité</p> <p>Presupuesto total aprobado y ejecutado por el comité en los cuatro últimos periodos presupuestales, por partidas genéricas de gasto.</p> <p>Tipo de prioridades a los que se destina el presupuesto.</p> <p>Nº de programas aprobados por el comité</p> <p>Tipo de programas aprobados por el comité</p> <p>Nº de proyectos aprobados por el comité.</p> <p>Tipo de proyectos aprobados por el comité.</p>	Comité de defensa civil	<p>Secretario técnico del comité</p> <p>Presidente del comité</p> <p>Ex Secretario técnico del comité.</p> <p>Ex alcalde del Distrito</p> <p>Ex Regidor del distrito</p> <p>Regidor del Distrito</p>	<p>Revisión Documental</p> <p>Entrevista semiestructurada</p>	<p>Informes de Gestión anual de la Municipalidad distrital de La Molina</p> <p>Informes de Gestión anual de la Unidad de Defensa Civil de la Municipalidad Distrital de La Molina</p>

FUENTE: Elaboración propia

**CUADRO N° 1 (Continua)**  
**OPERACIONALIZACION DE VARIABLES DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ**

<b>VARIABLES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>UNIDADES DE ANALISIS</b>	<b>INFORMANTES CLAVE</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>FUENTES</b>
Grado de participación de los miembros en el comité	<p>Nº de propuestas por cada miembro que se materializaron en acuerdos del comité</p> <p>% de reuniones ordinarias y extraordinarias que se suspendieron por falta de quórum</p> <p>Nº de reuniones en las que participo en el último año, cada miembro</p> <p>Tipo de reuniones en las que participo en el último año, cada miembro</p> <p>Nº de actividades organizadas por el comité en las que participo en el último año, cada miembro.</p> <p>Tipo de actividades organizadas por el comité en las que participo en el último año, cada miembro.</p> <p>Mecanismos de participación de los miembros del comité.</p>	Comité de defensa civil	<p>Secretario técnico del comité</p> <p>Presidente del comité</p> <p>Ex secretario técnico del comité</p> <p>Miembros del comité</p> <p>Ex Presidente del comité</p>	<p>Revisión Documental</p> <p>Entrevista semiestructurada</p>	Libro de actas del comité

FUENTE: Elaboración propia

**CUADRO N° 2  
OPERACIONALIZACION DE VARIABLE DE ENFOQUE DE GESTION DEL COMITÉ**

<b>VARIABLES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>UNIDADES DE ANALISIS</b>	<b>INFORMANTES CLAVE</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>FUENTES</b>
Grado en que los miembros del comité priorizan la gestión convencional o la alternativa	<p>Grado en que el Plan de prevención y atención de desastres incorpora el enfoque alternativo en la priorización de sus acciones</p> <p>Grado en que el presupuesto prioriza acciones desde un enfoque alternativo.</p> <p>Grado de en que los miembros del comité dan prioridad a la gestión convencional o a la gestión alternativa.</p>	Integrantes del comité	<p>Integrantes del comité</p> <p>Secretario técnico del comité.</p> <p>Presidente del comité</p> <p>Ex secretario técnico del comité</p> <p>Miembros del comité</p> <p>Ex Presidente del comité</p>	<p>Entrevista semiestructurada</p> <p>Revisión documental</p>	Plan de Prevención y atención de desastres

FUENTE: Elaboración propia

**CUADRO N° 3  
OPERACIONALIZACION DE VARIABLES DE CAPACIDADES DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL COMITÉ**

<b>VARIABLES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>UNIDADES DE ANALISIS</b>	<b>INFORMANTES CLAVE</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>FUENTES</b>
Características de conducción del comité	Tipo de estilo de liderazgo que ejerce el presidente del comité  Tipo de liderazgo que ejercen los demás miembros del comité.	Presidente del Comité de defensa civil  Integrantes del comité	Integrantes del comité  Secretario técnico del comité	Entrevista semiestructurada	
Habilidad de concertación para contribuir a mejorar el dialogo y la comunicación entre los miembros del comité.	Habilidad para establecer acuerdos, alianzas estratégicas.  Habilidad para administrar conflictos y tensiones  Habilidad para definir mecanismos de negociación y concertación	Comité de defensa civil  Integrantes del comité	Integrantes del comité  Secretario técnico del comité	Entrevista semiestructurada	

FUENTE: Elaboración propia

**CUADRO N° 3 (Continua)**  
**OPERACIONALIZACION DE VARIABLES DE CAPACIDADES DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL COMITÉ**

<b>VARIABLES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>UNIDADES DE ANALISIS</b>	<b>INFORMANTES CLAVE</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>FUENTES</b>
Habilidad para la movilización de recursos	<p>Habilidad para involucrar y establecer vínculos entre los diversos actores locales</p> <p>Habilidad y capacidad de movilizar recursos del sector público.</p> <p>Habilidad y capacidad de movilizar recursos del sector privado</p> <p>Habilidad y capacidad de ganarse el compromiso de particulares y grupos locales influyentes</p>	Comité de defensa civil	Integrantes del comité	Entrevista semiestructurada	
Experiencia de los miembros del comité en gestión de desastres.	<p>Años de experiencia como miembros de comités de defensa civil, o entidad similar</p> <p>Años de experiencia como secretario técnico de comité de defensa civil o entidad similar</p> <p>Años de experiencia en profesión u ocupación relacionada con gestión de desastres.</p>	Integrantes del comité	<p>Secretario técnico del comité</p> <p>Integrantes del comité</p>	Entrevista semiestructurada	

FUENTE: Elaboración propia

**CUADRO N° 3 (Continua)**  
**OPERACIONALIZACION DE VARIABLES DE CAPACIDADES DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL COMITÉ**

<b>VARIABLES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>UNIDADES DE ANALISIS</b>	<b>INFORMANTES CLAVE</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>FUENTES</b>
Nivel de capacitación de los miembros del comité en defensa civil.	Tipo de eventos asistidos en el último año relacionados con defensa civil  Nº de horas de capacitación recibidos en el último año en temas de defensa civil.	Integrantes del comité	Secretario técnico del comité  Integrantes del comité	Entrevista semiestructurada	

FUENTE: Elaboración propia



**CUADRO N° 4  
OPERACIONALIZACION DE VARIABLES DE PERCEPCIONES DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ**

<b>VARIABLES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>UNIDADES DE ANALISIS</b>	<b>INFORMANTES CLAVE</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>FUENTES</b>
Grado de importancia que le atribuyen los miembros del comité de defensa civil a las acciones de prevención de emergencias y desastres.	<p>Grado de importancia que los miembros del comité dan a las siguientes acciones de prevención:</p> <p>Estudios sobre vulnerabilidad, amenazas y riesgos</p> <p>Preparación y ejecución de simulacros</p> <p>Formulación de mapas de peligros</p> <p>Formación de brigadas de defensa civil y de rescate</p> <p>Implementación de sistemas de alerta temprana</p> <p>Capacitación a la población en temas de prevención de desastres</p> <p>Ejecución de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil.</p> <p>Promoción de la participación de la población en temas de prevención.</p>	Integrantes del comité	<p>Integrantes del comité</p> <p>Secretario técnico del comité</p> <p>Ex Secretario técnico del comité.</p> <p>Ex alcalde del Distrito</p> <p>Ex Regidor del distrito</p> <p>Regidor del Distrito</p>	Entrevista semiestructurada	

FUENTE: Elaboración propia

**CUADRO N° 4 (Continua)**  
**OPERACIONALIZACION DE VARIABLES DE PERCEPCIONES DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ**

<b>VARIABLES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>UNIDADES DE ANALISIS</b>	<b>INFORMANTES CLAVE</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>FUENTES</b>
Grado de importancia que le atribuyen los miembros del comité de defensa civil a las acciones de atención de emergencias y desastres.	<p>Grado de importancia que los miembros del comité dan a las acciones de atención de emergencias y desastres:</p> <p>Implementación del centro de operaciones de emergencia.</p> <p>Realización de evaluación de daños en casos de desastre.</p> <p>Activación funcionamiento permanente del comité en casos de emergencias y desastres</p> <p>Instalación de albergues temporales en casos de emergencias y desastres</p> <p>Rehabilitación de servicios básicos en casos de desastres</p> <p>Proceso de declaratoria de emergencia en casos de desastres.</p> <p>Participación de la población en la atención de emergencias y desastres.</p>	Integrantes del comité.	<p>Integrantes del comité</p> <p>Secretario técnico del comité</p> <p>Ex Secretario técnico del comité.</p> <p>Ex alcalde del Distrito</p> <p>Ex Regidor del distrito</p> <p>Regidor del Distrito.</p>	Entrevista semiestructurada	

FUENTE: Elaboración propia

## **5.2 Tipo de Diseño de Investigación**

Según su naturaleza y profundidad el presente estudio es una investigación descriptiva (describe el funcionamiento, la composición, las capacidades, enfoque de gestión y percepciones de los miembros de un comité de defensa civil a nivel local).

Se ha elegido el estudio de caso, porque como metodología, sirve para la descripción de una situación (caso del comité de defensa civil a nivel local), intenta realizar inferencias validas a partir del estudio detallado de acontecimientos que no se desarrollan en un laboratorio sino en el contexto de la vida social e institucional.

Otra consideración que se ha tomado en cuenta, es que el estudio de caso permite mantenernos cerca del fenómeno en estudio y buscar objetividad al mismo tiempo: Bajando al campo, hablando con la gente de la organización estudiada, operacionalizando variables, triangulando respuestas de distintos entrevistados, buscando modelos causales, eliminando conjeturas poco probables. (Jacuzzi s/a: 6)

El estudio de caso es particularmente valido cuando se presentan preguntas del tipo “como” o “porque”, cuando el investigador tiene poco control sobre los acontecimientos – a diferencia de los experimentos - y cuando el tema es contemporáneo – en comparación con temas de historia – requisitos que se cumplen en el estudio que se plantea. (Jacuzzi s/a: 6)

En el presente estudio de caso, se han seguido los siguientes pasos: Diseño del estudio, realización del estudio, análisis y conclusiones.

El diseño del estudio ha comprendido: El establecimiento de los objetivos del estudio, el diseño propiamente dicho, y la elaboración de la estructura de la investigación. En el segundo paso se preparó la actividad de

recolección de datos y se han recogido las evidencias, en todas las fuentes del caso. En el último paso se analizó las evidencias encontradas, se preparó el informe del trabajo y se presentan los resultados.

Hemos elegido estudiar el caso del Comité de Defensa Civil del distrito de La Molina en Lima. Este comité ha sido elegido, porque existe para el investigador, condiciones favorables de acceso a las fuentes de información y a los informantes para llevar a cabo el estudio.

## CAPITULO II

### MARCO TEORICO

#### **6. Gestión de Desastres, Sistemas de Prevención y Atención de Desastres y Experiencias a Nivel Nacional y Local.**

##### **6.1 Relación de los Desastres con el Desarrollo.**

La pérdida de vidas humanas, destrucción de infraestructura y el medio ambiente y el deterioro de los medios de subsistencia son consecuencias directas de los desastres. Pero existe una interacción entre las pérdidas por desastres y otros tipos de problemas: financieros, políticos, sanitarios y ambientales, que tales pérdidas pueden incluso agravar.

Las condiciones inseguras de vida, reflejadas en múltiples contextos particulares relacionados con la localización de la población y la producción, son producto de procesos sociales concretos e históricos (Wilches Chaux, 1998). Entre ellos se puede indicar las características físicas de las estructuras, la falta de ingresos, la desnutrición y la enfermedad, el desconocimiento del medio ambiente circundante y de su comportamiento, la falta de principios de organización solidaria y procesos de participación en la toma de decisiones que afectan la vida de las personas, las ideologías fatalistas que inmovilizan u obstaculizan la búsqueda de alternativas seguras, y las expresiones culturales inadaptadas a las realidades modernas.

De acuerdo con el modelo de vulnerabilidad propuesto por Blaikie y sus colegas (Blaikie 1996), estas condiciones son producto de procesos dinámicos que derivan de los modelos dominantes de organización, ordenamiento y transformación de la sociedad, o lo que comúnmente se denomina “estilos” o “modelos” de desarrollo.

Los procesos dinámicos se concretan en modalidades particulares de transformación rural, urbanización, crecimiento y distribución poblacional, explotación de los recursos naturales, organización y participación social, acceso al y distribución del ingreso, entre otros.

Las condiciones inseguras de vida y vulnerabilidades se construyen como producto de estos procesos dinámicos. El problema de riesgo es, entonces, un problema íntimamente relacionado con el desarrollo o la falta del mismo. Los desastres son indicadores de insostenibilidad en los procesos de gestión del desarrollo y de gestión ambiental (Wilches Chaux, 1998; Lavell, 1998 y 1999); en consecuencia, la reducción del riesgo y de los desastres debe fundamentarse idealmente en la modificación o transformación de las condiciones que generan el riesgo o, en su caso y de forma sub óptima, en el control externo de los factores del riesgo.

## **6.2 Marco Conceptual de los Desastres**

### **6.2.1 Desastre**

Según Allan Lavell, un desastre es el fin de un proceso, a veces muy largo, de construcción de condiciones de riesgo en la sociedad; es la concretización de dichas condiciones preexistentes en la misma. Esta realización ocurre en el momento en que tiene lugar un determinado evento físico, sea este un huracán, sismo, explosión, incendio, u otro, y ello muestra las condiciones de vulnerabilidad existentes, revela el riesgo latente y lo convierte en un producto con consecuencias en términos de pérdidas y daños. (Lavell s/a). El concepto de desastre ha evolucionado en el tiempo, según los aportes de diversas disciplinas. Más adelante consignamos esos aportes, cuando abordamos los enfoques sobre el manejo e investigación de los desastres.

### **6.2.2 Riesgo**

Actualmente es aceptado el concepto de que el riesgo es una construcción social, por las siguientes consideraciones: El riesgo

constituye una posibilidad y una probabilidad de daños relacionados con la existencia de determinadas condiciones en la sociedad.

El riesgo solamente puede existir al concurrir una amenaza y determinadas condiciones de vulnerabilidad en un espacio y tiempo particular. De hecho, las amenazas y vulnerabilidades están mutuamente condicionadas: no puede existir una amenaza sin la existencia de una sociedad vulnerable y viceversa. Un evento físico de la magnitud o intensidad que sea no puede causar un daño social si no hay elementos de la sociedad expuestos a sus efectos. De la misma manera, hablar de la existencia de vulnerabilidad o condiciones inseguras de existencia es solamente posible con referencia a la presencia de una amenaza particular.

La magnitud del riesgo siempre está en función de la magnitud de las amenazas y las vulnerabilidades, y los tres constituyen condiciones latentes en la sociedad.

El riesgo, producto de la interrelación de amenazas y vulnerabilidades, es en definitiva una construcción social, dinámica y cambiante, diferenciada en términos territoriales y sociales. (Lavell s/a)

### **6.2.3 Amenaza**

Una amenaza refiere a la posibilidad de la ocurrencia de un evento físico que puede causar algún tipo de daño a la sociedad.

La variedad de amenazas que potencialmente enfrenta la sociedad es muy amplia y tiende a aumentar constantemente. Incluye las que son propias del mundo natural, como las relacionadas con la dinámica geológica, geomórfica, atmosférica y oceanográfica; las que son de naturaleza social y natural, producidas como resultado de la intersección o relación del mundo natural con las prácticas sociales, como son muchos

casos de inundación, deslizamiento y sequía. Las antropogénicas son producto de la actividad humana, como los casos de explosiones, contaminación de aire, tierra y agua por productos industriales, entre otras.

Es importante destacar que toda amenaza es construida socialmente; es decir, la transformación de un potencial evento físico en una amenaza solamente es posible si un componente de la sociedad está sujeto a posibles daños o pérdidas. De lo contrario, un potencial evento físico, por grande que sea, no se constituye en una “amenaza” propiamente dicha, aunque con la introducción de distintas dinámicas sociales puede evolucionar para constituir una amenaza en el futuro (Lavell, 1996).

#### **6.2.4 Vulnerabilidad**

Llamamos vulnerabilidad a una serie de características diferenciadas de la sociedad, o subconjuntos de la misma, que la predisponen a sufrir daños frente al impacto de un evento físico externo, y que dificultan su posterior recuperación.

Es sinónimo de debilidad o fragilidad y la antítesis de capacidad y fortaleza. La vulnerabilidad es, en fin, la propensión de una sociedad a sufrir daño o ser dañada.

Algunas de las dimensiones prevalecientes de la vulnerabilidad se encuentran en la ubicación de población, producción e infraestructura en áreas de potencial impacto; la inseguridad estructural de las edificaciones; la falta de recursos económicos, de autonomía y de capacidad de decisión de la población, las familias, las comunidades o las unidades de producción, que les permitan hacer frente a contextos de amenaza o recuperarse después del impacto de un evento físico determinado; la ausencia de una sociedad organizada y solidaria; la existencia de ideologías fatalistas y la falta de educación ambiental adecuada; la



carencia de instituciones u organizaciones que velen por la seguridad ciudadana y que promuevan la reducción de riesgo. (Wilches Chaux, 1993)

### **6.2.5 Niveles de Vulnerabilidad**

Gustavo Wilches-Chaux (1989) identifica diez componentes o niveles de la vulnerabilidad global en los desastres, que son los siguientes:

**Vulnerabilidad Física.** Supone la localización de la población en zonas de riesgo físico debido a la pobreza y la falta de alternativas para una ubicación menos riesgosa; también a la alta productividad de la ubicación de estas zonas.

**Vulnerabilidad Económica.** Es conocido como la pobreza de las poblaciones, incrementa notablemente los riesgos de desastre. Tiene que ver con la carencia de dinero, mal uso de recursos económicos de la gente, generado por el desempleo, la ausencia de presupuestos públicos adecuados, la falta de diversificación de la base económica.

**Vulnerabilidad Social.** Referida al bajo grado de organización y cohesión interna de comunidades bajo riesgo, que impiden su capacidad de prevenir, mitigar o responder a situaciones de desastre. Tiene que ver también con el tipo de relaciones que se establecen entre la población, que impiden la acción común, el surgimiento de liderazgos.

**Vulnerabilidad Política.** El alto grado de centralización en la toma de decisiones y la organización gubernamental, escasa autonomía para decidir en los niveles regionales, locales y comunitarios, impide la participación activa de los actores sociales en estos niveles, limitando su participación casi exclusivamente a las acciones de emergencia.

**Vulnerabilidad Técnica.** Referida a las técnicas inadecuadas de construcción de edificios e infraestructura básica utilizadas en zonas de riesgo. Por ejemplo, edificar en zonas altamente sísmicas sin medir los riesgos.

**Vulnerabilidad Ideológica.** Referida a la forma en que los hombres conciben el mundo y el medio ambiente que habitan y con el cual interactúan. La pasividad, el fatalismo, la prevalencia de mitos, etc., estos factores aumentan la vulnerabilidad.

**Vulnerabilidad Cultural.** En el Perú, la autoestima colectiva ha sido dañada por la violencia política y social, narcotráfico, corrupción, dejadez de las autoridades, debilitamiento del tejido social, etc. configurándose una peligrosa tendencia hacia una débil autoestima y pertenencia colectiva, que desvaloriza lo propio y la acción alrededor del bien común.

**Vulnerabilidad Educativa.** Ausencia o inadecuada orientación de programas y acciones educativas que informen y formen capacidades en la población para participar como ciudadanos y relacionarse adecuadamente con el ambiente. Se refiere al grado de preparación para un comportamiento adecuado de la población en caso de amenaza o desastre.

**Vulnerabilidad Ecológica.** Generada por la destrucción de las reservas del ambiente y ecosistemas que resultan vulnerables, incapaces de autoajustarse internamente para compensar los efectos de la acción humana, y altamente riesgosos para las comunidades que los explotan o habitan, por las inundaciones, derrumbes, avalanchas y sequías.

**Vulnerabilidad Institucional.** Se expresa en las debilidades de las instituciones donde la burocracia, la politización de la gestión pública, el dominio de criterios personalistas y patrimonialistas bloquean respuestas

adecuadas frente al riesgo. Cultura institucional que privilegia lo urgente sobre lo importante, la emergencia por sobre la preparación.

### **6.3 Gestión de Desastres, Enfoques Sobre Manejo de Desastres**

#### **6.3.1 Gestión de Desastres**

Según la terminología que se maneja en EIRD<sup>5</sup> de Naciones Unidas, la gestión de desastres significa: Organización y gestión de recursos y responsabilidades para el manejo de todos los aspectos de las emergencias, en particular preparación, respuesta y rehabilitación.

La gestión de desastres o emergencias incluye planes, estructuras y acuerdos que permitan comprometer los esfuerzos del gobierno, de entidades voluntarias y privadas de manera coordinada y comprensiva para responder a todas las necesidades asociadas con una emergencia. El concepto gestión de emergencias es también conocido como “gestión del desastre”. (Naciones Unidas EIRD 2004)

#### **6.3.2 Enfoques Sobre el Manejo e Investigación de los Desastres**

Darío Cardona en su tesis doctoral “Estimación Holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos”, realiza una revisión de los diversos enfoques sobre el manejo e investigación de los desastres. Analiza tres enfoques: El enfoque de las ciencias naturales, el enfoque de las ciencias aplicadas y el enfoque de las ciencias sociales. Sobre la base de los aportes de Cardona, clasificamos estos enfoques según su orientación hacia los desastres o al riesgo, incorporando también al análisis los aportes de otros autores.

---

<sup>5</sup> EIRD: La Estrategia Internacional para la Reducción de desastres, es una secretaria de las Naciones Unidas, cuyo mandato es coordinar, promover y fortalecer la reducción de riesgo de desastres a nivel global, regional, nacional y local.

### **6.3.2.1 Enfoques Orientados a la Gestión de los Desastres**

#### **A. Enfoque de las Ciencias Naturales**

Denominado también enfoque físico-naturalista, los estudiosos de esta área, consideran a los desastres como naturales cuando se refieren a los fenómenos severos de la naturaleza. Se utiliza como sinónimos de desastres a eventos como terremotos, tsunamis, huracanes, inundaciones, entre otros. Los investigadores abordaban el tema de los desastres como un asunto exclusivamente asociado con los mecanismos físicos que generan estos sucesos naturales. Este enfoque se centra fundamentalmente en el conocimiento de las causas de los fenómenos denominados naturales. Se enfatizaba en la predicción y el monitoreo de estos fenómenos. Se estudiaban permanentemente los procesos, tendencias o ciclos naturales a través del monitoreo y registro de manifestaciones físicas. (Cardona 2001a)

Por su parte para Hewitt (Citado en Lavell 2003) bajo este enfoque se concibe a los desastres como eventos temporales y territorialmente segregados, en los cuales la causa principal se adjudica a procesos físico naturales.

Según Lavell (Lavell 2003), desde tal enfoque, el desastre no se concibe como una consecuencia de las relaciones del ser humano – ambiente, sino como algo raro o extraordinario que viola la vida normal. En tal sentido los desastres son vistos como fenómenos inmanejables, inesperados, sin precedentes, que introducen desorden en el orden preexistente. Bajo las premisas de este enfoque, la gestión de los desastres a cargo de las instancias responsables de la protección de la población, se enfocaban principalmente en las actividades de atención durante la emergencia y a la recuperación inmediata después de un desastre catastrófico, incluyendo la preparación previa inmediata.

## **B. Enfoque de las Ciencias Aplicadas**

Denominado también enfoque estructural, este enfoque surge con los trabajos de Withman y Fournier en los años 70, según explica Cardona (Cardona 2001a), ellos consideraron importante la estimación de daños o pérdidas en caso de sismos. En tal sentido el enfoque centra la atención en las propiedades físicas del sistema susceptible de sufrir daños por la acción de un fenómeno externo, en términos de elasticidad, fragilidad y ductilidad de los materiales involucrados. Por su parte Lavell (Lavell 2003) considera este enfoque, como adecuación de las estructuras a los parámetros físicos de los eventos naturales que amenazan a la sociedad, es decir a las estructuras y obras ingenieriles. Por su parte Cardona (Cardona 2001a) sostiene que los planteamientos derivados de este enfoque introducen el concepto de vulnerabilidad, pero se trata de una vulnerabilidad estructural.

De acuerdo a los postulados de este enfoque, la gestión de los desastres a cargo de las instancias responsables de la protección de la población, se enfocaban además de las actividades de atención durante la emergencia y a la recuperación inmediata después de un desastre, en el análisis de las vulnerabilidades estructurales de las edificaciones.

### **6.3.2.2 Enfoques Orientados a la Gestión del Riesgo**

#### **A. Enfoque de las Ciencias Sociales**

Este enfoque deriva de los estudios realizados a mediados del siglo XX como resultado del interés del Gobierno de Estados Unidos en el comportamiento de la población en caso de guerra (Quarantelli, citado en Cardona 2001a). A partir de allí se han generado diversas concepciones sociales de los desastres. El enfoque plantea que la vulnerabilidad tiene un carácter social y que no solamente está referida al daño físico potencial. Desde esta perspectiva Lavell sostiene que un desastre es tanto producto de, cómo resultado de procesos sociales, histórica y territorialmente circunscritos. Este enfoque en versión de Cardona,

postula que un desastre en realidad ocurre solo cuando las pérdidas producidas por un suceso superan la capacidad de la población de soportarlas o cuando los efectos impiden que pueda recuperarse fácilmente. De acuerdo a los postulados de este enfoque, que sostiene que el riesgo es una construcción social, la gestión de los desastres a cargo de las instancias responsables de la protección de la población, se viene enfocando en el riesgo, mas no en el desastre, como se venía haciendo con anterioridad.

La gestión enfocada en el riesgo se ha visto enriquecida y favorecida, además por el aporte desde diversos organismos internacionales, organismos no gubernamentales y otras instituciones con propuestas de gestión con ciertos acentos en determinadas perspectivas tales como: Gestión de riesgos con perspectiva de género, gestión de riesgos con perspectiva de seguridad alimentaria, gestión de riesgos con perspectiva de derechos, entre otros.

## **B. Enfoque Integral del Riesgo**

Tomando los aportes de los enfoques anteriormente mencionados, así como otros aportes como el de Darío Cardona, sobre el enfoque holístico, como una concepción integral del riesgo, que facilite su estimación e intervención desde una perspectiva multidisciplinar, muchos estudiosos del tema incluyendo a Darío Cardona, Allan Lavell, Gustavo Wilchez-Chaux, e Instituciones como la EIRD de las Naciones Unidas, La Red<sup>6</sup> y Organismos No Gubernamentales como la GTZ , entre otros, han realizado aportes importantes que permiten una aproximación para considerar un nuevo enfoque que se denomina enfoque integral del riesgo, el mismo que pasamos a describir.

Esta concepción comprende un manejo interinstitucional, multisectorial e interdisciplinario dirigido a tomar acciones preventivas y correctivas que

---

<sup>6</sup> La Red: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

deben superar y anticipar la sola preparación para la emergencia y la respuesta inmediata, todo ello con el propósito de fortalecer la capacidad de una sociedad específica para enfrentar peligros y reducir vulnerabilidades existentes y futuras tanto en la prevención como en la reconstrucción. Según este enfoque la reducción del riesgo debe ser, en forma explícita, un objetivo del desarrollo.

Este enfoque toma los aportes de los enfoques y disciplinas anteriores y propugna que la gestión del riesgo constituya un enfoque y práctica que debe atravesar horizontalmente todos los procesos y actividades humanas. A la vez también se constituya en un eje integrador que atraviese horizontalmente todas las fases del llamado “ciclo o continuo de los desastres”.

El objetivo final de la gestión, según este enfoque debe ser, garantizar que los procesos de desarrollo impulsados en la sociedad se den en las condiciones óptimas de seguridad posible y que la atención dada al problema de los desastres y la acción desplegada para enfrentarlos y sus consecuencias promuevan hasta el máximo el mismo desarrollo.(Lavell s/a)

## **B.1 Contenido de la Gestión de Riesgos<sup>7</sup>**

**1. Análisis del Riesgo.-** Comprende el análisis de los factores y las condiciones de riesgo existentes en el entorno o que podrían existir con la promoción de nuevos esquemas, y la construcción de escenarios de riesgo de manera continua y dinámica. También comprende el análisis de los procesos causales del riesgo ya conocido y la identificación de los actores sociales responsables o que contribuyen a la construcción del riesgo.

---

<sup>7</sup> Extraído de “Una visión de futuro. La gestión del riesgo” de Allan Lavell. (Lavell s/a)

2. **Reducción del Riesgo.**- Consiste en la identificación de opciones de reducción del riesgo, de los factores e intereses que obran en contra de la reducción, de los recursos posibles accesibles para la implementación de esquemas de reducción, y de otros factores.

3. **Toma de Decisiones Sobre el Riesgo.**- Se refiere al proceso de toma de decisiones sobre las soluciones más adecuadas en el contexto económico, social, cultural y político imperante y la negociación de acuerdos con los actores involucrados.

4. **Monitoreo del Riesgo.**- Comprende el monitoreo permanente del entorno y del comportamiento de los factores de riesgo.

5. **Sensibilización y Educación Sobre el Riesgo.** Consiste en la realización de acciones orientadas a la toma de conciencia, la sensibilización y la educación sobre el riesgo.

## **B.2 Principios Básicos de la Gestión de Riesgos<sup>8</sup>**

a. El riesgo tiene su expresión más concreta en el ámbito local. Nivel apropiado para iniciar el proceso de gestión. Requiere ubicarse en su entorno regional, nacional o internacional y requerirá de la negociación de acuerdos entre actores en estas escalas.

b. La gestión del riesgo no puede prescindir de la participación de los actores afectados y de las visiones o imaginarios que estos actores tengan del problema que enfrentan, de su prioridad en su agenda cotidiana, y del contexto humano y económico en que se dé.

c. La gestión requiere de la consolidación de la autonomía y poder local y de las organizaciones que representan a la población afectada por el riesgo.

---

<sup>8</sup> Extraído de “Una visión de futuro. La gestión del riesgo” de Allan Lavell. (Lavell s/a)



d. El nivel local es el más apropiado para iniciar y concretar la gestión, pero no puede prescindir de estructuras, normatividad, y sistemas interinstitucionales en el nivel nacional.

### **B.3 Mecanismos de Gestión de Riesgos<sup>9</sup>**

a. La introducción de normatividad y metodologías que garanticen que todo proyecto de inversión analice sus implicaciones en términos de riesgo nuevo y diseñe los métodos para mantener el riesgo en un nivel socialmente aceptable.

b. Crear normativa sobre el uso del suelo urbano y rural que garantizara la seguridad de las inversiones y de las personas. Para esto son claves los planes de ordenamiento territorial.

c. La búsqueda de usos productivos alternativos para terrenos peligrosos, como puede ser el uso recreativo y para agricultura urbana dentro de las ciudades.

d. Impulsar normativa sobre el uso de materiales y métodos de construcción que sean acompañados por incentivos y opciones para la población pobre.

e. El fortalecimiento de los niveles de gobierno local y comunitario, dotándolos de la capacidad para analizar las condiciones de riesgo y de diseñar, negociar e implementar soluciones con bases sólidas y a la vez flexibles y viables.

f. Procesos continuos de capacitación de amplios sectores de la sociedad que inciden en la creación de riesgo y en la sensibilización y conciencia sobre el mismo.

g. Fortalecer las opciones para que los que sufren el riesgo demanden legalmente a los que lo provoquen.

---

<sup>9</sup> Extraído de “Una visión de futuro. La gestión del riesgo” de Allan Lavell. (Lavell s/a)

- h. Instrumentar esquemas de uso de los ecosistemas y recursos naturales en condiciones de sostenibilidad ambiental. Conservación y regeneración de cuencas hidrográficas.
- i. Reformar los currículos escolares que consideren de forma holística la problemática de riesgo en la sociedad, sus causas y posibles mecanismos de control.
- j. El fomento de una cultura global de seguridad o una cultura de gestión continúa de riesgo.
- k. Promoviendo “ascensores” entre las iniciativas y necesidades sentidos en el nivel local y los formuladores de políticas en el nivel regional y nacional.
- l. Introduciendo o fortaleciendo incentivos económicos para la reducción del riesgo.

### **6.3.2.3 Enfoque de Gestión del SINADECI**

El Sistema Nacional de Defensa civil (SINADECI) (Indeci 2006:68-76) utiliza el enfoque orientado a la gestión de los desastres y considera que esta tiene tres etapas que son:

- A. La Estimación del riesgo.
  - a.1 Identificación del Peligro
  - a.2 Análisis de Vulnerabilidades
  - a.3 Cálculo del Riesgo
- B. Reducción del riesgo
  - b.1 La Prevención Específica
  - b.2 La Preparación y Educación
  - b.3 Respuesta ante la emergencia
- C. La Reconstrucción

En el siguiente grafico se puede ver en síntesis las etapas de la gestión de los desastres impulsada por el SINADECI.

## GRAFICO N° 2

Etapas de la gestión de los desastres según el SINADECI



FUENTE: Manual de conocimientos Básicos de oficinas de Defensa Civil y Comités de Defensa civil - INDECI

**A. La Estimación del Riesgo,** La Evaluación del Riesgo, es el conjunto de acciones y procedimientos que se realizan «in situ», a fin de levantar la información sobre la identificación de los peligros, el análisis de las condiciones de vulnerabilidad y cálculo del riesgo (probabilidad de daños: pérdidas de vidas e infraestructura), con la finalidad de recomendar las medidas de prevención.

A continuación se detallan cada una de las actividades que comprende la Evaluación del Riesgo.

**a.1 Identificación del Peligro.** El peligro es la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno natural o inducido por el hombre potencialmente dañino, de una magnitud conocida, para un período específico y para una localidad o zona conocida.

**a.2 Análisis de Vulnerabilidades.** La vulnerabilidad es definida como el grado de resistencia y exposición física y/o social de un elemento o

conjunto de elementos (vidas humanas, patrimonio, servicios vitales, infraestructura, áreas agrícolas y otros), como resultado de la ocurrencia de un peligro de origen natural o inducido por el hombre.

**a.3 Cálculo del Riesgo.** Estimación matemática probable de pérdidas de vidas, de daños a los bienes materiales, a la propiedad y a la economía para un periodo específico y un área conocida. Se calcula en función del peligro y la vulnerabilidad.

**B. Reducción del Riesgo,** La reducción del riesgo está asociada a reducir las vulnerabilidades, las cuales pueden ser estructurales y no estructurales, incluye tres procesos:

**b.1 La Prevención Específica,** Es el conjunto de actividades y medidas diseñadas para proporcionar protección permanente contra los efectos de un desastre. Incluye entre otras, medidas estructurales (construcciones sismo-resistentes, protección ribereña, entre otras) y medidas no estructurales (ordenamiento urbano, uso adecuado de tierras, del agua, entre otras).

**b.2 La Preparación y Educación.** La Preparación se refiere a la capacitación de la población para las emergencias, realizando ejercicios de evacuación y el establecimiento de sistemas de alerta para una respuesta adecuada (rápida y oportuna) durante una emergencia. La Educación se refiere a la sensibilización y concientización de la población sobre los principios y la filosofía de la Prevención y Atención de Desastres, orientados principalmente a crear en ellos una Cultura de Prevención.

**b.3 Respuesta Ante la Emergencia.** Comprende las actividades que se realizan para asistir a grupos de personas que se encuentran en situación de peligro inminente o que han sobrevivido a los efectos devastadores de

un fenómeno natural o inducido por el hombre. Básicamente consiste en la asistencia de techo, abrigo y alimento, así como la recuperación provisional de los servicios públicos esenciales. La respuesta incluye: Evaluación de daños y análisis de necesidades, asistencia y rehabilitación.

**C. La Reconstrucción**, se realiza luego de la remoción de los escombros, de proveer asistencia médica y psicológica de la población, de reparar el funcionamiento normal de los servicios públicos y de reponer las facilidades de producción en condiciones de operación; así como de realizar las investigaciones post-desastre. Está a cargo de los Sectores.

#### **6.3.2.4 Síntesis de las Características de la Gestión de Desastres y la Gestión de Riesgos**

En el cuadro siguiente mostramos en síntesis las características del enfoque centrado en los desastres y las características del enfoque centrado en el riesgo.

**CUADRO Nº 5  
CUADRO COMPARATIVO DE LOS ENFOQUES DE GESTIÓN DE  
DESASTRES Y GESTIÓN DE RIESGO**

	<b>GESTION DE DESASTRES</b>	<b>GESTION DE RIESGO</b>
OBJETIVO	Reducción del desastre.	Reducción del riesgo.
OBJETIVO FINAL DE LA GESTION	Optimizar la gestión de desastres, incorporar el concepto de prevención en el proceso del desarrollo	Garantizar que los procesos de desarrollo impulsados en la sociedad se dan en las condiciones óptimas de seguridad posible y que la atención dado al problema de los desastres y la acción desplegada para enfrentarlos y sus consecuencias

		promueven hasta el máximo el mismo desarrollo.
RESPONSABLES	Principalmente el estado y el gobierno como garantes de la seguridad de la población	Debe ser asumido por todos los sectores de la sociedad
RELACION CON EL DESARROLLO Y LA GESTION AMBIENTAL	Práctica, actividad o acción aislada, es decir con su propia autonomía.	Componente íntegro y funcional del proceso de gestión del desarrollo global, sectorial, territorial, urbano, local, comunitario o familiar; y de la gestión ambiental, en búsqueda de la sostenibilidad.
RELACION CON EL CICLO O CONTINUO DE LOS DESASTRES	Se concentra en la prevención y mitigación de desastres.	Orienta la prevención y mitigación de desastres, además de los preparativos, la respuesta de emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción.
	Postura convencional que limitaba la reducción de desastres a las actividades de atención a emergencias y enfoque fiscalista en el análisis de riesgos.	A la vez también constituye un eje integrador atraviesa horizontalmente todas las fases del llamado "ciclo o continuo de los desastres"
ANALISIS DEL RIESGO	Enfoque fiscalista en el análisis de riesgos.	Enfoque y práctica que debe atravesar horizontalmente todos los procesos y actividades humanas.
PRIORIDAD EN LA GESTION	Prioriza la gestión correctiva y reactiva	Prioriza la gestión prospectiva sobre la gestión reactiva y correctiva
PRIORIDAD DE CONTROL DEL RIESGO	Control del riesgo presente	Control del riesgo presente y futuro

FUENTE: Elaboración propia

## **6.4 La Relevancia del Nivel Local en la Gestión del Riesgo de Desastres.**

Aún cuando los factores que explican la existencia del riesgo pueden encontrar su origen en distintos procesos sociales y en distintos territorios, su expresión más nítida está en el nivel micro o local. Es en este nivel que el riesgo se concreta, se mide, se enfrenta y se sufre, al transformarse de una condición latente en una condición de crisis o desastre.

El riesgo, como categoría social, siempre tiene una dimensión temporal y territorial. Lo territorial se expresa en el análisis a través del uso de niveles tales como lo internacional, nacional, regional, urbano, y local y comunitario. El riesgo siempre se concreta de la forma más palpable a nivel local, aún cuando su construcción puede relacionarse con factores y procesos que se originen en otras circunscripciones territoriales. Como tal, el nivel local y comunitario se convierte en un ámbito importante para una consideración de los procesos de gestación y gestión del mismo.

Desde años atrás se ha reconocido la importancia del nivel local y comunitario en términos de la respuesta inmediata, los preparativos, y la reconstrucción después de los desastres. Pese a que se resalta la importancia de estos niveles durante los últimos años, no es esto lo que define el interés y los avances logrados.

## **6.5 Instrumentos de Gestión del Riesgo y Actores Responsables en el Ámbito Local Municipal<sup>10</sup>**

### **a. Organización para la Gestión del Riesgo en el Sector Público y la Sociedad Civil.**

En la gestión local del riesgo, además de los comités de emergencia, nuevos actores deben asumir funciones y responsabilidades. Estos actores son los mismos “actores del desarrollo”, es decir los encargados

---

<sup>10</sup> Extraído de “La Gestión del riesgo de desastres hoy- contextos globales, herramientas locales” (Naciones Unidas EIRD 2008)

de planificar, promover y ejecutar proyectos y actividades orientadas a mejorar la calidad de vida, la competitividad y el desarrollo.

Es necesario e importante que estos comités locales se incorporen cada vez más a los procesos de desarrollo y de que los actores del desarrollo asuman también un papel activo en los comités de emergencia.

Para la eficacia de los comités locales, es importante la participación activa de las instituciones y sus representantes así como de la comunidad.

#### **b. El Ordenamiento Territorial**

Los planes de ordenamiento territorial son resultado de la concertación entre distintos actores y sectores sociales de un territorio, sobre la manera adecuada en que pueden hacer uso de cada porción del territorio, sin amenazar la integridad del mismo.

El ordenamiento territorial es un factor importante en la gestión del desarrollo sostenible y para la gestión prospectiva del riesgo, con especial aplicación en el ámbito municipal.

Existe una serie de mecanismos para ejercer control sobre el riesgo futuro que involucra el desarrollo de políticas, herramientas y capacidades en la sociedad civil. Entre ellos están los planes de ordenamiento territorial, los mapas de riesgos o mapas de peligros. Estos mecanismos deben reforzarse mutuamente de manera permanente.

#### **c. Las Alertas Tempranas**

Los sistemas de alerta temprana centrado en la población, tiene por objetivo facultar a las personas y comunidades que enfrentan una amenaza, para que actúen con suficiente tiempo y de manera adecuada para reducir la posibilidad de que se produzcan lesiones personales,



pérdidas de vidas y daños a los bienes y al medio ambiente. En el nivel municipal esa responsabilidad corresponde al comité local de emergencia. Las alertas pueden darlas también organismos especializados como el Sistema de Alerta de Tsunami en el Pacífico, observatorios vulcanológicos, etc. Dependiendo del tipo de alerta, se espera que las autoridades y la comunidad adopten unas conductas previamente definidas en el plan de emergencias.

Los elementos principales de los sistemas de alerta temprana centrados en la población son: conocimientos de riesgos, servicios de seguimiento y alerta, difusión y comunicación y capacidad de respuesta.

#### **d. Las Reubicaciones de las Familias o Comunidades en Situación de Riesgo no Mitigable.**

La decisión de reubicar a una comunidad constituye una medida extrema, que implica que un grupo humano deba dejar atrás su territorio habitual para reasentarse, de manera permanente, en un nuevo espacio geográfico. Las reubicaciones corresponden a cuatro causas: desastres de origen natural, obras de infraestructura y proyectos de desarrollo, proyectos de protección ambiental y cultural y violencia.

#### **e. La Educación**

La educación ambiental y la educación para la gestión del riesgo deben comprender además temas de cómo los derechos humanos y los valores para la convivencia en la sociedad. Se debe preparar a la comunidad escolar para evitar en lo posible la ocurrencia de desastres y emergencias y para que, en caso que pueda ocurrir, la escuela esté preparada para responder de manera oportuna y adecuada y para reducir las pérdidas humanas y materiales. En esa misma dirección es importante la incorporación de la gestión del riesgo en la educación técnica y en la universitaria o superior.

#### **f. La Comunicación e Información Pública.**

Las características que debe tener la información para que pueda cumplir de manera efectiva su papel como herramienta para la gestión de riesgo son: La información debe ser oportuna, esto quiere decir que debe estar disponible para los actores sociales cuando y donde se necesita. Otro requisito es la precisión, su contenido debe ser riguroso y veraz, y reflejar distintas ópticas alrededor de un mismo problema. Por último un requisito muy importante es su autoridad y credibilidad, de lo cual depende que los receptores de un mensaje determinado lo tomen en cuenta y actúen de conformidad.

#### **g. La Participación Ciudadana.**

Generalmente los pobladores, de una u otra manera evalúan los retos que deben exponerse como parte de su supervivencia cotidiana, realizan análisis conscientes o inconscientes de costo-beneficio, y toman las medidas que consideren pertinente y posibles para reducir esos riesgos y evitar que se conviertan en desastres colectivos o personales. Esta es una primera forma de participación ciudadana en la gestión del riesgo, sobre la cual se deben construir las demás formas.

Otra forma de participación ciudadana en la gestión del riesgo tiene lugar en los espacios formales, establecidos en los sistemas de gestión de riesgos o en sus equivalentes para que las comunidades intervengan organizadamente en la prevención y atención de desastres.

Otras formas de participación son: a través de redes de voluntarios, a través de grupos constituidos específicamente para ejercer la gestión del riesgo y a través de proyectos específicos que consideran la organización comunitaria y el fortalecimiento de las capacidades locales como una de sus estrategias, objetivos y medios.

## **6.6 El Sistema Nacional de Defensa civil y la Política Nacional de Prevención y Atención de Desastres.**

### **6.6.1 Política Nacional de Prevención y Atención de Desastres.**

Según el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres<sup>11</sup>, la política nacional de prevención y atención de desastres se concibe como sigue:

Optimizar la gestión de desastres a nivel nacional, incorporar el concepto de prevención en el proceso del desarrollo y lograr un sistema integrado, ordenado, eficiente y descentralizado con participación de las autoridades y población en general, eliminando o reduciendo las pérdidas de vidas, bienes materiales y ambientales, y por ende el impacto socio-económico.(Indeci 2004)

El principal instrumento que el Estado tiene para la prevención y atención de desastres es el Sistema Nacional de Defensa civil (SINADECI).

El Plan Nacional de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres contempla en su concepción tres aspectos fundamentales en los que se basa la eficiencia del SINADECI:

“La eficiencia del sistema se sustenta en el apoyo mutuo, la reciprocidad y la acción colectiva de todos los componentes nacionales (públicos y privados) e internacionales para solucionar de inmediato los múltiples y complejos problemas que plantea una situación de prevención o de emergencia” (Indeci 2004).

Sobre el rol de los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales, así como del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) en la implementación de la política nacional de prevención y atención de desastres, se considera que deben actuar en el marco del ordenamiento legal del Estado y orientado al fortalecimiento del proceso de descentralización:

---

<sup>11</sup> Aprobado mediante Decreto supremo N° 001-A-2004-DE/SG del 15 de enero del 2004

Los sectores y los Gobiernos Regionales y Locales ejercerán libre y con autonomía sus funciones en materia de prevención y atención de desastres, con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellos se les haya asignado específicamente en la Constitución y la Ley de Municipalidades, así como en las disposiciones contenidas en la Ley del SINADECI. Lo anterior significa que la aplicación del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres debe contribuir al fortalecimiento del proceso de descentralización, a través del cual las regiones y municipios asumirán autónomamente sus responsabilidades, reservando al INDECI las labores de definición de marcos de política, asesoramiento y coordinación de acciones.( Indeci 2004)

Los objetivos de la Política de Prevención y Atención de Desastres, consignados en el Plan Nacional son los siguientes:

### **Objetivo General**

Evitar o mitigar la pérdida de vidas, de bienes materiales y el deterioro del medio ambiente, que como consecuencia de la manifestación de los peligros naturales y/o antrópicos en cualquier ámbito del territorio nacional, pueda convertirse en emergencia o desastre, atentando contra el desarrollo sostenible del Perú.

### **Objetivos Específicos**

Estimar los riesgos a desastres, que a consecuencia de la manifestación de los peligros naturales y/o antrópicos puedan presentarse en cualquier punto del territorio nacional.

Educar, capacitar y preparar a la población para planificar y ejecutar acciones de prevención principalmente e incrementar su capacidad de respuesta efectiva en caso de desastres.

Promover la priorización de ejecución de los planes y programas de desarrollo que consideren la prevención como uno de sus componentes principales.

Coordinar la participación interinstitucional para desarrollar una planificación conjunta que propicie el desarrollo sostenible del país minimizando el efecto de los desastres.

Fortalecer institucional y operativamente el Sistema Nacional de Defensa Civil para la Prevención y Atención de Desastres.

Para alcanzar los objetivos propuestos se han identificado seis estrategias generales, las mismas que se implementarán mediante una serie de programas y subprogramas, en los cuales se definen los sectores e instituciones involucrados en su ejecución. A continuación se enuncian las estrategias generales del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres:

### **Estrategias Generales**

1. Fomentar la estimación de riesgos a consecuencia de los peligros naturales y antrópicos.
2. Impulsar las actividades de prevención y reducción de riesgos.
3. Fomentar la incorporación del concepto de prevención en la planificación del desarrollo.
4. Fomentar el fortalecimiento institucional.
5. Fomentar la participación comunitaria en la prevención de desastres.
6. Optimizar la respuesta a las emergencias y desastres.

### **6.6.2 El Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI)**

El SINADECI 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.

En el Perú, el Sistema de Defensa Civil fue creado el año 1972<sup>12</sup> como parte integrante de la Defensa Nacional, con la finalidad de proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, y asegurando su rehabilitación en casos de desastres o calamidades de toda índole, cualquiera que sea su origen. (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas 1972)

La norma de aprobación fue modificada reiteradamente, así en Mayo de 1988 se aprobó el Reglamento del Sistema de Defensa Civil<sup>13</sup> y en Noviembre de 1991, se estableció la denominación de Sistema Nacional de Defensa Civil – SINADECI.<sup>14</sup>

El Sistema Nacional de Defensa Civil – SINADECI está constituido de la siguiente manera:

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

### **6.6.3 Roles y Responsabilidades de los Órganos Conformantes del SINADECI**

#### **Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres**

En el año 2002, se creó la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres<sup>15</sup>. Esta comisión, es la encargada de coordinar,

---

<sup>12</sup> Mediante Decreto Ley No. 19338.

<sup>13</sup> Mediante D.S. No. 005-88-SGMD

<sup>14</sup> Mediante Decreto Legislativo No. 735

<sup>15</sup> Mediante Decreto Supremo N° 081-2002-PCM.

evaluar, priorizar y supervisar las medidas de prevención de daños, atención y rehabilitación en las zonas del país que se encuentren en peligro inminente o afectados por desastres de gran magnitud.

### **El Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI**

En setiembre de 1987 se crea el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, como Organismo Central del Sistema.<sup>16</sup>

El INDECI es el organismo central, rector y conductor del Sistema Nacional de Defensa Civil. Está encargado de la organización de la población, coordinación, planeamiento y control de las actividades de Defensa Civil.

La misión del INDECI es: planear, organizar, coordinar y dirigir el Sistema Nacional de Defensa Civil -SINADECI, orientando las actividades que realizan las entidades públicas y no públicas para fines de Defensa Civil y supervisando las acciones que ejecutan los organismos y entidades que reciban y/o administren fondos públicos y no públicos destinados para tal fin.

### **Las Direcciones Regionales de Defensa Civil de INDECI**

Son órganos desconcentrados del INDECI que apoyan, asesoran y propician la coordinación e interrelación de los Comités y Oficinas de Defensa Civil en su jurisdicción. Adicionalmente, administran los recursos del INDECI destinados a la atención de las emergencias y supervisan y autorizan el empleo de los recursos en custodia por las autoridades del SINADECI, que contienen los Almacenes Adelantados dentro de su respectiva área geográfica.

---

<sup>16</sup> Mediante Decreto Legislativo No. 442

### **Los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Defensa civil**

Es el conjunto de personas representativas de una comunidad, que desarrollan y ejecutan actividades de Defensa Civil en un determinado ámbito, orientando sus acciones a proteger la integridad física de la población, el patrimonio y el medio ambiente, ante los efectos de los fenómenos naturales o inducidos por el hombre que producen desastres o calamidades. Son organismos integradores de la función ejecutiva del SINADECI.

Los Comités de Defensa Civil se organizan internamente en Comisiones y se clasifican en Comités de Defensa Civil Regionales, Provinciales y Distritales. También pueden constituirse Comités en los Caseríos o Anexos, donde exista Agente Municipal y en los Centros Poblados Menores donde exista autoridad municipal.

La Ley establece una relación jerárquica entre los Comités de Defensa Civil, en todas las actividades de la gestión de los desastres (prevención, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción).

### **Las Oficinas de Defensa Civil**

Conforme a Ley, es obligatorio que en todo Ministerio, Instituciones y Empresas del Estado, Gobiernos Regionales y Locales se ejerza la función de Defensa Civil. La unidad orgánica constituida depende de la complejidad, cobertura y magnitud del organismo. De modo general, se las denomina Oficinas de Defensa Civil.

Las Oficinas de Defensa Civil son integradoras de la función ejecutiva del Sistema Nacional de Defensa Civil y tienen como función básica las que se les asigne en el Reglamento de la Ley del SINADECI. Están a cargo de un funcionario de nivel adecuado, quien además de sus funciones en esta oficina, actúa como Secretario Técnico de su respectivo Comité de Defensa Civil Regional o Local.



#### **6.6.4 Diagnostico del Sistema Nacional de Defensa civil**

De la revisión bibliográfica de estudios e investigaciones realizadas sobre el tema hemos encontrado el “Estudio para el fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Defensa Civil” realizado por el Consorcio BERGER-CETEC en los años 2001 y 2002 (Consorcio Berger Cetec 2002), donde encontramos un diagnostico general sobre la problemática de Defensa civil en el Perú que se presenta en síntesis a continuación:

Los sistemas de prevención son muy débiles. La comunidad científica carece de infraestructura, equipos modernos así como de personal técnico calificado y capacitado en los métodos modernos de prevención. El SINADECI no tiene un proceso fácilmente entendible e integrado en el planeamiento de gestión de desastres. Cada ministerio desarrolla su propio plan. Cada región forma un comité que desarrolla sus propios planes de acción. Ambos procesos no son coordinados.

Los alcaldes no consideran que la gestión de desastres esté bajo su responsabilidad y por lo tanto la sociedad civil no se encuentra organizada de manera adecuada a nivel local. No existe un procedimiento para evaluar el sistema de gestión de desastre inmediatamente después de la crisis, con el fin de determinar las fortalezas y debilidades de respuesta del sistema o relacionar lecciones aprendidas para una continua prevención de desastres, planeamiento y gestión. Tampoco hay recursos o sistemas para reubicar a las poblaciones en áreas de menor vulnerabilidad luego de ocurrido el desastre.

Las Instituciones que son parte del SINADECI no desarrollan todas las actividades de la Gestión de Desastres, cuyas fases principales son: Prevención, Mitigación ó Atención de Emergencias y Reconstrucción. La única fase en la cual se interviene directamente es en la Mitigación ó Atención de Emergencias y en menor grado en la Prevención y Reconstrucción. Gran número de Comités Locales, Distritales y

Provinciales no han sido constituidos, por lo cual generalmente el único ente que interviene en la atención de las emergencias es el INDECI.

No se han definido claramente los mecanismos, ni las Instituciones encargadas de la rehabilitación, tanto para ejecución, como para el seguimiento y supervisión. Los gobiernos cada vez que ocurre un desastre, para la reconstrucción constituyen un organismo nuevo (Ejemplo: ORDESUR, CEREN, INADE, CRYRSA, FORSUR). Es el Estado el que tiene mayor intervención en la Gestión de Desastres, siendo limitada la participación de las organizaciones privadas y casi nula la participación de la población.

Las organizaciones privadas que tienen mayor intervención son instituciones de alcance internacional como la Cruz Roja, Caritas, así como las Instituciones locales, donde destacan las Iglesias. En cuanto a la participación de la población, se ha determinado que ésta es mínima, al no existir los mecanismos y organización. Por lo tanto, no hay una participación directa de las organizaciones de base, ni tampoco de la población en forma voluntaria y masiva.

La normatividad y legislación específica referida a la gestión de desastres es escasa o nula. Aspectos que no se encuentran apropiadamente normados: Intervención de las Instituciones en: Prevención, Mitigación y Reconstrucción. Participación del Voluntariado. Participación de organizaciones privadas. Supervisión y seguimiento de actividades. Prevención de Riesgos y Vulnerabilidades. Reconstrucción de áreas afectadas por desastres. Recursos económicos para la Gestión de Desastres.

Existen mecanismos que limitan la rapidez y oportunidad de la adquisición de bienes y servicios. Sistemas de comunicación vulnerables muchas veces no garantizan la comunicación a los lugares más

recónditos y alejados del país. Vías de comunicación en mal estado para el acceso rápido y oportuno a ciertas zonas pobladas del país. El sistema de almacenamiento de ayuda humanitaria es deficitario.

No se cuenta personal capacitado en Gestión de Desastres, existiendo la idea generalizada de que estos temas se manejan exclusivamente en base a conocimientos y procedimientos militares. Las condiciones topográficas tan diversas en nuestro país en costa, sierra y selva; constituyen restricciones para la implementación de un Plan Integral para Gestión de Desastres. La condición de país en vías de desarrollo, hacen que no se disponga de todos los recursos económicos necesarios para las acciones de Gestión de Desastres. La diversidad sociocultural en la población peruana, también constituye una restricción para la implementación de técnicas de Gestión de Desastres.

Efectuando la revisión bibliográfica, encontramos en el texto Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina (Lavell 1996), un análisis del sistema de defensa civil, que nos muestran algunas de las principales debilidades como sistema.

El sistema nace con caracteres distintivos tales como: carácter exclusivamente gubernamental, multisectorial, centralizado, jerarquizado, adscrito a las fuerzas armadas y defensa nacional y con una orientación central hacia las emergencias.

Aun estando centrado el sistema en las emergencias, evaluando su rol en la atención de las mismas, no ha sido tan eficiente ni eficaz, sucesivos fenómenos naturales y antrópicos producidos en el país desde la creación del sistema así lo han puesto en evidencia. En cuanto a su rol en la prevención el sistema ha obtenido a la fecha pocos resultados y mucho menos en lo que es la rehabilitación y reconstrucción, precisamente entre otras razones por estar enfocado en las emergencias.

Por otro lado otro factor que explica la debilidad del sistema, es el escaso desarrollo de capacidades en defensa civil de los actores fundamentales del sistema, que además son los mismos actores del desarrollo local, regional y nacional. Esta debilidad tiene mucho que ver con políticas de estado que promuevan el desarrollo institucional de las instituciones involucradas en defensa civil y en el desarrollo del país, como son los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales.

Otro aspecto no resuelto dentro del sistema de defensa civil es la discusión sobre la conveniencia o no de diferenciar a los organismos del sistema involucrados en mayor o menor medida de las etapas o aspectos de los desastres: prevención, preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción.

Como no están claramente definidos que organismos se encargarán de la reconstrucción por ejemplo, cada vez que se han producido eventos de magnitud, se han creado organismos ad hoc, dejando de lado al sistema. Es el caso específico de la creación de entidades tales como: CRYRSA, después del sismo de Huaraz, FORSUR, después del sismo de Pisco.

Cada vez que se produce un desastre de impacto nacional, se pone en cuestión el rol del Sistema Nacional de Defensa Civil, así consignamos la apreciación de un ministro de estado, que opinó sobre la eficiencia y eficacia del sistema.

Cuando sucedió el terremoto del sur el año 2007, el tema de defensa civil fue puesto en la agenda del Consejo de Ministros para hacer una revisión integral del sistema. Según versión del ministro de defensa de entonces, el organismo estatal de Defensa Civil, encargado de atender a la población en casos de desastres naturales, había mostrado que, ante una catástrofe de esta magnitud, tal como estaba diseñado no

funcionaba, por lo que había necesidad de poner el tema en agenda para hacer una revisión integral.

El Sistema Nacional de Defensa Civil en el Perú, tiene carencias y debilidades que ameritan analizar en profundidad para mejorar su actuación y hacerlo más eficiente y eficaz en la misión de proteger a la población, la infraestructura y el medio ambiente.

#### **6.6.5 Experiencias de Sistemas de Defensa Civil en Otros Países**

A continuación vamos a exponer algunas experiencias revisadas sobre la estructura y funcionamiento de los sistemas de defensa civil en otros países.

En el Japón el sistema de administración de desastres, está organizado en cuatro niveles: Nivel nacional, regional, local y nivel de la población. A nivel nacional el Primer Ministro encabeza el Consejo Central de Administración de Desastres, los órganos administrativos designados<sup>17</sup> y las corporaciones públicas designadas<sup>18</sup>. En el nivel regional, funciona el Consejo Regional de Administración de Desastres liderado por el gobernador, los órganos locales administrativos designados y las corporaciones locales públicas designadas. A nivel local, funciona el Consejo Municipal de Administración de Desastres, liderado por el alcalde, los órganos administrativos designados y las corporaciones públicas designadas. Finalmente a nivel de la población los habitantes establecen organizaciones voluntarias de administración de desastres. Para abril del 2001, cerca de 57,9% de las familias estaban participando en organizaciones voluntarias de administración de desastres.

---

<sup>17</sup> La oficina del gabinete y los 24 ministerios se designan como los “Órganos Administrativos Designados” los cuales son las organizaciones nacionales para la administración de desastres.

<sup>18</sup> Sesenta (60) corporaciones en los campos del transporte, energía eléctrica, gas, etc. Incluyendo Nippon Telegraph and Telephone y Nippon Broadcasting Corporation son designadas como “Corporaciones Publicas Designadas” para administración de desastres. <sup>18</sup>

En el Japón, gracias a medidas como la implementación de proyectos de conservación de la tierra, innovación en las tecnologías de pronóstico del clima, sistemas de comunicación e información sobre desastres y la preparación de sistemas de gestión de desastres, el número de víctimas debido a desastres naturales muestra una tendencia decreciente.(Dirección General de Desastres de Japón. Oficina de Gabinete s/a)

En Colombia funciona el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) desde 1988. En 1989, se estableció la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, hoy Dirección de Prevención y Atención de Desastres, dependiente del Ministerio del Interior y Justicia.

El sistema está estructurado de la siguiente manera: A nivel Nacional la máxima instancia es el Comité Nacional del SNPAD, los Comités Regionales de Prevención y Atención de Desastres (CREPADs) presididos por los Gobernadores y los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres (CLOPADs), presididos por los alcaldes.

La poca organización y fortalecimiento de los comités regionales y locales hace que cada vez que ocurre un desastre se tenga que recurrir al nivel nacional, para pedir apoyo económico, humano y técnico. (Naciones Unidas s/a b)

La experiencia de Cuba, tiene características diferentes respecto a las experiencias hasta aquí analizadas. El Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil es el principal órgano de dirección del sistema. Las Asambleas del Poder Popular son los órganos superiores locales del poder del Estado. Los presidentes de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular son los jefes de la Defensa Civil en sus respectivas jurisdicciones.

En Cuba la población está organizada. La mayoría de los cubanos son miembros de diferentes organizaciones sociales. Estas organizaciones son las células de las movilizaciones de los cubanos para asumir acciones de defensa civil.

En Cuba son obligatorios los estudios de reducción de riesgo de desastres, para la elaboración de los planes de reducción de desastres territoriales.

Cada territorio, organismo, empresa e institución determinan su riesgo de desastres y elaboran su plan de reducción. El reconocimiento al rol que juegan los Gobiernos Locales en el proceso de la gestión para la reducción del riesgo de desastre, es una de las fortalezas que exhibe Cuba. Existen centros de gestión para la reducción de riesgos, en los municipios más vulnerables.

Los sistemas de alerta temprana (SAT) en Cuba, son uno de los elementos de mayor efectividad en la estrategia nacional de reducción de riesgo de desastres. (Ingelbrech s/a)

En México como consecuencia de eventos sísmicos ocurridos en 1985, se estableció el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), en 1986, la estructura del sistema se constituyó básicamente por el Programa de Protección Civil. Las tres orientaciones básicas del Programa fueron establecidas como de: prevención, auxilio o atención y apoyo.

En cuanto a la organización que fue definida como básica para el funcionamiento del Sistema, estableció tres instrumentos principales: El Programa como tal, los Consejos y los Cuerpos Voluntarios, en los niveles de gobierno: federativo, estatal y municipal. Los Consejos son instancias consultivas y los Voluntarios instancias participativas.

En cuanto a la estructura institucional del Sistema, se definió la existencia de una Dirección General de Protección Civil, dependiendo de la Secretaría de Gobernación, a la cual le correspondió la coordinación de todo el aparato institucional que forma parte del Sistema.

Mediante la participación del Sistema y con la ayuda internacional, se creó en 1988 el Centro Nacional para la Prevención en Desastres (CENAPRED), el cual ha orientado su accionar hacia la investigación técnica, por lo cual su rol ha sido básicamente de órgano rector.

En la fase de atención de la emergencia el Ejército Nacional se convierte en un actor con capacidades resolutorias en algunos casos mayor a la exhibida por el resto de instancias. (Alpizar s/a)

En España funciona el Sistema Español de Protección Civil. La Protección Civil se enmarca dentro de una política de seguridad que se fundamenta jurídicamente en la Constitución Española, artículo 15.

La organización de los distintos servicios públicos de protección civil está compartida entre las distintas administraciones desde el punto de vista territorial: La Administración Local dentro de su municipio, la Administración Regional en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, y la Administración Estatal que organiza los servicios de protección de ámbito estatal.

Las distintas Administraciones Públicas, cada una dentro de su marco de competencias deben de elaborar, aprobar, implantar y mantener los planes de protección civil para garantizar la prestación de este servicio de acuerdo con sus principios y la actuación ante grandes catástrofes.(Vega Gonzales s/a).



En Bolivia mediante Ley N° 2140 del año 2000, se crea el Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (SISRADE).

El Consejo Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (CONARADE) es la instancia superior de decisión y coordinación; y cuyo mandato será ejecutado por el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

Las instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional, departamental y municipal vinculadas con la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y Emergencias, así como las instancias de asesoramiento técnico y coordinación se encuentran debidamente identificadas en la Ley 2140. El Ministerio de Defensa Nacional ejerce la secretaría técnica del CONARADE

Existe una débil participación del sector privado y de la sociedad civil, solo participan cuando ven afectados sus intereses.

La Dirección General de Atención y Auxilio dependiente del Vice ministerio de Defensa Civil y Cooperación al Desarrollo Integral, del Ministerio de Defensa, es la responsable operativa a nivel central del sistema de reducción de riesgos y atención de desastres.

Los prefectos departamentales o los alcaldes municipales son los responsables en el departamento o en el gobierno municipal respectivamente. (Naciones Unidas EIRD s/a a)

En El Salvador<sup>19</sup> el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, utiliza el enfoque convencional, que tiene como centro de atención al desastre, a los cuales considera como: Agresiones externas, un evento aislado, eventual que interrumpe el desarrollo; como consecuencia de la furia de la naturaleza, donde la vinculación institucional se establece para la atención de la emergencia, la reconstrucción y “el desarrollo”.

Esta visión ha sido determinante en el tipo de práctica e intervención que con distintos matices, se viene manifestando en ese país.

Los desastres se tienden a enfrentarlos o responder con estrategias que guardan mucha similitud con aquellas que las fuerzas militares o de seguridad ejecutan para responder a una situación de guerra, de desorden público o los ataques de algún invasor.

El manejo de desastres es considerado como un problema de logística y cuantificación de daños y por ella se limita a la ejecución de acciones de atención de la emergencia inmediata y de respuesta al desastre ocurrido.

No existe por lo general vinculación entre el conjunto de las instituciones encargadas del desarrollo en condiciones “normales”, las encargadas de atender las emergencias y responder a los desastres, con aquellas que intervienen en los procesos de reconstrucción luego de un desastre.

De las experiencias encontradas podemos rescatar, que en la mayoría de los países los sistemas de defensa civil o similares se encuentran organizados en varios niveles, coincidentes con su organización política y la administración del territorio. Así en España hay un nivel nacional (Estado), otro regional (Comunidad Autónoma) y el nivel local (Municipio).

---

<sup>19</sup> Extraído de: El Salvador, Desarrollo local y Descentralización del Estado: situación actual y desafíos- informe enero 2003 – diciembre 2005. Capitulo V Gestión de Riesgos y Desarrollo Local. (Red para el desarrollo local 2003)

En México: Nivel federativo, estatal y municipal. En Bolivia: Nivel nacional, departamental y municipal. Esta característica coincide con la realidad peruana donde el sistema de defensa civil también está organizada en tres niveles: Nacional, regional y local.

En los países latinoamericanos la mayoría de los sistemas son de creación reciente, Bolivia (2000), Colombia (1988), México (1986) y coincidentemente, en algunos de ellos, como consecuencia de un desastre de magnitud que azotó el país como el de México, que se creó a consecuencia del sismo de 1985. En el caso peruano, el sistema de defensa civil se establece a raíz del terremoto del año 1970.

De las experiencias recogidas podemos decir que, en el nivel local encontramos que los sistemas están liderados por los alcaldes, tal como se muestra en el cuadro siguiente.

CUADRO N° 6  
DENOMINACION DEL ORGANO DE DEFENSA CIVIL A NIVEL LOCAL  
Y AUTORIDAD QUE LIDERA EN DIVERSOS PAISES

PAIS	DENOMINACION DEL COMITÉ A NIVEL LOCAL	AUTORIDAD QUE LO LIDERA
JAPON	Consejo Municipal de Administración de Desastres.	Alcalde
COLOMBIA	Comité Local de prevención y atención de desastres	Alcalde
CUBA	Asamblea provincial y Municipal del poder popular	Presidente de la Asamblea Municipal
MEXICO	Consejo de protección civil Municipal	Alcalde
ESPAÑA	Sistema de protección civil municipal	Alcalde
BOLIVIA	Consejo Municipal para la reducción de riesgos y atención desastres	Alcalde
PERU	Comité Provincial/Distrital de Defensa Civil	Alcalde

FUENTE. Elaboración propia

En muchos países la población participa activamente en la gestión de las emergencias y los desastres. Es el caso de Japón donde existen

organizaciones voluntarias de administración de desastres que trabajan con los Consejos Municipales de Administración de desastres. En Cuba la población participa en la Asamblea Municipal del poder popular y desde esta instancia organiza su participación en las acciones de defensa civil. En México la estructura del sistema prevé la participación de la población a través de los denominados cuerpos voluntarios, en los niveles federal, estatal y municipal.

### **6.6.6 Experiencias de Gestión Local de Riesgos**

#### **A. Proyecto - Mejorando las Capacidades Locales para la Reducción de los Desastres en Ancash - Perú.**

El objetivo del proyecto fue: Fortalecer las capacidades de los actores locales en la gestión de riesgo de desastres, articulando el nivel municipal con el comunitario, en comunidades de la provincia de El Santa, región Ancash.

Las principales lecciones aprendidas a raíz de la ejecución del proyecto son las siguientes: El involucramiento de los municipios, las organizaciones locales y la población, en general, ha dependido de relacionar el desarrollo con la gestión del riesgo y articularlos a la participación comunitaria. La articulación de autoridades y funcionarios municipales con la población organizada es fundamental para lograr un mayor involucramiento en un proceso de gestión de riesgo.

El trabajo con los municipios debe incluir procesos de fortalecimiento de los equipos municipales en diversas herramientas para el manejo del desarrollo, y no solo limitarlos a aspectos de la prevención y la emergencia. Los concursos escolares son un medio eficaz para lograr la participación de los escolares.

Es necesario definir mecanismos claros para el seguimiento y evaluación de los planes de emergencia y de desarrollo con indicadores claros que permitan medir las metas planteadas para la reducción de riesgos.

La población mostró una mayor motivación y tuvo una mayor participación en las obras físicas que solucionaban un problema concreto de riesgo en la comunidad. Las instituciones públicas, de manera general, no tuvieron un rol protagónico porque todavía se piensa y se actúa con un paradigma tradicional que considera las acciones de prevención de desastres como tarea del Comité de Defensa Civil.

## **B. Implementación de la Gestión Local de Riesgo – Experiencias de la GTZ en América Central**

El proyecto de la GTZ se denomina FEMID: Fortalecer Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres.

Las lecciones aprendidas del proyecto son: Los actores principales como la administración comunal y los representantes voluntarios de la población deben participar activamente en los esfuerzos desde el principio. La gestión de riesgo debería ser una parte integrante de las políticas de desarrollo local. La administración comunal es la instancia responsable, oficial y democráticamente legitimada, de coordinación de los distintos sectores.

La gestión de riesgo requiere una base financiera estable. Esa provisión financiera básica puede asegurarse mediante su inclusión en el presupuesto comunal. Para implementar acciones de gestión de riesgo hay que contar con la participación de la población amenazada. Siguiendo el enfoque multisectorial e integrado de la gestión de riesgo, se ha buscado la participación de una gama lo más diversificada posible de organizaciones e instituciones locales.

También resulta eficaz involucrar desde el comienzo a otras personas y grupos organizados, aunque su atención no se centre en la gestión de riesgo. Los grupos de mujeres en particular pueden contribuir a consolidar la prevención a nivel comunal. Se ha desarrollado una participación activa

de las mujeres, sobre todo, en los campos de sensibilización/capacitación, protección del medio ambiente y los recursos naturales, así como en los sistemas locales de alerta temprana. Asimismo, se ha fomentado la colaboración de niños y jóvenes. Una gestión de riesgo que integre la totalidad de la población amenazada es decisivo tener en cuenta esas estructuras o bien integrar a los actores importantes.

Es indispensable la integración de las estructuras locales de la gestión de riesgo en el sistema nacional. En situaciones de emergencia extrema, la administración comunal, encargada de la gestión de riesgos, puede también depender del apoyo nacional para la recuperación y la reconstrucción.

Es importante que en lo inherente a la planificación se estimen con realismo y se tomen como base los recursos, las capacidades y competencias existentes de los involucrados.

La participación de actores diferentes a nivel local en la planificación no es suficiente para garantizar el respeto de los distintos intereses. Por tanto, tiene que tenerse en cuenta de manera especial la consideración de esos intereses.

En la planificación deben incluirse micro actividades efectivas que la población pueda llevar a cabo por sí misma con ayuda del grupo local de gestión de riesgo y sin costos adicionales

### **C. Gestión de Riesgos y Desarrollo Local en El Salvador.**

Con el terremoto del 2001 y la dimensión de sus daños a lo largo y ancho del país, se evidenció que el control del manejo de la emergencia por parte del gobierno central era insuficiente, ineficaz y poco ágil para dar respuestas adecuadas.

A raíz de esa experiencia, se toma conciencia sobre la importancia del rol de los gobiernos locales en la gestión de riesgos. Surge del reconocimiento de que la gestión local de riesgos permite lidiar efectivamente con la diversidad de amenazas que podrían afectar solamente una parte o la totalidad del territorio nacional. Los Gobiernos Locales, dada su cercanía al territorio y la población, pueden brindar una atención más eficiente y rápida para la preparación frente a una amenaza y para la respuesta en la emergencia. Para involucrar y movilizar a la población, así como para establecer corresponsabilidad en estos procesos, las estructuras locales son las más idóneas.

A partir de lo anterior, diversas organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación internacional, han venido promoviendo espacios de fortalecimiento de estructuras locales para la gestión de riesgos.

También el Gobierno Central ha iniciado el proceso de descentralización de algunas competencias en el marco de la prevención y mitigación de riesgos y la atención de la emergencia.

A pesar de la relevancia que reviste la gestión local de riesgos, ésta sólo puede ser efectiva en tanto exista una articulación con el nivel nacional. Necesita estar apoyada en una normatividad y en coordinaciones interinstitucionales efectivas con las instancias correspondientes del gobierno central, debido a que las acciones para la reducción del riesgo y de las vulnerabilidades, trascienden muchas veces el ámbito local y requieren de recursos materiales y técnicos que no poseen los gobiernos locales ni los territorios.

La Ley de Prevención y Mitigación de Desastres y Protección Civil establece el marco para la actuación de instancias de protección, prevención y mitigación de desastres en el ámbito comunal, municipal, departamental y nacional. Un aspecto débil es que los mecanismos de coordinación entre dichos niveles no quedan claramente establecidos, a pesar de su complejidad.

El marco regulatorio aprobado en El Salvador, relativo a la gestión de riesgos, tiene un fuerte énfasis en torno a la atención de la emergencia y acciones de preparación. Solo en menor medida enfoca la parte de prevención y mitigación de riesgos.

Las municipalidades, a su vez, han dependido de la ONGS, para la obtención del financiamiento para realizar un trabajo más sistemático en la materia. Uno de los actores claves que no ha tenido una presencia fuerte en el tema es la empresa privada.

#### **D. El Papel de las Instituciones Locales en la Gestión de Riesgos en Honduras.**

En la experiencia de Honduras, encontramos que, las comunidades mientras no sean demasiado afectadas, tienen importantes capacidades de respuesta y hasta pueden apoyar a comunidades vecinas. Sin embargo cuando son muy impactadas, la capacidad de respuesta es limitada. Lo mismo ocurre con las municipalidades, en particular con las municipalidades de menor tamaño.

En los procesos de gestión local de riesgos, los gobiernos e instituciones locales han demostrado que pueden tener un papel de actores principales, sobre todo en lo concerniente a las medidas no-estructurales de prevención y mitigación destinadas a disminuir los niveles de vulnerabilidad local.

Ciertas experiencias como las del proyecto Lempira Sur en materia de desarrollo local ilustran el rol central que pueden y deben jugar las unidades familiares, instituciones comunitarias y gobiernos locales en la materia. Ciertas de las limitaciones observadas en la zona norte de Honduras ilustran a su vez que los procesos de desarrollo local no pueden prosperar sin estar basados en un fortalecimiento y/o remodelación de la institucionalidad local tradicional.

Los gobiernos, organizaciones e instituciones locales tienen obvias ventajas comparativas en el manejo de desastres naturales, básicamente relacionadas con su capacidad de reacción inmediata, su proximidad al



sitio del desastre y a su conocimiento de la realidad local. Pero estas ventajas comparativas disminuyen a medida que se incrementa la magnitud del desastre.

El esquema de las Mancomunidades de municipios o Comités de Manejo de Cuencas son mecanismos institucionales pertinentes para incrementar el alcance de la jurisdicción de los gobiernos o instituciones locales.

### **E. Gestión del Riesgo Colectivo en la Ciudad de Manizales – Colombia.**

Las principales políticas diseñadas e implementadas en la ciudad en lo que ha gestión de riesgos se refiere son:

Política de identificación del riesgo. Existe una instrumentación sísmica y meteorológica con fines de monitoreo y alerta. El observatorio vulcanológico y sismológico vigila continuamente los volcanes del área y la actividad sísmica regional. Estudios de amenaza y de riesgo han sido la base para proponer las medidas estructurales de reducción de la vulnerabilidad en la ciudad. Se dispone de mapas geológicos, de procesos erosivos y de zonas de riesgo que han sido insumos de su plan de ordenamiento territorial. La microzonificación sísmica de la ciudad es una herramienta innovadora que les facilita a los diseñadores de edificaciones aplicar de manera eficiente la normativa sismo resistente.

Política de reducción del riesgo. Manizales cuenta con un código de construcciones y urbanizaciones desde 1981, que desde entonces incorpora requisitos sismo resistentes. Posteriormente lo incluyo ejemplarmente en su Plan de Ordenamiento Territorial. Desde los años 70 se han realizado obras de estabilidad de taludes en toda la ciudad. Se ha realizado el esfuerzo y la rehabilitación sismo resistente de edificaciones vulnerables. Se han realizado un amplio número de proyectos de reubicación de vivienda de las zonas de alto riesgo no mitigable. Con la comunidad se recuperan y adecuan las áreas liberadas producto de los procesos de reubicación.

La política de manejo de desastres. La ciudad cuenta con un Plan Municipal de emergencia, PEM, que orienta la respuesta en caso de crisis y define los procedimientos operativos y los mecanismos de coordinación que facilitan la acción interinstitucional. Se realizan periódicamente ejercicios de simulación en todas las dependencias y autoridades de la administración municipal y de las instituciones locales. La administración municipal fortalece y apoya a los organismos de socorro mediante convenios interadministrativos que facilitan la atención de las emergencias. La ciudad cuenta con un procedimiento especializado de evaluación de daños de edificaciones en caso de sismo, con el fin de definir la habitabilidad en el menor tiempo posible. Se tienen actos administrativos predefinidos y adecuados para la demolición de edificios en peligro de colapso.

Política de transferencia del riesgo. Se caracteriza por los siguientes aspectos: La reciente y detallada microzonificación sísmica de la ciudad ha servido para optimizar las estrategias de protección financiera del municipio en caso de daños en sus inmuebles públicos y para evaluar el riesgo de todas las edificaciones privadas, con fines de aseguramiento colectivo. La ciudad ha contado con un mecanismo de aseguramiento colectivo que hasta hace poco se recaudaba a través del cobro del impuesto predial.

Los aportes de las experiencias consultadas las podemos sintetizar de la siguiente manera: El involucramiento de los municipios, las organizaciones locales y la población en acciones de prevención de desastres, en algunos casos, ha dependido de relacionar el desarrollo con la gestión del riesgo y articularlos a la participación comunitaria. La articulación de autoridades y funcionarios municipales con la población organizada es fundamental para lograr un mayor involucramiento en un proceso de gestión de riesgo. La importancia del fortalecimiento de organizaciones locales para la gestión de riesgos. La definición de

mecanismos claros para el seguimiento y evaluación de los planes de emergencia y de desarrollo con indicadores claros que permitan medir las metas planteadas para la reducción de riesgos.

El reconocimiento de la importancia del rol de los gobiernos locales en la gestión local de riesgos, debido a que por su cercanía al territorio y a la población pueden brindar una atención más eficiente y rápida para la preparación frente a una amenaza y para la respuesta en la emergencia.

A partir de este reconocimiento la promoción de los espacios de fortalecimiento de estructuras locales para la gestión de riesgos. El reconocimiento de que la gestión local de riesgos sólo puede ser efectiva en tanto exista una articulación con el nivel nacional. El nivel local necesita estar apoyado en una normatividad y en coordinaciones interinstitucionales efectivas con las instancias correspondientes del gobierno central.

En los procesos de gestión local de riesgos, los gobiernos e instituciones locales han demostrado que pueden tener un papel de actores principales, sobre todo en lo concerniente a las medidas no-estructurales de prevención y mitigación destinadas a disminuir los niveles de vulnerabilidad local.

Otro aporte importante de la experiencia de Manizales Colombia, es el desarrollo de una cultura sísmica local, a través del establecimiento y aplicación de políticas de: identificación del riesgo, reducción del riesgo, manejo de desastres y de transferencia del riesgo. Algunos componentes más relevantes de estas políticas, que se mencionan a modo de ejemplo son: Los estudios de amenaza y riesgo que han sido la base para proponer las medidas estructurales de reducción de la vulnerabilidad en la ciudad. La microzonificación sísmica de la ciudad. La ciudad ha contado con un mecanismo de aseguramiento colectivo que hasta hace poco se recaudaba a través del cobro del impuesto predial. Los conceptos de riesgo han sido incorporados en la educación formal y hay continuamente un trabajo de divulgación con los medios de comunicación.

## **6.7 Conceptos Operacionales**

### **NIVEL DE ORGANIZACIÓN DEL COMITÉ**

Comprende el análisis de las características del diseño de la estructura organizacional del comité, la definición de la naturaleza del comité, las áreas y funciones, los instrumentos normativos y de gestión, el personal involucrado, ubicación del comité en la estructura orgánica de la municipalidad; aspectos que nos permitan apreciar si el comité está adecuadamente organizado para asumir sus funciones y cumplir con los objetivos que tiene previstos, en su rol de órgano ejecutor de las políticas de prevención y atención de desastres en el distrito.

El nivel de organización del comité será medido a través de indicadores relacionados con la estructura orgánica del comité, funciones asignadas al comité, cumplimiento de las funciones asignadas, instrumentos normativos de funcionamiento e instrumentos de gestión aprobados.

### **NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL COMITÉ**

Se refiere al análisis de la medida en que el comité, como gestora de las políticas de prevención y atención de desastres, está en una situación informal o inorgánica o está organizada, con una práctica estable, cuya actuación puede predecirse con cierta confianza y considerársele como una entidad formalizada, con continuidad y proyección en el tiempo.

El nivel de institucionalización del comité será medido a través de indicadores relacionados con la formalización del comité y su funcionamiento, frecuencia de reuniones, acuerdos aprobados y ejecutados y relación con sus funciones, miembros del comité e instituciones representadas en él.

### **PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO**

Considera el análisis del proceso de planificación y la asignación de presupuesto al comité. Es decir quienes hacen la planificación, que planes

se han formulado, la utilidad de los planes. También el análisis del nivel de involucramiento de la población y de los principales actores locales en los procesos de planificación y presupuesto. El análisis de la identificación de problemas y necesidades, las causas que los generan y la priorización del uso de recursos en función de los objetivos y metas, así como el establecimiento de estrategias y metas para darles solución.

El proceso de planificación y presupuesto del comité será medido a través de indicadores relacionados con los planes, programas y proyectos aprobados por el comité, niveles de presupuesto aprobado y ejecutado, prioridades a los que se destina el presupuesto.

#### **PARTICIPACIÓN DE LOS MIEMBROS EN EL COMITÉ**

Comprende el análisis del nivel de involucramiento de los miembros en la gestión del comité. Incluye su participación en los procesos, actividades; propuestas formuladas, acuerdos logrados, grado de involucramiento en cumplimiento de objetivos y de las funciones asignadas, ejercicio efectivo de mecanismos de participación establecidos dentro del comité.

El nivel de participación de los miembros del comité será medido a través de indicadores relacionados con las propuestas de cada miembro que se materializaron en acuerdos en el comité, reuniones en las que participó cada miembro, actividades organizadas por el comité en las que participó cada miembro y mecanismos de participación de los miembros del comité.

#### **ENFOQUE DE GESTIÓN CONVENCIONAL O GESTIÓN DEL DESASTRE**

Orientación de las acciones y formas de intervención del comité en los desastres.

En el enfoque convencional, que llamaremos enfoque de gestión del desastre; las acciones y formas de intervención se dirigen al desastre mismo, como hecho cumplido, ya pasado, y que necesariamente va a volver a ocurrir. Se priorizan las acciones para atender a las emergencias y, en el mejor de los casos, a preparativos para enfrentar los desastres y actividades de alerta.

#### ENFOQUE DE GESTION ALTERNATIVA O GESTION DEL RIESGO

Orientación de las acciones y formas de intervención del comité con respecto al riesgo. En el enfoque alternativo, que llamaremos enfoque de gestión del riesgo; las acciones y formas de intervención deben orientarse a la transformación de aquellas condiciones o factores de riesgo que, de no ser corregidos, desembocan en un desastre. Se priorizan acciones como: conocimiento y conciencia del riesgo, el análisis de las causas del riesgo y de los actores sociales responsables, análisis de las relaciones entre el riesgo y las modalidades de desarrollo vigentes, entre otras. Este enfoque se considera como un componente transversal del desarrollo

#### ACCIONES DE PREVENCIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

Son aquellas acciones orientadas a prevenir las emergencias y los desastres, tales como: Estudios sobre vulnerabilidad, amenazas y riesgos. Preparación y ejecución de simulacros. Formulación de mapas de peligros. Formación de brigadas de defensa civil y de rescate. Implementación de sistemas de alerta temprana. Capacitación a la población en temas de prevención de desastres. Ejecución de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil. Promoción de la participación de la población en temas de prevención.

#### ACCIONES DE ATENCIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES.

Son aquellas acciones orientadas a la atención de las emergencias y los desastres, tales como: Implementación del centro de operaciones de

emergencia. Realización de evaluación de daños en casos de desastre. Activación y funcionamiento del comité. Instalación de albergues temporales. Rehabilitación de servicios básicos. Proceso de declaratoria de emergencia. Participación de la población en la atención.

### CARACTERÍSTICAS DE CONDUCCIÓN DEL COMITÉ

Comprende el análisis de las características del proceso de dirección en el comité, está referido al análisis de los siguientes aspectos: Voluntad del presidente de alentar y apoyar a los miembros a que lleven los planes a la práctica. Esfuerzo para que los miembros del comité se concentren en las metas. El ejercicio del liderazgo del presidente del comité para que los miembros trabajen juntos. Y de cómo esas características influyen en el comportamiento de los miembros del comité y en la consecución de los objetivos.

Las características de conducción del comité será medido a través de indicadores relacionados con la persona que asume el liderazgo en el comité, proceso de asignación de funciones y responsabilidades a los miembros del comité, rol de presidente en los procesos de toma de decisiones del comité, rol del presidente en la consecución de objetivos, tipo de estilo de liderazgo que ejerce el presidente del comité.

### HABILIDAD DE CONCERTACIÓN PARA CONTRIBUIR A MEJORAR EL DIALOGO Y LA COMUNICACIÓN ENTRE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ.

Se refiere al análisis de la capacidad del presidente del comité para promover la comunicación al interior del comité, a fin de establecer adecuados canales y mecanismos de comunicación entre los miembros, para resolver conflictos en base al dialogo y establecer mecanismos de concertación y negociación.

La habilidad de concertación para contribuir a mejorar el dialogo y la comunicación entre los miembros del comité será medido a través de indicadores relacionados con la habilidad del presidente del comité para establecer acuerdos, alianzas estratégicas, administrar conflictos y tensiones y definir mecanismos de negociación y concertación.

#### HABILIDAD PARA LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

Comprende el análisis de la habilidad negociadora del presidente del comité para obtener recursos y apoyos para las acciones de prevención y atención de desastres, de otros agentes locales e institucionales.

La habilidad para la movilización de recursos será medido a través de indicadores relacionados con la habilidad para involucrar y establecer vínculos entre los diversos actores locales, habilidad de movilizar recursos del sector público y privado, habilidad de ganarse el compromiso de particulares y grupos locales influyentes.

#### EXPERIENCIA DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ EN GESTIÓN DE DESASTRES.

Comprende el análisis de la experiencia general o específica de los miembros del comité de defensa civil, en gestión de desastres. Es decir la experiencia adquirida en el desempeño de cargos en diversas instituciones, cargos o funciones relacionados con defensa civil y la contribución de esa experiencia en la gestión del comité para la prevención y atención de las emergencias y desastres en el distrito.

La experiencia de los miembros del comité en gestión de desastres será medido a través de indicadores relacionados con los años de experiencia como miembro de comités de defensa civil, secretario técnico de comité de defensa civil, o entidad similar; experiencia en profesión u ocupación relacionada con gestión de desastres.



## NIVEL DE CAPACITACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ EN DEFENSA CIVIL.

Se refiere al análisis de las capacidades adquiridas mediante la capacitación por los miembros del comité en prevención y atención de desastres y en general en temas de defensa civil y de qué forma esas capacidades contribuyen a la gestión del comité para la prevención y atención de las emergencias y los desastres en el distrito.

El nivel de capacitación de los miembros del comité será medido a través de indicadores relacionados con eventos de capacitación asistidos y aprobados relacionados con defensa civil, horas de capacitación recibidos en temas de defensa civil.

## PERCEPCIONES DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES.

Se refiere a que piensan, como valoran, como consideran, que creen y cuáles son las prioridades de los miembros del comité sobre la importancia de la prevención y atención de emergencias y desastres, que permitan descubrir actitudes, valores sociales y creencias.

## Capítulo III

### PRESENTACIÓN DE RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

#### 7. Contexto del Distrito de La Molina

##### 7.1 Ubicación Geográfica

El distrito de La Molina se ubica en la parte central de la costa peruana en el departamento de Lima. Su extensión queda definida aproximadamente por las siguientes coordenadas geográficas: 12° 00'03" a 12° 00' 07" Latitud sur y 76° 57' 00" a 76° 51' 00" Longitud oeste.

El distrito de La Molina se ubica geográficamente en un área límite, entre lo que constituye la parte alta de la Región Chala y la parte baja de la Región yunga, es decir entre chala Hanan y Yunga Hurin, de acuerdo a la clasificación de Pulgar Vidal, nos estamos refiriendo a una altitud que de 350 a 900 m.s.n.m.

Al encontrarse La Molina en un área límite geográficamente, aunque con características particulares, nos permite observar en términos generales dos áreas claramente identificables. La que corresponde a la Chala Hanan está compuesta de tierras aluviales; son terrenos aptos para la agricultura y es el lugar que los pobladores prehispánicos irrigaron y dominaron, y donde se asentaron haciendas y fundos agrícolas en las épocas Colonial y Republicana actualmente ocupados por la urbe y la correspondiente a la Yunga Hurin está compuesta de terrenos pétreos, arenales y desérticos, no aptos para la agricultura, por la falta de agua, y ocupados actualmente por viviendas, residencias y canteras de piedra y arena también forman parte de esta área los rocallosos cerros que en muchas partes del distrito emergen.

El distrito de La Molina limita por el norte con el distrito de Ate Vitarte, por el este con el distrito de Pachacamác, por el oeste con el distrito de

Santiago de Surco y por el sur con los distritos de Villa María del Triunfo y Pachacamác.

## **7.2 Clima del Distrito**

El clima del distrito de La Molina es por lo general templado y saludable; la atmósfera de abril a diciembre se caracteriza por un amanecer de nubes y nieblas, que sólo eventualmente producen una débil llovizna llamada garúa. Esta carga de nubes tiene su origen en las húmedas y calientes masas aéreas ecuatoriales que soplan del mar hacia nuestras costas y que al desplazarse sobre la superficie fría de la Corriente Peruana se condensan produciendo la niebla que cubre la mayor parte del distrito. Estas nubes y nieblas se disipan cada día para dar paso a un ambiente templado y hasta soleado; contrariamente en las noches la temperatura desciende, causando una sensación de frío.

## **7.3 Población**

Según los últimos Censos Nacionales 2007: IX Población y VI de vivienda efectuada por INEI, la población del distrito de La Molina asciende a 132,498 habitantes. De los cuales 61,455 son hombres y 71,043 son mujeres.

La población por grandes grupos de edad es como sigue: menores de un año 1,448; de 1 a 14 años de edad 25,337; de 15 a 29 años 35,316, de 30 a 44 años 30,214; de 45 a 64 años 29,029 y de 65 a mas años 11,154 habitantes.

## **7.4 Breve Historia y Creación como Distrito**

La Molina se encuentra ubicada al Este de la ciudad de Lima, fue una comarca que durante la época pre-hispánica dependía de Pachacamác.

Su existencia se remonta a la Época Pre-colombina, donde fue asiento de diversos cacicazgos en el ámbito político, en el aspecto religioso había un centro ceremonial

Al llegar los españoles, el territorio se llenó de haciendas con sembríos de algodón, cultivo e industrialización de caña de azúcar, hortalizas y trapiches, convirtiéndose en una fuerte región agrícola.

Con el tiempo resultó ser un lugar ideal para casas de campo, valle dotado de un clima especial que invita al foráneo a visitar esta tierra cálida. Con el correr de los años, en el valle se ubicaron numerosos molinos que luego dieron el nombre a esta población.

En la época Republicana, se concentraron en el Valle de La Molina, florecientes haciendas donde se desarrollaron especies ganaderas; fue así que a mediados del siglo pasado empezó a poblarse con urbanizaciones.

El distrito de La Molina fue creado mediante la Ley 13981, el 06 de febrero de 1962, modificándose posteriormente el límite noreste el 19 de noviembre de 1984 con la Ley N° 23995.

### **7.5 Peligros o Amenazas a los que está Expuesto el Distrito**

El distrito de La Molina está expuesto a peligros que pueden ser producidos por fenómenos naturales y antrópicos.

En cuanto a los peligros por fenómenos naturales tenemos los geológicos, que según su origen pueden ser: De dinámica geotectónica (sismos y terremotos), Fenómenos Hidrológicos (inundaciones y sequias) y movimiento en masa o gravedad (derrumbes, desprendimientos de rocas).

El peligro mayor representan los sismos, así lo confirman los sismos ocurridos a través de la historia, registrados en los años 1940, 1966, y

1974 según el detalle registrado en la ponencia “Grandes desastres...Grandes Respuestas” en un simposio sobre Emergencias y Desastres:

1940: Terremoto, litoral central

El 24 de mayo, 11h35, se produjo un terremoto de magnitud 8,2 Ms, intensidad VIII en la escala de Mercalli modificada (MM) (...) hipocentro: 50 km de profundidad a 120 km NO [Nor Oeste] de Lima (...) Averías en construcciones de concreto armado en el Callao (Compañía Nacional de Cerveza) y dos edificios de la Universidad Agraria de La Molina. (15) 15. Vilcapoma L. Terremoto de Lima del 24 de Mayo de 1940. Lima: Instituto Geofísico del Perú; 1990

1966: Terremoto, litoral central

Ocurrió el 17 de octubre a las 16.41 h con magnitud de 7,5; intensidad VIII-IX MM, (...) En Lima alcanzó VI MM en la parte central (...) En La Molina VIII MM. (...) (18). 18. Silgado E. Historia de los sismos más notables ocurridos en el Perú (1513-1974). Lima: Instituto de Geología y Minería; 1978.

1974: Terremoto, litoral sur

Se produjo el sismo el 3 de octubre a las 09.31 h con epicentro localizado a 70 km al S-SO de Lima (...) Los mayores daños ocurrieron en La Molina VIII-IX MM, donde dos edificios de concreto armado colapsaron y otros resultaron muy dañados. (...) (21). 21. Giesecke A, Ocola L, Salgado E, Giuliani h. El terremoto de Lima del 3 de octubre de 1974. Informe técnico. Lima: CERESIS/UNESCO; 1980. (Morales 2008)

Tomando en cuenta la intensidad de los terremotos producidos en La Molina en los años 1966 (intensidad VIII-IX) y 1974 (VIII-IX), considerando que la máxima intensidad probable para el departamento de Lima es de IX, podemos inferir que el distrito de La Molina es de alto riesgo sísmico. Sobre la máxima intensidad probable para el departamento de Lima, Helga Valdivia y Daniel Núñez mencionan:

Diversos análisis referidos a la máxima intensidad sísmica y la probabilidad condicional de la ocurrencia de un terremoto grande o muy grande para diferentes lugares en la Costa de América del Sur, elaborado por el Centro Regional de Sismología para América del Sur en 1985 clasifica como la máxima intensidad probable para el departamento de Lima de IX con una probabilidad condicional (refiere a los terremotos causados por movimientos entre-placas) (Valdivia s/f)

Así mismo el peligro sísmico del distrito ha sido materia del estudio denominado “Proyecto de Reducción de la Vulnerabilidad Sísmica y Diagnostico de Áreas Urbanas y Zonas de Expansión contra Desastres Naturales del Distrito de La Molina” elaborado por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y el Centro Peruano Japonés de Investigaciones

Sísmicas y Mitigación de Desastres Naturales (CISMID) a pedido de la Municipalidad de La Molina en el año 2001 y como resultado del cual, tomando como referencia el estado de conservación, la antigüedad, la configuración estructural de las viviendas y la influencia de los códigos en el tiempo se han obtenido las siguientes conclusiones:

Viviendas con vulnerabilidad alta, se concentra directamente la urbanización Musa, por tener un mal estado de conservación y porque la mayoría de sus viviendas tiene mayor a 25 años. Viviendas con vulnerabilidad media, aquí se ubican gran parte de las urbanizaciones del distrito porque el 55.6% tienen entre 5 y 25 años; y porque la gran parte se encuentra en buen estado de conservación. Viviendas con vulnerabilidad baja, aquí se encontraría la urbanización La Capilla, porque la mayoría de sus edificaciones tienen menos de cinco años y por encontrarse en el grupo de buen estado de conservación.

Se desarrollo un análisis preliminar de vulnerabilidad sísmica del distrito sin considerar la contribución del suelo; asumiendo solamente los parámetros el Estado de conservación y la antigüedad de las viviendas. Del estado de conservación de las viviendas del distrito se concluye que: El 92.5 % presenta un buen estado, frente a un 6.8 % de regular estado de conservación y un 0.6 % de mal estado de conservación.

Se encontró que la urbanización Musa por presentar un mal estado de conservación y tener más de 25 años de antigüedad en la mayoría de sus viviendas, es la zona más vulnerable del distrito de La Molina. La urbanización La Capilla, por presentar un buen estado (100%) de conservación y tener menos de 5 años de antigüedad en la mayoría de sus viviendas, es la zona de baja vulnerabilidad del distrito de La Molina. Las edificaciones de albañilería mayores a 4 pisos no son recomendables para el distrito de La Molina. (Alarcón 2003: 20-24)

Además en cuanto a peligro sísmico, la región Lima está considerada como región afectada y con un grado de recurrencia entre alto y muy alto, según la Matriz de Diagnostico de Peligros, Anexo C del Plan Nacional de Operaciones de Emergencia, aprobado mediante D.S. 098-2007-PCM. (Indeci 2007 b: 30)

En cuanto a los peligros por fenómeno hidrológicos, el distrito de la Molina está expuesto a inundación, existe siempre el peligro latente de inundación del rio Surco, sobre todo en la zona del Asentamiento Humano de Matizando, así se considera en el Plan de emergencia “La Molina frente a riesgos de desastres” aprobado mediante Resolución de Alcaldía Nº 076-2007 de fecha 19 de Febrero del 2007, donde se incluyen escenarios probables de desastres, en base al nivel de peligro en la zona

y a los antecedentes de emergencias registrados y se señala textualmente: “Escenario N° 1: Matazango Por el incremento de las lluvias en la sierra del Perú, podría producirse desborde del rio surco en la zona de Matazango, presentándose un posible desborde afectando las viviendas ubicadas en el Jr. Paseo de los Eucaliptos, Jr. Camino Real“(Municipalidad de La Molina 2007 b).

También existen peligros por fenómenos de movimiento en masa o gravedad, relacionados con desprendimientos de rocas y derrumbes de cerros aledaños a las urbanizaciones, peligro asociado a la vulnerabilidad del distrito ante sismos y terremotos. Según la configuración geográfica del distrito, este se encuentra rodeado de cerros tales como: Cerro Centinela, cerro de Melgarejo (o Huaquerone), cerro de la Hacienda de La Molina, cerro Tres Cumbres, cerro Colorado, cerro Talderias de San Francisco, cerro Puruchuco, cerro Candela y cerro Gallinacera, tal como está precisado en la Ley de creación del distrito Ley N° 13981 del 6 de Febrero de 1962.

En el Plan de emergencia “La Molina frente a riesgos de desastres” aprobado mediante Resolución de Alcaldía N° 076 -2007 de fecha 19 de Febrero del 2007, donde se incluyen escenarios probables de desastres, en base al nivel de peligro en la zona y a los antecedentes de emergencias registrados se señala textualmente:“Escenario N° 2: Viñas. A consecuencia de un sismo de gran magnitud podría producirse un deslizamiento en la zona de Viña Alta afectando a las Instituciones educativas N° 140 y la cuna de Viña Alta” (Municipalidad de La Molina 2007 b).

El peligro de deslizamiento es latente tal como es el caso por ejemplo de la urbanización Las Laderas de La Molina, cuyo ex presidente de la Junta vecinal de la Zona, manifiesta: “(...) acá hay muchas laderas del cerro, en laderas también hay zonas peligrosas donde pueden caer las rocas, las

piedras (...) siempre se quedaba que debemos ir, debemos ir y pero (...) inclusive se han presentado oficios a la municipalidad y ha defensa civil”.

En lo que se refiere a peligros antrópicos, tenemos a los incendios urbanos, fuga de gas, corto circuito, accidentes, y otros que se evidencian a través de las estadísticas de emergencias atendidas por la Compañía de Bomberos Voluntario N° 96 “Andrés Avelino Cáceres” de La Molina, a modo de ejemplo presentamos a continuación:

**CUADRO N° 7**  
**EMERGENCIAS ATENDIDAS EN EL AÑO 2006 –CBVP- LA MOLINA**

INCENDIOS	FUGA/GAS	CORTO CIRCUITO	ACCIDENTES	OTROS	TOTAL
69	29	10	77	61	246

FUENTE. Compañía de Bomberos Voluntarios N° 96 La Molina

También en cuanto a peligros antrópicos, podemos mencionar la construcción de viviendas e infraestructura pública sin las debidas medidas de seguridad, como son los cercos perimétricos sin columnas, como ocurre en el asentamiento Humano de Matazango, corroborado por su ex presidente de la Junta Vecinal, quien dice al respecto:

Nosotros tenemos problemas latentes y tenemos también nuestras calles como lo ha visto Ud. no son rectos, por lo tanto tenemos vecinos adyacentes que tienen paredes que, sin columna, tienen siete, ocho, once metros de altura sin columna, pared ladrillo de soga no es ni siquiera de cabeza, súper delgado, ellos riegan sus jardines por otro lado, entonces todo están con huequitos ya todo con sarro los ladrillos, corre peligro eminente por los niños escolares, bueno vía pública no? inclusive deteriora nuestras pistas porque la filtración del agua de la cañería por otro lado, tenemos problemas realmente.

Constituyen peligros antrópicos también las construcciones de viviendas informales sin medidas de construcción adoptadas por falta de diseño adecuado y la construcción de viviendas en zonas vulnerables tales como aquellas que se encuentran sobre rellenos sanitarios, en las laderas de los cerros. Otros peligros antrópicos representan también las líneas de alta tensión de las empresas de energía eléctrica que se han instalado en



todo el distrito que pueden ocasionar accidentes durante procesos constructivos, o cuando se producen sismos.

## **8. Enfoque de Gestión del Comité de Defensa Civil**

En esta parte analizamos el enfoque de gestión del comité, para conocer según la orientación de sus acciones y sus formas de intervención, a qué tipo de enfoque de gestión corresponde.

Este análisis se realiza en base a dos enfoques, identificados en el marco teórico del estudio. El enfoque de gestión del desastre, llamado también enfoque convencional y el enfoque de gestión del riesgo, llamado también enfoque alternativo.

En adelante entenderemos por enfoque de gestión del desastre, aquel enfoque basado en el desastre, donde las prioridades son los preparativos para enfrentarlos y las acciones para su atención, así como actividades de alerta temprana. En cambio el enfoque de gestión del riesgo prioriza la transformación de las condiciones y factores de riesgo, se prioriza el análisis de las causas del riesgo y de los actores sociales responsables, análisis de las relaciones entre el riesgo y las modalidades de desarrollo, este enfoque se considera como un componente transversal del desarrollo.

En el cuadro siguiente mostramos las opiniones de los miembros del comité con respecto al enfoque de gestión que utiliza el comité de defensa civil de La Molina.

CUADRO Nº 8

**OPINIONES SOBRE EL ENFOQUE DE GESTION DEL COMITÉ DE DEFENSA CIVIL SEGÚN SUS MIEMBROS**

<b>MIEMBRO</b>	<b>OPINION</b>
Secretario Técnico del comité de defensa civil	El enfoque es la prevención, es lo que esta propugnando el Sistema Nacional de Defensa Civil, es lo mismo y eso no cambia. Y porque no cambia, porque está demostrado que invertir en prevención es más barato que invertir en corrección o en reconstrucción o lo que se quiera llamarse
Ex Presidente del comité de defensa civil	Prevenir, fundamentalmente era prevenir, antes que lamentar
Ex – Secretario técnico del comité de defensa civil	Lo establece el Sistema Nacional de Defensa Civil
Representante del Asentamiento Humano Matazango	No lo sé, no le he notado, o sea que parece que no han tenido o de repente hayan tenido, nos formaron, nos hicieron la entrega de la resolución y nos hicieron entrega de unos distintivos que éramos de la defensa civil, hay terminó... todo protocolo y hay terminó no? ya no nos hemos reunido de la fecha
Representante de la Univ. San Martin de Porres	Desconozco no se me ha informado
Representante de los vecinos de COVIMA	Bueno debe tener ah..., pero no lo conozco, debe tener
Representante de los vecinos de la Zona 4	Bueno si ha tenido, la cosa que no... nunca lo han llegado a cumplir ¿no?

FUENTE: Entrevistas a Informantes Clave

Según los hallazgos de la investigación, de las entrevistas a los miembros del comité, encontramos que en opinión del Secretario Técnico, el enfoque es la prevención, opinión compartida por el ex Presidente del Comité. De manera general el ex Secretario Técnico dice que el enfoque lo establece el SINADECI.

Por otro lado, otro hallazgo de la investigación es que los demás miembros del comité, desconocen o no han sido informados sobre el enfoque de gestión del Comité de Defensa Civil del distrito de La Molina.

Algunos no han sido informados, otros simplemente desconocen y no dan razones de ese desconocimiento, otros manifiestan de manera general

que es el enfoque que promueve el SINADECI, sin ser más específicos en su respuesta, lo que denota un desconocimiento del enfoque.

Sin embargo analizando algunos hechos, revisando algunas fuentes documentales, obtenemos algunas evidencias, que nos permiten identificar algunas características del enfoque de gestión del comité, que se aproximan a las características que corresponden al enfoque convencional o llamado también enfoque de gestión del desastre, propugnado por el SINADECI.

A continuación pasamos exponer los hechos y las evidencias encontradas.

Por ejemplo, en el enfoque de gestión del desastre, los responsables son principalmente el Estado y el Gobierno, como garantes de la seguridad de la población. En efecto todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Defensa Civil<sup>20</sup>, son organismos o instituciones del Estado. Cuando revisamos la composición del Comité de Defensa Civil de La Molina, también encontramos que la mayoría de sus miembros (60 %) son representantes de organismos y entidades del estado. El enfoque de gestión alternativo, propugna que la responsabilidad de la gestión del riesgo debe ser asumido por todos los sectores de la sociedad.

En relación con el desarrollo y la gestión ambiental, la gestión del desastre, es una práctica, acción o actividad aislada, es decir con su propia autonomía, no aparece como un eje transversal en los planes de desarrollo y de gestión ambiental. Así lo confirmamos revisando el Plan Estratégico Institucional 2007-2010 de la Municipalidad de La Molina, donde apenas se consideran dos actividades relacionadas con la gestión

---

<sup>20</sup> Según el Decreto Ley N° 19338, Art.4, el Sistema Nacional De Defensa Civil está constituido por: El Instituto Nacional de Defensa Civil, las direcciones Regionales de Defensa civil, los comités regionales, provinciales y distritales, las oficinas de defensa civil regionales, sectoriales, institucionales y las de los gobiernos locales. Todas estas entidades son del Estado.

de riesgo de desastres en el distrito, estas son: “Capacitar y ampliar la cobertura del programa de educación en defensa civil en las instituciones educativas del distrito” y “Difundir y desarrollar el Plan de Emergencia frente a riesgos de desastres”. (Municipalidad de La Molina 2008 a)

Otra característica del enfoque de gestión del desastre, es que privilegia la gestión reactiva. Las siguientes evidencias nos demuestran la gestión reactiva del Comité de Defensa Civil de La Molina, entendiendo por gestión reactiva, la preparación para la respuesta a emergencias, estar siempre alertados y preparados.

El ex Presidente del Comité de Defensa del Distrito de La Molina, preguntado sobre el enfoque que utilizaba el comité durante su gestión manifestó: “Prevenir, fundamentalmente era prevenir, antes que lamentar”.

El Secretario Técnico del Comité de Defensa Civil, preguntado sobre las principales actividades que ha realizado la Unidad de Defensa Civil del distrito manifestó básicamente haber realizado actividades de preparación para responder a las emergencias, entre estas actividades tenemos: simulacros, capacitación en defensa civil para todos los miembros de la fuerza aérea, capacitación a comerciantes, a los inspectores técnicos de la municipalidad y la formación de brigadistas de primera respuesta con los serenos de la municipalidad.

El Ex Secretario Técnico del Comité, ratifico la característica de gestión reactiva del comité, cuando respondió que, la función básica del comité es la prevención y atención de emergencias y desastres.

El enfoque de gestión del desastre, también se caracteriza por privilegiar la gestión correctiva. Sobre la característica del comité de priorizar la gestión correctiva, entendiendo por gestión correctiva, la adopción de

medidas y acciones de manera anticipada para promover la reducción de la vulnerabilidad, tenemos las siguientes evidencias y hechos que ratifican que, el enfoque que utiliza el comité es el de la gestión del desastre, denominado también enfoque convencional:

Según la Memoria Anual de la Unidad de Defensa Civil del distrito de La Molina, correspondiente a los años 2007 y 2008, se da cuenta de que se han efectuado Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil básicas 474 y Visitas de Inspección de Seguridad en Defensa Civil 1322 durante el año 2007. En el año 2008 las Inspecciones Técnicas fueron de 1830 y las Visitas de Inspección 2540. Estas inspecciones y visitas tienen por finalidad, tomar medidas para reducir la vulnerabilidad de las edificaciones de uso público frente a cualquier riesgo, relacionado con la infraestructura, cumplimiento de normas de ingeniería y de seguridad de las edificaciones, identificación y señalización de aéreas de seguridad y evacuación, entrenamiento del personal para casos de evacuación, etc.

El enfoque de gestión del desastre en la prioridad de control de riesgo, prioriza el control del riesgo presente. Encontramos evidencias que el enfoque de gestión del Comité de Defensa Civil de La Molina tiene esta característica del enfoque de gestión de desastres. Las evidencias son las siguientes:

En el Plan de Emergencia “La Molina frente a riesgo de desastres”, se prioriza los riesgos recurrentes a las que está expuesto el distrito, como son: Los sismos, desborde de río Surco, deslizamiento de cerros en caso de sismo. No se considera ni se incluye ninguna información sobre los riesgos futuros.

El Secretario Técnico del Comité de Defensa Civil, considera que el riesgo mayor a la que está expuesto el distrito es un terremoto (riesgo presente), al preguntársele al respecto dijo: “La Molina particularmente no tiene

mayores riesgos, básicamente acá lo puede pasar es y lo grave es un terremoto (...)"

El representante de la Zona 4, miembro del Comité de Defensa Civil, considera que existe el riesgo de deslizamiento en las laderas de los cerros (riesgo presente).

El representante del Asentamiento Humano Matazango, miembro del Comité de Defensa Civil, considera que el distrito está expuesto a riesgo de sismos y desborde de río (riesgo presente).

Sin embargo en contraste, el enfoque alternativo llamado también gestión del riesgo, promueve mecanismos para ejercer un control sobre el riesgo futuro. Estos mecanismos son entre otros: Normatividad y metodologías que garanticen que todo proyecto de inversión analice sus implicaciones en términos de riesgo nuevo, crear normativa sobre el uso del suelo urbano o rural que garantizara la seguridad de las inversiones y de las personas, búsqueda de usos productivos alternativos para terrenos peligrosos, impulsar normativa sobre uso de materiales y métodos de construcción accesibles y seguros, procesos continuos de capacitación de amplios sectores de la sociedad que inciden en la creación de riesgo y en la sensibilización y conciencia sobre el mismo, fortalecer opciones para que los que sufren el riesgo demanden legalmente a los que lo provoquen, entre otros mecanismos.(Lavell s/f)

El enfoque de gestión del comité está centrado en el desastre. El comité debe asumir el nuevo enfoque, centrado en el riesgo, por las siguientes consideraciones:

Bajo el enfoque convencional o de gestión del desastre del Comité de Defensa Civil de La Molina, los principales responsables son: El Estado y el Gobierno, es decir la Municipalidad, el comité conformado en su

mayoría por representantes de organismos públicos y el INDECI. Sin embargo en el nuevo enfoque, la gestión del riesgo debe ser asumido por todos los sectores de la sociedad. Es decir se debe involucrar la participación de la población, del sector privado, de las ONGs, y otros organismos del distrito, a través de diversos mecanismos.

Bajo el enfoque convencional en el Comité de La Molina, la gestión del desastre, es una actividad aislada que no tiene ninguna relación con los planes de desarrollo y de gestión ambiental. En el nuevo enfoque, la gestión del riesgo debe constituir un eje transversal en los referidos planes.

En el marco del enfoque convencional, en la gestión del Comité de Defensa Civil de La Molina, se privilegia la gestión reactiva, es decir la preparación para la respuesta a las emergencias. En el nuevo enfoque, se debe priorizar la gestión prospectiva, donde se trata de normar y controlar el desarrollo del riesgo, buscando la reducción del mismo.

En el enfoque convencional se privilegia la gestión correctiva, es decir la adopción de medidas y acciones de manera anticipada para promover la reducción de la vulnerabilidad. En el nuevo enfoque, sin dejar de lado la gestión correctiva se privilegia la gestión prospectiva.

El enfoque convencional, es un enfoque vigente no solo en nuestro país, sino también en otros países, así al realizar la revisión de experiencias de gestión de riesgos a nivel local encontramos que, en El Salvador por ejemplo predomina este enfoque con las siguientes características: Su centro de atención es el desastre, el manejo de desastres es considerado un problema de logística y cuantificación de daños, privilegia los grandes desastres, bajo este enfoque las soluciones vienen de afuera, de los niveles nacional y regional, entre otras características.

El enfoque convencional, que centra su atención en el desastre, en el Salvador, ha generado una debilidad en la determinación de competencias y funciones que a cada actor social le corresponde asumir. Esto ha derivado en la falta de mecanismos de coordinación y formas de articulación y organización no consistente, duplicación de esfuerzos e indefinición de competencias.

Como podemos apreciar en los párrafos anteriores, el enfoque de gestión que utiliza el Comité de Defensa Civil de La Molina es el enfoque de gestión del desastre. El Secretario Técnico del Comité, así como los demás miembros desconocen el enfoque de gestión del comité, así se ha comprobado de las declaraciones obtenidas en las entrevistas realizadas. Sin embargo los hechos y la información documental nos han permitido encontrar características que corresponden al enfoque convencional, denominado también gestión del desastre. Enfoque que promueve el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) como órgano rector del Sistema Nacional de Defensa Civil.

Así lo ratificó un funcionario del INDECI entrevistado, quien manifestó que el enfoque de la institución está en función al ciclo de los desastres y comprende: la estimación del riesgo, la reducción del riesgo, la respuesta y la reconstrucción. El propósito de la gestión del desastre, en su opinión, está orientado a reducir todo tipo de vulnerabilidad.

Si el comité continúa trabajando bajo el enfoque de gestión del desastre, seguirá teniendo debilidades tales como, la escasa o nula participación del sector privado y también de la misma población en la gestión de riesgos.

El desarrollo y la gestión ambiental continuarán siendo actividades aisladas de la gestión de riesgos.



El comité continuara actuando reactivamente y privilegiando la gestión correctiva, en vez de utilizar un enfoque proactivo.

Así también bajo el enfoque convencional el comité continuará priorizando los riesgos recurrentes, sin tomar en cuenta la construcción social de nuevos riesgos, su identificación, mitigación o reducción y socialización a la población.

Las implicancias del desconocimiento o poca claridad del enfoque por parte de los miembros del comité son las siguientes: Los miembros del comité no tienen una orientación clara de las acciones y formas de intervención del comité en los desastres. No les permite una actuación guiada o basada en lineamientos y objetivos pre establecidos, bajo marcos de actuación claramente definidos con anticipación. Les impide actuar bajo procedimientos y normas estandarizadas. No les permite asumir su rol y ubicarse en el lugar que les corresponde. Pierden de vista con respecto al rol que les corresponde al comité y a los demás actores en la prevención y/o atención de una emergencia o desastre.

Otra implicancia de la situación encontrada sobre el enfoque de gestión del comité, son las inconsistencias entre lo que declaran los miembros del comité y la observación real de la gestión.

## **9. Organización y Funcionamiento del Comité de Defensa Civil.**

Para conocer la organización y el funcionamiento del Comité de Defensa Civil analizamos los siguientes aspectos: Nivel de institucionalización del comité, nivel de planificación y asignación de presupuesto del comité, organización y funcionamiento de las comisiones, organización y funcionamiento de la secretaria técnica.

Es importante analizar la organización y el funcionamiento del comité, porque nos permite apreciar cómo está organizado y cómo funciona el

órgano gestor de las políticas de prevención y atención de desastres en el distrito. Este análisis se realizó en el marco de la normatividad existente sobre organización y funcionamiento de los Comités de Defensa Civil, aprobadas por el poder ejecutivo y el INDECI.

### **9.1 Nivel de Institucionalización del Comité de Defensa Civil.**

Al analizar el nivel de institucionalización del comité, abordamos los siguientes temas: Constitución, naturaleza y características del comité; organización y funciones que cumple el comité y el funcionamiento del comité.

Este acápite es importante en el análisis porque nos permite conocer el nivel de institucionalización del comité, hemos visto como está constituido el comité, cuáles son sus principales características, como esa organizado, que funciones cumple regularmente y como viene funcionando el comité, para el cumplimiento de sus funciones como órgano gestor de las políticas de prevención y atención de desastres en el distrito.

#### **9.1.1 Constitución, Naturaleza y Características del Comité**

Habiendo efectuado la revisión documental de las normas aprobadas por el Consejo Municipal y la Alcaldía de la Municipalidad Distrital de La Molina, referidas a la constitución del Comité de Defensa Civil en el distrito, hemos encontrado que, el comité de más antigüedad en el distrito data del año 1996, este comité fue constituido mediante Decreto de Alcaldía N° 006-1996 del 28 de mayo de 1996<sup>21</sup>.

Entre los años 1996 al 2006, no hemos encontrado otro Decreto de Alcaldía o norma similar de constitución del Comité de Defensa Civil del distrito de La Molina, que se haya publicado en el Diario Oficial El Peruano.

---

<sup>21</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 7 de junio de 1996.

El documento más reciente es el Decreto de Alcaldía N° 008-2007 del 27 de marzo del 2007<sup>22</sup> mediante el cual se dispone conformar el Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina para el ejercicio 2007, integrado por 27 miembros.

Mediante el mismo Decreto de Alcaldía, se aprueba conformar las siguientes comisiones del Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina: Comisión de Operaciones, Comisión de Salud, Comisión de Logística, Comisión de Ley, Orden e Inspecciones Técnicas y Comisión de Comunicaciones.

Respecto a la conformación de las comisiones del Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina notamos que no guarda relación en el número de comisiones que establece la normatividad del INDECI, que establece que son ocho las comisiones del comité. No se ha considerado en el Decreto de Alcaldía N° 008-2007, las siguientes comisiones: Comisión de Ciencia y Tecnología, Comisión de Planificación y la Comisión Coordinadora de Acciones y Obras de Prevención<sup>23</sup>.

Mediante el artículo tercero del Decreto de Alcaldía N° 008-2007, se encarga al Jefe de la Unidad de Defensa Civil las funciones de Secretaria Técnica del Comité de Defensa Civil de La Molina.

De la revisión documental y averiguaciones efectuadas en la Unidad de Defensa Civil de la Municipalidad, no se ha vuelto a conformar el Comité de Defensa Civil para el año 2008 y hasta la fecha de la investigación tampoco se había conformado el comité para el año 2009, tal como lo manifestó el actual Secretario Técnico del Comité: “En marzo estamos haciendo la nueva juramentación. No se ha convocado porque había que reorganizar la oficina, no solo de la oficina sino el distrito”

---

<sup>22</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de Abril del 2007.

<sup>23</sup> El Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil establece ocho comisiones.(Indeci 2006:56)

Según la Resolución de Alcaldía N° 234-2008 del 17 de octubre del 2008 en el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad distrital de La Molina, se establece que el comité es un órgano consultivo y de coordinación constituido a iniciativa del alcalde, teniendo como objetivos planear, dirigir y conducir las actividades de defensa civil, presidido por el alcalde. También se establece que el comité se rige por su propio reglamento y se denomina Comité Vecinal de Defensa Civil.

Sobre la naturaleza y características del Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina, establecidas en la Manual de Organización y Funciones, hacemos notar que el Comité de Defensa Civil no es un organismo que se constituya a iniciativa del alcalde, sino que su organización y funcionamiento obedece al mandato imperativo de la ley. Así lo establece la Ley del Sistema de Defensa Civil<sup>24</sup>.

Así mismo el Comité de Defensa Civil no es un organismo de carácter vecinal, sino que su naturaleza y composición es multisectorial porque involucra no solo a los vecinos, sino también a representantes del sector público y privado del distrito, así está establecido en el reglamento del Sistema de Defensa Civil<sup>25</sup>.

También debemos precisar que el Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina no solamente coordina el desarrollo de sus funciones con la Gerencia de Seguridad Ciudadana, la Unidad de defensa Civil, Fiscalización y Control Municipal, como se menciona en el Manual de Organización y Funciones, sino que también el comité, por su naturaleza

---

<sup>24</sup> Decreto ley N° 19338 del 29 de Marzo de 1972. Ley del sistema de Defensa civil, establece en su Art. 4, modificado por el Art. 2 del Decreto legislativo N° 735 del 12 de Noviembre de 1991, que el Sistema Nacional de Defensa Civil, está constituido, entre otros, por los comités distritales de defensa civil.

<sup>25</sup> Decreto Supremo N° 005-88-SGMD de fecha 17 de mayo de 1988 que Aprueba el Reglamento del Sistema de Defensa Civil, en su Artículo 7 precisa lo siguiente: “Artículo 7.- Los Comités de Defensa Civil son integradores de la función ejecutiva del Sistema de Defensa Civil. Tienen carácter Multisectorial y jurisdicción Regional, Departamental, Provincial y Distrital sucesivamente”

debe coordinar con todas las unidades orgánicas de la Municipalidad para el cumplimiento de sus funciones.

Según los hallazgos descritos en los párrafos anteriores estamos en condiciones de sostener que el Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina en el año 2007 solo ha conformado cinco comisiones, dejando de lado tres comisiones contempladas en la normatividad del SINADECI. Así mismo el comité no se ha renovado el año 2008, porque según el Decreto de Alcaldía N° 008-2007 se conformo el comité para el ejercicio 2007, debiendo haberse renovado el año 2008.

También encontramos que en el Manual de Organización y Funciones de la municipalidad existen diferencias con la normatividad del INDECI y SINADECI sobre la naturaleza y características del comité. Se menciona en el Manual de Organización y Funciones que el comité es constituido a iniciativa del alcalde, lo que no es cierto tal como se explica en párrafos anteriores. También se considera al comité como un comité vecinal y que coordina el cumplimiento de sus funciones solo con algunas unidades orgánicas del municipio, características que no son concordantes con la normatividad vigente, según análisis efectuado en los párrafos anteriores.

Debido a que el Comité de Defensa Civil de La Molina no ha constituido las Comisiones de Ciencia y Tecnología, Planificación y la Comisión Coordinadora de Acciones y Obras de Prevención, el comité deja de lado el cumplimiento de importantes funciones concernientes a estas comisiones como son:

En la Comisión Coordinadora de Acciones y Obras de Prevención:  
Determinar las necesidades de trabajos y obras de prevención en el distrito, para su inclusión en el presupuesto participativo y plan concertado. Formular y actualizar el programa de obras de prevención y

atención de desastres, monitorear la gestión y ejecución de trabajos y obras de prevención.

En la Comisión de Planificación: Formular y mantener actualizado el Plan Distrital de Prevención y Atención de Desastres, formular y mantener actualizado los Planes de Operaciones de Emergencia y de Contingencia del distrito, inventariar el potencial humano y los recursos materiales disponibles en su jurisdicción.

En la Comisión de Ciencia y Tecnología: Asesorar en la identificación de peligros, análisis de vulnerabilidades y cálculo de riesgos, acopiar y sistematizar información y documentos científicos relacionados con la prevención de desastres, promover la investigación científica de los fenómenos en relación con la prevención de desastres.

Lo anteriormente señalado influye directamente en la gestión del comité y repercute de manera negativa en la ejecución de importantes acciones de prevención de emergencias y desastres en el distrito.

También observamos que el Comité de Defensa Civil de La Molina, no se renueva en cada ejercicio presupuestal. Desde su constitución en el año 2007, hasta la fecha en que se realizó la investigación no se había renovado. La renovación del comité es necesaria, por lo menos una vez al año, porque está conformado por representantes legales de organizaciones que tienen presencia en el distrito, cuyos cargos obedecen a elección – como es el caso de los representantes vecinales - o porque les confieren por confianza – como es el caso de los titulares de organismos públicos - Las personas que ocupan estos cargos frecuentemente van cambiando, la mayoría de las personas nuevas, al asumir los cargos, desconocen que forman parte del Comité de Defensa Civil.

Por lo tanto cuando ocurren los cambios que se menciona, el comité opinamos que debe recomponerse y establecer algún mecanismo formal, para incorporar a los nuevos integrantes al comité, incorporarlo a la comisión correspondiente y asignarle las funciones que tiene que cumplir. Cuando no se recompone el comité, la consecuencia es que el comité no está adecuadamente constituido, no tiene a todos sus miembros activos, las comisiones no cuentan con la totalidad de sus miembros, por desconocimiento o porque no son convocados. Situación que repercute directamente en la gestión de las políticas de prevención y atención de desastres del comité en el distrito.

### **9.1.2 Organización y Funciones que Cumple el Comité**

En esta parte del estudio abordamos el análisis de la organización y las funciones que cumple el comité. Su análisis es relevante porque nos permitirá conocer como está organizado el comité para el cumplimiento de sus funciones. Así mismo comprobaremos en qué medida el comité cumple con las funciones de prevención y atención de emergencias y desastres.

El último Comité de Defensa Civil en La Molina fue constituido mediante Decreto de Alcaldía N° 008-2007 del 27 de marzo del 2007, tiene la composición siguiente: 17 representantes de instituciones y empresas públicas, que constituye el 60.71 % del total; 5 representantes de instituciones y empresas privadas, que representa el 17.86 % y 6 representantes de organizaciones vecinales y otros del distrito, que representa el 21.43 %. Como podemos apreciar en las cifras, en la composición del comité predominan los representantes de instituciones y empresas públicas, constituyen más de la mitad de los miembros del comité.

De los 17 representantes de las instituciones y empresas publicas, 6 miembros pertenecen a la Municipalidad del distrito de La Molina. El

alcalde, como presidente y como miembros: El Jefe de Serenazgo, El Jefe de la Unidad de Defensa civil, El Gerente de Seguridad Ciudadana, Una regidora y la Gerente de Comunicaciones y Participación Vecinal.

El detalle de la composición del Comité de Defensa Civil de La Molina se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 9

**COMPOSICION DEL COMITÉ DE DEFENSA CIVIL DE LA MOLINA:  
REPRESENTACION POR TIPO DE ORGANISMO Y SECTOR**

ORGANISMOS	SECTOR	INSTITUCION	Nº REP
PUBLICOS (17 RPTANTES)	<b>1. EDUCACION</b>	UNIV. AGRARIA LA MOLINA	1
	<b>2. SALUD</b>		
	MINIST. DE SALUD	CENTRO MEDICO HARAS	1
	ESSALUD	HOSPITAL C. ALCANTARA B.	1
	<b>3. MUNICIPALIDADES</b>	MUNICIPALIDAD LA MOLINA	6
	<b>4. MINIST. INTERIOR</b>		
	PNP	COMISARIA LA MOLINA	1
		COMISARIA STA FELICIA	1
		JEFATURA DISTRITAL PNP	1
	D.G.GOB. INTERIOR	GOBERNACION LA MOLINA	1
<b>5. MINIST. DEFENSA</b>			
FAP	ESCUELA DE GUERRA FAP	1	
EJERCITO	ESCUELA DE EQUITACION	1	
<b>6. PCM</b>	CG BOMBEROS V. PERU	1	
<b>7. EMPRESAS PUB.</b>			
MINIST. VIVIENDA	SEDAPAL	1	
PRIVADOS (5 RPTANTES)	<b>1. INSTITUCIONES EDUCACION</b>	UNIV. SN MARTIN DE P.	3
		UNIV. FEMENINA DEL S.C.	1
	<b>2. EMPRESAS PRIV. ENERGIA</b>	LUZ DEL SUR	1
ORG. VECINALES Y OTROS (6 RPTANTES)	1. REP. DE VECINOS DE URBANIZACIONES.	<b>URBANIZACIONES COVIMA</b>	1
		MATAZANGO	1
	2. REP. DE VECINOS DE ZONAS	ZONA 1	1
		ZONA 3	1
	ZONA 4	1	
3. IGLESIA	<b>PARROQUIA</b>	1	
<b>TOTAL</b>			<b>28</b>

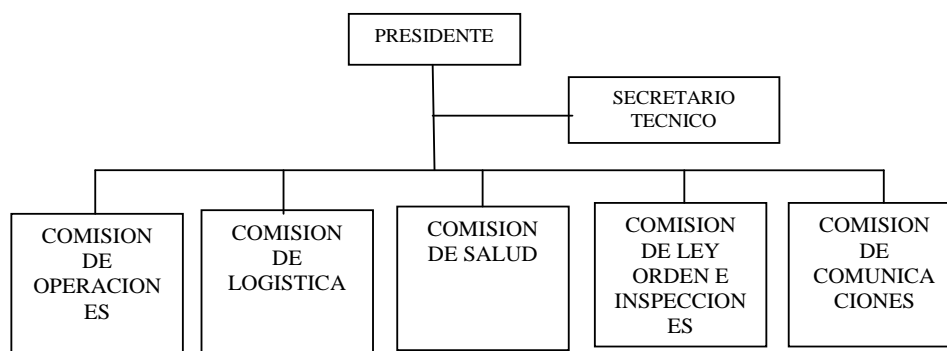
FUENTE: Elaboración propia

El organigrama vigente del Comité de Defensa Civil de La Molina es el siguiente:



Grafico N° 3

ORGANIGRAMA DEL COMITÉ DE DEFENSA CIVIL DE LA MOLINA



FUENTE: Elaboración Propia

El Comité de Defensa Civil de La Molina, carece de reglamento que regule su organización y funcionamiento, así constatamos de las declaraciones del Secretario Técnico y de la revisión documental efectuada a este respecto. En el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad se establece que el comité se debe regir por su propio reglamento. Sin embargo a la fecha de realización de la investigación, no se había formulado este reglamento.

El comité por su naturaleza particular, siendo un organismo constituido por representantes del sector público, privado y representantes de los vecinos y también por tener asignado importantes funciones a cumplir en prevención y atención de desastres; el comité debe tener un reglamento interno de organización y funcionamiento donde se precise: Naturaleza, organización interna, funciones generales del comité, funciones generales y específicas de las comisiones, funciones generales y específicas de la secretaria técnica del comité, periodicidad y características de sus reuniones, mecanismo de incorporación y retiro de sus miembros, tipo de relaciones con otras organizaciones del sistema, entre otros aspectos.

Revisando las funciones asignadas por el INDECI, a los Comités Distritales, que son aplicables para el Comité de La Molina, a través del Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil, encontramos los siguientes hallazgos:

Existe duplicidad de funciones entre algunas comisiones del comité, la Oficina de Defensa Civil y la Secretaria Técnica. Esta duplicidad puede apreciarse en el siguiente cuadro elaborado por nosotros:

#### CUADRO N°10

#### CUADRO COMPARATIVO DE DUPLICIDAD DE FUNCIONES DE LAS COMISIONES DEL COMITE, LA OFICINA DE DEFENSA CIVIL Y LA SECRETARIA TECNICA

COMISION DE PLANIFICACION	OFICINA DE DEFENSA CIVIL DISTRITAL
Inventariar el potencial humano y los recursos materiales disponibles en su jurisdicción.	Brindar apoyo técnico a la Comisión de Logística para mantener actualizados los inventarios de personal y bienes muebles en su ámbito geográfico para la atención de la emergencia.
COMISION DE OPERACIONES EDUCACION Y CAPACITACION	OFICINA DE DEFENSA CIVIL DISTRITAL
Dirigir el Programa Anual de Capacitación Distrital de Defensa Civil.	Ejecutar el Plan de Capacitación en Defensa Civil para la colectividad de su jurisdicción y promover las acciones educativas en prevención y atención de desastres.
Promover el conocimiento de la organización del Comité de Defensa Civil en las agrupaciones y organizaciones laborales, instituciones educativas, culturales, sociales, comunales y otras.	Difundir la organización del Comité de Defensa Civil en todas las agrupaciones y organizaciones laborales, instituciones educativas, culturales, sociales, comunales y otros.
Preparar, programar, ejecutar y evaluar los simulacros y simulaciones, ejercitando periódicamente a la población y al Comité de Defensa Civil en el	Ejecutar y/o promover la ejecución de simulacros y simulaciones en su ámbito

Centro de Operaciones de Emergencia.	
COMISION DE LOGISTICA	OFICINA DE DEFENSA CIVIL DISTRITAL
Organizar, capacitar y mantener entrenadas a sus Brigadas de Defensa Civil.	Organizar Brigadas de Defensa Civil en su ámbito, capacitándolas para su mejor desempeño.
COMISION DE COMUNICACIONES	OFICINA DE DEFENSA CIVIL DISTRITAL
Ejecutar las acciones de comunicación propias de la comisión (notas de prensa, conferencias de prensa, entrevistas en los medios, eventos de difusión y sensibilización).	Informar oficialmente a los medios de comunicación sobre las acciones de Defensa Civil, por delegación del Presidente del Comité.
COMISION DE LOGISTICA	SECRETARIA TECNICA DEL COMITÉ
(FUNCION EN LA ATENCION) Recibir y distribuir el apoyo logístico destinado a la población damnificada.	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, a través del Comité.

FUENTE: Elaboración propia

Hemos constatado también que se ha asignado al comité y a las comisiones funciones de carácter permanente, que no está en condiciones de cumplir, ni el comité ni las comisiones. En el siguiente cuadro mostramos cuáles son esas funciones.

#### CUADRO N° 11

##### CUADRO DE FUNCIONES PERMANENTES ASIGNADAS A LAS COMISIONES DEL COMITÉ DE DEFENSA CIVIL DISTRITAL SEGÚN EL MANUAL PARA COMITES Y OFICINAS DE DEFENSA CIVIL DE INDECI

COMISION COORD. DE OBRAS Y ACC. DE PREVENCION
Promover la evaluación permanente e integral de las cuencas hidrográficas.
COMISION DE PLANIFICACION
Formular y mantener actualizado el Plan Distrital de Prevención y Atención de Desastres derivado del Plan Regional de Prevención y Atención de Desastres.
Formular y mantener actualizados los Planes Distrital de Operaciones

de Emergencia y de Contingencia en su ámbito jurisdiccional.
Inventariar el potencial humano y los recursos materiales disponibles en su jurisdicción.
<b>COMISION DE OPERACIONES</b>
Promover el conocimiento de la organización del Comité de Defensa Civil en las agrupaciones y organizaciones laborales, instituciones educativas, culturales, sociales, comunales y otras.
Preparar, programar, ejecutar y evaluar los simulacros y simulaciones, ejercitando periódicamente a la población y al Comité de Defensa Civil en el Centro de Operaciones de Emergencia.
Organizar el Centro de Operaciones de Emergencia (área física, equipamiento, procedimiento de operación).
Operar la Red de Comunicaciones de Defensa Civil a nivel Distrital.
<b>COMISION DE OPERACIONES EDUCACION Y CAPACITACION</b>
Centralizar la información y efectuar vigilancia permanente de los sistemas de alerta.
Verificar la emisión de reportes diarios al INDECI y otros órganos del SINADECI.
Mantener actualizado el registro de radioaficionados, para su activación en caso de desastres.
Verificar la actualización de las redes de comunicaciones.
<b>COMISION DE LOGISTICA</b>
Organizar, capacitar y mantener entrenadas a sus Brigadas de Defensa Civil.
<b>COMISION DE SALUD</b>
Ejecutar las campañas preventivas: control de vectores, enfermedades de la piel, etc.

FUENTE: Elaboración propia

El comité dada su naturaleza no está en condiciones de asumir funciones permanentes, se reúne periódicamente, por lo tanto no puede asumir funciones que requieren dedicación permanente. Además las reuniones deben tener agendas puntuales, los miembros de la comisión por ejemplo no tendrían forma de cumplir la función de “operar la red de comunicaciones de defensa civil a nivel distrital”

Hemos constatado que se ha asignado al comité y a las comisiones funciones especializadas, que no corresponde a la naturaleza y composición del comité y las comisiones, por lo que su materialización y cumplimiento no es posible.

**CUADRO N°12**  
**CUADRO DE FUNCIONES ESPECIALIZADAS ASIGNADAS A LAS**  
**COMISIONES DEL COMITÉ DE DEFENSA CIVIL DISTRITAL SEGÚN**  
**EL MANUAL PARA COMITES Y OFICINAS DE DEFENSA CIVIL DE**  
**INDECI**

<b>COMISION DE CIENCIA Y TECNOLOGIA</b>
Evaluar modelos y programas de uso en Prevención y Atención de Emergencias.
<b>COMISION DE OPERACIONES EDUCACION Y CAPACITACION</b>
Organizar el Centro de Operaciones de Emergencia (área física, equipamiento, procedimiento de operación).
Centralizar la información y efectuar vigilancia permanente de los sistemas de alerta.
<b>COMISION DE LOGISTICA</b>
Controlar y supervisar los niveles de stocks de los bienes de ayuda humanitaria puestos en custodia por el INDECI en los Almacenes Adelantados.
Organizar, capacitar y mantener entrenadas a sus Brigadas de Defensa Civil.
<b>COMISION DE SALUD</b>
Preparar las Brigadas de Primeros Auxilios.
Ejecutar las campañas preventivas: control de vectores, enfermedades de la piel, etc.
<b>COMISION DE LEY ORDEN E INSPECCIONES TECNICAS</b>
A nivel Provincial ejecutar la evaluación de riesgos en su jurisdicción de acuerdo a su capacidad.
Recopilar y analizar las propuestas sobre normatividad en Defensa Civil.

FUENTE: Elaboración propia

Existen funciones que están supeditadas a la aprobación de ciertos documentos de gestión, sin los cuales, el cumplimiento de la función no sería posible. Así tenemos que se presenta esta situación en los siguientes casos:

**CUADRO N° 13**  
**CUADRO DE FUNCIONES SUPEDITADAS A LA APROBACION DE**  
**DCTOS DE GESTION ASIGNADAS A LAS COMISIONES DEL COMITÉ**  
**DE DEFENSA CIVIL DISTRITAL SEGÚN EL MANUAL PARA COMITES**  
**Y OFICINAS DE DEFENSA CIVIL DE INDECI**

<b>COMISION DE OPERACIONES EDUCACION Y CAPACITACION</b>
Dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en el Plan Distrital de Prevención y Atención de Desastres.
Dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en los Planes Distrital de Emergencia y de Contingencia.

<b>COMISION DE LOGISTICA</b>
Dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en el Plan Distrital de Prevención y Atención de Desastres.
Dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en los Planes Distrital de Operaciones de Emergencia y de Contingencia.
<b>COMISION DE SALUD</b>
Dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en el Plan Distrital de Prevención y Atención de Desastres.
Dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en los Planes Distrital de Operaciones de Emergencia y de Contingencia.
<b>COMISION DE LEY ORDEN E INSPECCIONES TECNICAS</b>
Dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en el Plan Distrital de Prevención y Atención de Desastres.
Dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en los Planes Distrital de Operaciones de Emergencia y de Contingencia.

FUENTE: Elaboración propia

Algunas funciones son muy genéricas, lo que trae como consecuencia diferentes interpretaciones, por lo cual su cumplimiento se hace dificultoso, las funciones que tienen estas características son los siguientes:

**CUADRO N° 14**  
**CUADRO DE FUNCIONES GENERICAS ASIGNADAS A LAS**  
**COMISIONES COMITÉ DE DEFENSA CIVIL DISTRITAL SEGÚN EL**  
**MANUAL PARA COMITES Y OFICINAS DE DEFENSA CIVIL DE**  
**INDECI**

<b>COMISION DE OPERACIONES</b>
Verificar la actualización de las redes de comunicaciones
<b>COMISION DE COMUNICACIONES</b>
Mantener comunicación constante con el Presidente del Comité de Defensa Civil y con otras comisiones.
Convocar la participación activa de instancias públicas y/o privadas en las acciones desarrolladas por la comisión de comunicaciones.
<b>COMISION DE LEY ORDEN E INSPECCIONES TECNICAS</b>
Planear y preparar las acciones de la Comisión durante las emergencias.

FUENTE: Elaboración propia

En consecuencia si analizamos los problemas que hay, para que las comisiones de los comités de defensa civil cumplan con sus funciones, tendrán dificultades, debido a que algunas funciones se duplican entre comisiones o con la Oficina de Defensa Civil. También existen funciones

permanentes que una comisión no va poder cumplir en vista de que se reúne periódicamente. Así mismo, otras funciones son especializadas, las mismas que no será posible cumplir por la naturaleza y composición del comité. Así mismo también hay funciones que están supeditadas a la aprobación de algunos documentos de gestión, que si no están aprobados estos documentos, la comisión se vería limitada para poder cumplirlos. Finalmente algunas funciones son muy genéricas, que impiden su cumplimiento, en vista de que están sujetas a diversas interpretaciones, según la lectura e interpretación de los miembros del comité.

Preguntado respecto de los hallazgos anteriormente señalados un directivo de INDECI nos manifestó que, las comisiones del comité, no tienen capacidades ejecutivas para realizar funciones permanentes. También manifestó estar de acuerdo que al comité no se le puede asignar funciones especializadas, por su propia naturaleza. Con respecto a los otros hallazgos opina que es un problema de redacción.

Sobre las funciones que realmente cumple el Comité de Defensa Civil de La Molina, encontramos que el conocimiento de los miembros sobre el tema es muy genérico.

Decimos que el conocimiento de los miembros es muy genérico, sobre las funciones que cumple el comité, porque durante las entrevistas así lo dejaron entrever. Cuando preguntamos sobre las funciones que cumple el comité, encontramos respuestas tales como, que el comité debe prevenir antes que ocurra un desastre, tener locales para en caso de un sismo atender a los heridos, a los damnificados; o la respuesta como, es la evaluación de daños y riesgos en el momento de una emergencia, incluso algún miembro respondió al respecto que, sabía ligeramente que las funciones eran estar atentos a los desastres tales como incendio, inundación, sismo.

Como se puede advertir las respuestas nos muestran un escaso conocimiento sobre las funciones del comité.

En el siguiente cuadro mostramos la opinión de los miembros del comité al respecto, podemos notar la heterogeneidad de respuestas, dejando entrever también las razones que explican el escaso conocimiento al respecto.

**CUADRO Nº 15**  
**OPINION DE LOS MIEMBROS SOBRE LAS FUNCIONES QUE CUMPLE EL COMITE DE DEFENSA CIVIL**

<b>ENTREVISTADO</b>	<b>RESPUESTA</b>
Representante de la Zona 4	Bueno este...dentro de las funciones son primeramente de prevención ¿no?, de este...antes que ocurra un desastre hay que, como se llama, prever y estar como se llama,..ya se tiene locales ante un caso de algún sismo algo para, como se llama, poder atender a los heridos, a los damnificados
Jefe de Serenazgo de la Municipalidad	Es la evaluación de daños y riesgos en el momento de una emergencia
Representante de la Urbanización Matazango	Mas o menos ligeramente se, como no nos hemos reunido, cuáles eran que esto ni siquiera me he permitido revisar tanto no?, pero a lo menos estar atento a toda las los desastres y las pautas en cuanto al incendio, a la inundación, al sismo, algunas pautas ligeras que sé
Presidenta de la Comisión de Ley, Orden e Inspecciones Técnicas	Brindar seguridad a la población. Nuestra labor como regidores es legislar y fiscalizar, no realizamos labores ejecutivas. Para eso están las oficinas de defensa civil y seguridad ciudadana. Generalmente en las reuniones vemos temas puntuales. Pero ya en detalle las acciones lo hacen las gerencias. La gerencia de seguridad ciudadana. Nosotros en la comisión tomamos conocimiento de las cosas que se hace de manera general.
Representante de la urbanización COVIMA	Bueno en casos de desastres es el auxilio rápido que se tiene que dar, primero la evacuación ¿no? Ayudar a evacuar a la gente llevarlo a un sitio seguro, luego lo que respecta la logística, necesitan agua, oxigeno, alcohol, esa cosas y tenerlo pues siempre de esa manera ¿no? Ayudando a los damnificados, eso, para eso se supone que debemos tener un curso de primeros auxilios, un curso de evacuación si hemos tenido la municipalidad nos daba cuando le pedíamos la municipalidad nos daba para hacer curso de primeros auxilios en caso etc., etc. entonces ellos nos apoyaban y de paso uno va aprendiendo mas ¿no? Para poder en el momento poner al servicio sus conocimientos, no como doctores, pero si como primeros auxilios, ese era más o menos.
Ex Secretario Técnico del	Es bien simple. Es bien simple las funciones del comité, es prevenir y atender las emergencias y desastres que se



Comité	presenten dentro del distrito, ese es su función básica
Secretario Técnico del Comité	Aquí en el manual están las funciones, en el Manual de conocimientos básicos para comités de defensa civil y oficinas de defensa civil.

FUENTE: Entrevistas a Informantes Clave

Del análisis de las respuestas podemos inferir que, el entendimiento y conocimiento de las funciones que cumple el comité, por parte de sus miembros es deficiente.

Existe una confusión entre las funciones que tiene asignadas el comité por la normatividad y las funciones que realmente cumple.

Sobre las funciones del comité, establecidas por la normatividad, no hay claridad ni conocimiento en los miembros, solo se demuestra un conocimiento general, no corresponde a personas que deben tomar decisiones sobre diversas funciones del comité. En el caso del Secretario Técnico se limitó a señalar que las funciones son las que establece el Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil.

El nivel de cumplimiento de las funciones, por parte del Comité de Defensa Civil, es nulo; debido a que no se han reunido sus miembros, no se han instalado las comisiones, no se han reunido las comisiones, por lo menos en el periodo comprendido entre la juramentación del comité (2007) y la fecha de realización del estudio (2009). Esta realidad se ha podido constatar por propia versión del Secretario Técnico del Comité y de sus miembros. Así también se ha constatado en fuentes documentales, como en el libro de actas del Comité de Defensa Civil de La Molina. El análisis y hallazgos adicionales al respecto se presentan en el siguiente acápite sobre funcionamiento del comité.

La realidad descrita tiene mucha semejanza con lo ocurre en otros comités de defensa civil, como por ejemplo, en los comités de la zona

afectada por el sismo del 15 de Agosto del 2007, INDECI constató que estos comités en su mayoría no estaban constituidos y otros que se habían formado, no se prepararon y no estaban capacitados para afrontar el desastre.

### **9.1.3 Funcionamiento del Comité**

En el marco del análisis del rol del Comité de Defensa Civil de La Molina en la gestión de las políticas de prevención y atención de las emergencias y los desastres, nos interesa conocer su funcionamiento, es decir su dinámica de actuación en la ejecución de las referidas políticas.

Revisamos las normas de funcionamiento del comité, formuladas por el INDECI y encontramos que estas se reducen a consideraciones de carácter general tales como:

- El comité es la célula básica operativa del SINADECI desde la cual se propaga todo el accionar de la defensa civil a nivel nacional.
- Tiene carácter permanente. Su funcionamiento es continuo con reuniones periódicas, en la prevención y atención de desastres.
- Ante ausencia del Presidente Regional o Alcalde, asume las funciones de Presidente del Comité el Vice Presidente o Teniente Alcalde, según corresponda.
- El comité se organiza en comisiones de trabajo.
- Las reuniones de trabajo específicas deben hacerse por comisiones.
- El presidente del comité debe reunirse con los presidentes de las comisiones, en los cuales, en el caso del comité regional deben participar los alcaldes provinciales.
- En las reuniones antes mencionadas, para el caso de los comités provinciales, deben participar los alcaldes distritales y los alcaldes de los centros poblados menores.
- En los comités distritales, en las reuniones del presidente con los

presidentes de las comisiones, deben participar los alcaldes de centros poblados menores y agentes municipales.

- Cada comité deberá enviar a su nivel superior un reporte mensual sobre novedades, obras y aspectos más relevantes.
- El comité regional debe conducir y supervisar a los comités provinciales y distritales. Actuando también como coordinador entre ellos.
- De la misma forma actuará el comité provincial con respecto a los comités distritales.

Estas normas son insuficientes y muy generales, no sirven como una guía efectiva para el funcionamiento del comité.

Consultando al respecto con un directivo del INDECI, nos manifestó que en efecto el funcionamiento del comité no está regulado todavía y que se viene promoviendo la aprobación de una nueva Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil, donde se va a precisar las funciones del comité y de las Oficinas de Defensa Civil. También nos manifestó que el Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil, es una guía, una intención, aprobada con una Resolución Jefatural, que no tiene carácter de ley. Recalcó que todavía no está muy bien normado el aspecto de la formación de un comité internamente. Añadió que se espera que con la aprobación de la nueva ley se pueda complementar las ausencias e incongruencias que ha tenido el sistema en estos 38 años de existencia.

Es necesario que el INDECI como organismo rector y normativo del sistema, regule el funcionamiento de los comités, con normas legales precisas, que faciliten y orienten el funcionamiento de los comités en todo el ámbito del país.

Tal como se ha evidenciado en el numeral anterior, el Comité de Defensa Civil de La Molina, carece de un reglamento que regule su organización y funcionamiento.

Para averiguar sobre el funcionamiento del Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina, indagamos también, sobre la frecuencia y tipo de reuniones, acuerdos aprobados y ejecutados, instrumentos normativos que utiliza el comité para su funcionamiento y las actividades efectuadas por el comité, todas referidas al último año.

Según manifestaron sus miembros, el Comité de Defensa Civil del distrito de La Molina, no se ha reunido en los últimos doce meses. Varios miembros dijeron que no ha habido convocatorias en el último año.

El Secretario Técnico del Comité de Defensa Civil del distrito de La Molina, confirmó que el comité no se había reunido durante los últimos doce meses. Las razones por las que no se realizaron estas reuniones en versión del Secretario Técnico son las siguientes: No se ha convocado porque había que reorganizar la oficina (Oficina de Defensa civil). Otra razón es que los miembros aparecen en la juramentación, pero después nadie quiere asumir las funciones.

Para verificar la frecuencia de las reuniones del comité y su funcionamiento se ha buscado también información documental, para el efecto hemos revisado el libro de actas del Comité de Defensa Civil.

Se ha constatado que el primer libro de actas del comité se ha extraviado<sup>26</sup>. En el segundo libro se ha constado a la fecha de recojo de

---

<sup>26</sup> Según denuncia policial efectuada por el Secretario Técnico del comité de Defensa Civil de La Molina en el mes de Octubre del año 2008 en la comisaria de La Molina. En el mes de Noviembre de ese mismo año se legalizó el segundo libro del comité.

información documental para la investigación que se han registrado tres actas<sup>27</sup>.

De acuerdo al contenido del segundo libro de actas del Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina se ha constatado que no se registra ninguna reunión del comité, en el periodo comprendido entre Octubre del 2008, fecha de legalización y apertura del libro y el mes de Marzo del 2009, fecha de revisión del libro.

Con respecto al periodo anterior a octubre del 2008, no hemos podido verificar en el libro de actas la frecuencia de las reuniones del comité, los acuerdos y otra información importante sobre su funcionamiento, por haberse extraviado el primer libro.

Otra fuente documental consultada para verificar el funcionamiento del Comité de Defensa Civil de La Molina fueron las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Concejo de La Molina, habiendo encontrado el acta de la sesión extraordinaria del concejo municipal de fecha 20 de Agosto del 2007, sesión que fue convocada para tomar acuerdos sobre la atención a los damnificados del sur, siendo el único punto a tratar de la agenda “1.Apoyo de la Municipalidad de La Molina, a los damnificados del terremoto del 15 de agosto del 2007”, según consta en el Acta No. 021-2006 (sic).

En el contenido del acta, encontramos información referida al Comité de Defensa Civil y su actuación cuando ocurrió el sismo. Así por versión del presidente del Comité de Defensa Civil, registrada en el acta, encontramos que, después del sismo el Comité de Defensa Civil se había

---

<sup>27</sup> Las tres actas son de reuniones entre el secretario técnico del comité y el presidente de la comisión de Ley, orden e Inspecciones Técnicas. En el primer caso para tratar sobre el primer curso piloto de brigadistas para el personal de serenazgo; en el segundo caso se trato sobre productos pirotécnicos y fiesta de fin de año. Finalmente en la tercera acta se trato sobre el inicio del año escolar 2009, situación de los locales escolares en cuanto a seguridad.

reunido y había recorrido el distrito para realizar una evaluación de daños ocasionados por el sismo.

Según la información citada, el comité para la atención post sismo estuvo conformada principalmente por el personal del municipio, encabezados por el alcalde y personal de las Oficinas de: Defensa Civil, Serenazgo y Policía Municipal. Adicionalmente participó la Policía Nacional y los Bomberos, según la versión del alcalde quien precisa que, básicamente el trabajo de campo se realizó con ellos.

Sin embargo sobre la reunión de emergencia del comité, por las declaraciones de los demás miembros que no pertenecen al municipio, se advierte que no fueron convocados para esa reunión, ninguno de los entrevistados manifestó haber sido convocado.

No hay un funcionamiento orgánico del comité, por cuanto en casos de desastres debe ejecutarse las acciones previstas en el Plan de Operaciones de Emergencia. Se deben reunir las comisiones del comité, para ejecutar las funciones que son de su competencia para casos de atención de emergencias y desastres, tal como lo precisa la normatividad del SINADECI y el INDECI.

Si bien parte del comité se reunió para evaluar el sismo. Sin embargo cabe precisar que el Comité de Defensa Civil debe funcionar de manera permanente, no solo en casos de emergencia o desastre, de conformidad con la normatividad del SINADECI e INDECI.

El municipio trata de asumir la responsabilidad del comité, con su propio personal y recursos, sin embargo hacemos notar que el comité es un organismo multisectorial.

Cuando no ocurren emergencias y desastres el Comité de Defensa Civil de La Molina, no funciona con regularidad y cuando se presenta alguna

emergencia o desastre, el municipio asume la tarea del comité con su personal y recursos tal como sucedió en el último sismo registrado en el país el año 2007.

Consultado un directivo de INDECI sobre las causas por las cuales los comités no funcionan permanentemente, manifestó que es un problema de cultura y de conciencia de los alcaldes. Según el funcionario, los alcaldes, no tienen interés en defensa civil, tienen otras prioridades. Por tal motivo, no implementan sus Oficinas de Defensa Civil, no instalan el comité y si en algunos casos han instalado, no toman interés en su funcionamiento. Otro argumento es que no cuentan con recursos para implementar la Oficina de Defensa Civil.

Indagando sobre los instrumentos normativos que utiliza el Comité de Defensa Civil para su funcionamiento, encontramos que, utilizan únicamente el “Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil” aprobado mediante Resolución Jefatural por el órgano rector, el Instituto Nacional de Defensa Civil INDECI.

El ex Secretario Técnico del Comité de Defensa Civil manifestó que la normativa vigente es suficiente para que el comité pueda funcionar adecuadamente, pero que si embargo no funciona, porque no se le presta la importancia que merece, citamos a continuación su versión: “Básicamente esta desempeña sus funciones dentro de las disposiciones que emite el SINADECI no?. El Decreto 005, que ya da disposiciones de manera imperativa que no se puede salir de ese marco legal, ya está estimado un Comité de Defensa Civil ya está para que ande sobre ruedas, lo que pasa es que no le toman la importancia que se debe, eso es lo que pasa”.

El actual Secretario Técnico del Comité de Defensa Civil manifestó que el principal instrumento normativo que utiliza el Comité de Defensa Civil es el Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil<sup>28</sup>.

Los demás miembros del comité no muestran mucho conocimiento sobre los instrumentos normativos que utiliza el Comité de Defensa Civil para su funcionamiento, de manera general mencionan que son las disposiciones del Sistema de Defensa Civil o del INDECI.

Sobre el Plan de trabajo del Comité de Defensa Civil de La Molina, se ha recabado información de los secretarios técnicos, el anterior y el actual, ambos manifestaron que el comité no formula su plan de trabajo, solamente la Oficina de Defensa Civil tiene su plan de trabajo.

Cuando preguntamos al Secretario Técnico del Comité de Defensa Civil sobre las actividades efectuadas por el comité en el último año, nos hizo un recuento de las actividades efectuadas por la Oficina de Defensa Civil, tal como pudimos constatar luego con la Memoria Anual de la Oficina de Defensa Civil del año 2008, donde se considera todas las actividades que relata el Secretario Técnico como si hubieran sido efectuadas por el Comité de Defensa Civil.

La situación del Comité de Defensa Civil de La Molina, es similar a muchos otros comités del ámbito nacional, como los Comités de Defensa Civil de la zona del sismo del 2007, que según constatación del INDECI, en su mayoría no estaban constituidos y otros que estaban constituidos, no realizaron acciones de preparación; por lo que no estaban debidamente capacitados para afrontar el desastre.

---

<sup>28</sup> Aprobado mediante Resolución Jefatural N° 466-2005-INDECI de fecha 19 de Diciembre del 2005. El manual tiene el propósito de guiar a las autoridades locales en la conformación de los comités de defensa civil, así como en la organización y funcionamiento de los mismos. Brinda también una guía metodológica para la formulación de planes estratégicos y operativos de prevención y atención de desastres.



Consultado un directivo de INDECI sobre algún Comité de Defensa Civil de Lima Metropolitana como experiencia exitosa, nos manifestó que no hay ninguna, porque, desde su punto de vista, todos los distritos están esperanzados con la cercanía a Palacio de Gobierno y a otros organismos e instituciones del estado situados en Lima, como solución a sus problemas, algunas de estas instituciones inclusive directamente vinculados a la gestión de riesgos. En cambio dijo, algunos distritos costeros del Callao muestran cierta preparación para enfrentar los tsunamis, han tomado medidas; en comparación con el distrito de Chorrillos que afronta el mismo peligro, pero que sin embargo no cuenta siquiera con una Oficina de Defensa Civil.

El INDECI como órgano rector del SINADECI, tiene también la obligación de fomentar y cautelar que los Comités de Defensa Civil se organicen adecuadamente y funcionen permanentemente<sup>29</sup>. Por cuanto el funcionamiento del Sistema Nacional es la expresión del funcionamiento de los Sistemas Regionales de Defensa Civil (SIREDECI) a cargo de los Gobiernos Regionales y de los comités que forman parte de estos sistemas regionales, que son los Comités Provinciales y Distritales a cargo de las municipalidades.

Un directivo del INDECI al ser preguntado sobre la responsabilidad de la institución de garantizar el funcionamiento del comité, manifestó que los responsables de garantizar el funcionamiento operativo del comité son las autoridades regionales y locales. Según el funcionario el rol del INDECI, es normativo, de asesoramiento, refiere que la institución no tiene capacidad sancionadora. Añadió que la Oficina de Defensa Civil es

---

<sup>29</sup> Así lo establece su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado mediante D.S. N° 059-2001-PCM, en el “Art. 3 El INDECI es un organismo Público Descentralizado de la Presidencia del Consejo de Ministros, encargo del planeamiento, organización, dirección, coordinación y control de las actividades del Sistema Nacional de Defensa Civil” y el “Art.6° son funciones del INDECI: b. Normar, coordinar, orientar y supervisar el planeamiento y la ejecución de la Defensa Civil.”

fundamental para la organización del comité, el Secretario Técnico del Comité debe encargarse de organizar el comité.

Así mismo manifestó que INDECI no cuenta con mecanismos de coordinación con los comités de defensa civil. Mantiene contacto permanente con los secretarios técnicos, a través de ellos se informan sobre las actividades del comité y cuando es necesario establecen coordinaciones directas con los alcaldes o los presidentes regionales.

Según las declaraciones del funcionario podemos advertir que el INDECI, no cumple su función de fomentar y cautelar que los Comités de Defensa Civil se organicen adecuadamente y funcionen permanentemente, conforme lo establece su Reglamento de Organización y Funciones.

La responsabilidad por el funcionamiento de los Comités de Defensa Civil es en consecuencia, compartida por el INDECI, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, por cuanto a partir de la creación de las regiones, se crean los Sistemas Regionales de Defensa Civil, presididos por los Presidentes Regionales. Así también de conformidad con la Ley Orgánica de Municipalidades, los alcaldes presiden los comités de defensa civil en su respectiva jurisdicción.

Según la normatividad del SINADECI, los Gobiernos Regionales son responsables del funcionamiento de los comités regionales pero también deben cautelar el funcionamiento de los comités provinciales. Los comités provinciales deben controlar la organización y el funcionamiento de los comités distritales y finalmente los comités distritales son responsables por la organización y el funcionamiento de su propio comité y de los comités de centros poblados menores.

## **9.2 Nivel de Planificación y Asignación de Presupuesto del Comité**

En esta parte analizamos como se realiza el proceso de planificación y la asignación de presupuesto al Comité de Defensa Civil del distrito de La

Molina. Este análisis es importante porque nos permite comprobar que tipos de planes formula y aprueba el comité y cuál es el presupuesto con que cuenta para operativizar estos planes.

El planeamiento en gestión de riesgos es importante, porque define los objetivos, estrategias y programas que orientan las actividades para la prevención, reducción de riesgos, los preparativos para la reducción de las emergencias y la rehabilitación en casos de desastre, permitiendo disminuir o minimizar daños, víctimas o pérdidas que podrían ocurrir a consecuencia de un fenómeno natural o tecnológico, mediante medidas de ingeniería, legislación, formación ciudadana, organización, desarrollo cultural e inclusión del concepto de prevención en todas las actividades, sobre todo en las relacionadas con las obras para el desarrollo.

### **9.2.1 Nivel de Planificación del Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina**

El análisis del nivel de planificación del comité es relevante porque nos permite apreciar como planifica sus acciones, que tipo de planes formula, cual es el contenido e importancia de esos planes en la gestión de los riesgos y desastres en el distrito de La Molina.

Habiendo indagado a través de la revisión documental y en las entrevistas con los miembros del Comité de Defensa Civil y Secretario Técnico del comité, encontramos que el distrito de La Molina cuenta con un Plan de Emergencia “La Molina frente a riesgos de desastre” aprobado mediante Resolución de Alcaldía N° 076-2007 del 17 de Febrero del 2007.

El Plan de Emergencia “La Molina frente a riesgos de desastre” es un documento que contiene: La situación actual del distrito y los principales peligros a los que está expuesto, la misión del comité en caso de una

emergencia y las acciones que ejecutarán las distintas comisiones, antes, durante y después de una emergencia, así como siete anexos<sup>30</sup>.

El plan en cuanto a acciones que ejecutarán las distintas comisiones, antes, durante y después de una emergencia, contiene generalidades, que en caso de producirse una emergencia no sería de mucha utilidad. Como ejemplo de estas generalidades podemos mencionar: La Comisión de Operaciones, Educación y Capacitación, tiene como una de las acciones previstas durante una emergencia: “Suministrar agua a los albergues, población y organismos que lo requieran, con camiones cisternas de municipalidades vecinas, bladders y otros, estableciendo recorrido de cisternas y organizando a las poblaciones”

Otro ejemplo de una acción asignada a la Comisión de Logística en caso de una emergencia es la siguiente: “Dar apoyo logístico a las comisiones para que realicen su trabajo, con recursos disponibles por parte de las instituciones locales y recursos de apoyo externo, entregando suministros y registrando su salida en los formatos establecidos”

El Plan de Emergencia “La Molina frente a riesgos de desastre” en sus anexos tiene algunos vacíos tales como: El Anexo N° 2 Inventario de Recursos Humanos y Materiales del Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina, no tiene ninguna información, es una página con un listado de los cargos de los miembros del Comité de Defensa Civil. El anexo debería contener información relacionada a recursos humanos (Profesionales y técnicos) a disposición del comité por sectores o instituciones, medios de comunicación (radios y teléfonos) por sectores o instituciones, medios de

---

<sup>30</sup> Anexo 1 Formato de evaluación de daños. Anexo 2 Inventario de recursos humanos y materiales del comité distrital. Anexo 3. Relación de almacenes adelantados. Anexo 4 Relación de lugares seleccionados para ser utilizado como albergue. Anexo 5 Puntos de triaje establecido. Anexo 6 Mapa sobre vulnerabilidad y riesgo sísmico del distrito de la Molina. Anexo 7 Directorio de los miembros del comité de defensa civil. Anexo 8. Organigrama del comité. Anexo 9 Relación de brigadistas del comité. Anexo 10. áreas de peligros y zonas de seguridad en la zona 01. Anexo 11 áreas de peligros y zonas de seguridad en la zona 02. Anexo 12 áreas de peligros y zonas de seguridad en la zona 03. Anexo 13 áreas de peligros y zonas de seguridad en la zona 04.

transporte (livianos, pesados, maquinarias) por sectores o instituciones, recursos materiales a disposición del comité, por sectores o instituciones.

El anexo N° 5 Puntos de Triage<sup>31</sup> establecidos, igualmente no tiene ninguna información, es un formato en blanco. En este anexo se debe identificar los lugares y la ubicación para que la comisión de salud realice el triaje en caso de una emergencia.

Preguntado el actual Secretario Técnico del Comité de Defensa Civil si durante al año 2008 el comité había formulado algún plan sobre prevención y atención de desastres manifestó que no se había hecho, que el único plan que contaba el distrito era el aprobado el año 2007 y que se debería actualizar cada año, pero no se había actualizado el año 2008 y que se tenía previsto actualizar en el año 2009 cuando se instale el nuevo comité, a continuación consignamos su versión: “No el año pasado ya no se aprobó, el mismo que estaba del 2007 es el que está vigente, este año si, cuando juramente la nueva directiva le vamos a presentar ..el del 2009 para su aprobación. (...) Si el Plan de Emergencias de La Molina. Si existe un plan de emergencia. Y ese se renueva cada año, se actualiza, no hacemos, se actualiza”.

Preguntamos al Ex Secretario Técnico de Defensa Civil de La Molina, de qué manera participaron los miembros del Comité de Defensa Civil en la formulación del Plan de Emergencia “La Molina frente a riesgos de desastre” y nos manifestó que no habían tenido ninguna participación en la formulación, y que el plan lo habían formulado entre dos personas, él y un ingeniero, a continuación consignamos su versión:

(...) el Plan de atención y prevención de desastres “La Molina frente a riesgos de desastres”, que dicho sea de paso se lo copio Surco, San Isidro y Miraflores que está en la página web de la municipalidad ¿no sé si lo ha visto? Eso lo formule yo

---

<sup>31</sup> Triage: Es un método de la medicina de emergencias y desastres para la selección y clasificación de los pacientes basándose en las prioridades de atención, privilegiando la posibilidad de supervivencia, de acuerdo a las necesidades terapéuticas y los recursos disponibles. Fuente: <http://es.wikipedia.org/wiki/Triage>

con un profesional más y creo que es el mejor que hay en toda la web, no hay otro creo. (...) Participo el Ing. Guido Rodríguez que trabajo con el Ing. Kurowia Julio Kurowia.(...).Los miembros del comité participaron muy poco ah...muy poco...porque era un plan de carácter netamente técnico y los miembros del comité pues, no tenían ni el tiempo, ni el conocimiento, para poder elaborar este tipo de proyectos no? Se hizo con este Ing. Rodríguez, con personal también de la oficina de defensa civil, pero ya en la parte administrativa, tipeos planos, etc. pero en la parte digamos intelectual lo hicimos, el que le habla y el Ing. Rodríguez.

Como se puede apreciar, el plan se realizó en la Oficina de Defensa Civil, sin participación de los miembros del comité, menos de la población del distrito, constituyendo esta situación una debilidad, según las razones que se exponen a continuación.

Para que la planificación sea efectiva, es necesario el involucramiento de los diversos agentes locales: funcionarios públicos, organizaciones sociales, representantes del sector privado. La planificación debe ser expresión del sentir de la gente y no sólo de las prioridades de los técnicos.

La planificación para ser efectiva debe involucrar a los agentes sociales afectados. El plan local más efectivo es aquel que se realiza con participación plena de la comunidad.

Existe ahora un cierto consenso en que la mejor manera de asegurar el éxito de la planificación es obtener el involucramiento de los diversos agentes sociales en ella. No obstante, esto implica planificar de otro modo: a partir de la gente, de sus demandas, percepciones, necesidades y compromisos.

Los métodos de diagnóstico participativo buscan, justamente, producir un involucramiento de la gente tanto en la determinación de los objetivos estratégicos y operacionales de la planificación como en su ejecución misma. Involucrar a la gente ayuda no sólo a hacer colectivas las metas de la planificación, sino que hace de ésta un instrumento más adaptado y,

adicionalmente, permite sumar recursos adicionales aportados por los diversos grupos organizados de la comunidad.

El Plan de Emergencia “La Molina frente a riesgo de desastres” se difunde a través de la página web de la municipalidad<sup>32</sup> desde el año 2007, año en que se formuló y aprobó, sin embargo al parecer no está suficientemente socializado, principalmente entre las autoridades del distrito. Una muestra de la situación descrita encontramos en la intervención de un regidor en una sesión extraordinaria, después del sismo de Pisco, dejó entrever que no tenía conocimiento del plan, tal como se puede evidenciar en su intervención que fue registrado en actas como sigue:

Asimismo, manifestó que quería preguntar tres aspectos. El primero era que tenía entendido que hay un plan elaborado por la Administración que corresponde a estas situaciones como las que se estaba tratando en ese momento y que él como Regidor desconocía, por lo que le gustaría conocerlo y que se imaginaba que más de uno de sus colegas tampoco lo conocían porque ninguno de ellos se lo había comentado, y dijo al señor Alcalde que le decía eso porque ellos se encontraban dispuestos a ayudar y que obviamente sino conocen el plan no podrían participar de él y estarían quizás en la eventualidad que se han visto algunas autoridades en el Sur, que tienen las donaciones abarrotadas y no saben qué hacer con ellas al igual que su equipo por no saber cómo participar.

La desinformación que muestra esta autoridad edil, nos da una idea del nivel de socialización que tiene el plan. Si un regidor de la municipalidad en actividad, que asiste con regularidad a la municipalidad, es parte del consejo municipal, está involucrado en la gestión del municipio, recibe información de primera mano de todos los asuntos concernientes al distrito, tiene acceso sin restricciones a la información del municipio, tiene facultades para legislar y fiscalizar y con todas esas facilidades y prerrogativas no está informado del contenido del Plan de Emergencia, nos preguntamos con curiosidad ¿Qué nivel de información del Plan de Emergencia podemos esperar que tenga cualquier ciudadano de a pie del distrito?

---

<sup>32</sup> Página web de la municipalidad de La Molina: [www.munimolina.gob.pe](http://www.munimolina.gob.pe)

La situación antes descrita nos hace pensar que el Plan de Emergencia del distrito, no está socializado y menos internalizado entre las autoridades y en la misma población. Situación que refleja el poco interés que se le presta a los asuntos de defensa civil. El tema de los desastres para las autoridades, solo concita interés y cierta preocupación, en el momento de una emergencia, pasado el evento, se olvida el tema hasta la próxima emergencia o desastre.

Sobre el grado de utilización del Plan de Emergencia “La Molina frente a riesgo de desastres”, según los hallazgos del acápite de organización y funcionamiento de las comisiones, comprobamos que no se pone en práctica lo previsto en el plan. Decimos esto en vista de que en el referido plan se establecen varias funciones para las distintas comisiones del comité, las mismas que como se ha constatado, no han funcionado, no han tenido reuniones.

Nadie puede predecir exactamente qué tipo de incidente ocurrirá, su grado de impacto, día en que sucederá, sin embargo una previa planificación puede ayudar a prevenir, reducir su efecto o ayudar a la reacción, continuidad de los servicios públicos y el rescate de personas. Si ocurriese algún incidente, el plan será un punto de partida para tomar decisiones, porque contiene entre otra información, detalles de contactos, opciones y procedimientos. En sí, el plan no resolverá el problema, pero ayudará a manejarlo.

Los niveles de planeamiento en defensa civil de conformidad con el Plan Nacional de Operaciones de Emergencia (Indeci 2007: 35-36), son los siguientes:

A Nivel Nacional, es efectuado por el INDECI. A Nivel Sectorial, es efectuado por los sectores de la administración pública. A Nivel Regional, es efectuado por los Comités Regionales de Defensa Civil. A su vez los



presidentes de los Comités Regionales de Defensa Civil, conducirán y supervisarán el proceso de planeamiento en materia de preparación y atención de emergencias y desastres, a ser efectuado por los Comités Provinciales de Defensa Civil, los Comités Distritales de Defensa Civil y las Oficinas de Defensa Civil.

Según el Plan Nacional de Operaciones de Emergencia (INDECI 2007: 38-39), se deben formular los siguientes planes y programas para prevenir y atender emergencias y desastres: Planes de Evacuación, a nivel de cada institución, localidad, distrito y provincia. Planos de las zonas más seguras para el establecimiento de albergues y planes de conformación de los mismos. Planes de Atención de Primeros Auxilios a nivel de cada institución, localidad, distrito, provincia y región. Planes de Operaciones de Búsqueda y Rescate para emergencias (sismos, accidentes aéreos, inundaciones, huaycos, etc.). Planes de Respuesta para emergencias con materiales peligrosos. Planes de desarrollo, Capacitación y Entrenamiento de Brigadas de Defensa Civil. Programas para realizar ejercicios de simulacros y/o simulación de los diferentes peligros a los que está expuesta la población. Programas para el dictado de cursos de educación y capacitación de la población, sobre medidas de prevención y en las tareas de Defensa Civil. Programas para difundir la información disponible sobre los principales peligros, para que la población tome conciencia de la importancia del rol que le corresponde en la atención que demande una emergencia.

De conformidad con el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres (INDECI 2004) los Comités Distritales de Defensa Civil deben formular entre otros los siguientes planes: Planes de Prevención y Atención de Desastres. Planes Locales de Operaciones de Emergencia.

En contraste a lo dispuesto por la normatividad del Sistema Nacional de Defensa Civil, en el Comité de Defensa Civil de La Molina, en el periodo

2007-2008 solamente ha formulado un plan, denominado: Plan de Emergencia “La Molina frente a riesgo de desastres”, el mismo que está incompleto, contiene algunas generalidades, como hacemos notar en párrafos anteriores. No se han formulado otros planes tales como: El Plan Distrital de Operaciones de Emergencia, Plan de Operaciones de Búsqueda y Rescate para Emergencias, Plan de Atención de Primeros Auxilios, Plan de Respuesta para Emergencia con Materiales Peligrosos, entre otros.

Cabe indicar que los Decretos Supremos que aprueban, tanto el Plan Nacional de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres<sup>33</sup> como el Plan Nacional de Operaciones de Emergencia<sup>34</sup>, establecen plazos perentorios para la formulación de los Planes sectoriales, regionales, provinciales y distritales, sin embargo como en otros casos estas disposiciones no se cumplen.

Según la propia concepción del Sistema Nacional de Defensa Civil, los procesos de planeamiento del sistema tienen que estar articulados. Es decir a partir de los planes nacionales, se derivan los planes regionales. A partir de estos se formulan los planes provinciales y consecuentemente los planes distritales. Siendo los elementos articuladores para los gobiernos regionales, los objetivos, las estrategias y los lineamientos de política nacionales. Mientras que para los gobiernos locales provinciales y distritales los elementos articuladores son los objetivos, estrategias y lineamientos de política regionales. En suma se requiere que los planes nacionales, regionales y locales se encuentren vinculados, articulados de tal forma que permitan una actuación coordinada y coherente de los comités de defensa civil.

---

<sup>33</sup> El Artículo 2° del D.S. N° 001-A-2004-DE/SG que aprueba el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, establece la obligación de aprobar los planes sectoriales y regionales en 30 y 60 días respectivamente desde la vigencia del dispositivo.

<sup>34</sup> El Artículo 2° del D.S. N° 098-2007-PCM que aprueba el Plan Nacional de Operaciones de Emergencia, establece que en 30 días naturales de la vigencia del dispositivo deben aprobarse los planes de operaciones de emergencia de los sectores y los gobiernos regionales.

Revisando el Plan de Emergencia “La Molina frente a riesgos de desastres” no encontramos elementos que nos permitan identificar algún nivel de articulación con el Plan Regional de Lima Metropolitana y el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Las implicaciones que tiene para el distrito las debilidades encontradas en el sistema de planificación son: Dificultades para afrontar emergencias y desastres cuando estas se produzcan, debido a que no tienen los instrumentos de gestión formulados y socializados con los actores. Otra implicación es que el comité no tiene identificados los proyectos destinados a prevenir y atender las emergencias. La ausencia de proyectos también significa que no se destinan recursos para prevención y atención de emergencias y desastres. Como consecuencia, por ejemplo las provisiones necesarias para atender las emergencias, no se adquieren. No se tiene identificados los objetivos, las metas, las estrategias, las actividades, los proyectos y el presupuesto que se requiere para afrontar los temas relacionados con la prevención y la atención de emergencias y desastres. La falta de articulación del plan distrital con los planes regional y nacional, que no permite una actuación coordinada a nivel del sistema. En las condiciones antes indicadas, el distrito continuará aumentando su vulnerabilidad frente a emergencias y desastres y cuando ocurra alguno de estos eventos se dificultara la atención de los damnificados y afectados y no se atenderá con prontitud las necesidades de la población.

El problema parece presentarse a nivel de todo el Sistema Nacional de Defensa Civil, no únicamente en el distrito de La Molina, una muestra de que en defensa civil desde el nivel central o nacional no se planifica y prevé con anticipación y que los acontecimientos relacionados con emergencias y desastres nos obligan a actuar, es que el Plan Nacional de Operaciones de Emergencia recién se aprueba el 18 de Diciembre del

2007, tres meses después del sismo ocurrido en el sur, una muestra que el sistema es reactivo y no proactivo como debiera ser.

### **9.2.2 Nivel de Asignación de Presupuesto al Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina**

Realizando las indagaciones en medios documentales y mediante las entrevistas a los miembros del comité, encontramos que el Concejo de la Municipalidad de La Molina, durante el año 2007 aprobó un presupuesto de S/. 50,000.00 Nuevos soles para apoyar a los damnificados del terremoto ocurrido el 15 de agosto del presente, así como adquirir los implementos y equipos necesarios para que el Distrito este preparado ante la eventualidad de un desastre natural de carácter sísmico.

La aprobación se realizó mediante Acuerdo de Concejo No. 064 -2007 de fecha 20 de agosto del 2007, tomando en cuenta que la municipalidad había iniciado una campaña de apoyo a los damnificados del terremoto y la otra justificación fue la necesidad de que la municipalidad adopte las medidas pertinentes y adquiera equipos e implementos para que el distrito se encuentre preparado para futuros desastres. Finalmente el monto aprobado fue utilizado únicamente para apoyar a los damnificados del Sur.

Consultado sobre la asignación de presupuesto al Comité de Defensa Civil de La Molina el Ex Secretario Técnico del Comité, que participó inclusive en la sesión extraordinaria indicada en párrafos anteriores, manifiesto que esta fue la única vez que se asignó presupuesto para el comité.

El actual Secretario Técnico del Comité de Defensa Civil de La Molina manifiesta que no se asignó presupuesto al comité en los años 2007, 2008 y 2009 (por lo menos hasta la fecha de realización del estudio), pero si se asignó presupuesto para el funcionamiento de la Unidad de Defensa

Civil. Manifiesta que no se asigna presupuesto al comité porque carece de un plan de trabajo.

Según la información recogida y las indagaciones efectuadas, estamos en condiciones de afirmar que la Municipalidad de La Molina no asigna presupuesto al Comité de Defensa Civil para su funcionamiento. La Unidad de Defensa Civil si tiene presupuesto anual para el cumplimiento de sus funciones, entre otras también para cumplir con las funciones de Secretaria Técnica del Comité de Defensa Civil.

La omisión de la asignación de presupuesto, tiene las siguientes implicancias para la gestión de las emergencias y desastres en el distrito: No permite la realización de las acciones de prevención de riesgos, tales como: Estudios de vulnerabilidades y riesgos, mapas de peligros, obras y acciones de prevención, aprovisionamiento logístico, capacitación, adquisición de equipos para atención de emergencias y otros. Así mismo la falta de presupuesto no permite atender a la población en caso de emergencia, debido a la falta de equipos, material logístico, como por ejemplo en caso de requerir la instalación de albergues temporales. También no se podría rehabilitar con prontitud los servicios básicos.

En nuestro país, así como en otros países vecinos, según las evidencias encontradas en la revisión bibliográfica, los gobiernos nacionales y locales asignan presupuestos solo cuando suceden las emergencias y desastres, cuando no suceden se asigna poco o casi nada para acciones de prevención y reducción de riesgos. Otra evidencia es que los programas y proyectos que se formulan y ejecutan en el país no consideran el componente de evaluación de riesgos, de manera transversal, en todos los proyectos; por tal razón no existen partidas presupuestales para componentes de prevención y reducción de riesgos. Un argumento que puede explicar lo anterior es que los responsables del manejo de los presupuestos y sobre todo las autoridades, como los alcaldes, no han

internalizado o comprendido que, la incorporación de la gestión del riesgo en los programas y proyectos de inversión pública y privada, es un elemento estratégico para el desarrollo. Esta situación constituye una debilidad que se ve reforzada por la inacción del estado, debido a que no se han establecido políticas públicas orientadas a incorporar la gestión del riesgo en el Sistema Nacional de Inversión Pública. En el país debido a su alta vulnerabilidad frente a diversos riesgos de origen natural y antrópico, se hace necesaria la creación de mecanismos de financiamiento para el fortalecimiento de capacidades y la ejecución de proyectos de gestión de riesgos, que estén disponibles para las instituciones del sector público como para las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo un porcentaje del canon aplicado sobre diversos recursos podría y debiera destinarse para este propósito.

Resulta preocupante comprobar cómo no solo a nivel de gobiernos locales y regionales no se destinan recursos para defensa civil, sino también a nivel del gobierno central. Una muestra de este desinterés o poca asignación de recursos es el caso del requerimiento de presupuesto del Instituto Geofísico del Perú, para la implementación de un sistema sismográfico satelital, que entre otras cosas podría servir para la predicción de tsunamis. Según el presidente de esta institución<sup>35</sup>, actualmente el sistema de alerta de tsunamis no funciona, porque el sistema sismográfico depende de la red telefónica y como se sabe cuando ocurre un sismo las comunicaciones colapsan. Para ese propósito solicitó recursos por un millón de dólares, previa formulación de un proyecto según las exigencias del SNIP, sin embargo a la fecha que ocurrió el sismo en Chile no se le había otorgado los recursos. Tuvo que salir a los medios de comunicación, aprovechando la coyuntura del sismo, para que después de unos días por presión mediática, se autorice los recursos.

---

<sup>35</sup> El presidente del IGP es el Dr. Ronald Woodman. Declaración extraída del diario El Comercio, edición del día 28 de Febrero del 2010, página a2.

En contraste con la situación anterior, constatamos por versión del Primer Secretario de la Embajada del Japón, en el Perú, Yoshiyuki Nakajima<sup>36</sup>, que este país destina el 5 % de todo su presupuesto para la prevención de desastres.

También por versión del presidente del IGP, constatamos que Chile luego de un sismo en el año 2009, incrementó su presupuesto en 60 millones de dólares para mejorar su sistema de alerta, irónicamente el presidente del IGP dice “nosotros rogamos por un millón”.

Como podemos constatar el problema de la escasa asignación de recursos para gestión de riesgos, no es solo a nivel local, si no también regional y nacional.

### **9.3 Participación de los Miembros en el Comité de Defensa Civil**

En esta parte analizamos el nivel de participación de los miembros del comité en la gestión del comité, en las respectivas comisiones y de qué manera contribuyen a lograr los objetivos del comité.

Con respecto a la participación de los miembros en el comité, en sus reuniones y actividades, hemos encontrado que la participación ha sido mínima, algunos miembros del comité que son funcionarios de la municipalidad así como el alcalde participaron en la evaluación de daños después del sismo del 15 de Agosto del 2007. La principal razón, por la que no se producido una participación efectiva de los miembros en el comité, es que el Secretario Técnico no les ha convocado, por lo tanto no se han producido reuniones ordinarias ni extraordinarias.

Todos los representantes entrevistados confirmaron que el Comité de Defensa Civil de La Molina no se ha reunido después de la juramentación de sus miembros.

---

<sup>36</sup> Declaración efectuada durante su participación en la mesa redonda: la vulnerabilidad sísmica del Perú. Declaración publicada en el diario El comercio el 7 de Marzo del 2010, página a10.

Los testimonios recogidos al respecto son los siguientes:

CUADRO N° 16

PARTICIPACION DE LOS MIEMBROS EN EL COMITE DE DEFENSA CIVIL

MIEMBRO	OPINION
Secretario Técnico del Comité	No hubo reuniones.(...) no se ha hecho una reunión general de comité (...) pero el año pasado por lo que te comente que recién estaba haciéndome cargo de esto y organizándolo no he podido insistir en esas cosas y me he reunido con algunos presidentes para ver aspectos puntuales (...) Debe reunirse cada dos meses. En marzo estamos haciendo la nueva juramentación (...) No se ha convocado porque había que reorganizar la oficina, no solo de la oficina sino el distrito.
Representante de la urbanización Matazango	No hemos tenido reuniones. Dejamos de trabajar, ya no hay convocatorias de parte la municipalidad, no hay convocatorias (...) la municipalidad ya dejo de convocarnos, entonces por nosotros mismos era ya un poco difícil de, de concentrarnos pues no? (...) pero no nos hemos reunido ni una vez, ni una vez no nos hemos reunido, no nos han convocado la municipalidad (...) no habido convocatoria o sea no nos hemos reunido, de ahí esperaba, cuando nos llamara, cuando nos reuniremos, eso era un poquito dificultoso no? Como podía yo ir a convocar a ellos, no tenia potestad (...) Dios quiera que nos reorganice la municipalidad nuevamente, porque podríamos funcionar, podemos trabajar, para seguir trabajando ¿no?
Representante de la Zona 4	En los últimos doce meses no...a mi no me han convocado.(...) No nos han dicho nada, no convocan.(...) Ahorita no .no hay ninguna reunión (...) Ahorita no...no hay reuniones, no hay nada (...) Bueno, la falta de reuniones y de ir a ver como se dice en el campo no (...) Hace tiempo que no nos convocan (...) No, porque no nos reunimos no hay oportunidad de ...motivar.(...) Debería haber una reunión por lo menos mínimo cada tres meses no?
Representante de SEDAPAL Sucursal La Molina	Creo que ninguna. Por lo menos yo no participe. No me citaron (...) hasta la fecha no ha habido ninguna reunión, no me han convocado
Representante de la Urbanización COVIMA	Ninguna. No nos hemos reunido, por lo menos no me han llamado en los últimos doce meses. (...) Lo que si no hemos podido reunirnos ¿no? O sea se nombraron varios comités dentro del comité, de logística, de tal, de tal, ya pero...nuestro presidente era el general de la FAP no me acuerdo como se llama, pero no logramos reunirnos (...) En los doce meses, ninguno. Pero hace años el 97, 98 uno creo, dos no más, eso es lo que, un poquito pedimos que haya más reuniones (...) Las debilidades lamentablemente no conocernos bien, no reunirnos.
Representante de la Universidad San	Debilidades: Que no nos reunimos, no conocemos las actividades que debemos realizar



Revisando fuentes documentales al respecto, comprobamos en el segundo libro de actas del Comité de Defensa Civil, que fue legalizado en el mes de Noviembre del año 2008, que no se ha registrado ninguna reunión ordinaria, ni extraordinaria del Comité de Defensa Civil, a la fecha de la constatación (Marzo del 2009). En el primer libro de actas del comité no ha sido posible efectuar la referida constatación en razón de que tal como consta en la contratapa del segundo libro de actas, existe una copia de la denuncia por pérdida de libro efectuada en el mes de octubre del año 2008, en la Comisaria de La Molina por el actual Secretario Técnico del Comité de Defensa Civil.

Las implicancias de esta nula participación en el funcionamiento y en el rol del comité son las siguientes: El comité no cumple las funciones que tiene asignadas por el Sistema Nacional de Defensa Civil. Existe ausencia de acciones de prevención y reducción de riesgos en el distrito. No se organiza a la población para prevenir y enfrentar emergencias y desastres. La inacción del comité también significa que se incrementan las vulnerabilidades en el distrito, sin que se tome las medidas para reducirlas o mitigarlas. No se promueven programas y proyectos de reducción o mitigación de riesgos.

#### **9.4 Organización y Funcionamiento de las Comisiones del Comité de Defensa civil**

Como el Comité de Defensa Civil está organizado en comisiones, analizamos en esta parte del estudio como están organizadas las comisiones y cómo funcionan. De conformidad con la normatividad del SINADECI, las comisiones tienen funciones específicas que cumplir, tanto en lo referente a la prevención como en la atención de las emergencias y

los desastres. Por tanto es relevante para el estudio conocer el nivel de cumplimiento de las funciones de cada comisión.

Según el Decreto de Alcaldía N° 008-2007 del 27 de marzo del 2007. Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 5 de Abril del 2007, en su artículo primero se dispone conformar el Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina para el ejercicio 2007, integrado por 27 miembros.

El artículo segundo aprueba conformar las siguientes comisiones del Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina: Comisión de Operaciones, Comisión de Salud, Comisión de Logística, Comisión de Ley, Orden e inspecciones Técnicas y Comisión de Comunicaciones.

Según refiere el Secretario Técnico del Comité de Defensa Civil, las comisiones del comité, durante los últimos doce meses no se han reunido, reconoce que debieran reunirse cada dos meses. Argumenta entre otras razones que no se han reunido las comisiones, debido a que en forma reciente había asumido el cargo y estaba concentrado en organizar la oficina de defensa civil y que solo a la fecha logro reunirse con algunos presidentes de comisiones.

Los demás miembros de las diversas comisiones del Comité de Defensa Civil del Distrito de La Molina, coincidieron en señalar que sus respectivas comisiones no se habían reunido durante los doce últimos meses. Un argumento sobre el cual la mayoría incidió y que podemos resaltar es que no habían sido citados por los presidentes de las comisiones a las cuales pertenecen.

Las comisiones del Comité de Defensa civil de La Molina tampoco formularon sus planes de trabajo para los doce últimos meses, así lo expresaron el secretario técnico del Comité de Defensa Civil de La Molina y los representantes de las comisiones que fueron entrevistados.

Las comisiones del comité no realizaron actividades en el cumplimiento de sus funciones durante los doce últimos meses, así lo manifestó el Secretario Técnico del Comité de Defensa Civil de La Molina y los miembros de las comisiones que fueron entrevistados.

Al respecto es preciso mencionar que, las diversas comisiones del Comité de Defensa Civil tienen funciones asignadas por la normatividad del SINADECI y del INDECI, que deben cumplir en tiempos de normalidad (funciones en la prevención) y cuando se presenten los desastres (funciones en la atención), por lo tanto el hecho de que no se presente ninguna emergencia no significa que la comisión no va a cumplir ninguna función, si no al contrario, tiene que cumplir varias funciones relacionadas con la prevención.<sup>37</sup>

La municipalidad de La Molina no asignó presupuesto para las comisiones durante los doce últimos meses, así se pudo constatar según las declaraciones de los secretarios técnicos (el anterior y el actual) y los miembros del Comité de Defensa Civil.

Sobre la organización y funcionamiento de las comisiones del Comité de Defensa Civil de La Molina en resumen tenemos los siguientes hallazgos:

El Comité de Defensa Civil de La Molina solo ha constituido cinco comisiones, faltando incorporar en su organización tres comisiones: La Comisión de Planificación, Comisión de Ciencia y Tecnología y la Comisión Coordinadora de Acciones y Obras de Prevención.

---

<sup>37</sup> Algunas funciones que la comisión de operaciones debe cumplir “en la prevención” son: Formular su plan anual de trabajo; preparar, programar, ejecutar y evaluar los simulacros; organizar el centro de operaciones de emergencia, planear y preparar las acciones de la comisión durante las emergencias, entre otras; según el Manual de conocimientos básicos para comités de defensa civil y oficinas de defensa civil (INDECI 2006)

Las cinco comisiones constituidas no han sido convocadas durante los últimos doce meses, por lo tanto no se han producido reuniones ordinarias ni extraordinarias.

Por la razón antes mencionada, tampoco las cinco comisiones constituidas han formulado sus correspondientes planes de trabajo anual de los años 2007 y 2008.

Igualmente las comisiones no realizaron actividades en el cumplimiento de sus funciones durante los últimos doce meses.

Finalmente se ha constatado también que las comisiones no han recibido presupuesto de la municipalidad para el cumplimiento de sus funciones, durante los últimos doce meses.

Las implicancias de la inacción de las comisiones del Comité de Defensa Civil, para la gestión de riesgos en el distrito de La Molina son los siguientes: Las distintas comisiones al no cumplir con sus funciones, dejan de hacer tareas importantes de prevención y mitigación de riesgos para el distrito y contribuye al incremento de la vulnerabilidad del mismo.

La Comisión Coordinadora de Acciones y Obras de Prevención, que dicho sea de paso, no se ha constituido en el distrito de La Molina, por ejemplo no ha formulado su Programa de Obras de Prevención y Atención de Desastres, por lo tanto no se han incluido en el Plan Concertado y Presupuesto Participativo del distrito obras de prevención, dejando de lado también otras funciones importantes que le compete.

La Comisión de Planificación ha dejado de formular y actualizar el Plan Distrital de Prevención y Atención de Desastres, el Plan de Operaciones de Emergencia del distrito y los Planes de Contingencia. No ha realizado el inventario de potencial humano y recursos materiales disponibles del

distrito para casos de emergencias y desastres; entre otras funciones importantes que son de su competencia.

La Comisión de Operaciones, Educación y Capacitación, no ha formulado el Programa Anual de Capacitación Distrital de Defensa Civil, no ha organizado el Centro de Operaciones de Emergencia, no ha planificado y preparado las acciones de la comisión para casos de emergencias, no se han realizado acciones de conocimiento y divulgación de la organización del Comité de Defensa Civil en las organizaciones laborales, instituciones educativas, culturales, sociales, comunales; entre otras funciones importantes que le compete.

La Comisión de Logística, no ha planificado ni preparado las acciones que debe ejecutar la comisión durante las emergencias, no se han identificado las rutas de abastecimiento logístico y ayuda humanitaria en caso ocurriera una emergencia, no se ha organizado, capacitado y entrenado a las brigadas de defensa civil; entre otras funciones importantes que le compete.

La Comisión de Salud, no ha preparado a las brigadas de primeros auxilios, no ha verificado los planes de salud y salubridad de la población del distrito, no ha propuesto obras para mitigación de la vulnerabilidad en los servicios de salud en el distrito, entre otras funciones importantes que le compete.

La comisión de comunicaciones, no ha diseñado ni ejecutado campañas de sensibilización sobre prevención y atención de desastres, entre otras funciones propias.

Todas las funciones que dejan de hacer las respectivas comisiones repercute en el nivel de vulnerabilidad al que está expuesto el distrito.

## **9.5 Organización y Funcionamiento de la Secretaria Técnica del Comité Distrital de Defensa Civil de La Molina**

Para conocer en qué medida contribuye a la gestión del comité, analizamos en esta parte la organización y el funcionamiento de la Secretaria Técnica del Comité de Defensa Civil.

De conformidad con el Reglamento de Defensa civil<sup>38</sup>, las Oficinas de Defensa Civil de los gobiernos regionales y locales, actúan como Secretaría Técnica del respectivo comité, cumpliendo las funciones siguientes: Proponer al comité del Plan de Defensa civil para su aprobación. Llevar el libro de actas y el archivo del comité. Informar acerca del grado y oportunidad del cumplimiento de los acuerdos. Centralizar la información cursada al comité por sus miembros y otros organismos. Garantizar la continuidad operativa del comité. Informar oficialmente a los medios de comunicación sobre las acciones de defensa civil, por delegación del presidente del comité. Ejecutar el Plan de Capacitación en Defensa Civil para la colectividad de su jurisdicción. Centralizar la recepción y custodia de ayuda material y ejecutar el plan de distribución de ayuda en beneficio de los damnificados en caso de desastre.

En la Municipalidad Distrital de La Molina actúa como Secretaría Técnica del Comité Distrital de Defensa civil, la Unidad de Defensa civil. Esta unidad es un órgano dependiente de la Gerencia de Promoción Comercial<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Art. 15° del D.S. N° 005-88-SGMD

<sup>39</sup> En los últimos seis años, la unidad orgánica de defensa civil ha sido ubicada en diversas gerencias: Según Ordenanza No. 60 del 27 de enero del 2003, mediante el cual se aprueba la estructura orgánica y el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad distrital de La Molina, se establece la Sub Gerencia de Serenazgo y Defensa Civil, como un órgano de la Gerencia de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil. Posteriormente se modifica la estructura orgánica con la Ordenanza N° 101-MDLM, la cual entro en vigencia a partir del 1° de Junio del 2005, mediante esta norma se crea la Unidad de Defensa Civil, en la Gerencia de Seguridad Ciudadana.

A continuación presentamos las principales actividades y logros de la Unidad de Defensa Civil del distrito de La Molina durante los años 2007 y 2008. A partir de ellos analizaremos el rol que cumple como Secretaria Técnica del Comité de Defensa Civil.

**CUADRO N° 17**  
**ACTIVIDADES REALIZADAS EN EL AÑO 2007**  
**POR LA UNIDAD DE DEFENSA CIVIL DE LA MOLINA**

<b>N°</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1</b>	Simulacros en Inst. Educativas y Universidades	<b>61</b>
<b>2</b>	Charlas de Capacitación	<b>73</b>
<b>3</b>	Inspecciones Técnicas de Seguridad en D.C. Básicas	<b>474</b>
<b>4</b>	Visitas de Inspección de Seguridad en Defensa Civil	<b>1322</b>

FUENTE: Memoria Anual 2007 Unidad de Defensa Civil de La Molina

Otros logros importantes, según la Memoria Anual 2007 de la Unidad de Defensa Civil del distrito de La Molina son: La aprobación el Plan de Seguridad (sic) “La Molina, Frente a Riesgos de Desastres”. La Instalación del Comité Distrital de Defensa Civil. Campaña de Solidaridad por bajas temperaturas que afectó a las zonas alto andinas del país. Organización

---

En merito a la Ordenanza No. 140 del 25 de enero del 2007, mediante el cual se aprobó la estructura orgánica de la Municipalidad Distrital de la Molina y el Reglamento de organización y Funciones, según el Artículo 58° se crea la Unidad de Defensa Civil como un órgano de apoyo, a cargo de un funcionario de confianza con categoría y denominación de jefe, el mismo que actuará como Secretario Técnico de Defensa Civil; dependiendo jerárquicamente del Gerente de Seguridad Ciudadana.

A través de la Ordenanza N° 148-2007 de fecha 03 de agosto del 2007 que modifica la estructura orgánica de la Municipalidad de La Molina, la Unidad de Defensa Civil pasa a ser una unidad orgánica dependiente de la Gerencia de Desarrollo Urbano. Finalmente mediante Ordenanza N° 172 del 4 de diciembre 2008 mediante el cual se modifico la estructura orgánica de la municipalidad de La Molina, se estable en su Artículo 65-C que la Unidad de Defensa Civil es un órgano de apoyo, a cargo de un funcionario de confianza con categoría y denominación de jefe, el mismo que actuará como Secretario Técnico de Defensa Civil; dependiendo jerárquicamente del Gerente de Promoción Comercial.

del Curso de Capacitación para Brigadistas de Defensa Civil. Campaña de Solidaridad por el Sismo ocurrido el 15 de agosto en el sur del país.

**CUADRO Nº 18**  
**ACTIVIDADES REALIZADAS EN EL AÑO 2008**  
**POR LA UNIDAD DE DEFENSA CIVIL DE LA MOLINA**

<b>Nº</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1</b>	Simulacros en Inst. Educativas y Universidades	<b>59</b>
<b>2</b>	Charlas de Capacitación	<b>52</b>
<b>3</b>	Inspecciones Técnicas de Seguridad en D.C. Básicas	<b>1830</b>
<b>4</b>	Visitas de Inspección de Seguridad en Defensa Civil	<b>2540</b>

FUENTE: Memoria Anual 2008 Unidad de Defensa Civil de La Molina

Otros logros importantes, según la Memoria Anual 2008 de la Unidad de Defensa Civil del distrito de La Molina son: La formación de brigadistas escolares en las I.E. del distrito. Implementación del proyecto Géminis con alumnas de la I.E. Franklin Delano Roosevelt y la Empresa Internacional Segelectrica S.A.C. para la evaluación e instalación de sistemas de puesta a tierra, en instituciones del distrito. Implementación del área de Inspecciones de seguridad en Obras de Construcción Civil. Campaña de Prevención “La Seguridad Está en Nuestras Manos”. Operativos inopinados con Serenazgo, Fiscalía de Prevención del Delito y Policía Nacional

Los eventos de capacitación realizados en el año 2008 por la Unidad de defensa civil fueron los siguientes:



**CUADRO N° 19**  
**ACTIVIDADES DE CAPACITACION REALIZADAS EN EL AÑO 2008**  
**POR LA UNIDAD DE DEFENSA CIVIL DE LA MOLINA**

EVENTO	DIRIGIDO A	PARTICIPANTES
Seminario "Prevención y Preparación Ante Desastres en Temáticas de Defensa Civil",	Jefes de Seguridad de la Fuerza Aérea, Jefes de Seguridad de Supermercados y público general.	170
Seminario. "Sistema Básico de Gestión de Riesgos de Seguridad y Salud en el Trabajo en Construcción Civil"	Responsables y trabajadores de construcción civil	s/i
Curso "Sistema de Gestión de Riesgos de Seguridad y Salud en el Trabajo en Construcción Civil"	Responsables y trabajadores de construcción civil	425
Curso para Brigadistas de Primera Respuesta	Personal de Serenazgo y Policía Municipal.	33

FUENTE: Memoria Anual 2008 Unidad de Defensa Civil de La Molina

Del análisis de las actividades y logros de la Unidad de Defensa Civil durante el año 2007 encontramos logros relacionados con su función como Secretaria Técnica del Comité de Defensa Civil de La Molina.

El primero es la aprobación del Plan de Seguridad (sic) "La Molina frente a riesgos de desastres" aprobado mediante Resolución de Alcaldía N° 076-2007.

El segundo es la conformación e instalación del Comité de Defensa Civil del distrito de La Molina, mediante Decreto de Alcaldía N° 008-2007.

El tercero, es la realización de diversas actividades de capacitación a diversos actores del distrito en temas de defensa civil.

Una función importante, que apreciamos no ha cumplido la Unidad de Defensa civil, como Secretaria Técnica del Comité de Defensa civil, es aquella relacionada con: Garantizar la continuidad operativa del comité. Es decir el no haber cumplido con las convocatorias a las reuniones ordinarias, tanto del comité en pleno como se las respectivas comisiones. Habiendo dejado de hacer varias acciones importantes sobre la

prevención y atención de emergencias y desastres en el distrito, tal como se señala en detalle, cuando analizamos el funcionamiento del comité y las comisiones.

Esta función importante de mantener la continuidad operativa del comité, esta también contemplada en el Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil del INDECI. El rol que debe desempeñar la Secretaria Técnica del Comité para su funcionamiento permanente comité es vital, por cuanto es un órgano especializado de la municipalidad, encargado de brindar asesoramiento y apoyo técnico al presidente del comité y a las diversas comisiones.<sup>40</sup>

Sobre las prioridades del gasto de la Oficina de Defensa Civil el anterior Jefe de Unidad, manifestó que las prioridades eran las acciones propias de la Oficina de Defensa Civil, sobre todo las capacitaciones, preguntado al respecto contesto: “Las acciones propias de la Oficina de Defensa Civil. Más en capacitaciones”.

En cambio para el actual Secretario Técnico del Comité de Defensa Civil las prioridades del gasto de la Oficina de Defensa Civil son el pago a los inspectores técnicos y el equipamiento de la oficina.

La Unidad de Defensa Civil como Secretaria Técnica del Comité de Defensa Civil del distrito de La Molina, ha cumplido solo algunas funciones que tiene asignadas por ley.

---

<sup>40</sup> Así lo establece el Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil del INDECI, que a la letra dice: Funciones Específicas de las oficinas de Defensa civil Regionales y de los Gobiernos Locales: b) Brindar apoyo técnico a las comisiones del Comité en la formulación del Plan Regional, provincial o Distrital, según corresponda. f) Brindar apoyo técnico a la comisión de Logística para mantener actualizados los inventarios de personal y bienes muebles en su ámbito geográfico para la atención de la emergencia. g) Brindar apoyo técnico a la comisión de Logística para la supervisión del funcionamiento de los Almacenes de Defensa Civil, así como el control de los niveles de almacenamiento y movimiento de los materiales de los bienes de Defensa civil. o) Brindar apoyo técnico a las comisiones en la supervisión y seguimiento de las actividades y obras de prevención y atención.(Indeci 2007:31)

Ha dejado de cumplir funciones importantes tales como: No ha promovido el funcionamiento permanente del comité, ni de las comisiones. No ha efectuado las convocatorias a través de la presidencia del comité. No ha promovido la conformación del comité para los años 2008 y 2009, en el último año, por lo menos a la fecha de realización de la investigación no se ha producido la conformación del comité.

La Unidad de Defensa Civil como Secretaria Técnica del Comité tampoco prestó apoyo técnico a las comisiones y al mismo comité para la formulación de sus correspondientes planes de trabajo. No ha promovido la asignación de presupuesto para el funcionamiento del comité y las comisiones. En suma la Unidad de Defensa civil no prestó apoyo técnico para que el comité y las comisiones puedan cumplir sus funciones.

Este incumplimiento de funciones originó que el Comité de Defensa Civil de La Molina, no se haya reunido con regularidad, para abordar la problemática de la prevención y atención de emergencias y desastres en el distrito.

La responsabilidad por la inactividad e inoperancia del Comité de Defensa Civil de La Molina y de sus respectivas comisiones, es compartida entre el presidente del comité, el secretario técnico y los mismos integrantes del comité. Sin embargo la responsabilidad mayor es del presidente y el secretario técnico.

Un aspecto que influye en el rol que debe cumplir la Oficina de Defensa Civil, como Secretaria Técnica del Comité, es su ubicación en la estructura orgánica de la Municipalidad. En efecto a la fecha de la realización de la investigación, la Unidad de Defensa Civil, es un órgano dependiente de la Gerencia de Promoción Comercial. Antes dependía de la Gerencia de Desarrollo Urbano, también en algún momento fue un órgano dependiente de la Gerencia de Seguridad Ciudadana. En otro

momento tuvo el nivel de Sub Gerencia conjuntamente con Serenazgo, siendo entonces la Sub Gerencia de Serenazgo y Defensa Civil.

Como podemos apreciar, la Oficina de Defensa Civil, no se encuentra adecuadamente ubicada en la estructura orgánica de la Municipalidad. La Unidad de Defensa civil no tiene ninguna relación funcional con la Gerencia de Promoción Comercial, sin embargo el Gerente de Promoción Comercial es el Jefe inmediato del Jefe de la Unidad de Defensa Civil.

En concordancia con la normatividad del SINADECI y las normas del INDECI, el jefe inmediato del Jefe de la Oficina de Defensa Civil en los Gobiernos Locales, debería ser el Alcalde, por lo tanto la oficina debe ser un órgano dependiente de alcaldía. Esto se justifica aun más, por el hecho de que esta oficina como Secretaría Técnica del Comité de Defensa Civil, tiene una relación estrecha con el Presidente del Comité de Defensa Civil, en el caso de los Municipios quien preside el comité es el alcalde, de conformidad con la Ley Orgánica de Municipalidades en vigencia.

Por la naturaleza de las funciones que la Oficina de Defensa Civil tiene, se requiere, por ejemplo en casos de emergencia, tomar las decisiones adecuadas de manera oportuna, aun para acciones de prevención. Por lo cual es recomendable que esta oficina tenga una dependencia directa del presidente del Comité de Defensa Civil. De otro modo las acciones a adoptar se hacen más lentas, debido a que la información para la adecuada toma de decisiones debe seguir por los niveles jerárquicos establecidos en la entidad.

Por ejemplo en el caso específico de la ubicación actual de la Unidad de Defensa civil, cualquier requerimiento, primero debe ser visto por el Gerente de Promoción Comercial, luego según el orden jerárquico, este requerimiento debería ser visto por el Gerente Municipal y posteriormente

recién por el alcalde. Situación que afecta la inmediatez con que se requiere actuar en casos de prevención y atención de emergencias y desastres.

La situación antes descrita, es un problema que se presenta también en otros gobiernos locales. Así constatamos que el INDECI, al realizar un Defensa Civil en el último sismo del sur, recomienda que las Oficinas de Defensa Civil tengan un nivel adecuado en la estructura de las municipalidades.

Compartimos con la recomendación anterior y en esa dirección, la Oficina de Defensa Civil de La Molina, debe ser un órgano dependiente de la alcaldía, para el cumplimiento efectivo de sus funciones.

La Oficina de Defensa Civil como Secretaria Técnica del Comité, por lo menos en el período de la investigación, no ha realizado acciones orientadas a promover el funcionamiento del comité, más bien lo que notamos es que está concentrada en las otras funciones que también son de su competencia, como son, en orden de prioridad: La realización de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil, la realización de actividades de capacitación sobre temas de defensa civil, campañas de recolección de bienes para damnificados de otras zonas donde se ha producido emergencias, entre otras.

Hace falta que la Secretaria Técnica dinamice el accionar del comité, porque además de ser su responsabilidad, es el órgano técnico que conoce mejor el Sistema Nacional de Defensa Civil y su funcionamiento y debe entonces asesorar al comité; asesorar y apoyar a las comisiones y hacer finalmente que el sistema funcione, es decir que se realicen en el distrito programas y proyectos de prevención y preparación para emergencias y desastres y se implemente adecuadamente las políticas y lineamientos del Sistema Nacional de Defensa Civil y del INDECI.

Una de las causas por las cuales el Comité de Defensa Civil del distrito de La Molina no ejerce adecuadamente su rol en la gestión de las políticas de prevención y atención de desastres, es que no recibe un asesoramiento permanente de la Secretaria Técnica del Comité. Esta Secretaría Técnica no promueve el funcionamiento continuo del comité, se dedica con mayor prioridad a las funciones asignadas como Oficina de Defensa Civil.

La orientación o concepción que sustenta la actual acción de la Unidad de Defensa Civil a la luz de su actuación y resultados, es que tiene un enfoque tradicional, caracterizado por una actuación reactiva. No se proyecta más allá de las actuales circunstancias. En su accionar no encontramos muestras de proyección al mediano y largo plazo, sus acciones son pensadas para el día a día.

#### **10. Capacidades de los Recursos Humanos del Comité.**

Se refiere a las habilidades, técnicas, métodos, destrezas y experiencias del presidente del comité y de sus miembros para conducir el comité hacia el logro de sus objetivos. Comprende las características de conducción del comité, habilidad de concertación para mejorar el dialogo y la comunicación entre los miembros del comité y otros actores, habilidad para la movilización de recursos y la experiencia de los miembros del comité en prevención y atención de desastres.

La capacidad de los recursos humanos del comité, es un factor clave para la gestión de riesgos en el distrito, porque con sus conocimientos, experiencia, actitudes, talento, sensibilidad, compromiso, esfuerzo y trabajo, pueden contribuir a lograr los objetivos y hacer más eficiente y eficaz el desempeño del comité.

A continuación analizamos la capacidad de gestión y liderazgo del presidente del comité, así como el aporte con experiencia y conocimientos en gestión de riesgos al comité por parte de cada uno de sus miembros.

El análisis de estos factores nos permite acercarnos a comprender el nivel de liderazgo que ejerce el presidente y cuáles son las características de ese liderazgo. Así mismo nos permite conocer en qué medida cada miembro del comité aporta a la gestión del comité con su experiencia y capacitación en temas de gestión de riesgo y desastres.

### **10.1 Características de Conducción del Comité**

Entendemos por conducción del comité, al proceso de dirección que ejerce el presidente en el comité y los roles que debe asumir en el cumplimiento de esas funciones.

Para el análisis de las características de conducción del comité, averiguamos varios aspectos tales como: Persona que asume el liderazgo en el Comité de Defensa Civil, asignación de funciones y responsabilidades a los miembros del comité, rol del presidente en los procesos de toma de decisiones del comité, rol del presidente en la asignación de funciones y responsabilidades a los miembros del comité, rol del presidente del comité en la consecución de objetivos, evaluación del desempeño de los miembros del comité.

El análisis de estos factores nos permite tener una apreciación del tipo de liderazgo que ejerce el presidente en la conducción del comité y su incidencia en la gestión del comité.

## **Persona que Asume el Liderazgo en el Comité de Defensa Civil**

En esta parte del estudio indagamos entre los miembros del Comité de Defensa Civil, acerca de la persona que en su opinión, ejerce liderazgo dentro del comité, los resultados que encontramos fueron los siguientes:

En el Comité de Defensa Civil de La Molina, no está claramente definido quien asume el liderazgo en el comité. Hay quienes sostienen que es el alcalde como presidente del comité y otros que dicen que es el Secretario Técnico del Comité y algunos miembros, no saben.

El 43 % de los entrevistados<sup>41</sup> considera que la persona que asume el liderazgo en el comité es el alcalde. El 29 % de los entrevistados considera que la persona que asume el liderazgo en el comité es el Secretario Técnico del Comité. El 7 % considera que quien debe liderar el comité debe ser otra persona y el 21 % no sabe o no contesto la pregunta.

Según los resultados podemos apreciar que los miembros del comité no identifican plenamente quien es la persona que ejerce liderazgo en el comité. Algunos miembros, en su mayoría los que son funcionarios de la municipalidad, opinan que, quien ejerce el liderazgo en el comité es el alcalde. Sin embargo otros miembros que representan a instituciones, así como algunos representantes de los vecinos opinan que, quien ejerce el liderazgo es el secretario técnico.

Algunos fundamentos objetivos que nos permiten señalar el escaso liderazgo del presidente del comité son los siguientes hechos: el presidente no convocó al comité para sus reuniones ordinarias ni extraordinarias, no se convocó a las comisiones del comité, no se asignaron recursos para el funcionamiento del comité, no se realizaron

---

<sup>41</sup> Nos referimos a los miembros del comité que fueron entrevistados.



acciones de prevención y atención de emergencias con intervención del comité.

Las opiniones divergentes por parte de los miembros del comité, respecto a quien ejerce el liderazgo en el comité, tiene por tanto su explicación, en el hecho de que el comité no ha funcionado con regularidad, por lo menos en el periodo comprendido en la investigación, por lo cual los miembros del comité, no tienen los elementos de juicio necesarios para identificar claramente quien ejercía el liderazgo en el comité.

El débil liderazgo que ejerce el presidente del comité, constituye una desventaja, en cuanto a capacidad de los recursos humanos se refiere, en la gestión de las políticas de prevención y atención de desastres en el distrito. En efecto si bien el Sistema Nacional de Defensa Civil, puede tener establecido el marco normativo y las directrices pertinentes en prevención y atención de desastres, estas no se llegan a materializar y no cumplen con su finalidad, si las políticas diseñadas no se llegan a implementar, entre otras causas, por la ausencia o escaso liderazgo del presidente del Comité de Defensa Civil.

A juicio de un directivo del INDECI, el líder nato de un comité debe ser el alcalde. Sin embargo hace la precisión de que el alcalde no siempre está preparado para ese cargo, en consecuencia en muchos casos tampoco está preparado para liderar el comité. Para suplir ese vacío y pueda cumplir a cabalidad su función en el comité, es necesario que tenga como soporte un Jefe de la Oficina de Defensa Civil preparado. Este jefe en lo posible, no debe ser una persona que se pueda cambiar cada vez que ingresa un nuevo alcalde al municipio. De preferencia debe ser personal de carrera del municipio.

A partir de la información anteriormente mencionada, podemos decir que, una de las causas por las cuales el Comité de Defensa Civil de La Molina,

no implementa las políticas de prevención y atención de desastres del Sistema Nacional de Defensa Civil, es por el débil liderazgo del presidente del Comité de Defensa Civil. Esta situación tiene su repercusión en cuanto a la gestión de riesgos en el distrito, por el hecho de que el comité, no realiza acciones de prevención y preparación para los casos de emergencias y desastres y la población del distrito se hace más vulnerable a cualquier situación de emergencia.

### **Asignación de Funciones y Responsabilidades a los Miembros del Comité.**

Las funciones de los miembros del Comité de Defensa Civil, son fijadas por el INDECI. Con este propósito esta institución normativa del Sistema Nacional de Defensa Civil, ha aprobado el Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa civil. En este documento, en el Capítulo de Organización y Funciones de los Comités de Defensa Civil, se encuentran detalladas las funciones de las Comisiones de los Comités Regionales, Provinciales y distritales.

Al constituirse los Comités de Defensa Civil, cada miembro es asignado a alguna(s) comisión(es). En consecuencia, las funciones que debe desempeñar, quedan implícitamente establecidos, según la comisión a la que es asignado.

En el estudio nos interesó averiguar si los miembros sabían o no, quien fijaba las funciones y responsabilidades de los miembros del comité. Encontramos que no hay una claridad o consenso en las respuestas, entre los miembros del comité. Las respuestas son diversas tales como, que el que fija las funciones y responsabilidades es el INDECI, algunos desconocen quién debe fijar, otros mencionaron que no hay funciones específicas y hay quienes manifestaron que debe ser de acuerdo al

manual y algunos manifestaron que, quien fija las funciones y responsabilidades es el alcalde.

La explicación a esta situación se debe a que los miembros no se han reunido con regularidad, no han recibido capacitación, no han sido informados en detalle sobre sus funciones y responsabilidades.

El actual Secretario Técnico del Comité de Defensa Civil, por ejemplo, considera que las responsabilidades ya están establecidas en el Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil: “Las responsabilidades ya están establecidas, no se asignan nuevas responsabilidades, ya están definidas en el manual. Cada presidente de una comisión sabe lo que tiene que hacer porque ahí están sus funciones”.

Si bien existe normatividad, esta es más bien de carácter general. Lo recomendable es que la municipalidad de La Molina pueda emitir sus normas adicionales, adecuando la normatividad general a su realidad y a sus necesidades. Mas importante aun será que las normas generales y específicas sean conocidas por los responsables de la gestión de riesgos en el distrito y se pongan en práctica.

Otro aspecto que hay que resaltar es el hecho de que si bien la normatividad existe, como manifiesta el Secretario Técnico, sin embargo los miembros del comité desconocen estas normas. Además cuando un representante de una institución se integra al comité por primera vez, debe asignársele las funciones que le corresponde cumplir como miembro del comité y como integrante de la comisión correspondiente.

Si bien las responsabilidades y funciones están establecidas en los manuales, sin embargo el rol del Secretario Técnico debe ser, capacitar a todos los miembros del Comité de Defensa Civil, entre otras razones para

hacerles conocer en detalle y minuciosamente: La organización del comité, normas y pautas de funcionamiento del comité, responsabilidades del comité, conformación de las comisiones, sus funciones y responsabilidades, el funcionamiento del Sistema Nacional de Defensa Civil, entre otros detalles.

A continuación citamos algunas versiones que confirman nuestros hallazgos:

Un miembro de la Comisión de Logística, manifestó que quien fija las funciones y responsabilidades del comité es el INDECI, aunque no está seguro, y manifiesta que se fija por la ley y su reglamento, su versión es como sigue:

Bueno, eso por INDECI creó o por la reglamentación que tienen la Ley ¿no? Entonces ya los demás miembros, somos colaboradores pero podemos cada uno, cada comité, puede hacer su plan de trabajo ¿no? Y entre todos se ponen de acuerdo y el presidente pues, en todo caso es el que va a liderar ese equipo ¿no? Podemos hacer, pero muy particularmente, pero en forma general hay una ley hay un reglamento.

Según la versión anterior podemos deducir que existe desconocimiento sobre quien fija las funciones y responsabilidades del comité.

Otro miembro de la Comisión de Comunicaciones, manifestó que no sabe quién debe fijar las funciones y responsabilidades, supone que debe ser la Oficina de Defensa Civil, aquí su versión: “En este caso nos ha, no nos hemos derivado quien, la verdad no entiendo, no sé quien debería fijarnos, o sea la municipalidad existe su Oficina de Defensa Civil entonces, supuestamente que ellos tienen que ser ¿no?”.

El desconocimiento que muestra este miembro del comité, se debe a la falta capacitación, así como también a la escasa información que tienen los miembros en temas de organización y funcionamiento del comité. El desconocimiento se explica también por la inactividad del Comité y la

escasa o nula interacción entre los miembros y el Secretario Técnico, como consecuencia de no haberse convocado a las reuniones ordinarias y extraordinarias del comité.

El representante de los vecinos de la Zona 1, manifestó que no tienen funciones fijadas, que todos hacen de todo, aquí su versión: “Nosotros dirigimos, participamos, no tenemos fijadas funciones. Todos hacemos de todo. No hay funciones específicas”.

Esta declaración ratifica los argumentos antes mencionados sobre el desconocimiento de funciones de los miembros del Comité de Defensa Civil de La Molina.

Para superar estas debilidades, además de la capacitación, hace falta un Reglamento de Organización y Funciones del Comité, donde debe precisarse: la naturaleza y características del comité, su organización interna, funciones de las comisiones, adecuadas a la realidad del distrito en base a la normatividad del SINADECI e INDECI; funciones de cada uno de los miembros, frecuencia y formalidades de las reuniones ordinarias y extraordinarias, atribuciones y responsabilidades de los miembros, entre otros detalles.

Debido a que la normatividad del SINADECI es muy genérica, hace falta adecuar esa normatividad a la propia realidad del distrito. Esta adecuación puede plasmarse en un reglamento. Este instrumento de gestión, permite organizar mejor el comité, delimitando funciones y atribuciones y brindando información precisa, sobre la finalidad del comité y la mecánica o modalidad de funcionamiento. De tal forma que cada miembro del comité sabe o conoce exactamente qué es lo que se espera de él y conoce en detalle cómo funciona el comité.

En esta parte del estudio nos interesó conocer también, cual es el rol del presidente del comité en la asignación de funciones y responsabilidades, habiendo obtenido los siguientes resultados:

**CUADRO N° 20**  
**OPINION DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ SOBRE EL ROL DEL PRESIDENTE EN LA ASIGNACION DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES A LOS MIEMBROS DEL COMITE**

Representante de la Comisaria de Santa Felicia	Las funciones y responsabilidades están fijadas en la ley
Representante de la Universidad San Martin de Porres	Bajo un constante asesoramiento de la Dirección Nacional de INDECI, el presidente del comité es el ente regulador de los diferentes comités que lo conforman, responsable de la organización de los mismos y de su capacitación
Pdta de la comisión de Ley, Orden e Inspecciones Técnicas	El (se refiere alcalde)aprueba todas las disposiciones en la municipalidad, todo está normado con conocimiento del alcalde
Ex regidor de la Municipalidad	Asigna de acuerdo a las disposiciones legales municipales, porque se puede sub dividir este comité, ante el evento para poderse, para poder priorizar o dar responsabilidades, porque de lo contrario no podría organizarse
Representante de la Urbanización Matazango	Sumamente importante, claro el alcalde tiene múltiples quehaceres, pero la persona que le recae la función como es a su gerente no?, entonces su gerente que corresponde pues debería convocarnos no?, tomar un poquito de cariño al trabajo no?, a lo que le han designado
Representante de la zona 1	Prácticamente el presidente delega al secretario técnico. La ley dice, el que maneja la operativamente es el gerente de seguridad
Jefe de la Unidad de Serenazgo	Es velar por la tranquilidad de la ciudadanía, en caso de un desastre... natural
Representante de la Zona 4	Se supone que él tiene... todas las facultades de cómo se llama, hacer de que funcione este comité, haciendo reuniones, haciendo como se llama cursillos ¿no?
Representante de la Urbanización COVIMA	Es el responsable número uno, como alcalde y como autoridad principal de La Molina la función es la de estar siempre al frente en caso de cualquier emergencia o desastre, ese sería su función principal liderar, liderar en caso de que haya algún desastre

FUENTE: Entrevistas a Informantes Clave

Analizando las opiniones de los miembros del comité, por ejemplo, tenemos la apreciación de que el rol del presidente en la asignación de

funciones y responsabilidades, se circunscribe a la aprobación de las normas.

En efecto, el alcalde como máxima autoridad del distrito aprueba todas las disposiciones en la municipalidad, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Municipalidades; así de acuerdo a las averiguaciones efectuadas, hemos encontrado algunas normas aprobadas que regulan la organización y el funcionamiento del Comité de Defensa Civil de La Molina, como son el Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad (donde se incluye al comité y a la Unidad de Defensa Civil), el Plan de Emergencia “La Molina frente a riesgos de desastres” y el Decreto de Alcaldía mediante el cual se constituye el comité de defensa civil para el año 2007.

Analizando los documentos antes mencionados, encontramos que en el único documento donde se asigna funciones y responsabilidades, a las distintas comisiones del comité, es en el Plan de Emergencia “La Molina frente a riesgos de desastres”.

En el Plan de Emergencia, no está incluido las funciones que deben desempeñar las siguientes comisiones: Comisión Coordinadora de Acciones y Obras de Prevención, Comisión de Planificación y Comisión de Ciencia y Tecnología.

Así mismo encontramos que, cuando se formuló el Plan de Emergencia “La Molina frente a riesgos de desastres”, se tomó parcialmente en cuenta las funciones establecidas para las distintas comisiones del Comité de Defensa Civil, en el Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil y Oficinas de Defensa Civil, formulado por el INDECI.

Esta situación distorsiona las funciones de las comisiones, al no asignarles todas las funciones que es responsabilidad de cada comisión.

Lo que repercute negativamente en la gestión de la prevención y atención de los desastres, al no considerarse de manera integral las funciones que debe cumplir cada comisión tanto en la prevención como en la atención de los desastres, de conformidad a la establecido en la normativa del sistema de defensa civil.

Efectuando la revisión documental no hemos encontrado ninguna evidencia que indique, que el presidente del comité cumplió con asignar funciones y responsabilidades a cada uno de los miembros del comité.

Por tal motivo, consideramos que, los miembros del comité, no tienen una apreciación clara sobre al rol del presidente en la asignación de funciones y responsabilidades a los miembros del comité.

Hay quien piensa que el Presidente del Comité delega las decisiones en el Secretario Técnico, que es el Gerente de Seguridad Ciudadana, mostrando desconocimiento, por cuanto el Secretario Técnico del Comité es el Jefe de la Unidad de Defensa Civil. Este desconocimiento o confusión se debe a que algunos representantes del Comité de Defensa Civil, forman parte también del Comité de Seguridad Ciudadana.

El representante de vecinos de la Zona 4, sobre el rol del presidente en la asignación de funciones y responsabilidades, considera que este tiene todas facultades para hacer que funcione el comité y que debe actuar haciendo reuniones, cursos.

Siendo la asignación de funciones y responsabilidades a los miembros del comité de defensa civil parte de las responsabilidades del presidente del comité, para regular el funcionamiento del mismo, se deduce que una de las razones para que no funcione el comité ha sido que el presidente, no ha cumplido con esta prerrogativa o función, como autoridad máxima del Comité de Defensa Civil.



Si bien las funciones y responsabilidades están fijadas en la ley y en la normatividad aprobada por INDECI, hace falta implementar los mecanismos para hacerlos cumplir y que sobre todo la autoridad encargada de hacerla cumplir utilice sus prerrogativas y competencias y cumpla su función, asignando formalmente sus funciones a cada uno de los miembros del Comité de Defensa Civil.

El hecho de que los miembros del comité no perciban claramente el rol del presidente en la asignación de funciones y responsabilidades a los miembros del comité, refleja desorganización del comité, así como el escaso liderazgo que ejerce el presidente sobre los miembros del comité, también es reflejo de que no se ejerce una adecuada dirección del comité.

Estas debilidades anotadas, repercuten en el funcionamiento del comité y en la gestión de las políticas de prevención y atención de desastres en el distrito.

La débil capacidad de conducción del comité, por parte del presidente del comité se refleja, entre otras cosas, en la falta de asignación de funciones y responsabilidades a los miembros del comité.

### **Rol del Presidente en los Procesos de Toma de Decisiones del Comité**

Continuando con el análisis de las capacidades de los recursos humanos del comité, en esta parte analizamos el rol del presidente en los procesos de toma de decisiones del comité.

Este aspecto es importante en el análisis de las características de conducción del comité, nos permitirá conocer el tipo de liderazgo que ejerce el presidente al interior del comité y como se toman las decisiones

en un comité donde intervienen representantes de diversas organizaciones.

A partir del análisis de esta característica, podremos obtener algunas apreciaciones sobre el rol del presidente en los procesos de toma de decisiones y también nos permitirá obtener información sobre su capacidad para dirigir el comité con acierto. Sobre el rol del Presidente en los procesos de toma de decisiones del comité, encontramos diversas versiones, siendo las más relevantes las siguientes:

### CUADRO Nº 21

#### OPINION DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ SOBRE EL ROL DEL PRESIDENTE EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES

MIEMBRO	OPINION
Ex Secretario Técnico del Comité	Presidente del comité, ese es su rol, presidente del comité. Tú sabes que un alcalde, es una persona muy ocupada, en general todos los alcaldes delegan sobre su secretario técnico ese tema de responsabilidad, lo que si dan son los lineamientos políticos a dónde quiere llegar, eso sí. (...) El da los lineamientos de política. El secretario técnico se encarga de la parte operativa.
Ex Presidente del Comité de Defensa Civil	No había una fecha precisa (refiriéndose a la frecuencia de las reuniones del comité), los miembros de la municipalidad que estaban encargados de defensa civil - porque nosotros creamos la oficina de defensa civil - se reunían con diferentes representantes de diferentes urbanizaciones, entonces ellos tenían un programa de trabajo. Yo, como alcalde no necesariamente iba a esas reuniones. Entonces ellos tenían un cronograma de trabajo, que era el jefe de defensa civil y su equipo (...) No entraba yo en detalles. Para serle honesto. No entraba en detalles.
Pdta de la comisión de Ley, Orden e Inspecciones. Técnicas	(El alcalde) Es la persona que preside el comité y con él se toman las decisiones.
Ex regidor de la Municipalidad	Bueno, es el que toma las decisiones pues ¿no? En toda la municipalidad, en temas de organización...en fin, también en defensa civil.
Representante de la zona 1	Es el que dirige si, como autoridad el distrito. Así es

Representante de la Urbanización COVIMA	Yo considero desde mi punto de vista, el alcalde dado a sus múltiples trabajos, debe nombrar dentro de todos a un presidente, primero que tenga tiempo, dos que tenga vocación de servicio, tres que tenga liderazgo, entonces esa persona debe no? aunque no sea presidente pero liderar. El presidente como el alcalde, puede ser la persona figurativa no, pero él tiene que designar a alguien que tenga esas características ¿no? Ser líder, tener tiempo y tener carisma también, tener pues el apoyo de la gente y conocer, yo considero que podría ser cualquiera de los miembros, pero con esas características, pero más importante es el tiempo, si no se tiene tiempo, ¡bien difícil!, difícil... ¿no?
---	--

FUENTE: Entrevistas a Informantes Clave

El Secretario Técnico del Comité de Defensa Civil del distrito de La Molina y su antecesor, consideran que el Alcalde cumple el rol de presidente y que la parte operativa está a cargo del Secretario Técnico.

Un ex Presidente del Comité de Defensa Civil de La Molina, manifestó que como alcalde no estaba en todas las actividades organizadas por el comité y que estas acciones las delegaba al Secretario Técnico del Comité; argumento que se debía a la naturaleza de sus funciones.

Otro miembro del comité opina, que el Alcalde debe delegar sus atribuciones y responsabilidades de presidente, en algún otro miembro del comité que cumpla ciertos requisitos tales como: Que tenga tiempo, vocación de servicio, liderazgo y carisma, pero sobre todo, que disponga de tiempo para dedicarse a los asuntos relacionados con el comité. Al presidente le asignaría un rol de figuración o representación del comité nada más.

Algunos otros miembros, consideran que el alcalde, por ser la autoridad máxima de la municipalidad, implícitamente toma todas las decisiones, en diversos aspectos de su gestión, como en los temas referidos a defensa civil.

Durante el proceso de la investigación, no ha sido posible constatar, en fuentes documentales, cómo se adoptaban las decisiones en el comité,

debido a que no se ha convocado a reuniones ordinarias ni extraordinarias del Comité de Defensa Civil, durante el periodo que comprende la investigación.

Algunas decisiones como la aprobación del Plan de Emergencia del distrito, no ha sido puesto en consideración de los miembros del comité para su conocimiento y opinión. Evidenciándose una descoordinación y fallas en la comunicación, entre los órganos internos de la municipalidad. En este caso nos referimos a la Secretaría Técnica del comité y al órgano de Secretaría General del municipio.

La situación descrita obedece también a otros factores, entre los cuales podemos destacar: Además de la descoordinación y fallas en la comunicación entre los órganos internos del municipio; los asuntos de defensa civil del distrito, no se coordinan con el comité; no se convoca con regularidad al comité, no se reúne el comité para tomar acuerdos, solo se realizan las acciones rutinarias a través de la Unidad de Defensa Civil.

Estos hechos tienen como consecuencia, que el comité no cumpla su rol en el distrito en cuanto se refiere a la implementación de las políticas de prevención y atención de desastres. Esto explicaría en parte también la inactividad de las distintas comisiones del Comité de Defensa Civil.

En conclusión, encontramos una escasa participación de los miembros del comité en la toma de decisiones relativas a defensa civil. Los miembros del comité no se reúnen para tomar acuerdos, no se les convoca, no conocen que decisiones se han tomado en el municipio con respecto a la prevención y atención de desastres.

Esta situación puede estar influyendo para que los miembros del comité no participen en la gestión del comité, sus miembros como representantes de organismos e instituciones del distrito, se encuentran desinformados de

las acciones de defensa civil, no hay una coordinación continua sobre las acciones que cada organismo o institución puede aportar al comité, menos existe una coordinación o preparación previa para afrontar las emergencias y los desastres cuando estas se presenten. Todo esto expone al distrito a una mayor vulnerabilidad.

### **Rol del Presidente del Comité en la Consecución de Objetivos**

Analizamos el rol del Presidente del Comité en la consecución de objetivos, como uno de los aspectos que nos permitirá conocer las características de conducción del comité. A partir de estas características podremos determinar también la capacidad del alcalde para liderar el comité.

Consultados los miembros del comité, si creen que el alcalde da orientación clara al comité para cumplir con los objetivos propuestos, encontramos los siguientes resultados:

Los miembros del comité que son funcionarios, regidores y ex regidores de la municipalidad dicen que el alcalde da una orientación clara al comité para cumplir con los objetivos propuestos.

Los miembros del comité que son representantes de instituciones y representantes de los vecinos, tienen opiniones divididas, algunos sostienen que el alcalde da orientación clara al comité para cumplir con los objetivos propuestos, otros indican que no se puede determinar, porque no funcionó el comité, hay quienes piensan también que el alcalde no brinda orientación clara al comité para cumplir con los objetivos, como por ejemplo el representante de la urbanización COVIMA, quien manifestó: “No, porque como vuelvo a repetir. si no ha habido reuniones. No ha habido un plan de trabajo, no ha habido entonces, los objetivos

sabemos que son claros porque lo conocemos a nivel nacional pero que lo haga el comité, comité, un poco difícil”.

Analizando la versión de los que sostienen que el presidente da una orientación clara para la consecución de objetivos del comité y contrastándola con los hechos, advertimos que el comité no ha funcionado regularmente, es decir que no se reunido para tomar decisiones, adoptar acuerdos e implementarlas. Por lo tanto son escasos o nulos los objetivos logrados a nivel de comité, situación que se origina debido a que el presidente ha tenido un rol pasivo en la consecución de resultados y en la materialización de los objetivos del comité.

El tema de los riesgos y desastres no son visibles, ni prioritarios dentro de las agendas políticas y la agenda de desarrollo, de los alcaldes.

El hecho de que el presidente del comité no de una orientación clara al comité para el cumplimiento de sus objetivos, repercute directamente en la implementación de las políticas de prevención y atención de desastres en el distrito.

El rol del presidente del comité en la consecución de objetivos, no es apreciado o consensuado por los miembros del comité, debido a que el comité no ha funcionado con regularidad, lo cual no les ha permitido a sus miembros, observar a su presidente en acción, tampoco se han logrado objetivos significativos a través comité, como se demuestra a través del estudio.

En este orden de ideas, el rol del presidente en la consecución de objetivos del comité, también se ve influenciado por la escasa prioridad que tiene el tema de defensa civil en la gestión del alcalde.

En suma la situación descrita nos hace ver que, según las características encontradas sobre el rol del presidente en la consecución de objetivos del

comité, su capacidad de gestión y conducción del comité no contribuye a la implementación de las políticas de prevención y atención de desastres en el distrito.

### **Evaluación del Desempeño de los Miembros del Comité.**

Como parte del análisis de las características de conducción del comité, analizamos el tema de la evaluación del desempeño de sus miembros. La finalidad es apreciar el rol del presidente en la evaluación del desempeño de los miembros del comité, en su condición de responsable de liderar el comité.

Según la información recogida, queda evidenciado que los miembros del comité no han tenido oportunidad de evaluar el desempeño de su trabajo, por cuanto no ha funcionado el comité permanentemente, no se convocó a reuniones ordinarias, ni extraordinarias, las comisiones tampoco funcionaron con regularidad; al respecto encontramos respuestas contundentes, como la expresada por el representante de los vecinos de la urbanización COVIMA, quien dijo lo siguiente: “Nunca nos han evaluado. No ha habido momento para evaluar. Ni hemos evaluado tampoco. Que vamos a evaluar”. Opiniones similares se obtuvo de los representantes de los vecinos en el comité de las zonas 1, 4 y de la Urbanización Matanzago.

En cuanto a la opinión de los miembros del comité que forman parte o fueron parte de la municipalidad, ellos si manifestaron que el comité evalúa el desempeño de su trabajo, así lo dejaron saber el Jefe de la Unidad de Serenazgo, la regidora que ejerce el cargo de Presidenta de la Comisión de Ley, Orden e Inspecciones Técnicas; un ex regidor entrevistado. Sin embargo cuando se les pregunta cada cuanto tiempo se evalúa, respondieron de manera inconsistente, así, el Jefe de la Unidad de Serenazgo dijo que desconocía, la regidora manifestó que no había

fechas fijas y el ex regidor manifestó que ese detalle era manejo interno de la municipalidad.

Ni el alcalde, ni los miembros del comité, pudieron evaluar su desempeño, debido a que no se planificaron las acciones a cumplir, no se convocó a reuniones al comité, no se asignó funciones y responsabilidades; tal como se puede apreciar en los párrafos anteriores; por lo tanto, no había, en su momento, las condiciones necesarias para poder evaluar el desempeño de los miembros del comité.

Con respecto a las variables: Habilidad de concertación para contribuir a mejorar el dialogo y la comunicación entre los miembros del comité y habilidad para la movilización de recursos, debemos mencionar que no se incorpora en la presentación de los resultados de la investigación porque no hubo información. Esto se debe a que en el proceso de recolección de datos, cuando se realizaba la entrevista semiestructurada, los entrevistados tenían dificultades de facilitar la información en vista de que el comité no había funcionado, por tanto no habían tenido oportunidad de ver al presidente del comité en acción, por tanto era imposible dar una apreciación sobre algunos aspectos que no habían tenido oportunidad de observar, experimentar o participar.

## **10.2 Experiencia y Capacitación de los Miembros del Comité en Gestión de Emergencias y Desastres.**

El perfil de un miembro del comité de defensa civil distrital, sin pretender ser exhaustivos, consideramos que debe ser como sigue:

### **CONOCIMIENTOS**

Formación profesional acorde con la función que va a desempeñar dentro del comité. Conocer y estar identificado con la misión, visión, objetivos y políticas del comité. Conocer las funciones del comité, de las comisiones



y de su respectiva comisión. Tener conocimiento del distrito y de su entorno.

### HABILIDADES

Habilidad para establecer objetivos del comité y las comisiones. Saber escuchar y comunicarse efectivamente. Saber motivar y aprovechar las capacidades y potencialidades de sus colaboradores. Saber resolver problemas interpersonales. Saber tomar decisiones asertivas. Saber conducir eficientemente las reuniones de trabajo. Saber administrar el tiempo dedicado a su función. Saber promover el trabajo en equipo. Saber delegar.

### ACTITUDES

Ser flexible y permeable al cambio. Orientar su esfuerzo hacia el logro de resultados. Obrar con honradez, justicia y responsabilidad. Ser consistente entre lo que piensa, dice y hace. Ser entusiasta. Estar identificado con su distrito y por ende con sus pobladores.

Los miembros del comité requieren un nivel de especialización, de acuerdo a las competencias que requieren para desempeñarse como miembros de la comisión a la cual son asignados. Así un miembro de la Comisión de Ciencia y Tecnología, deberá tener algún nivel de conocimientos y especialización para cumplir las funciones siguientes: Asesorar en la identificación de peligros, análisis de vulnerabilidades y cálculo de riesgos; Evaluar modelos y programas de uso en prevención y atención de emergencias.

Igualmente un miembro del Comité de Planificación deberá tener algún nivel de conocimientos y especialización para cumplir las funciones siguientes: Supervisar, coordinar y asesorar el proceso de planificación de los comités de defensa civil, formular y mantener actualizado el Plan de Prevención y Atención de Desastres.

El tipo de capacitación que se esperaría que reciban, debe estar relacionado con las competencias que requieren para desempeñar las funciones que tienen asignadas dentro del comité. Específicamente se refiere a las funciones que debe desempeñar en la comisión a la que pertenece cada miembro.

Así a modo de ejemplo mencionaremos que un miembro que pertenece a la Comisión de Logística, debe ser capacitado en: Identificación y establecimiento de rutas de abastecimiento logístico, manejo y control de almacenes, procedimientos de recepción y distribución de bienes y servicios de apoyo logístico, entre otros temas relevantes para el cumplimiento de la función.

De conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres. La responsabilidad por el desarrollo de capacidades en los Comités de Defensa Civil, es compartida por el INDECI a través de la Dirección Nacional de Educación y Capacitación, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a través de sus correspondientes Oficinas de Defensa Civil y la Comisión de Operaciones, Educación y Capacitación del respectivo comité.

Entre las responsabilidades relacionadas con el desarrollo de capacidades en los Comités de Defensa Civil tenemos: Capacitación de los Comités de Defensa Civil en procedimientos de prevención, operación y logística. Sensibilizar y capacitar a los integrantes de los Comités de Defensa Civil en las funciones que desempeñarán al interior de los comités y en la explotación de los Centros de Operaciones de Emergencia. Capacitación de Brigadistas de Defensa Civil.

A continuación mostramos los resultados encontrados en relación con la experiencia y capacitación de los miembros del comité en gestión de emergencias y desastres. Efectuamos este análisis con el objetivo de

conocer de qué manera contribuye la experiencia y capacitación de los miembros en la gestión del comité en prevención y atención de emergencias y desastres.

Entendemos como experiencia, el ejercicio de cargos directivos, profesionales o de nivel técnico, que se ha ejercido en Comités de Defensa Civil, en Oficinas de Defensa Civil o dependencias similares. En cargos tales como: Miembro de comité, Brigadista, Inspector Técnico de Defensa Civil y otros cargos afines, sea en organismos públicos, en organismos no gubernamentales, en organismos internacionales de ayuda humanitaria o similar.

La capacitación comprende la participación en los últimos doce meses, en eventos tales como cursos, seminarios, conferencias, y otras actividades de formación en prevención y atención de desastres.

En el siguiente cuadro, se muestra la experiencia y capacitación de los miembros del Comité de Defensa Civil de La Molina.

### CUADRO Nº 22

#### EXPERIENCIA Y CAPACITACION EN GESTION DE DESASTRES DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE DEFENSA CIVIL DE LA MOLINA

MIEMBRO	EXPERIENCIA	CAPACITACION
Secretario Técnico del Comité de Defensa Civil	Un año de experiencia como miembro del comité de defensa civil de la Molina, en calidad de secretario técnico. También ha prestado servicios como Director Regional de la región Costa centro del Instituto Nacional de Defensa Civil INDECI, durante cuatro años, ha sido ex Director de INDECI ICA e Inspector Técnico de Defensa Civil en el distrito de Santiago de Surco	Continuamente se capacita en eventos organizados por INDECI y que viene estudiando un diplomado en gestión de riesgos

Jefe de Serenazgo	Pertenece a la Compañía de Bomberos “Andrés Avelino Cáceres” N° 96 La Molina, ha sido supervisor de serenazgo en el años 2006 y sereno líder de la municipalidad de La Molina el año 2005. Es miembro del comité de defensa civil desde hace dos años y medio.	No ha asistido a ninguno por falta de tiempo
Representante de los vecinos de la Zona 1	Miembro del comité de defensa civil de La Molina desde hace cuatro años, ha sido también miembro de la Compañía de Bomberos de “Andrés Avelino Cáceres” N° 96 La Molina	No participo en ninguno
Comisario de Santa Felicia	Miembro del comité de defensa civil de La Molina desde hace tres años	No participo en ninguno
Representante de los vecinos de la Urb. COVIMA	Miembro del comité de defensa civil de La Molina desde hace tres años, ex profesor de TECSUP, especialista en riesgos eléctricos.	No participo en ninguno
Presidenta de la comisión de Ley, Orden e Inspecciones Técnicas	Miembro del comité de defensa civil de La Molina desde hace tres años	No participo en ninguno
Representante de vecinos de la Zona 4	Miembro del comité de defensa civil de La Molina desde hace cuatro años.	No participo en ninguno.
Representante de los vecinos de la Urbanización Matazango	Miembro del comité de defensa civil de La Molina desde hace dos años.	No participo en ninguno
Representante de la Facultad de Medicina de la Universidad San Martín de Porres	Miembro del comité de defensa civil de La Molina desde hace tres años.	No participo en ninguno
Representante de SEDAPAL Sucursal La Molina	Miembro del comité de defensa civil de La Molina desde hace un año y medio.	No participo en ninguno

FUENTE: Entrevistas a Informantes Clave

Pocos miembros del comité aportan experiencia en gestión de riesgos, solo unos cuantos, acreditan el ejercicio de cargos directivos en el INDECI, organismo rector del Sistema Nacional de Defensa Civil, así

como en instituciones como la Compañía de Bomberos y Serenazgo. El aporte de estos miembros puede servir para fines de organización del comité, así como para la orientación y asesoría a los demás miembros, sobre la forma de actuación del comité en la gestión de riesgos en el distrito.

La mayoría de los miembros del comité, solo acreditan como experiencia, su participación en el comité por primera vez, en representación de sus instituciones o de los vecinos. Si bien los miembros acreditan haber sido nominados como miembros del comité en el año 2007, sin embargo no cuentan con experiencia en el ejercicio del cargo, a pesar del tiempo transcurrido, desde la juramentación hasta la fecha de realización del estudio, debido a la inoperancia del comité y debido también a que las comisiones a las cuales pertenecen tampoco han funcionado.

En cuanto a capacitación en gestión de riesgos, el nivel aporte de los miembros al comité es pobre, solo uno acredita capacitación en los doce últimos meses (a la fecha de realización de la investigación), los demás manifiestan que no participaron en eventos de capacitación en gestión de riesgos. En efecto, conforme pudimos comprobar en el estudio, el Comité de Defensa Civil no ha organizado actividades de capacitación para los miembros del comité, desde su juramentación hasta la fecha de realización del estudio.

Analizando la experiencia y capacitación en gestión desastres de los miembros del Comité de Defensa Civil, encontramos que estos tienen poca experiencia y escasa capacitación en gestión de riesgos. Estas escasas capacidades del comité, constituyen una debilidad para gestionar con éxito las emergencias y desastres que se pudieran presentar en el distrito.

El INDECI, está orientando sus esfuerzos al fortalecimiento de capacidades de las Oficinas de Defensa Civil, mas no de los comités. Así sostiene un funcionario entrevistado. Manifiesta que, si bien la responsabilidad de la capacitación es de los Gobiernos Regionales, el INDECI apoya el fortalecimiento de capacidades, realiza capacitación, formación y sensibilización. Priorizan la capacitación, llegando inclusive a los colegios con programas para estudiantes y docentes. En cuanto a formación esta institución se dedica a formar estimadores de riesgo e inspectores técnicos de seguridad en defensa civil.

De esta declaración inferimos que el INDECI no asume su responsabilidad de contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los miembros del comité, tal como está previsto en la Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Revisando información documental y de las entrevistas efectuadas, constatamos que la Unidad de Defensa Civil del distrito de La Molina, no ha realizado actividades orientadas al fortalecimiento y desarrollo de capacidades de los miembros del Comité de Defensa Civil. Del mismo modo no encontramos evidencia de que el Comité de Defensa Civil de Lima Metropolitana o el INDECI, hayan realizado eventos de capacitación para los miembros del Comité de Defensa Civil de La Molina.

También como ya se ha referido en el rubro correspondiente, no se asigna presupuesto al comité, por lo que no hubo presupuesto para el desarrollo de capacidades de los miembros del Comité de Defensa Civil, por lo menos en el periodo al que está referido la investigación.

Revisando las publicaciones que tiene disponibles el INDECI, para constatar si existen materiales disponibles destinados a la capacitación de los miembros de los comités, encontramos los siguientes materiales:

Materiales relacionados con Principios Guía del Sistema Nacional de Defensa Civil SINADECI: Doctrina de Defensa Civil. Manual de Conocimientos Básicos para Comités de Defensa Civil. Terminología de Defensa Civil. Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Plan Nacional de Educación Comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres. Estos materiales podrían servir para capacitar a los miembros de los Comités de Defensa Civil, sin embargo consideramos que hacen falta más recursos de capacitación dirigidos a los miembros de los comités.

Materiales relacionados con Educación: Aprendiendo a prevenir: Estrategias metodológicas. Aprendiendo a Prevenir. Defensa Civil tarea de todos. Guía práctica de prevención y atención de desastres. Estos materiales están dirigidos a maestros y alumnos de instituciones educativas.

La Oficina de Defensa Civil de la Municipalidad de La Molina, debe organizar y brindar capacitación permanente a los miembros del Comité de Defensa Civil, con el apoyo de la Oficina de Defensa Civil de la Municipalidad de Lima Metropolitana y el asesoramiento de la Dirección Regional Costa Centro del INDECI.

## **11. Percepciones de los Miembros del Comité Sobre la Importancia de la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres.**

### **11.1 Percepciones Sobre la Importancia de la Prevención de Emergencias y Desastres.**

En esta parte del estudio vamos a exponer los resultados del análisis de las percepciones de los miembros del Comité de Defensa Civil, sobre la importancia de la prevención de emergencias y desastres.

Como uno de los objetivos del estudio, nos planteamos conocer las percepciones de los miembros del Comité de Defensa Civil, con la finalidad de saber que relevancia o trascendencia le adjudican a diversas acciones de prevención de desastres, como son: la formulación de planes de prevención y atención de desastres, preparación y ejecución de simulacros, capacitación a la población, realización de estudios de vulnerabilidades, amenazas y riesgos; organización e implementación de un centro de operaciones de emergencia, entre otros.

En el siguiente cuadro se exponen los principales resultados obtenidos, a través de entrevistas acerca de las percepciones de los miembros del comité sobre la importancia de la prevención de emergencias y desastres:

**CUADRO N° 23**  
**PERCEPCIONES DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ SOBRE LA**  
**IMPORTANCIA DE LA PREVENCIÓN DE LAS EMERGENCIAS Y**  
**DESASTRES**

ACCIONES DE PREVENCIÓN	PERCEPCION SOBRE SU IMPORTANCIA
Formular planes de prevención y atención de desastres	El 79 % de los entrevistados considera muy importante formular planes de prevención y atención de desastres y el 7 % lo considera algo importante.
Preparación y ejecución de simulacros	El 79 % de los entrevistados considera muy importante la preparación y ejecución de simulacros y el 7 % lo considera medianamente importante.
Capacitar a la población para actuar en casos de emergencias y desastres	El 86 % de los entrevistados considera muy importante capacitar a la población para actuar en casos de emergencias y desastres y el 14 % se abstuvo de opinar al respecto.
Realizar estudios de vulnerabilidades, amenazas y riesgos	El 57 % de los entrevistados considera muy importante realizar estudios de vulnerabilidades, amenazas y riesgos, el 22 % lo considera medianamente importante y el 7 % algo importante.
Organizar e implementar un centro de operaciones de	El 50 % de los entrevistados considera muy importante organizar e implementar un centro de operaciones de emergencia, el 36 % lo considera medianamente importante.



emergencia	
Formulación de mapas de peligros	El 57 % de los entrevistados considera muy importante la formulación de mapas de peligros, el 29 % lo considera medianamente importante.
Formación de brigadas de defensa civil y de rescate	El 57 % de los entrevistados considera muy importante la formación de brigadas de defensa civil y de rescate, el 29 % lo considera medianamente importante.
Implementación de sistemas de alerta temprana	El 43 % de los entrevistados considera muy importante la implementación de sistemas de alerta temprana, el 43 % lo considera medianamente importante.
Ejecución de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil	El 57 % de los entrevistados considera muy importante la ejecución de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil, el 29 % lo considera medianamente importante.
Promoción de la participación de la población en temas de prevención de Emergencias y desastres	El 64 % de los entrevistados considera muy importante la promoción de la participación de la población en temas de prevención de emergencias y desastres, el 22 % lo considera medianamente importante.

FUENTE: Entrevistas a Informantes Clave

Con respecto a los hallazgos mencionados hacemos las siguientes reflexiones, análisis y comentarios:

A pesar de que los miembros del Comité de Defensa Civil consideran importante formular Planes de Prevención y Atención de Desastres, en la práctica el comité no ha formulado planes, con excepción del Plan de Emergencia “La Molina frente a riesgo de desastres”, que formuló la Unidad de Defensa Civil, el mismo que contiene generalidades y está en parte incompleto, como ha quedado en evidencia en el estudio.

En el distrito de La Molina, consideramos importante que se formule un Plan de Emergencia que sea útil en caso de emergencias y desastres, que oriente la respuesta en caso de crisis y defina los procedimientos operativos y los mecanismos de coordinación que faciliten la acción

interinstitucional y de todos los actores que participan en la respuesta a la emergencia.

La percepción de los miembros del comité sobre la importancia de preparar y ejecutar simulacros es alta, sin embargo, no le prestan la debida atención. Se ha comprobado que el comité no ha organizado ni participado en ningún simulacro. Los únicos simulacros que se han realizado fueron organizados por la Oficina de Defensa Civil, sin intervención del comité.

Es importante la intervención del comité, porque en los simulacros se pone a prueba los procedimientos establecidos en los planes y cada comisión actúa de manera simulada en el cumplimiento de sus funciones en caso de una emergencia o desastre. Se pone a prueba también los mecanismos de alerta, los medios de comunicación y todos los demás procedimientos orientados a la atención de la emergencia.

Si bien los miembros del comité reconocen la importancia de capacitar a la población para actuar en casos de emergencias y desastres, sin embargo, a nivel de comité y a nivel de comisiones, no se han programado y ejecutado eventos de capacitación dirigidos a la población.

Al respecto mencionamos que uno de los objetivos específicos de la política de prevención y atención de desastres establecida por el SINADECI, es educar, capacitar y preparar a la población para planificar y ejecutar acciones de prevención principalmente e incrementar su capacidad de respuesta efectiva en caso de desastres. En ese orden de ideas, el fortalecimiento de la cultura de prevención en la población debe ser un proceso permanente, a través de la educación formal y la educación comunitaria; por lo mismo, se deben desarrollar programas, especialmente en la educación comunitaria, para mejorar el accionar de la comunidad en el mediano plazo.

En consecuencia, es importante que en el distrito de La Molina, el comité organice programas de capacitación para la población a nivel escolar, en las universidades, en las urbanizaciones, en asentamientos humanos, en los centros de trabajo, etc.

Pero no solamente eso, sino como sostiene Dario Cardona, la población debe conocer las amenazas a las que están expuestas y tener el conocimiento suficiente para convivir con ellas. El conocimiento suficiente, se logra precisamente a través de la capacitación. En el caso de La Molina el comité tiene la misión importante de dar a conocer a la población sobre las amenazas a las que están expuestos y capacitarlos para evitar, mitigar o prepararse para enfrentar los efectos adversos.

Por otro lado, sobre otras percepciones, encontramos que los miembros del comité le asignan algún nivel de importancia a la formulación de estudios de vulnerabilidades, amenazas y riesgos, sin embargo a nivel de comité, constatamos que no se implementó la Comisión de Ciencia y Tecnología, que es la encargada de asesorar en la identificación de peligros, análisis de vulnerabilidades y cálculo de riesgos. Tampoco se implementó la Comisión de Planificación, encargada de formular y mantener actualizado el Plan Distrital de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres.

Constatamos que los miembros del comité reconocen la importancia de ciertas funciones a su cargo, pero no actúan en base a la importancia que se le asigna a la función.

Haciendo un comparativo, diremos que en la experiencia de Manizales, estudios de amenaza y de riesgo han sido la base para proponer las medidas estructurales de reducción de vulnerabilidad de la ciudad.

Así mismo como sostiene Cardona, debe ponerse especial énfasis sobre el riesgo en las zonas urbanas, en especial en ciudades que crecen ritmo acelerado, donde la planificación y los controles de su crecimiento son superados por la realidad.

En el distrito de La Molina, hace falta la realización de estudios de amenazas y riesgos y su difusión en la población, así como articular programas y proyectos para manejar adecuadamente las amenazas y riesgos detectados. Esta urgencia es mayor en la medida en que el distrito viene creciendo aceleradamente.

Solo la mitad de los entrevistados considera muy importante organizar e implementar un Centro de Operaciones de Emergencia. Lo que nos muestra este resultado es que los miembros del comité desconocen en que consiste el Centro de Operaciones de Emergencia y por esta razón le asignan relativa importancia. Por ejemplo, para el ex Presidente del Comité de Defensa Civil de La Molina, este centro vendría a ser un órgano burocrático.

El Centro de Operaciones de Emergencia, es el lugar implementado que emplea el Comité de Defensa Civil para coordinar, dirigir y supervisar las operaciones para la atención de la emergencia, así como exhibir la información clara de las acciones, de las evaluaciones de daños y de las necesidades determinadas por el Comité de Defensa Civil. Sirve también para monitorear zonas de riesgo de manera permanente.

En La Molina es necesario implementar un Centro de Operaciones de Emergencia, para los fines descritos. En caso de tener dificultades para implementarlo, una alternativa sería hacerlo de manera conjunta entre distritos colindantes, de tal manera que sirva a todos los distritos involucrados.

Otro hallazgo, respecto a la percepciones sobre prevención, es que los miembros del comité le asignan una importancia relativa a la formulación de mapas de peligros. Al respecto consideramos que es por desconocimiento sobre la naturaleza y utilidad de estos mapas.

Los mapas de peligros establecen pautas técnicas para un uso racional del suelo desde el punto de vista de la seguridad física de la ciudad. Se orienta la expansión urbana sobre los sectores que presentan las mejores condiciones de seguridad física, evitándose la ocupación de sectores de peligro muy alto, para reducir el impacto negativo de futuros eventos intensos o extremos y de terrenos agrícolas, para evitar su destrucción, con efectos negativos sobre el medio ambiente.

En La Molina hace falta la formulación de mapas de peligros del distrito, que sirva para identificar, a partir de estudios técnicos, cuales son las zonas seguras, zonas de peligro medio, zonas de peligro alto, para realizar un adecuado ordenamiento del territorio, tomando como base esta valiosa información.

Un poco más de la mitad de los entrevistados, considera importante la formación de Brigadas de Defensa Civil y de rescate lo que nos demuestra que muchos miembros del comité no tienen una idea cabal de la importancia de la formación de las brigadas.

La magnitud de los eventos de origen natural o tecnológico, hacen necesario la intervención de muchas personas para atender las emergencias y los desastres. Pero al mismo tiempo no solo se requieren muchas personas, si no también, que estas se encuentren convenientemente preparadas para manejar las situaciones y afrontar los retos y dificultades con éxito. Por eso es imprescindible que el comité cuente con brigadistas formados y entrenados previamente para enfrentar las emergencias. De ahí la importancia de formar, capacitar y mantener

constantemente preparados a los brigadistas de defensa civil y de rescate.

El distrito de La Molina debe contar con Brigadistas de Defensa Civil, debidamente capacitados. El comité debe promover la formación de brigadistas en los centros educativos, las universidades, los centros laborales, las urbanizaciones y asentamientos humanos.

Menos de la mitad de los entrevistados consideran importante la implementación de sistemas de alerta temprana, lo que nos da una idea sobre el escaso conocimiento de estos mecanismos de prevención de emergencias y desastres.

Los sistemas de alerta temprana se constituyen en herramientas estratégicas para una adecuada gestión del riesgo de desastres con énfasis en acciones de preparativos y primera respuesta.

Según la experiencia Cubana sobre sistemas de alerta temprana, estos constituyen los elementos de mayor efectividad en la estrategia nacional de reducción de riesgo de desastres. Por ejemplo, en el caso de la presencia de un tornado o huracán, los sistemas alertan a la población vulnerable, sobre la presencia de estos fenómenos, con un tiempo prudencial para la evacuación de las potenciales áreas en peligro hacia zonas seguras. Esto es posible a través de la detección temprana del fenómeno y la difusión de la información a la población afectada por medios efectivos y probados.

No todos los miembros del comité opinan que las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil son importantes para la prevención de emergencias y desastres. Sin embargo esta función reviste especial importancia, porque consiste en verificar y asegurarse de las condiciones de seguridad de lugares públicos donde concurren las personas.

Esta función consiste en un conjunto de procedimientos y acciones que realizan los inspectores de seguridad autorizados por el INDECI, con el fin de evaluar las condiciones de seguridad en materia de defensa civil en establecimientos públicos, a fin de prevenir siniestros o desastres que afecten a las personas, su patrimonio o el medio ambiente.

La mayoría de los miembros del comité consideran importante que la población participe en la prevención de emergencias y desastres, sin embargo, según los hallazgos de la investigación, el comité no ha previsto realizar acciones para involucrar a la población en temas de prevención, mas allá del trabajo que viene realizando la Unidad de Defensa Civil, a través de simulacros y capacitaciones.

Si bien los miembros del comité en su mayoría consideran importante la participación de la población en la prevención de las emergencias y desastres, lo que llama la atención es que, los miembros no se preocupan por preparar a la población, y establecer de que manera los pobladores van a participar en la prevención de las emergencias y los desastres. Esto amerita entre otras cosas, organizar a la población, otorgarle capacidades, fijar funciones precisas, fijar responsabilidades, realizar simulacros de actuación de la población en la atención de las emergencias, entre otras acciones.

De la revisión de experiencias de gestión de riesgos en otros países, hemos encontrado, que afrontan situaciones similares a lo que ocurre en La Molina, así en algunos de estos países se ha verificado que no existen mecanismos, instancias, procedimientos y canales definidos para garantizar que exista una real participación de la población.

Pero también hemos encontrado experiencias exitosas de participación de la población en la gestión de riesgos, así en el Japón existen organizaciones voluntarias de administración de desastres, donde

participan las familias. De manera similar en Cuba la mayoría de la población es parte de diferentes organizaciones sociales, estas organizaciones son las células de las movilizaciones de los cubanos que asumen acciones de defensa civil.

En La Molina hace falta que el comité involucre a la población en la gestión de riesgos, a través de estrategias como las que recomienda Dario Cardona, la utilización de canales de fortalecimiento y desarrollo institucional y la promoción de representación ciudadana en los niveles locales de gestión. Es necesario pues sensibilizar a la población en general sobre su corresponsabilidad, para que participe de forma crítica y activa en la ejecución, transparencia y rendición de cuentas de las acciones de gestión de riesgos en los planes municipales. Solamente si se considera la gestión de riesgos como un proceso participativo, puede lograr su objetivo de reducir los riesgos de forma sostenible y efectiva.

Con respecto a las percepciones de los miembros del comité, sobre la importancia de la prevención de emergencias y desastres tenemos los siguientes hallazgos:

Los miembros del comité en su mayoría opinan que es muy importante para la prevención de desastres, funciones tales como: formulación de planes de prevención de desastres, la ejecución de simulacros, la capacitación de la población para actuar en casos de emergencias y desastres y la participación de la población en estos eventos. Sin embargo, esta percepción no se traduce en hechos concretos. Así constatamos que el comité no ha formulado, revisado o aprobado planes de prevención, no ha organizado ni participado en ningún simulacro y no se han programado ni ejecutado eventos de capacitación dirigidos a la población.



Los miembros del comité le asignan algún nivel de importancia a la formulación de estudios de vulnerabilidades, amenazas y riesgos; la formulación de mapas de peligros, implementación de sistemas de alerta temprana, las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil, así como a la organización e implementación de un centro de operaciones de emergencia. Esto se debe a la escasa información y conocimiento sobre la relevancia de estas funciones para la prevención de emergencias y desastres. Como se ha podido constatar los miembros del comité no han sido capacitados por la Oficina de Defensa Civil, no han sido informados sobre sus funciones.

Otro hallazgo importante con respecto a la percepción sobre la importancia de la prevención de emergencias y desastres es, la escasa cultura de prevención de los miembros del comité. Los miembros del comité, saben que viven en una zona vulnerable, pero no hacen nada para estar preparados ante las emergencias y los desastres. El Comité de Defensa Civil no toma acciones para reducir o mitigar los peligros a los que están expuestos los pobladores del distrito.

### **11.2 Percepciones Sobre la Importancia de la Atención de Emergencias y Desastres.**

Para conocer las percepciones de los miembros del Comité de Defensa Civil de La Molina, sobre la importancia de la atención de emergencias y desastres, planteamos un conjunto de preguntas relativas a la importancia que le concedían los miembros a ciertas funciones del comité, relacionadas con la atención de las emergencias y desastres, tales como: Atención a la población en casos de emergencias y desastres, realización de evaluación de daños, activación del comité, instalación de albergues temporales, rehabilitación de servicios básicos, participación de la población en la atención; los resultados obtenidos se muestran en el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 24**  
**PERCEPCIONES DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ SOBRE LA**  
**IMPORTANCIA DE LA ATENCIÓN DE LAS EMERGENCIAS Y**  
**DESASTRES**

ACCIONES DE ATENCION	NIVEL DE IMPORTANCIA
Atender a la población en casos de emergencias y desastres	El 72 % de los entrevistados considera muy importante atender a la población en casos de emergencias y desastres, el 14 % lo considera medianamente importante. La mayoría de los miembros concuerdan que es importante atender a la población en casos de emergencias y desastres.
Realización de evaluación de daños en casos de desastres	El 50 % de los entrevistados considera muy importante la realización de evaluación de daños en casos de desastres, el 29 % lo considera medianamente importante.
Activación del comité en casos de emergencias y desastres	El 79 % de los entrevistados considera muy importante la activación del comité en casos de emergencias y desastres, el 21 % no sabe o no opinó al respecto.
Instalación de albergues temporales en casos de emergencias y desastres	El 43 % de los entrevistados considera muy importante la instalación de albergues temporales en casos de emergencias y desastres, el 43 % lo considera medianamente importante.
Rehabilitación de servicios básicos en casos de desastres	El 64 % de los entrevistados considera muy importante la rehabilitación de servicios básicos en casos de desastres, el 22 % lo considera medianamente importante.
Participación de la población en la atención de emergencias y desastres	El 64 % de los entrevistados considera muy importante la participación de la población en la atención de emergencias y desastres, el 22 % lo considera medianamente importante.
Proceso de declaratoria de emergencia en caso de desastre	El 57 % de los entrevistados considera muy importante el proceso de declaratoria de emergencia en caso de desastre. El 22 % lo considera medianamente importante y el 7 % algo importante.

FUENTE: Entrevistas a Informantes Clave

La mayoría de los miembros concuerdan que es importante atender a la población en casos de emergencias y desastres. Sin embargo esta percepción no guarda relación con otros hallazgos de la investigación, como las que muestran que el comité no se prepara convenientemente para atender a la población en casos de emergencias y desastres. No se formula los planes de trabajo de las comisiones, el Plan de Operaciones de Emergencia está incompleto y no está bien formulado, no se asigna presupuesto al comité, ni a las comisiones, entre otros. Lo que demuestra que la importancia que manifiestan los miembros es relativa, por cuanto si le otorgaran la verdadera importancia, esto estaría demostrado en las acciones y el grado de preparación del comité para la atención de las emergencias y los desastres.

La mitad de los entrevistados considera muy importante la realización de evaluación de daños y análisis de necesidades en casos de desastres. Este resultado demuestra el escaso conocimiento de los miembros del comité sobre la relevancia de la evaluación de daños en casos de desastres. Opinamos al respecto que, esta función es fundamental para medir la magnitud del evento, el número de personas damnificadas o afectadas, propiedades e infraestructura dañadas. Además la evaluación de daños sirve de base para determinar las necesidades de los damnificados y afectados para la atención de las emergencias y los desastres. El escaso conocimiento, se debe a la falta de capacitación de los miembros del comité.

En la experiencia de Manizales, la ciudad cuenta con un procedimiento especializado de evaluación de daños de edificaciones en caso de sismo, con el fin de definir la habitabilidad en el menor tiempo posible. Se tienen actos administrativos predefinidos y adecuados para la demolición de edificios en peligro de colapso.

El Comité de Defensa Civil de La Molina, debe preparar personal y prever los recursos necesarios, para la realización de evaluaciones de daños y análisis de necesidades, para casos de desastres; así mismo debe contar con un catastro municipal actualizado para que pueda ser utilizado de manera referencial en la evaluación de daños de las viviendas y que sirva también para proveer información sobre los predios y sus propietarios.

La mayoría de los miembros del comité consideran muy importante la activación del comité en casos de emergencias y desastres.

Esta percepción nos muestra que los miembros del comité le otorgan la debida importancia a la activación del comité en casos de emergencias y desastres. Sin embargo esta percepción no es coherente con los siguientes hallazgos: El comité no se prepara para actuar en casos de emergencias y desastres, los miembros no conocen en detalle las funciones de las comisiones relativas a la prevención como a la atención; no se cuenta con el Plan de Operaciones de Emergencia y el Plan de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres, entre otros. No se realizan simulacros para ensayar cómo actuaría el comité y las comisiones en casos de emergencias y desastres. Es decir los miembros no se encuentran capacitados y en condiciones de actuar en caso de que se produzca un desastre. En estas condiciones de nada serviría activar el comité en caso necesario, porque su intervención sería inútil.

Menos de la mitad de los miembros del comité, consideran muy importante la instalación de albergues temporales en casos de emergencias y desastres. Al respecto podemos mencionar que la instalación de albergues temporales según la percepción de los miembros del comité es relativa, no es muy importante para todos, solo para algunos. Esto puede tener varias explicaciones: primero que los miembros del comité no tienen claridad en que consisten y para que sirven estos albergues, en segundo lugar según las características socioeconómicas

del distrito, tal vez no sean necesarias la instalación de albergues salvo en algunas urbanizaciones o asentamientos y finalmente también podemos deducir que los miembros del comité no le confieren la importancia debida a los albergues, porque tienen un escaso conocimiento sobre las condiciones y requisitos para instalarlos.

Es importante que el Comité de Defensa Civil de La Molina, identifique las zonas seguras donde se pudieran instalar refugios o albergues para la población damnificada. Debe preparar personal especializado en gestión de albergues o refugios para damnificados. Debe prever los mecanismos para organizar e involucrar a la población en la instalación, funcionamiento y mantenimiento de estos albergues.

Es indispensable que la municipalidad de La Molina incluya en sus planes de desarrollo y/o expansión urbana, espacios predeterminados y reservados para su empleo eventual como refugios, áreas para instalar albergues y programas de techo de emergencia en caso de desastre, así como rutas de evacuación para alcanzar estos lugares de manera segura.

Más de la mitad de los miembros del comité consideran muy importante la rehabilitación de servicios básicos en casos de desastres.

En base a la normatividad, opinamos que el Comité de Defensa Civil debe realizar estudios de riesgo específico de los servicios de agua potable y alcantarillado y en base a estos estudios formular sus planes de contingencia para el abastecimiento de agua potable, servicio de saneamiento y prever zonas para la disposición final de residuos sólidos. Debe contar con información sistematizada sobre las entidades competentes en materia de prestación de servicios de agua y alcantarillado. De este modo en caso de un desastre se podrá rehabilitar rápidamente los servicios básicos.

La mayoría de los miembros del comité consideran importante la participación de la población en la atención de las emergencias y desastres. Sin embargo no se preparan las condiciones ni se realizan los esfuerzos necesarios para garantizar una participación efectiva de la población en caso de desastres, tal como se describe también en el numeral anterior.

### **11.3 Percepciones de los Miembros del Comité Sobre la Importancia de la Capacitación en Prevención y Atención de Emergencias y Desastres.**

Para complementar el conocimiento de la percepción de los miembros del comité sobre la importancia de la atención de emergencias y desastres, indagamos también acerca de la importancia que le conceden a la capacitación en prevención y atención de emergencias y desastres.

Al analizar estas percepciones hemos pretendido conocer en qué medida valoran los miembros del comité la capacitación como un elemento relevante para la prevención y atención de emergencias y desastres.

En el cuadro siguiente se muestran en síntesis las principales opiniones de los miembros del Comité de Defensa Civil sobre la importancia de la capacitación en prevención y atención de emergencias y desastres.

**CUADRO N° 25  
PERCEPCIONES DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ SOBRE LA  
IMPORTANCIA DE LA CAPACITACION EN PREVENCIÓN Y ATENCION  
DE EMERGENCIAS Y DESASTRES**

MIEMBRO	PERCEPCIONES
Ex Secretario Técnico del Comité	<p>Capacitar a las autoridades en lo que es la prevención y atención de desastres, básico es eso, si no hay capacitación, no se puede hacer nada.</p> <p>(Refiriéndose a su gestión) llegamos a todo el distrito y le dimos a conocer pues la importancia de defensa civil y con la capacitación llegamos a compenetrar a la población, a los</p>

	colegios, a las universidades, a la población, a todos, creo que la manera más importante de llegar y compenetrarte con la población y hacerles conocer el tema, es con la capacitación, no es el tema inquisidor de las inspecciones técnicas o el salir a hacer operativos, la capacitación es la manera de llegar a la población.
Representante de la Universidad San Martín de Porres	(La capacitación es importante) Para estar preparados, organizados y conocer las funciones de cada participante del comité de defensa civil frente a un desastre. Para que llegado el momento podamos tener una adecuada respuesta, una adecuada evaluación de los daños y de las necesidades frente a un desastre.
Representante de la comisaría de Santa Felicia	Yo creo que sí, porque es importante en primer lugar, que las autoridades que conforman los comités sepan cual es la intención del comité, cual es la finalidad del comité, en algunos casos se ve que las autoridades dan sus posiciones y quieren defender sus posiciones institucionales no? y lo que busca este comité no tanto es eso, sino es buscar una unidad de criterio (...) imagino que de repente una capacitación en ese aspecto sería importante no? y que las autoridades se sientan obligadas a cumplir con esas responsabilidades que se le está confiriendo.
Ex regidor de la Municipalidad	Bueno es necesaria ah... la actualización y la capacitación, porque de conocer la persona, siempre necesita recordarlo pues ¿no? (...) En cuanto a defensa civil yo incido bastante en cuanto a la capacitación, eso no debe dejarse, mensualmente debe el personal capacitarse, como lo hace ahora en la municipalidad no
Representante de la Urbanización Matazango	Actualizar los dirigentes o los líderes que puedan participar en esto voluntariamente ¿no? No obligatoriamente ¿no? Muchos porque si es obligatorio no asisten ¿no? Y voluntariamente es porque tiene realmente voluntad trabajar, asistir en ese aspecto podría ser me gustaría ¿no? Que haya alguien que inicie la organización, pero no sé quien, es más que nada participación vecinal de la municipalidad, son los fuentes que ellos conocen todos los dirigentes, la dirección, las personas altruistas todo ¿no? en La Molina si son aptos, La Molina son bien altruistas los vecinos, dirigentes, si participan, me gustaría participar.
Representante de la zona 1	Debe ser bastante importante. Pienso que sí. Mas capacitación teórica y práctica también.
Representante de la Zona 4	Bueno, para mi es importante de que debería haber una capacitación de todo el funcionamiento de lo que es la defensa civil, pero también ir a la práctica, la otra vez inicialmente cuando empezó creo que ha sido el 2006, 2007 hay si ha habido, como se llama, cursos así de primeros auxilios, para cómo vamos a atender a los heridos, este... improvisar camillas, todo lo que era primeros auxilios, pero después ya no ha habido, todo eso hacíamos ahí en el patio que había en la municipalidad, pero después yo he visto que no ha habido mayor capacitación.
Representante de la Urbanización COVIMA	Primero es este, el dialogo entre nosotros primero conocernos, dos tener reuniones periódicas, tres capacitación, cuatro hacer algunos simulacros no? y cinco este, de ser posible hacer un paseo, no digamos un paseo sino eh...un reconocimiento de todo La Molina, para estar preparados en caso de una

	emergencia, una pasantía por toda La Molina los miembros, porque de que sirve ya si, si, pero en el momento a donde? esas cosas son importantes, esas cinco cosas, tal vez hay más no?, pero lo más importante ..pero lo más importante la capacitación, el dialogo, conocernos y el trabajar en equipo, si trabajamos en equipo va a ver resultados.
Representante de SEDAPAL	Deben tomarse decisiones. Coger experiencias como lo sucedido en Ica. Capacitarse en los problemas que tuvieron ellos, para aprender de ellos.

FUENTE: Entrevistas a Informantes Clave

Con referencia a la percepción de los miembros del comité, sobre la importancia de la capacitación en prevención y atención de emergencias y desastres, encontramos las siguientes opiniones: Consideran básico la capacitación, tanto de ellos mismos como de la población. Son conscientes de que la capacitación debe ser de naturaleza teórica, práctica y periódica. Así mismo hacen hincapié que la capacitación debe servir para que los miembros del comité conozcan sus funciones y puedan cumplir con sus responsabilidades. La capacitación, en opinión de los miembros del comité, debe ser voluntaria y no obligatoria. En suma los miembros consideran que la capacitación es importante para su propia preparación y contribuye a estar mejor organizados.

Esta percepción contrasta con el interés que muestran los miembros del comité por la capacitación. Conforme constatamos en el acápite de experiencia y capacitación de los miembros del comité, solo uno de ellos había participado en eventos de capacitación, en los últimos doce meses, anteriores al estudio.

Del mismo modo constatamos que el Comité de Defensa Civil de La Molina, a pesar de que sus miembros consideran importante la capacitación para la gestión de las emergencias y los desastres, no había organizado ningún evento de capacitación para sus miembros.

El INDECI a través de la Dirección Regional Costa Centro y la Municipalidad de La Molina a través de la Oficina de Defensa Civil deben



promover la capacitación de los miembros del comité, en cumplimiento de lo establecido en el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, que considera como una de sus estrategias el fortalecimiento institucional de los Comités de Defensa Civil. Para el efecto prevé la sensibilización y capacitación de las autoridades integrantes de los comités, como una forma de mejorar la operatividad y organización de dichos comités. En otros aspectos, según el plan en referencia, la temática de capacitación deber girar en torno a procedimientos de prevención, operación y logística.

Así mismo, según el referido plan, la sensibilización y capacitación de los miembros del comité de defensa civil para el desempeño de sus funciones constituye una prioridad para el fortalecimiento de los Comités de Defensa Civil.

Para operativizar los procesos de capacitación a nivel local, en la estructura del Comité de Defensa Civil existe la Comisión de Operaciones, Educación y Capacitación, que entre otras funciones le corresponde, dirigir el Programa Anual de Capacitación Distrital de Defensa Civil, así como promover el conocimiento de la organización del Comité de Defensa Civil en las agrupaciones y organizaciones laborales, instituciones educativas, culturales, sociales, comunales y otras.

En el Comité de Defensa Civil de La Molina, la Comisión de Operaciones, Educación y Capacitación, no realizó actividades de capacitación, para sus miembros, ni mucho menos para la población. Algunas actividades de capacitación realizadas en el distrito, corresponden a las organizadas por la Unidad de Defensa Civil, sin intervención de la comisión antes mencionada.

Debido a la escasa capacitación en gestión de riesgos, la mayoría de los miembros del Comité de Defensa Civil, desconocen las funciones del

comité, como se ha podido comprobar a través del estudio. El entendimiento y conocimiento del tema de prevención y atención de desastres por parte de los miembros del comité es deficiente, por la misma razón.

Consideramos que en el distrito de La Molina, el fortalecimiento de capacidades de los actores locales en gestión de riesgos, debe comenzar por los miembros de Comité de Defensa Civil. El fortalecimiento de capacidades debe incluir también a los equipos municipales y a la población en general.

En el distrito de La Molina la capacitación en gestión de riesgos, tiene que ser un proceso continuo, sobre todo en los sectores del distrito que inciden en la creación del riesgo, así como en los demás sectores involucrados.

El Comité de Defensa Civil de La Molina debe desarrollar de manera permanente, programas de capacitación, especialmente dirigido a sus miembros y a la población para el fortalecimiento de la cultura de prevención, a través de la educación formal y la educación comunitaria; para mejorar el accionar de la comunidad en el mediano plazo.

#### **11.4 Percepciones de los Miembros del Comité Sobre las Amenazas y Riesgos de Emergencias y Desastres a las que está Expuesto el Distrito.**

Según las averiguaciones realizadas en el estudio, las principales amenazas y riesgos a las que está expuesto el distrito de La Molina son: Peligro sísmico, según los antecedentes que se tiene, el distrito está considerado como de alto riesgo sísmico. Peligro de desprendimiento de rocas y derrumbes de cerros aledaños a las urbanizaciones. Peligros antrópicos, como incendios, fuga de gas, corto circuito y otros.

Con en el objetivo de ahondar el conocimiento sobre las percepciones de los miembros del comité, respecto a la importancia de la prevención y atención de emergencias y desastres, indagamos también sobre sus percepciones acerca de las amenazas y riesgos de emergencias y desastres a las que está expuesto el distrito.

Lo que pretendíamos saber con estas interrogantes era en qué medida los miembros del comité conocen las principales amenazas y riesgos a las que está expuesto el distrito y que piensan de ellos y de qué manera este conocimiento puede influir en su percepción acerca de la importancia de la prevención y atención de las emergencias y desastres.

**CUADRO N° 27**  
**PERCEPCIONES DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ SOBRE LAS AMENAZAS Y RIESGOS DE EMERGENCIAS Y DESASTRES A LAS QUE ESTA EXPUESTO EL DISTRITO**

MIEMBRO DEL COMITE	PERCEPCIONES
Secretario Técnico del Comité	Considera que el único riesgo relevante al que está expuesto el distrito es un terremoto, después los demás riesgos son mínimos o inexistentes.
Ex regidor de la Municipalidad	Opinó que en el distrito no hay eventos naturales de magnitud, que puedan representar peligro, a parte de las anteriores inundaciones, que ya están siendo canalizadas.
Representante de la Urbanización Matazango	Considera que, además de los sismos, existen otros peligros en el distrito como son los probables desbordes del río (se refiere al río Surco, que en el plan de emergencia también se registra como un probable escenario de emergencia, por haberse desbordado anteriormente) y construcciones inseguras.
Representante de la Zona 4	Existen zonas peligrosas en la zona donde vive, laderas de donde pueden caer rocas a las viviendas, manifiesta que por constituir un peligro, inclusive notificaron a Defensa civil, sin embargo no se ha hecho nada al respecto y continua el peligro latente.

FUENTE: Entrevistas a Informantes Clave

En opinión de los miembros del comité el mayor riesgo a la que está expuesto el distrito es el riesgo sísmico. La mayoría de los miembros así lo reconocen. Inclusive, se consigna reiteradamente esta información en los documentos de gestión de la municipalidad y en los documentos de defensa civil.

Existen también otros riesgos, que no son considerados de igual importancia que el anterior y que son los siguientes: Probable desborde del río surco, construcciones inseguras, deslizamiento de rocas en algunas zonas.

La percepción de los peligros por parte de los miembros del comité es parcial, no todos coinciden en señalar todos los peligros. Algunos se concentran en señalar algún peligro en particular, porque es un riesgo latente en la zona donde vive. Los miembros del comité no conocen a fondo los peligros a los que está expuesto el distrito, porque como demostramos en otro apartado del estudio, el comité no realiza estudios sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos en el distrito.

Estas percepciones de los miembros del Comité de Defensa Civil, no tienen su correlato en las acciones que toma el comité. A pesar de tener conocimiento de las amenazas y peligros a los que está expuesto el distrito, el comité se mantiene inactivo, no toma ninguna acción concreta para mitigar o minimizar los riesgos y peligros identificados y mucho menos se realizan acciones de preparación en caso de que se produzca una emergencia o desastre.

Los miembros del Comité de Defensa Civil, en sus percepciones solamente se refieren a las amenazas y riesgos relacionados con fenómenos que algún momento ya ocurrieron en el distrito, entonces como ya ocurrieron en el pasado lo tienen en cuenta y piensan que estos

mismos eventos pueden volver a ocurrir. Tal es el caso de los sismos, terremotos, desborde de ríos, deslizamiento de rocas.

En sus percepciones sobre las amenazas y riesgos de emergencias y desastres a las que está expuesto el distrito, no se refieren a las potenciales nuevas amenazas y riesgos, que se van construyendo socialmente y que no son detectados, debido a que no se monitorean las amenazas y riesgos y no se construyen escenarios sobre posibles nuevas amenazas y riesgos.

Así se desconoce y no se percibe como amenaza o riesgo, a los nuevos peligros que se vienen gestando en el distrito, los mismos que pueden afectar la integridad física de los pobladores, la infraestructura y el medio ambiente del distrito.

De persistir esta situación en el distrito, existe la posibilidad de que en el futuro se puedan presentar eventos peligrosos, producto de nuevas amenazas y riesgos contruidos socialmente, que pueden ocasionar una emergencia o desastre, sin que el distrito se encuentre convenientemente preparado para afrontarlos, debido al desconocimiento y la inacción del comité y de la misma población.

## CAPITULO IV

### CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

#### 12. Conclusiones

##### **Conclusiones Sobre el Enfoque de Gestión que Utiliza el Comité de Defensa Civil de La Molina**

- a. Considerando que existen dos enfoques de gestión: El enfoque de gestión del desastre y en el enfoque de gestión del riesgo, cada uno de ellos, con sus características propias y contrastando estas características con los hallazgos del estudio, encontramos que el enfoque que predomina en la gestión del Comité de Defensa Civil de La Molina es el enfoque de gestión del desastre, llamado también enfoque convencional.

Es decir, el cumplimiento de sus responsabilidades y su actuación están condicionados al ciclo de los desastres.

Si el comité continúa trabajando bajo el enfoque de gestión del desastre, seguirá teniendo debilidades tales como, la escasa o nula participación del sector privado y también de la misma población en la gestión de riesgos.

El desarrollo y la gestión ambiental continuarán siendo actividades aisladas de la gestión de riesgos.

El comité continuara actuando reactivamente y privilegiando la gestión correctiva, en vez de utilizar un enfoque proactivo.

Así también bajo el enfoque convencional el comité continuará priorizando los riesgos recurrentes, sin tomar en cuenta la

construcción social de nuevos riesgos, su identificación, mitigación o reducción y socialización a la población.

En consecuencia, hace falta entre otras cosas, cambiar el enfoque del comité, para mejorar su actuación en la ejecución de las políticas de prevención y atención de desastres en el distrito.

### **Conclusiones Sobre la Organización y el Funcionamiento del Comité de Defensa Civil de La Molina**

- a. Sobre el nivel de institucionalización del Comité de Defensa Civil a través del estudio llegamos a la siguiente conclusión:

El Comité de Defensa Civil de La Molina, no está institucionalizado y se encuentra desorganizado, teniendo en consecuencia, limitaciones para cumplir con su rol en la ejecución de las políticas de prevención y atención de desastres en el distrito. Contribuye a esta desorganización, el hecho de que el INDECI como órgano rector del sistema, no ha establecido con claridad la naturaleza del comité, así como sus funciones específicas; no ha formulado y aprobado normas específicas que regulen el funcionamiento de los Comités de Defensa Civil.

Si no se institucionaliza y organiza el comité, el distrito corre el riesgo de incrementar su vulnerabilidad frente a las emergencias y los desastres. El comité no estará en condiciones de cumplir su misión de proteger la integridad física de la población, el patrimonio y el medio ambiente, ante los efectos de los fenómenos naturales o inducidos por el hombre. El Sistema de Defensa Civil se verá debilitado en el nivel local, en la medida en que, siendo el gobierno local más cercano al territorio y a la población del distrito, no podrá brindar una atención más eficiente y rápida para la preparación frente a una amenaza y para la respuesta en la emergencia. Así mismo el Sistema de Defensa

Civil a nivel local tendrá dificultades para involucrar y movilizar a la población, en la prevención o atención de emergencias y desastres.

Adicionalmente si el INDECI, no establece con claridad la naturaleza del comité, sus funciones específicas y no formula y aprueba normas específicas para el funcionamiento de los Comités de Defensa Civil; estos comités, como el de La Molina, continuarán teniendo dificultades para organizarse y tener un funcionamiento eficiente, para poder cumplir con su rol en la implementación de las políticas de prevención y atención de desastres.

#### **Nivel de Planificación y Asignación de Presupuesto al Comité.**

- b. Sobre el nivel de planificación y asignación de presupuesto del Comité podemos concluir que:

En el Comité de Defensa Civil de La Molina, los procesos de planeación para la prevención y atención de las emergencias y los desastres son deficientes. La gestión de riesgos no forma parte de las políticas de desarrollo local del distrito de La Molina. Agravado por el hecho de que no se asigna presupuesto al comité para la ejecución de las actividades relacionadas con el cumplimiento de su misión.

Si no se realizan los procesos de planeación para la prevención y atención de desastres, el Comité de Defensa Civil, no contará con instrumentos de gestión que le permitan dirigir y orientar de forma coherente, ordenada y dinámica su actuación, tanto en la prevención como en la atención de las emergencias y los desastres. El comité no tendrá identificado y sistematizado la información sobre el diagnóstico, objetivos, metas, estrategias, actividades y proyectos, recursos, monitoreo y evaluación, de sus diversos planes, como los de prevención y atención de desastres, plan de operaciones, planes de contingencia, entre otros.



Si no se asigna presupuesto al comité, este organismo, se verá imposibilitado de cumplir con las funciones que le asigna tanto el SINADECI, como el INDECI, repercutiendo directamente en la implementación de las políticas de prevención y atención de emergencias y desastres, establecidas por el Sistema Nacional de Defensa Civil.

### **Participación de los Miembros en el Comité de Defensa Civil**

- c. Los miembros designados para conformar el comité no participan en la gestión del comité. El Comité de Defensa Civil de La Molina no se ha reunido después de la juramentación de sus miembros (Abril 2007) a la fecha de realización del estudio (Marzo 2009). El Comité de Defensa Civil es un órgano inoperante en el esquema de gestión de las políticas de prevención y atención de desastres en el distrito de La Molina, debido entre otras razones, a la escasa participación de sus miembros en la gestión del comité.

De continuar la escasa participación de los miembros en la gestión del comité, se continuará propiciando que este órgano no cumpla el rol encomendado por el Sistema Nacional de Defensa Civil, en la gestión de las políticas de prevención y atención de los desastres, en el distrito de La Molina. Esta situación continuará condicionando a que las instituciones y los actores que conforman el comité, no se involucren en la problemática y continúen indiferentes en la solución de los problemas relacionados con la gestión de riesgos y el desarrollo del distrito.

### **Organización y Funcionamiento de las Comisiones.**

- d. El Comité de Defensa Civil de La Molina solo ha constituido cinco comisiones, faltando incorporar en su organización tres comisiones: La comisión de Planificación, Comisión de Ciencia y Tecnología y la Comisión Coordinadora de Acciones y Obras de Prevención. Las cinco

comisiones constituidas no han sido convocadas durante los últimos doce meses (A la fecha de realización del estudio Abril 2009), por lo tanto no se han producido reuniones ordinarias ni extraordinarias. Por la razón antes mencionada, tampoco las cinco comisiones constituidas han formulado sus correspondientes planes de trabajo anual de los años 2007 y 2008. Igualmente las comisiones no realizaron actividades en el cumplimiento de sus funciones durante los últimos doce meses. Finalmente se ha constatado también que las comisiones no han recibido presupuesto de la municipalidad para el cumplimiento de sus funciones, durante los últimos doce meses.

El Comité de Defensa Civil de La Molina, en su organización interna, ha obviado tres comisiones importantes y las cinco comisiones restantes que tiene constituidas, son órganos inactivos, repercutiendo esta situación negativamente en la gestión de las políticas de prevención y atención de desastres en el distrito de La Molina.

De no constituirse las comisiones faltantes en el comité y persistir la inactividad de las comisiones, se continuará dejando de lado el cumplimiento de importantes funciones que corresponde a cada comisión, como consecuencia se incrementará la vulnerabilidad del distrito ante emergencias y desastres, el distrito no estará preparado para enfrentar organizadamente las emergencias y desastres.

#### **Organización y Funcionamiento de la Secretaria Técnica.**

- e. La función más importante que no ha cumplido la Unidad de Defensa civil, como Secretaria Técnica del Comité de Defensa civil, es la de Garantizar la continuidad operativa del comité y de las comisiones. No ha promovido la conformación del comité para los años 2008 y 2009, en el último año, por lo menos a la fecha de realización de la investigación no se había producido la conformación del comité. La Unidad de Defensa Civil como Secretaria Técnica del Comité tampoco

prestó apoyo técnico a las comisiones y al mismo comité para la formulación de sus correspondientes planes de trabajo. No ha promovido la asignación de presupuesto para el funcionamiento del comité y las comisiones. En suma la Unidad de Defensa civil no prestó apoyo técnico para que el comité y las comisiones puedan cumplir sus funciones. La Unidad de Defensa Civil, como Secretaria Técnica del Comité, esta inadecuadamente ubicada en la estructura orgánica de la Municipalidad como un órgano dependiente de la Gerencia de Promoción Comercial.

La Secretaria Técnica del Comité de Defensa Civil de La Molina, es un órgano ineficiente como organismo técnico y especializado en la prestación de asesoría y apoyo tanto al comité como a las comisiones en temas de defensa civil en el distrito de La Molina.

En tanto la Secretaria Técnica del Comité no mejore su accionar, seguirán manteniéndose inactivos el comité y las comisiones de defensa civil en el distrito, incrementado su vulnerabilidad frente a emergencias y desastres. Dejará de cumplirse importantes funciones que corresponden al comité y a las comisiones, repercutiendo negativamente en la seguridad de la población en caso de emergencias o desastres.

### **Conclusiones Sobre las Capacidades de los Recursos Humanos del Comité de Defensa Civil de La Molina**

- a. Los miembros del comité no tiene claro quién fija las funciones y responsabilidades en el comité, algunos miembros del comité muestran poco interés y compromiso con el conocimiento y cumplimiento de sus funciones, el presidente del comité no ha cumplido con asignar las funciones y responsabilidades a los miembros del comité, no hay una orientación clara del presidente para el cumplimiento de los objetivos del comité, no se evalúa el desempeño de los miembros del comité.

Existe una ausencia de liderazgo, conducción política y técnica, escaso compromiso y escasa voluntad política del alcalde en la gestión de riesgos y desastres en el distrito de La Molina; y de no haber conducción, compromiso y voluntad política, existe el riesgo permanente de tener un comité ineficiente y con escasa capacidad para el cumplimiento de sus funciones como organismo encargado de atender las emergencias y desastres en el distrito.

- b. Sobre experiencia y capacitación de los miembros del Comité de Defensa Civil de La Molina, las conclusiones son: Los miembros del Comité de Defensa Civil, acreditan poca experiencia y escasa capacitación en gestión de riesgos. El Comité de Defensa Civil de La Molina, la Unidad de Defensa Civil del distrito, la Oficina de Defensa Civil de Lima Metropolitana y el INDECI no han promovido actividades de capacitación para los miembros del comité, desde su juramentación hasta la fecha de realización del estudio. No se asignó presupuesto para el desarrollo de capacidades de los miembros del comité de defensa civil, por lo menos en el periodo al que está referido la investigación. Escasos recursos de capacitación disponibles para la capacitación de los miembros de los comités.

Los miembros del Comité de Defensa Civil del distrito de La Molina, cuentan con escasas capacidades y experiencia para el cumplimiento de sus funciones.

Si no se fortalecen las capacidades de los miembros del comité, estos no podrán cumplir con eficiencia las funciones que corresponden al comité y a las comisiones relacionadas con la prevención y atención de desastres en el distrito. Se incrementará la vulnerabilidad institucional y tendrá su repercusión en el proceso de gestión de riesgos en el distrito. Así mismo las escasas capacidades, son determinantes y tienen su repercusión en la gestión del comité, porque

de persistir la actual situación, continuará teniendo limitaciones para implementar las políticas de prevención y atención de desastres en el distrito.

### **Conclusiones Sobre las Percepciones de los Miembros del Comité de Defensa Civil de La Molina Sobre la Importancia de la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres**

- a. Los miembros del Comité de Defensa Civil, demuestran de acuerdo a sus percepciones, una escasa cultura de prevención, que se traduce en la escasa o nula materialización de acciones concretas de prevención por parte del comité para prepararse y enfrentar las emergencias y los desastres en el distrito de La Molina.

Los miembros del comité en su mayoría opinan que es muy importante para la prevención de desastres, funciones tales como: formulación de planes de prevención de desastres, la ejecución de simulacros, la capacitación de la población para actuar en casos de emergencias y desastres y la participación de la población en estos eventos. Sin embargo, esta percepción no se traduce en hechos concretos. Así constatamos que el comité no ha formulado, revisado o aprobado planes de prevención, no ha organizado ni participado en ningún simulacro y no se han programado ni ejecutado eventos de capacitación dirigidos a la población.

Los miembros del comité le asignan algún nivel de importancia a la formulación de estudios de vulnerabilidades, amenazas y riesgos; la formulación de mapas de peligros, implementación de sistemas de alerta temprana, las inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil, así como a la organización e implementación de un centro de operaciones de emergencia. Esto se debe a la escasa información y conocimiento sobre la relevancia de estas funciones para la

prevención de emergencias y desastres. Como se ha podido constatar los miembros del comite no han sido capacitados por la Oficina de Defensa Civil, no han sido informados sobre sus funciones.

Los miembros del comité, saben que viven en una zona vulnerable, pero no hacen nada para estar preparados ante las emergencias y los desastres. El Comité de Defensa Civil no toma acciones para reducir o mitigar los peligros a los que están expuestos los pobladores del distrito.

Si no se mejora las actitudes de los miembros del comité de defensa civil y no se logra interiorizar en ellos, las normas, principios, doctrinas y valores de seguridad y prevención de desastres, continuaran las dificultades para que el comité pueda tomar acciones de prevención, que permitan responder de manera adecuada ante las emergencias o desastres en el distrito de La Molina.

- b. Los miembros del Comité de Defensa Civil de La Molina, valoran mucho, en algunos casos, las acciones orientadas a la atención de las emergencias y los desastres, pero no actúan en concordancia con esa valoración, debido a la escasa capacitación, sensibilización y conocimiento sobre la utilidad e importancia de las acciones y funciones de atención de emergencias y desastres, que tiene a su cargo el Comité de Defensa Civil.

La mayoría de los miembros del comité están de acuerdo que es muy importante la atención a la población en caso de emergencias y desastres, sin embargo a través del estudio encontramos que el comité no se prepara convenientemente para la atención a la población.

La mayoría de los miembros del comité consideran muy importante la activación del comité en casos de emergencias y desastres. Sin embargo el comité no se prepara para actuar en casos de emergencias y desastres.

Más de la mitad de los miembros del comité consideran muy importante la rehabilitación de servicios básicos en casos de desastres, sin embargo en el distrito, no se han realizado estudios de riesgo específico de los servicios de agua potable y alcantarillado, tampoco se han formulado planes de contingencia para el abastecimiento de agua potable.

La mayoría de los miembros del comité consideran importante la participación de la población en la atención de las emergencias y desastres. Sin embargo no se preparan las condiciones ni se realizan los esfuerzos necesarios para garantizar una participación efectiva de la población en caso de desastres.

Si no se capacita y sensibiliza a los miembros del comité de defensa civil de La Molina sobre la utilidad e importancia de las acciones y funciones de atención de emergencias y desastres, que le corresponde realizar, continuarán indiferentes y no realizarán acciones concretas para prepararse y brindar una adecuada atención a la población en casos de emergencias o desastres.

- c. El nivel de prioridad que le asignan a la capacitación en prevención y atención de desastres, los miembros del Comité de Defensa Civil en el distrito de La Molina es alto, pero esta prioridad no se refleja en la realidad, en acciones concretas de capacitación ejecutadas, tanto por el propio comité, así como por las entidades encargadas de fortalecer al comité y a la población, tales como el INDECI, el Comité

de Defensa Civil de Lima Metropolitana y la propia Municipalidad de La Molina, a través de la Oficina de Defensa Civil.

Los miembros del comité, reconocen la importancia de la capacitación, tanto de ellos mismos como de la población. Sin embargo esta valoración no se ve reflejada en acciones concretas de capacitación promovidas por los miembros del comité. Los miembros del comité no participan en eventos de capacitación en gestión de riesgos de desastres. El INDECI y la Municipalidad de La Molina, a través de la Oficina de Defensa Civil, no cumplen sus funciones de promover la sensibilización y capacitación de los miembros del Comité de Defensa Civil, para mejorar la operatividad y organización del comité. En el mismo comité, la Comisión de Operaciones, Educación y Capacitación, no promueve la capacitación de los miembros del comité, ni de la población del distrito. Debido a la escasa capacitación en gestión de riesgos, la mayoría de los miembros del Comité de Defensa Civil, desconocen las funciones del comité.

En tanto los miembros del comité, no pasen de la preocupación a la acción, continuará siendo una debilidad del comité la escasa capacitación de sus miembros en prevención y atención de emergencias y desastres.

La inacción del comité, repercutirá también en las acciones de capacitación orientadas a la población del distrito.

- d. Los miembros del comité no perciben las potenciales nuevas amenazas y riesgos, que se van construyendo socialmente y que no son detectados, debido a que no se monitorean las amenazas y riesgos y no se construyen escenarios sobre posibles nuevas amenazas y riesgos que pueden afectar la integridad física de los pobladores, la infraestructura y el medio ambiente del distrito.



En opinión de los miembros del comité el mayor riesgo a la que está expuesto el distrito es el riesgo sísmico.

Los miembros del comité no conocen a fondo los peligros a los que está expuesto el distrito, porque como demostramos en otro apartado del estudio, el comité no realiza estudios sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos en el distrito.

Los miembros del Comité de Defensa Civil, en sus percepciones solamente se refieren a las amenazas y riesgos relacionados con fenómenos que algún momento ya ocurrieron en el distrito.

Si no se realiza permanentemente un monitoreo de nuevas amenazas y riesgos a la que se expone el distrito, continuara siendo difícil tomar las precauciones necesarias, para reducir o minimizar los impactos sobre la población, la infraestructura y el medio ambiente del distrito.

De no tomarse previsiones, existe la posibilidad de que en el futuro se puedan presentar eventos peligrosos, producto de nuevas amenazas y riesgos, que pueden ocasionar emergencias y desastres, sin que el distrito pueda afrontarlos, debido al desconocimiento y la inacción del comité.

### **13. Propuestas para el Fortalecimiento de la Gestión del Riesgo**

#### **13.1 Propuestas a Nivel Distrital para el Fortalecimiento de la Gestión del Riesgo.**

##### **A. Propuesta de Nuevo Enfoque de Gestión del Comité.**

Una constatación del estudio es que el Comité de Defensa Civil, no tiene claro cuál es el enfoque de gestión que guía sus acciones. Sin embargo

tomando algunas evidencias, concluimos que el enfoque que utiliza es el enfoque de la gestión del desastre.

Según las conclusiones del estudio recomendamos que el enfoque de gestión que debe adoptar el Comité Distrital de La Molina sea el enfoque de la gestión del riesgo. Consideramos pertinente la adopción de este enfoque por las ventajas que ofrece en relación con el enfoque de gestión del desastre<sup>42</sup>.

En el distrito de La Molina, es indispensable promover la formulación de un nuevo enfoque para gestionar el riesgo. Este nuevo enfoque debe servir para esclarecer y entender el problema del riesgo y del desastre y la forma en que se debe intervenir para solucionar el problema.

La nueva propuesta de enfoque debe ser producto de análisis, debate y consultas, en un proceso participativo de los actores de la gestión del riesgo del distrito, quienes deben intervenir activamente en la construcción del nuevo enfoque.

El nuevo enfoque formulado participativamente debe servir de guía a los principales actores de la gestión del riesgo, para analizar la problemática y establecer soluciones adecuadas a la gestión del riesgo.

El nuevo enfoque debe darse a conocer a todo nivel y llevarse a la práctica en la gestión del riesgo del comité. Debe servir también para efectos de educar a la población, en gestión del riesgo y su tratamiento.

La nueva propuesta una vez aprobada, debe incluirse en los documentos de gestión, en las disposiciones legales que regulan el sistema, en los

---

<sup>42</sup> Las ventajas están descritas en el marco teórico del estudio, así como en el capítulo de presentación de resultados.

documentos de capacitación y en todos los documentos generados por el comité.

La adopción del enfoque de gestión del riesgo supone: promover la participación del sector privado y de la población en la gestión del riesgo, incorporar transversalmente la gestión del riesgo en el Plan de Desarrollo del Distrito, gestionar el comité con enfoque proactivo, enfocar la atención del comité en la construcción social de nuevos riesgos, su identificación, mitigación o reducción y socialización a la población, entre otros aspectos.

## **B. Propuesta de Nueva Estructura de Organización del Comité**

Proponemos una nueva estructura de organización del comité en vista de las debilidades detectadas en la estructura vigente. Los fundamentos de la nueva estructura propuesta son los siguientes:

### **❖ Separación de Funciones Directivas y Ejecutivas.**

En el modelo de organización vigente el Comité de Defensa Civil tiene asignadas funciones directivas y ejecutivas. Estas últimas no son posibles de cumplir debido a la naturaleza y composición actual del comité, que está formado por representantes de las instituciones públicas básicamente, que no cuentan con conocimientos de defensa civil especializados y la disponibilidad de tiempo y recursos para ejecutar funciones<sup>43</sup>.

La propuesta de la nueva organización considera pertinente para el funcionamiento óptimo del comité, separar las funciones directivas y ejecutivas. En la propuesta, el Comité será el órgano de dirección y el órgano ejecutivo será la Secretaria Ejecutiva.

---

<sup>43</sup> Como ha quedado evidenciado en el análisis del cumplimiento de funciones del Comité de Defensa Civil realizado en la investigación.

Proponemos como nuevo órgano de dirección el Comité de Gestión del Riesgo, en lugar del vigente Comité de Defensa Civil. Esta propuesta obedece a que consideramos que debe cambiarse del paradigma de la defensa civil, basada en la gestión del desastre, al paradigma de la gestión del riesgo.

La propuesta considera la creación de la Secretaría Ejecutiva del comité, como órgano ejecutivo responsable de materializar los acuerdos que adopte el comité. Esta propuesta se realiza en consideración a que la gestión del riesgo es una función especializada, por lo tanto debe estar a cargo de un órgano dirigido por un especialista en gestión del riesgo, con experiencia en esta materia.

El Secretario Ejecutivo del Comité, será rentado. Desempeñará también el cargo de Jefe de la Oficina de Gestión del Riesgo del distrito, oficina que debe implementarse en reemplazo de la Unidad de Defensa Civil vigente.

❖ **Reducción y Recomposición de Comisiones del Comité.**

La normatividad vigente prevé la implementación y el funcionamiento de ocho comisiones en el comité. Del análisis efectuado en el estudio, encontramos que estas comisiones no funcionaron e incluso algunas no fueron implementadas.

Además todas las comisiones tenían asignadas funciones ejecutivas de carácter permanente, las que no podían cumplir debido a que estas comisiones, de acuerdo a la normativa solo se reúnen esporádicamente.

Así mismo el estudio evidencio que algunas comisiones estaban a cargo de personas que no tenían conocimientos y experiencia sobre las principales funciones y responsabilidades de la comisión.

Por las consideraciones antes mencionadas, proponemos reducir de ocho a cuatro comisiones. Las funciones de las cuatro comisiones que se reducen, según la propuesta, deben ser transferidas a la Secretaría ejecutiva del Comité y a algunas oficinas de la Municipalidad.

Las comisiones que deben recomponerse y fortalecerse en la nueva estructura, según la propuesta son: comisión de operaciones, comisión de logística, comisión de salud y comisión de seguridad.

Las funciones de la Comisión de Comunicaciones del Comité de Defensa Civil, proponemos que deben transferirse a la Gerencia de Comunicaciones y Participación Vecinal de la Municipalidad. Las razones de la propuesta son: La Gerencia de Comunicaciones, cuenta con personal especializado y necesario, así como con los medios y la infraestructura para cumplir esta función, por lo que consideramos innecesario contar con una comisión que se encargue de las funciones de comunicación y relaciones públicas, específicamente para el Comité de Defensa Civil, integrado por miembros del comité que no tienen las ventajas antes mencionadas.

Esto permitiría que la gestión municipal comience a adoptar transversalmente la gestión de riesgos y no se vea y trate el tema como un eje separado de la gestión.

La actual Comisión de Operaciones, Educación y Capacitación, proponemos que debe recomponerse de la siguiente manera: Las funciones relacionadas con Educación y Capacitación, deben ser transferidas a la Oficina de Defensa Civil, por las siguientes consideraciones: Las funciones de educación y capacitación son de carácter permanente, la oficina de Defensa Civil cuenta con personal que debe encargarse de estas funciones, disponen de apoyo logístico y recursos, además por la propia función de la oficina le corresponde

impulsar la educación y capacitación en defensa civil. Para llevar a cabo con éxito esta labor deberá coordinar estrechamente con INDECI, Oficina de Defensa Civil de Lima Metropolitana y los Sub Comités de Gestión del Riesgo.

Las funciones relacionadas con operaciones, deben continuar a cargo de una comisión dentro del comité.

En cuanto a las funciones de la Comisión de Ley, Orden e Inspecciones Técnicas del Comité de Defensa Civil, las que corresponden a Inspecciones Técnicas deben ser transferidas a la Oficina de Defensa Civil de la Municipalidad, por las siguientes razones: En la organización vigente la Oficina de Defensa Civil realiza inspecciones técnicas de defensa civil, cuenta con inspectores técnicos acreditados, por lo tanto las funciones asignadas a la comisión, tales como supervisar las inspecciones técnicas puede ejecutarse a través de la oficina de defensa civil, porque cuenta con los recursos humanos, técnicos y la información pertinente.

En relación con las demás funciones, esta comisión debe constituirse en una Comisión de Seguridad.

Las funciones de la Comisión de Planificación, debe asumir la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad. La formulación de los planes de gestión del riesgo deben ser participativos, tal como ocurre con la formulación del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo. La Gerencia de Planeamiento y Presupuesto es la dependencia que por su naturaleza, funciones y recursos puede asumir la conducción de los procesos de planificación de la gestión del riesgo en el distrito. Esta gerencia, tiene experiencia en la conducción de los procesos de formulación del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo. Los Planes de

Gestión del Riesgo deben formularse con una metodología similar. En este proceso, la Oficina de Defensa Civil debe encabezar el equipo técnico de formulación del Plan de Gestión de Riesgos y otros planes.

La comisión de Actividades y obras de prevención según la propuesta debe desactivarse. Las funciones de la comisión de Actividades y Obras de Prevención, deben ser asumidas por los Sub Comités de Gestión del Riesgo. En caso de priorizar actividades u obras de prevención, estas deben ser canalizadas a través de la Secretaria Ejecutiva al comité para su aprobación y posterior ejecución.

Las funciones de la Comisión de Ciencia y Tecnología, proponemos sean transferidos a la Oficina de Defensa Civil y al Centro de Operaciones de Emergencia. A modo de ejemplo indicamos que la función de “Acopiar y sistematizar información y documentos científicos relacionados con la prevención de desastres” puede ser transferido al Centro de Operaciones de Emergencia. Las demás funciones deben ser transferidas a la Oficina de Defensa Civil.

La Comisión de Logística debe permanecer como tal en el comité. Lo que sugerimos para el funcionamiento de esta comisión, es que debe estar presidida por el Sub Gerente de Logística de la Municipalidad. Esta propuesta obedece a que, la función de logística constituye una función especializada, por lo tanto quien dirige la comisión, debe ser una persona que tenga conocimientos y experiencia en la función.

La comisión de Salud también debe permanecer en la estructura del comité. Esta comisión debe ser presidida por el director del Hospital de Essalud de la Molina e integrada por el representante del Centro de Salud de Las Haras. Es necesario incorporar en esta comisión a representantes de establecimientos de salud privados del distrito.

❖ **Gestión Desconcentrada del Comité, Involucrando a la Población del Distrito**

En el modelo vigente, constatamos que las funciones están centralizadas en el comité distrital. En la propuesta se considera que las funciones deben desconcentrarse a nivel de la población y de las instituciones del distrito. La desconcentración es una forma concreta y directa de involucrar a la población y a las instituciones y empresas del distrito, en la gestión del riesgo. Por tal razón, se propone la formación de Sub Comités de Gestión del Riesgo en las urbanizaciones y asentamientos humanos, en las instituciones públicas, en las instituciones privadas, en las universidades públicas y privadas, así como en las Instituciones Educativas Públicas y privadas. En la forma de organización vigente, la población y las organizaciones no están involucradas en el comité, solamente participan los representantes de algunas de ellas.

❖ **Creación e Implementación de un Centro de Operaciones de Emergencia Distrital.**

En la estructura vigente no se cuenta con información actualizada sobre: Riesgos potenciales a los que está expuesto el distrito, riesgos recurrentes a los que está expuesto el distrito, identificación de agentes generadores de riesgo en el distrito, información de instituciones científicas sobre gestión del riesgo, información actualizada de recursos disponibles en el distrito para casos de emergencias y desastres, información geográfica, demográfica, ambiental, social y de salubridad del distrito para fines de gestión del riesgo, información sistematizada producida por el Sistema Nacional de Defensa Civil para fines de prevención y atención de emergencias, entre otro tipo de información.



Adicionalmente, el distrito no cuenta con un espacio físico, con infraestructura y equipamiento mínimo, que pueda servir para el monitoreo, seguimiento y control de riesgos de desastres, lugar donde el comité pueda reunirse, tener a disposición la información y tomar decisiones en casos de emergencias y desastres.

Para una gestión efectiva del riesgo, por las consideraciones antes mencionadas proponemos la creación e implementación en la nueva estructura orgánica del comité, de un Centro de Operaciones de Emergencia.

La creación e implementación del Centro de Operaciones de Emergencia es factible y viable, tomando en consideración que ya existen experiencias que muestran la factibilidad de realizar un esfuerzo compartido entre los organismos del estado responsables de la prevención y los organismos internacionales de cooperación. Es el caso específico de la construcción de la infraestructura del Centro de Operaciones de Emergencia de la Región Lambayeque, a cargo del Comando Sur de los Estados Unidos, Organismo Internacional que financió la construcción de la infraestructura a través de su Programa de Asistencia Humanitaria y el Gobierno Regional de Lambayeque que se encargó del equipamiento del Centro de Operaciones de Emergencia. Similares experiencias se vienen concretando en las Regiones Tacna, Junín y otras.

Como se explica más adelante, para el caso del Centro de Operaciones de Emergencia del distrito de La Molina, proponemos la implementación de una mancomunidad de municipios colindantes con el referido distrito, para implementar el referido centro, que sirva para todos los distritos de la mancomunidad. De este modo la inversión puede ser compartida por todos los distritos de la mancomunidad para un servicio común.

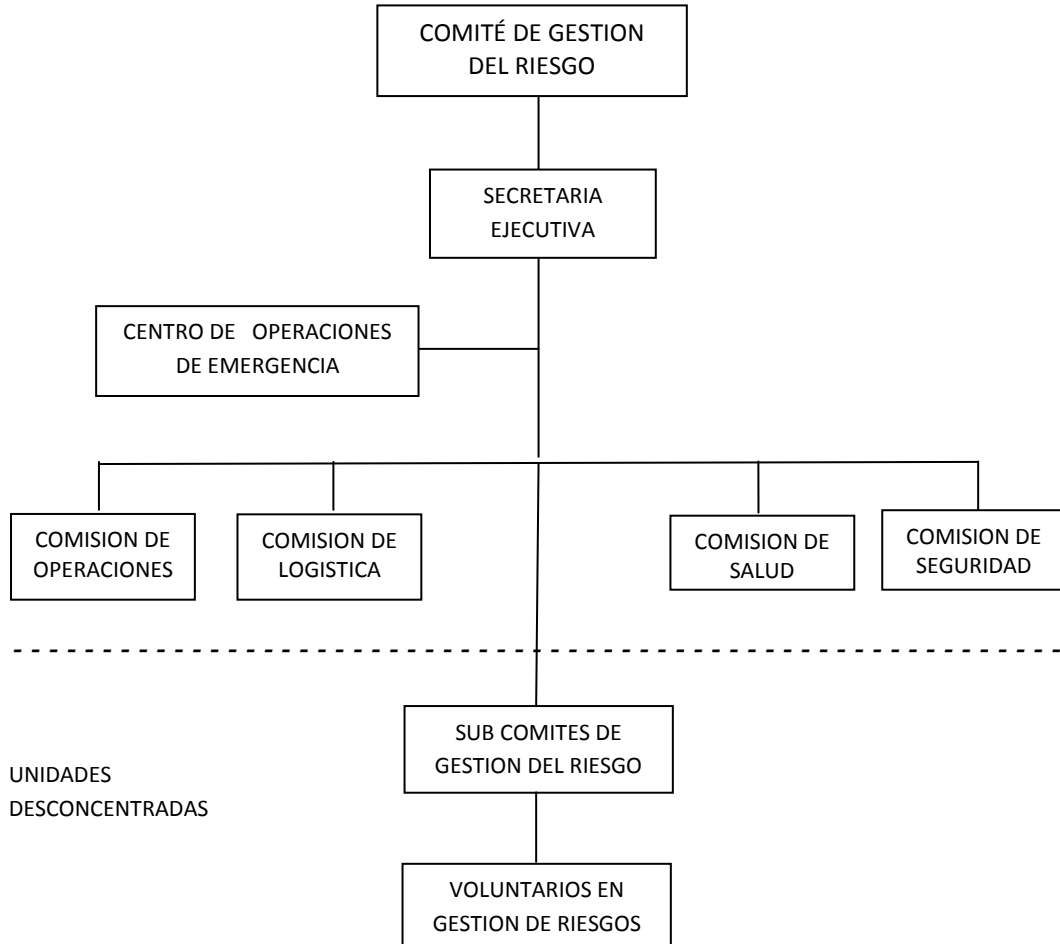
El financiamiento de la construcción y equipamiento del Centro de Operaciones de Emergencia, puede ser compartido entre los municipios involucrados en la mancomunidad y algún o algunos organismos de cooperación internacional, que podría comprometerse a ayudar un proyecto que sirva para varios distritos.

Para fines del aporte de recursos del municipio, existe la posibilidad de aprovechar la oportunidad generada por el estado, a través del Decreto de Urgencia N° 024-2010, mediante el cual se implementó el “Programa Presupuestal Estratégico de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres” en el marco del Presupuesto por Resultados que se viene implementando progresivamente en el país.

Para el aporte de algún organismo de cooperación internacional, la mancomunidad de municipios o en su defecto la municipalidad distrital de la Molina, deberá efectuar las gestiones correspondientes de cofinanciamiento, con un perfil o estudio de factibilidad del proyecto, según las exigencias del organismo cooperante.

A continuación en el Grafico N° 4 se presenta el organigrama propuesto del Comité Distrital de Gestión del Riesgo de La Molina.

Grafico N° 4  
 ORGANIGRAMA DEL COMITÉ DISTRITAL DE GESTION DEL RIESGO DE LA MOLINA  
 (PROPUESTA)



FUNTE: Elaboración propia

A continuación se describe, en qué consiste esta estructura orgánica:

### **B.1 Comité Distrital de Gestión del Riesgo**

El órgano de dirección del comité sería el pleno del Comité de Gestión del Riesgo del distrito, presidido por el alcalde. Los miembros del Comité de Gestión del Riesgo del distrito, serían designados anualmente, entre los representantes de las instituciones públicas y privadas, las organizaciones sociales de base y las juntas vecinales.

El Comité de Gestión del Riesgo será el órgano de dirección y concertación interinstitucional en materia de gestión del riesgo en el distrito.

### **B.2 Secretaria Ejecutiva**

Proponemos la creación de la Secretaria Ejecutiva del Comité, como un órgano ejecutivo, que materialice los acuerdos del comité y ejecute los planes de gestión del riesgo en el distrito.

Este órgano ejecutivo, debe estar a cargo de un profesional, preferentemente especializado en gestión del riesgo, que a su vez cumpla funciones como Jefe de la Oficina de Gestión del Riesgo en la municipalidad.

Esta propuesta obedece entre otras razones, a que la gestión del riesgo, es una función especializada, por lo tanto amerita encargarse a un profesional conocedor del tema y que cuente con experiencia.

### **B.3 Centro de Operaciones de Emergencia**

Para fines de manejo de la información sobre la gestión del riesgo en el distrito y la dirección de las operaciones en casos de emergencias o desastres, se propone la creación e implementación de un Centro de Operaciones de Emergencia, debidamente implementado con sistemas informáticos y de telecomunicaciones. Enlazado permanentemente con los demás organismos del sistema de gestión del riesgo (INDECI, comité regional) y con sistemas de información de organismos especializados de nivel nacional (SENAMHI, Instituto Geofísico del Perú, Marina de Guerra del Perú, etc.) e internacional (Centro internacional de alerta de tsunamis) y otros.

#### **B.4 Sub Comités de Gestión del Riesgo**

Se propone la creación e implementación de Sub Comités de Gestión del Riesgo institucionales y a nivel de la población en el distrito de La Molina. Entre otros se prevé los siguientes comités: Sub Comités de Gestión del Riesgo en Instituciones Públicas, Sub Comités de Gestión del Riesgo de Urbanizaciones, Asentamientos Humanos y Zonas, Sub Comités de Gestión del Riesgo de Empresas e Instituciones Privadas, Sub Comités de Gestión del Riesgo de Universidades Públicas y Privadas.

Los Sub Comités de Gestión del Riesgo en Instituciones Públicas, deben ser conformadas y renovadas anualmente.

A nivel de urbanizaciones, asentamientos humanos y zonas, se deben elegir anualmente a los miembros del Sub Comité de Gestión del Riesgo, en sus respectivas jurisdicciones.

Todos los Sub Comités de Gestión del Riesgo del distrito, debe ser asesorados, capacitados y apoyados en el cumplimiento de sus funciones por la Secretaria Ejecutiva del Comité de Gestión del Riesgo del distrito y la Oficina de Gestión del Riesgo de la Municipalidad, así como por el órgano de participación vecinal del municipio, así como por otras unidades orgánicas de la Municipalidad, según sus atribuciones y funciones.

#### **C. Propuesta de Organización e Implementación del Voluntariado para la Atención de Emergencias y Desastres.**

Del análisis efectuado en el estudio, se desprende que no se ha considerado en el Plan de Emergencia del distrito, de qué manera se organizará el comité para la atención oportuna de emergencias y desastres. Los miembros del comité consideran importante las acciones

de preparación para la atención de emergencias y desastres, sin embargo en el comité no se ha previsto ninguna forma de organización para la atención de desastres.

En los últimos desastres producidos en el país, así como en países vecinos, la debilidad más marcada de los sistemas de atención de desastres, fue la escasa organización para la atención inmediata de estos eventos.

Con el propósito de superar esta debilidad en el Comité Distrital de La Molina, realizamos la propuesta de crear e implementar el Voluntariado para la Atención de Emergencias y Desastres, como brazo operativo del sistema, para casos de emergencias y desastres.

Esta propuesta obedece a la envergadura del trabajo para el manejo de los desastres, la importancia de la preparación de los actores y la escasez de recursos para asumir acciones de prevención y atención, sobre todo cuando se producen emergencias y desastres de gran magnitud.

La organización del Voluntariado para la Atención de Emergencias y Desastres, se presenta en el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 28**  
**ORGANIZACIÓN DE VOLUNTARIOS DE GESTION DEL RIESGO**

VOLUNTARIOS EN OPERACIONES	VOLUNTARIOS EN SALUD	VOLUNTARIOS EN LOGISTICA	VOLUNTARIOS EN SEGURIDAD
Voluntarios en Búsqueda y Rescate.	Voluntarios en Primeros Auxilios.	Voluntarios en Logística.	Voluntarios en Seguridad.
Voluntarios en Remoción de Escombros.	Voluntarios para Atención de Heridos.	Voluntarios en Administración de Albergues.	
Voluntarios en Sistemas de Comunicación.	Voluntarios en Transporte de Heridos.	Voluntarios para Guarderías de Niños y	

		Albergues para Personas de la Tercera Edad y Discapacitados.	
Voluntarios en Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades.	Voluntarios para Asistencia en Salud Mental		
Voluntarios en Evaluación de Edificaciones	Voluntarios en Saneamiento.		
Voluntarios en Identificación y Empadronamiento de Damnificados y Afectados	Voluntarios para Identificación y Disposición de Cadáveres.		
Voluntarios en Reclutamiento y Empadronamiento de Voluntarios.			
Voluntarios en Capacitación de Voluntarios.			

FUENTE: Elaboración propia

Los voluntarios según la propuesta, se formarían y deberían trabajar con los Sub Comités de Gestión del Riesgo. Es decir a modo de ejemplo, el Sub Comité de Gestión de riesgos de la Urbanización COVIMA, debe convocar y formar voluntarios de la misma urbanización en las diversas especialidades.

En la tarea de convocatoria y formación de voluntarios deben participar activamente, la Secretaría Ejecutiva del comité, la oficina de Gestión de Riesgo de la Municipalidad y el Sub Comité correspondiente.

#### **D. Propuesta de Proceso de Planificación de la Gestión del Riesgo**

Además de incorporar la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo del distrito, se debe realizar procesos específicos de planificación de la gestión del riesgo, orientados a identificar y controlar

los factores y condiciones de riesgo existentes en el territorio del distrito<sup>44</sup> o que pueden surgir en el futuro.

El Plan Distrital de Gestión del Riesgo de La Molina, debe estar articulado con el Plan de Gestión del Riesgo de Lima Metropolitana. Para el Plan Distrital de Gestión del Riesgo de La Molina, los elementos articuladores serían los objetivos, estrategias y lineamientos de política contenidos en el Plan de Gestión del Riesgo de Lima Metropolitana. Se requiere que los planes de Lima Metropolitana y del distrito de La Molina se encuentren vinculados, articulados de tal forma que permitan una actuación coordinada y coherente de los comités de gestión del riesgo.

Para que esto sea posible, el Plan de Lima Metropolitana debe establecer los objetivos estratégicos y lineamientos de política sobre los cuales deben formularse los objetivos, estrategias y lineamientos de política nivel distrital.

En la elaboración del Plan de Gestión del Riesgo, deben intervenir los actores de todos los sectores sociales del distrito y el plan debe surgir como resultado de un proceso amplio y participativo de concertación, a partir del cual cada actor del distrito conozca qué responsabilidad debe asumir. Los principales actores sociales del distrito son: Las Juntas vecinales, los comités del vaso de leche, asociaciones de propietarios y residentes, Cooperativas, Universidades, Instituciones públicas, Instituciones Educativas, juntas vecinales de seguridad ciudadana, parroquia, agrupaciones vecinales, juntas de administración de agua y desagüe.

Se debe involucrar a los actores del distrito en la determinación de los objetivos estratégicos y operacionales de la planificación como en su ejecución misma, a través de las juntas vecinales, las organizaciones sociales de base, representantes de instituciones públicas, universidades,

---

<sup>44</sup> Estos factores y condiciones de riesgo se explican en detalle en el Capítulo III del Estudio – Numeral 7.5 “Peligros y amenazas a las que está expuesto el distrito”



organizaciones empresariales, asociaciones civiles y otras entidades representativas del distrito de La Molina. Esto permitirá socializar las metas de la planificación, así como posibilitará captar recursos adicionales de los diversos actores del distrito.

El Plan de Gestión del Riesgo del distrito debería ser un instrumento que permita resolver los problemas e impulsar acciones. Todo lo previsto en el plan debe aplicarse. El plan debe revisarse y actualizarse permanentemente. Debe difundirse a nivel del comité, en la municipalidad y entre la población.

#### **E. Propuesta de Gestión de Presupuesto para la Gestión del Riesgo**

Considerando que aun los mejores planes, programas y proyectos y una buena organización no serán suficientes para lograr los objetivos de la gestión del riesgo, es indispensable que estas acciones cuenten con el respaldo de un presupuesto destinado a materializar los objetivos.

La Municipalidad de La Molina, debe destinar de su presupuesto, recursos para el financiamiento de programas y proyectos de gestión del riesgo en el distrito. Esta sugerencia se sustenta en la información económica de la Municipalidad de los últimos cinco años, durante las cuales según sus estados de gestión ha obtenido superávits sucesivos. También se evidencia la disponibilidad de recursos a través de sus Estados anuales de ejecución presupuestaria de Ingresos de los últimos cinco años, los cuales se han incrementado sostenidamente año a año.

La propuesta es factible por cuanto existen las condiciones legales generadas por el estado, a través del Decreto de Urgencia N° 024-2010, mediante el cual se implementó el “Programa Presupuestal Estratégico de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres”

en el marco del Presupuesto por Resultados que se viene implementando progresivamente en el país.

A través del cual se faculta a la Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministerio de Economía y Finanzas, al Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI y las demás entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, identificar y priorizar intervenciones eficaces y articuladas que posibiliten una mejora en los niveles de efectividad y eficiencia del Estado en materia de prevención y atención de desastres.

Así mismo es necesario aprovechar la disponibilidad de recursos de organismos internacionales de cooperación como la Comunidad Andina, el BID, la Cooperación Suiza, la Cooperación Alemana y otros que apoyan iniciativas, programas y proyectos para la prevención y atención de desastres.

Parte importante del presupuesto debe ser destinado al fortalecimiento de capacidades de los miembros del comité de gestión del riesgo y de la misma población.

#### **F. Propuesta de Fortalecimiento de Capacidades para la Gestión del Riesgo**

La gestión del riesgo, por ser una actividad especializada requiere la formación y el fortalecimiento permanente de capacidades a todo nivel.

Se deben fortalecer capacidades de los miembros del comité, del Secretario Ejecutivo, del personal del Centro de Información y Comando de Operaciones, del personal de la Oficina de Gestión del Riesgo, de los miembros de los Sub Comités de Gestión del Riesgo, así como de los

voluntarios. También involucra fortalecer capacidades de la propia población.

La responsabilidad por el fortalecimiento de capacidades debe ser compartida por las siguientes instancias:

La Dirección de Educación y Capacitación del INDECI. El Comité Regional de Lima Metropolitana y el propio Comité Distrital de Gestión del Riesgo, a través de la Secretaria Ejecutiva y la Oficina de Gestión del Riesgo de la municipalidad.

Debido a que el fortalecimiento de capacidades involucra a muchos actores, se sugiere como una de las formas de capacitación, el uso de herramientas como el e-learning, aprovechando la página web de la municipalidad de tal modo que se pueda llegar a la mayor cantidad posible de participantes.

Como parte del fortalecimiento de capacidades, se debe prever también la modificación de la curricula escolar y contenidos sobre gestión de desastres, en las instituciones educativas de todo nivel del distrito, adoptando el enfoque de gestión del riesgo.

En los procesos de capacitación, se debe dar prioridad a la capacitación de los miembros de los Comités de Gestión del Riesgo, a los funcionarios municipales (incluyendo al personal de la Oficina de Gestión del Riesgo), a los miembros de los Sub Comités de Gestión del Riesgo, así como a los voluntarios y toda la población del distrito.

Como la capacitación tiene un público objetivo muy amplio, consideramos que debe promoverse la capacitación virtual, con módulos específicos diseñados para cada público objetivo.

La Oficina de Gestión del Riesgo de la Municipalidad de La Molina, debe organizar y brindar capacitación permanente a los miembros del Comité de Gestión del riesgo, con el apoyo de la Oficina de Defensa Civil de la Municipalidad de Lima Metropolitana y el asesoramiento de la Dirección Regional Costa Centro del INDECI.

Es necesario pues sensibilizar a la población del distrito sobre su corresponsabilidad, para que participe de forma crítica y activa en la ejecución, transparencia y rendición de cuentas de las acciones de gestión de riesgos ejecutados por la municipalidad.

Las necesidades de conocimiento y habilidades requeridas por los miembros y voluntarios de gestión del riesgo en el distrito que deben fortalecerse son los siguientes:

CUADRO N° 29

NECESIDADES DE CONOCIMIENTO O HABILIDADES REQUERIDAS PARA MIEMBROS Y VOLUNTARIOS EN GESTION DEL RIESGO

NECESIDADES DE CONOCIMIENTO Y HABILIDADES REQUERIDAS EN:			
IDENTIFICACION DEL RIESGO	REDUCCION DEL RIESGO	MANEJO DE DESASTRES	TRANSFERENCIA DEL RIESGO
<p>Conocimientos y habilidades para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis Prospectivo de Riesgos.</li> <li>• Construcción de Escenarios de Riesgo</li> <li>• Identificación de Peligros</li> <li>• Formulación de Mapas de Peligros</li> <li>• Estimación de riesgos.</li> </ul>	<p>Conocimientos y habilidades para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de Planes de Prevención de Desastres</li> <li>• Realizar Inspecciones Técnicas de Seguridad.</li> <li>• Realizar Visitas de Inspección Técnica de seguridad</li> <li>• Manejo de materiales peligrosos</li> <li>• Preparación de los servicios de agua potable y alcantarillado para situaciones de desastre.</li> <li>• Preparación de los servicios hospitalarios para situación de desastre.</li> </ul>	<p>Conocimientos y habilidades sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de Información y Comando de Operaciones de Emergencias y Desastres.</li> <li>• Formulación e implementación de Planes de Operaciones de emergencia</li> <li>• Búsqueda y Rescate</li> <li>• Remoción de Escombros</li> <li>• Comunicaciones en casos de desastres.</li> <li>• Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades</li> <li>• Evaluación de Edificaciones Post Sismo.</li> <li>• Identificación y Empadronamiento de Damnificados y Afectados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimientos y habilidades sobre transferencia de riesgo.</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia

CUADRO N° 29 (Continua)

NECESIDADES DE CONOCIMIENTO O HABILIDADES REQUERIDAS PARA MIEMBROS Y VOLUNTARIOS EN  
GESTION DEL RIESGO

IDENTIFICACION DEL RIESGO	REDUCCION DEL RIESGO	MANEJO DE DESASTRES	TRANFERENCIA DEL RIESGO
		<p>Conocimientos y habilidades sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reclutamiento y Empadronamiento de Voluntarios</li> <li>• Capacitación de Voluntarios.</li> <li>• Primeros Auxilios</li> <li>• Atención de Heridos</li> <li>• Transporte de Heridos</li> <li>• Asistencia en Salud Mental</li> <li>• Identificación y disposición de cadáveres.</li> <li>• Administración de Albergues.</li> <li>• Administración de Guarderías de Niños y Albergues para Personas de la Tercera Edad y Discapacitados.</li> </ul>	

FUENTE: Elaboración propia

## **G. Propuesta de Acciones de Monitoreo y Control de la Gestión del Riesgo**

Deben implementarse diversos mecanismos para dar cuenta de las acciones de Gestión del riesgo, que a nivel de la municipalidad se realiza.

Entre estos mecanismos proponemos los siguientes:

- a. Incluir un balance de las acciones ejecutadas en Gestión del Riesgo en el distrito, en la Memoria Anual de Gestión de la Municipalidad.
- b. Dar cuenta de las acciones realizadas en Gestión del Riesgo, en las audiencias públicas de rendición de cuentas que se programan dos veces al año.
- c. El órgano de control interno de la municipalidad debe programar anualmente por lo menos una acción de control, orientada a verificar el cumplimiento de las funciones, así como de la ejecución de los planes y proyectos relacionados con gestión del riesgo.
- d. La población debe ejercer control y vigilancia ciudadana, sobre las acciones que realiza la municipalidad en temas de gestión del riesgo, a través de las juntas vecinales y comités zonales. Será necesario fortalecer las capacidades de los miembros de estas organizaciones para que puedan ejercer con mayor acierto sus funciones fiscalizadoras.
- e. Informar a la ciudadanía sobre las acciones que se realizan en materia de Gestión del Riesgo, en el portal web de la Municipalidad, en cumplimiento de la Ley de Transparencia.

## **13.2 Propuestas a Nivel Interdistrital para el Fortalecimiento de la Gestión del Riesgo.**

### **A. Propuesta de Mancomunidad de Municipios Distritales en Torno a la Gestión del Riesgo.**

Según la Ley de la Mancomunidad Municipal N° 29029 y su modificatoria la Ley N° 29341, las municipalidades colindantes o no, tienen la opción de unirse voluntariamente para la prestación conjunta de servicios municipales y para la ejecución de obras. Por sus particulares características la gestión del riesgo, puede ser una alternativa que motive la unión de los distritos colindantes con la Municipalidad de La Molina, por las siguientes consideraciones:

Si bien la mayoría de los desastres son locales, es decir afectan a un territorio determinado, muchas veces algunos de ellos se manifiestan en un ámbito geográfico más amplio, sobrepasando los límites de la jurisdicción municipal, los terremotos por ejemplo.

Cuando las causas de un desastre son locales, las autoridades municipales están en capacidad de controlar esas causas, muchas veces en conjunto con las autoridades del nivel regional y nacional.

Cuando las causas sobrepasan la jurisdicción municipal, la municipalidad acude a los niveles regional y nacional para afrontar el desastre.

Sin embargo la responsabilidad primaria de la municipalidad es la reducción de las vulnerabilidades en su respectiva jurisdicción. Estas acciones como es previsible requieren la implementación de estudios y proyectos, que requieren asignaciones presupuestales, muchas veces no disponibles en el municipio.



Igualmente muchas acciones vinculadas con la gestión del riesgo, tales como la reubicación de familias de lugares de alto riesgo, implementación de sistemas de alerta temprana, implementación de centros de operaciones de emergencia, implementación de almacenes de ayuda humanitaria, entre otros resultan onerosos.

Por las consideraciones anteriores, sugerimos para afrontar las acciones antes mencionadas y otras derivadas de los planes de gestión del riesgo, se constituya una Mancomunidad de Municipios Distritales colindantes con la Municipalidad Distrital de La Molina.

La futura mancomunidad de municipios podría estar conformada por los siguientes distritos: La Molina, Ate-Vitarte, Pachacamác, Cieneguilla, Villa María del Triunfo y Santiago de Surco.

Obviamente que esta propuesta debe surgir de la búsqueda de consensos entre los municipios y a partir de una propuesta construida en conjunto entre todas las municipalidades interesadas en unirse para fines comunes, además del tema de la gestión del riesgo.

En el mapa que a continuación se presente podemos visualizar la ubicación de los distritos antes mencionados y la probable conformación de la mancomunidad de distritos.



consecuencia vendría a constituirse el comité, en uno de carácter regional.

La articulación del comité distrital con el comité regional debe concretarse en los siguientes aspectos:

- a. Planificación. El plan distrital de gestión de riesgos, debe estar articulado con el Plan Regional de gestión de riesgos, es decir debe tomar en consideración los objetivos, estrategias y lineamientos política contenidos en el Plan de Gestión del Riesgo de Lima Metropolitana.
- b. Políticas. Desarrollo e implementación de políticas de gestión del riesgo a nivel Metropolitano y distrital.
- c. Acciones conjuntas. Realización de acciones coordinadas entre ambos comités, como el caso de simulacros de sismo, acciones de capacitación.

### **C. Propuesta de Articulación con el Nivel Nacional.**

El Comité Regional de Lima Metropolitana debe actuar de manera articulada con los organismos del sistema que son de carácter nacional, como el INDECI, la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres, las Oficinas de Gestión de riesgo de los sectores (Ministerios). Los elementos articuladores deben ser los siguientes:

- a. La Planificación. Los planes de gestión de riesgo sectoriales deben tomar en cuenta, deben complementarse y estar basados en los lineamientos de política, estrategias, programas y proyectos que se tienen previstos en el plan regional y el plan distrital de gestión del riesgo.

- b. Políticas. Desarrollo e implementación de políticas de gestión del riesgo coordinadas en los niveles nacional, metropolitano y distrital.
- c. Acciones conjuntas. Realización de acciones coordinadas entre los tres niveles, para el caso de simulacros de sismo, acciones de capacitación.

### **13.3 Propuestas de Carácter General para el Fortalecimiento de la Gestión del Riesgo.**

Basados en la necesidad de cambiar la gestión orientada al desastre por la gestión orientada al riesgo, proponemos pasar del paradigma de la defensa civil, basada en la gestión del desastre, al paradigma de la gestión del riesgo; es decir a un cambio del Sistema Nacional de Defensa Civil al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, con sus correspondientes sub sistemas regionales, provinciales y distritales.

En esa dirección, será necesario renovar la normatividad del sistema, adecuándolo al nuevo paradigma de la gestión del riesgo, por las siguientes consideraciones:

El Sistema Nacional de Defensa Civil tiene más de 37 años de creación, originalmente pensada en brindar protección a la población desde una institución de carácter militar del estado, con ayuda inmediata y necesidad de preparativos para casos de emergencias y desastres.

Desde su concepción el Sistema Nacional de Defensa Civil, fue diseñada como una organización estatal jerarquizada y subordinada, destinada a proteger a la población, sin considerar la participación de esta en esa tarea de protección.

A través del tiempo la Ley de creación del sistema, ha sido modificado varias veces, tal es su carácter militar, que en determinado momento su

órgano rector y el mismo sistema son incorporados en el Sector Defensa Nacional y en el Ministerio del Interior.

Con posterioridad se incluye en el sistema a los gobiernos regionales y locales, así como a los organismos del sector público, a través de la creación de los comités regionales y locales y las oficinas de defensa civil sectoriales conservando su orientación a la atención de las emergencias y con escasos logros en la prevención y gestión del riesgo.

En los últimos años después de cada desastre de magnitud, vuelven los planteamientos de incorporar defensa civil en el Ministerio de Defensa.

Según los resultados del estudio el sistema debería adoptar el enfoque de gestión del riesgo, en el manejo de los desastres, lo que implica entre otras cosas la adecuación del marco legal no solo a nivel del comité sino también a nivel de todo el sistema.

La nueva Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, debe recoger en primera instancia los aportes de los principales actores involucrados, como son los organismos conformantes del sistema, así como aportes de la comunidad científica y tecnológica, vinculada con el manejo de los desastres, así como de la misma población, en un proceso de amplio debate del proyecto a nivel nacional. De esta manera se puede lograr la aprobación de una Ley consensuada y concordada con los actores de la gestión del riesgo.

El INDECI, como órgano rector debe encargarse del monitoreo de los comités regionales, provinciales y distritales, a través de sus Direcciones Regionales, en todo el país.

## Bibliografía

- ALARCON, Silvia M.  
(2003) Vulnerabilidad sísmica de edificaciones en el distrito de La Molina. Revista El Ingeniero Civil N° 27 Mayo – Junio 2003
- ALPIZAR MARIN, Lorena.  
(s/a) Prevención y Atención de Desastres en México. Consulta: 12 de Diciembre del 2008. En  [<www.eclac.cl/dmaah/mdn/cd/material/met\\_05.pdf>](http://www.eclac.cl/dmaah/mdn/cd/material/met_05.pdf)
- BARRAGAN, Rossana y otros  
(2003) Guía para la formulación y ejecución de proyectos de investigación. La Paz. FUNDACION PIEB.
- BLAIKIE, Piers y otros  
(1996) Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres. La Red. IT Perú. Tercer Mundo, Editores. Colombia
- BOLLIN, Christina  
(2003) Gestión local de riesgo – Experiencias de América Central. Consulta: 24 de Enero del 2009. En:  [<http://www.gtz.de/de/dokumente/es-gestion-local-de-riesgo-centroamerica.pdf>](http://www.gtz.de/de/dokumente/es-gestion-local-de-riesgo-centroamerica.pdf)
- CARDONA ARBOLEDA, Omar Darío  
(2001) a Estimación Holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos. Capítulo 2 – Conceptos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo. Tesis Doctoral. Consulta: 11 de Febrero del 2009. En:  [<http://www.tdcat.cesca.es/TESIS\\_UPC/AVAILABLE/TDX-0416102-075520/04Capitulo2.PDF>](http://www.tdcat.cesca.es/TESIS_UPC/AVAILABLE/TDX-0416102-075520/04Capitulo2.PDF)
- (2001) b Estimación Holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos. Capítulo 8 – Gestión del riesgo como concepto de planificación. Tesis Doctoral. Consulta: 11 de Febrero del 2009. En:  [<http://www.tdr.cesca.es/TESIS\\_UPC/AVAILABLE/TDX-0416102-075520//10Capitulo8.PDF>](http://www.tdr.cesca.es/TESIS_UPC/AVAILABLE/TDX-0416102-075520//10Capitulo8.PDF)
- (s/a) La gestión del riesgo colectivo – un marco conceptual que encuentra sustento en una ciudad laboratorio. Consulta: 20 de marzo del 2009. En:

[http://www.manizales.unal.edu.co/gestion\\_riesgos/descargas/gestion/gestion\\_1.pdf](http://www.manizales.unal.edu.co/gestion_riesgos/descargas/gestion/gestion_1.pdf)

CARNEIRO, Miguel y otros  
(2008) Guía PUCP para el registro y el citado de fuentes documentales. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS (CCFFAA)  
(1972) *Decreto Ley N° 19338 Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil.* 28 de Marzo.

CONSORCIO BERGER-CETEC.  
(2002) Estudio para el fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Defensa Civil. Lima. Ministerio de Economía – Oficina de Inversiones.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU  
(2002) *Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.* 16 de Noviembre.

(2003) *Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades.* 26 de Mayo.

(2004) *Ley N° 28382 Ley que amplía el monto de la línea de crédito otorgada por el Banco de la Nación al INDECI.* 12 de Noviembre.

CHUQUISENCO, Orlando y Pedro FERRADAS  
(2007) Gestión de riesgos en Ancash. Lima. Soluciones Prácticas – ITDG.

DIRECCION GENERAL DE DESASTRES DE JAPON. OFICINA DE GABINETE  
(s/a) Administración de desastres en Japón. Consulta: 11 de diciembre de 2008. En:  
[www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=odoc\\_28703\\_1\\_07102008.pdf](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=odoc_28703_1_07102008.pdf) >

DIAZ PALACIOS, Julio, Orlando CHUQUISENCO y Pedro FERRADAS  
(2005). Gestión del riesgo en los gobiernos locales. Lima. Soluciones Prácticas – ITDG.

ELHAWARY, Samir y Gerardo CASTILLO  
(2008). *El rol del estado afectado: Un estudio de caso de la respuesta al terremoto peruano.* Londres. HPG-ODI, CIES.

HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto, Carlos FERNANDEZ COLLADO y Pilar BAPTISTA LUCIO  
(2003) Metodología de la investigación. México. Ed. McGraw-Hill Interamericana.

INGELBRECH, Marc  
(s/a). Cuba – Paradigma en la reducción de riesgo de desastres. OXFAM solidaridad.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL (INDECI).  
(2004). Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Lima. INDECI.

(2006) Manual de conocimientos básicos para comités de defensa civil y oficinas de defensa civil. Lima. Dirección Nacional de Educación y Capacitación – INDECI.

(2007) Plan Nacional de Operaciones de Emergencia. Consulta 15 de Febrero del 2009. En:  
<[http://www.indeci.gob.pe/planes\\_proy\\_prg/p\\_operativos/p\\_oper\\_emerg/2008/01\\_pnoe\\_2007.pdf](http://www.indeci.gob.pe/planes_proy_prg/p_operativos/p_oper_emerg/2008/01_pnoe_2007.pdf)>

(2009) Lecciones aprendidas del Sur – sismo de Pisco, 15 de Agosto 2007. Consulta 3 de mayo del 2009. En:  
<[http://www.indeci.gob.pe/publicaciones/lecciones\\_aprendidas/contenido.swf](http://www.indeci.gob.pe/publicaciones/lecciones_aprendidas/contenido.swf)>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA (INEI).  
(2007) *Censo de las áreas afectadas por el sismo del 15 de Agosto de 2007* [diapositivas] Lima. Consulta: 13 de diciembre de 2008. En  
<[www.unfpa.org.pe/boletin/VIVIENDA-POBLACION-FINAL2.ppt](http://www.unfpa.org.pe/boletin/VIVIENDA-POBLACION-FINAL2.ppt)>

LARES, Armando  
(s/a) *Enfoques de Gestión de Riesgos* [diapositivas] Venezuela. Consulta: 25 de enero del 2009. En:  
<<http://www.seguridadhumana.com.ve/ENFOQUES%20GESTION%20DE%20RIESGO.pdf>>

LAURENT, Jean-Marie y otros  
(2003) El papel de las instituciones locales en la gestión de riesgos y prevención/mitigación de desastres naturales. Estudio de Caso: Honduras. Consulta: 3 de Febrero del 2009. En:  
<[http://www.fao.org/sd/dim\\_pe4/docs/pe4\\_050902d1\\_es.pdf](http://www.fao.org/sd/dim_pe4/docs/pe4_050902d1_es.pdf)>



- LAVELL, Allan  
 (1998) *Un encuentro con la verdad: los desastres en América Latina durante 1998*. En Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe, año 2. FLACSO. Nueva Sociedad.
- (1999) *Desastres en América Latina: Avances teóricos y prácticos: 1990-1999* Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe FLACSO. Nueva Sociedad.
- (2003) *La gestión local del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Guatemala. CEPREDENAC –PNUD.
- (s/a) Una Visión de Futuro: La Gestión del Riesgo. Consulta 7 de diciembre 2008 En: <[www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd26/gestion\\_riesgos.pdf](http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd26/gestion_riesgos.pdf) >

LAVELL, Allan y Eduardo FRANCO (Editores)  
 (1996). Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina. En busca del paradigma perdido. - La Red. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

LAVELL, Allan y Manuel ARGUELLO RODRIGUEZ  
 (2003). Gestión de riesgo: un enfoque prospectivo. Tegucigalpa. PNUD.

MORALES SOTO, Nelson Raúl  
 (2008) Grandes desastres...Grandes Respuestas. Consulta 5 de enero del 2009. En: <<http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc17241/doc17241-portada.pdf>>

#### MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA MOLINA

- (2007) a Acta No. 021-2006(sic) de la sesión extraordinaria del Consejo Distrital de La Molina de fecha 20 de Agosto del 2007. Consulta 12 de Febrero del 2009. En: <<http://www3.munimolina.gob.pe:8003/contenido/ACTA%20No.%20021-2007.doc>>
- (2007) b Plan de Emergencia “La Molina frente a riesgo de desastres” Consulta 14 de Febrero del 2009. En:

[http://www3.munimolina.gob.pe:8003/contenido/Resolucion\\_Alcaldia\\_076-2007.pdf](http://www3.munimolina.gob.pe:8003/contenido/Resolucion_Alcaldia_076-2007.pdf)>

- (2008) a Plan Estratégico Institucional 2007 – 2010 de la Municipalidad de la Molina - Reformulado. Consulta 17 Febrero del 2009 En: <http://www3.munimolina.gob.pe:8003/Portal/WebCont.nsf/dfc327b0428f753305256fb60052c706?OpenForm&Start=1&Count=100&Expand=7.2&Seq=8>>
- (2008) b Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad Distrital de La Molina. Consulta 10 de Febrero del 2009. En: <http://www3.munimolina.gob.pe:8003/Portal/WebCont.nsf/dfc327b0428f753305256fb60052c706?OpenForm&Start=1&Count=100&Expand=7.2&Seq=8>>

#### NACIONES UNIDAS. EIRD - ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCION DE DESASTRES.

- (2004). Vivir con el riesgo: Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres. CRID. Volumen I
- (2008). La gestión del riesgo de desastres hoy – contextos globales, herramientas locales.
- (s/a) a Informe Nacional sobre reducción de desastres en Bolivia. Consulta: 20 de diciembre de 2008. En: <http://www.unisdr.org/eng/country-inform/reports/Bolivia-report.pdf>>
- (s/a) b Informe Nacional sobre la reducción de desastres en Colombia Consulta: 20 de diciembre de 2008. En: <http://www.unisdr.org/eng/country-inform/reports/Colombia-report.pdf> >
- (s/a) c Términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres. Consulta: 14 de enero del 2009. En: <http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>>

#### PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- (1987) *Decreto Legislativo N° 442. Ley que modifica el Decreto Ley N° 19338 Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil.* 27 de Setiembre.
- (1988) *Decreto Supremo N° 005-88-SGMD. Aprueba el Reglamento del Sistema de Defensa Civil Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil.* 17 de Mayo

- (1991) *Decreto Legislativo N° 735. Ley que modifica varios artículos del Decreto Ley N° 19338 Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil.* 12 de Noviembre.
- (2001) *Decreto Supremo N° 059-2001-PCM. Aprueba el Reglamento de organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa Civil INDECI.* 22 de Mayo.
- (2002) *Decreto Supremo N° 081-2002-PCM. Crean la comisión Multisectorial de prevención y atención de Desastres.* 17 de Agosto.

PUCP Escuela de Graduados. Maestría en Gerencia Social.

- (s/a) *Guía Normativa de Tesis para la obtención del Grado de Magister en Gerencia Social.* Lima.

RED PARA EL DESARROLLO LOCAL (RDL)

- (2003) *El Salvador, Desarrollo local y Descentralización del Estado: situación actual y desafíos- informe enero 2003 – diciembre 2005. Capitulo V Gestión de Riesgos y Desarrollo Local. Consulta 10 de Enero del 2009. En: <<http://www.sacdel.org/uploaded/content/category/371174176.pdf>>*

SALCEDO LOBATON, Elizabeth.

- (s/a) *¿Cómo hacemos investigación en Gerencia social? Metodologías y técnicas para el proceso de conocimiento en GS. Seminario de Graduación para egresados de la Maestría de Gerencia Social. Material de enseñanza..* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

TAMAYO Y TAMAYO, Mario.

- (2004). *El proceso de la investigación científica.* México. Ed. Limusa.

TOVAR SAMANEZ, María Teresa.

- (2008) *Introducción al proceso de investigación. Seminario de Graduación para egresados de la Maestría en Gerencia Social. Material de enseñanza.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

VALDIVIA FERNANDEZ, Helga y Daniel NUÑEZ ATO.

- (s/a) *Evaluación del riesgo ambiental de tipo físico natural y su relación con el planeamiento urbano Caso: Distrito de comas. Consulta 6 de enero del 2009. En: <[http://sinadeci.indeci.gob.pe/UploadPortalSINPAD/analisis\\_riesgo\\_ambiental\\_comas.pdf](http://sinadeci.indeci.gob.pe/UploadPortalSINPAD/analisis_riesgo_ambiental_comas.pdf)>*

VEGA GONZALES, Rodrigo y Ana MARRERO QUEVEDO  
(s/a) El sistema español de protección civil. Consulta: 18 de  
Diciembre del 2008. En  
<[http://cidbimena.desastres.hn/docum/ops/libros/sistemapci  
vil.pdf](http://cidbimena.desastres.hn/docum/ops/libros/sistemapci<br/>vil.pdf)>

WILCHEZ-CHAUX, Gustavo  
(1998) Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y  
soldador. Guía de La Red para la gestión local de los  
desastres. La Red. Quito. Ecuador

WILCHEZ-CHAUX, Gustavo y Julio GARCIA  
(2007). La Gestión del riesgo hoy – EIRD. Bogotá. IDRC-CRDI.

YACUZZI, Enrique  
(s/a) El Estudio de caso como metodología de investigación:  
teoría, mecanismos causales, validación. Consulta: 20 de  
enero de 2009 En <  
[http://www.cema.edu.ar/publicaciones/download/document  
os/296.pdf](http://www.cema.edu.ar/publicaciones/download/document<br/>os/296.pdf)>

ZILBERT SOTO, Linda.  
(s/a) Gestión Local del Riesgo. Managua. PNUD –COSUDE.

ZUÑIGA B., Sandra y Melvin DIAZ  
(2003) a La gestión del riesgo en la planificación municipal.  
Managua. SINAPRED.

(2003) b. Escenarios de riesgo y recursos locales...Una herramienta  
útil para la planificación municipal.. Managua. SINAPRED.